

## **Istota tworzenia nowych – nietypowych podmiotów w administracji publicznej w Polsce. Wybrane zagadnienia**

W wyniku przeprowadzonych zmian ustrojowych w Rzeczypospolitej Polskiej pod koniec lat 80. ubiegłego wieku, powołano nowe (choćby do dziś) podmioty w administracji publicznej. Główny cel tworzenia tych podmiotów wiązał się przede wszystkim z wykonywaniem nowych zadań publicznych. Niestety, w polskim systemie prawnym nie funkcjonowały wówczas takie instytucje (podmioty), które posiadałyby wystarczające atrybuty organizacyjne, osobowe czy majątkowe do realizacji tych zadań. Można zatem sądzić, że ustawodawca został zobligowany, przez ówczesny porządek prawa, do szybkiej reakcji, która nie w każdym przypadku była wystarczająco przemyślana i dostosowana do polskich realiów.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ciągłe zmiany potrzeb społeczeństwa w państwach współczesnych przyczyniają się do wzrostu liczby zadań o zróżnicowanym charakterze prawnym. W konsekwencji administracja publiczna staje przed problemem wyboru sposobu wykonywania tych zadań. Problematyka ta ogniskuje przy tym cały wachlarz zagadnień politycznych, organizacyjnych, prakseologicznych, kadrowych, a wreszcie prawno-ustrojowych. W tym ostatnim aspekcie na podkreślenie zasługuje problem form organizacyjnych, w jakich zadania publiczne mają być wykonywane, oraz dostosowania tych form do nowych potrzeb<sup>1</sup>. Podmiotowy katalog jednostek organizacyjnych wykonujących zadania administracji publicznej podlega wciąż aktualizacji. Spowodowane jest to powstawaniem nowych jednostek organizacyjnych, które nie mieszczą się w tradycyjnym ujęciu podmiotu administracyjnego<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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*, Toruń 2005, s. 203.

<sup>2</sup> Podmiot administracji należy do kategorii „podmiotów prawa publicznego”, który realizuje zadania publiczne ze sfery administracji. W doktrynie uznaje się, że jest nim każdy podmiot, któremu ustawa powierzyła wykonywanie zadań administracji publicznej. Pojęcie podmiotu prawa publicznego zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz. U. UE 2014, L 94/65) oraz w art. 3 ust. 4 dyrektywy 2014/25/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie

Jak wspomniano już wcześniej zmiany ustrojowe, które miały miejsce pod koniec ubiegłego wieku, przyczyniły się do powstania nowych form organizacyjnych podmiotów administracji publicznej. Miały one na celu dostosowanie działalności administracji i jej form organizacyjnych do realizacji nowych zadań publicznych w sferze gospodarczej. Podmioty działające w nowych formach organizacyjnych nie mogły zostać zaliczone do typowych podmiotów w administracji publicznej. W doktrynie wskazuje się, że grupę nietypowych podmiotów tworzą między innymi: fundacje publiczne, fundusze, Narodowy Bank Polski oraz Poczta Polska oraz agencje rządowe<sup>3</sup>. Nietypowe podmioty w administracji publicznej, mimo że niektóre z nich już funkcjonują w niej od 20 lat, nadal określane są jako „nowe”. Wiąże się to z faktem, że ich tworzenie oraz funkcjonowanie w administracji publicznej nie zostało zarówno w pełni dookreślone, jak i uzasadnione. Przedstawiciele doktryny wciąż podnoszą ten problem w swoich pracach naukowych, wskazując jednocześnie na zagadnienia, które wymagają szerszego potraktowania w literaturze przedmiotu. Niestety, częstym zabiegiem stosowanym w doktrynie jest omówienie danego podmiotu w sposób przewidywalny, powtarzalny, bez dokonania przy tym analizy skoncentrowanej na problemie związanym ze statusem, czy też funkcjonowaniem tego podmiotu.

Analiza problematyki związanej z istotą tworzenia nowych – nietypowych podmiotów w administracji publicznej zostanie podjęta na przykładzie agencji rządowych w Polsce. Proces tworzenia agencji rządowych w polskim systemie prawnym przypada na lata 90. ubiegłego wieku. Możemy mówić o pewnego rodzaju tendencji do tworzenia tych podmiotów, ponieważ po roku 2001 zauważamy ponowny proces ich powoływania. Zgodnie ze stanowiskami przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, agencje, w tym również agencje rządowe, stanowią przykład podmiotów w administracji publicznej, które posiadają nietypowy (szczególny) charakter prawny, co tym samym odróżnia je na tle typowych podmiotów administracji publicznej. Agencje państwowe były dla ustawodawcy „złotym środkiem”, mającym zapobiec zagrożeniom dla funkcjonowania polskiego systemu gospodarczego i przewyciężyć brak stabilności tego systemu. Ponadto tworzone one były w celu zwalczania problemów związanych z brakiem

---

udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz. U. UE 2014, L 94/243). Określenie „podmiot prawa publicznego” oznacza podmiot, który posiada wszystkie poniższe cechy: a) został utworzony w konkretnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego; b) posiada osobowość prawną; oraz c) jest finansowany w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub inne podmioty prawa publicznego; bądź jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych władz lub podmiotów; bądź ponad połowa członków jego organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, władze regionalne lub lokalne, lub przez inne podmioty prawa publicznego.

<sup>3</sup> Zwane również: agencjami administracyjnymi, agencjami państwowymi oraz rządowymi agencjami gospodarczymi.

wyspecjalizowanych organów administracji publicznej w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz przeprowadzania procesów modernizacyjnych i innowacyjnych w rolnictwie. W tej kwestii wypowiedział się także Sąd Najwyższy<sup>4</sup>, podkreślając znaczenie tworzenia państwowych osób prawnych, do których zalicza się między innymi agencje rządowe, wskazując, że są one tworzone przede wszystkim w celu przesunięcia kompetencji w zakresie cywilnoprawnych stosunków gospodarczych z urzędników państwowych na rzecz profesjonalnych menedżerów pełniących funkcje organów państwowych osób prawnych. Moim zdaniem, istota tworzenia agencji rządowych nie wiązała się ani nie wiąże się wyłączenie, czy też przede wszystkim z zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa przez realizację zadań o nietypowym zakresie przedmiotowym, ale z chęcią przeniesienia przez prawodawcę modelu agencji z innych systemów państwowych. Takie działanie ustawodawcy mogło być (jest) podyktowane tym, że w danym momencie nie był (nie jest) w stanie wykreować zupełnie nowego modelu podmiotu, który w pełni „wpasowałby się” w polski system prawny. Wynika to z faktu, że często ustawodawca – i w tym przypadku również – poszukuje gotowych rozwiązań prawnych, a tym samym takich, które sprawdzają się w innych państwach.

Odnosząc się do powyższych spostrzeżeń, warto przywołać w tym miejscu uzasadnienie projektu ustawy o finansach publicznych (u.f.p.) z 2009 r., w którym prawodawca zawarł argumenty potwierdzające potrzebę tworzenia w polskim systemie prawnym agencji wykonawczych na wzór agencji wykonawczych Unii Europejskiej. Według art. 18 u.f.p. agencją wykonawczą jest państwowa osoba prawna utworzona na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Zgodnie z zamysłem prawodawcy<sup>5</sup> agencje wykonawcze w Polsce powinny być wzorowane na agencjach wykonawczych działających w Unii Europejskiej. Ponadto zadania państwa, wykonywane przez polskie agencje wykonawcze, powinny mieć charakter „kluczowy”. Warto w tym miejscu zastanowić się, jak należy rozumieć określenie „kluczowy”. Wydaje się zasadne przyjęcie stanowiska, że jeżeli normodawca w u.f.p. nie stworzył ściśle określonego katalogu zadań o charakterze *quasi*-zamkniętym, który miałyby wykonywać agencje wykonawcze, należy uznać, że tak naprawdę każde zadanie jest „kluczowe” dla państwa oraz dla agencji. W uzasadnieniu projektu u.f.p. prawodawca wyszedł z założenia, że agencje państwowe, działające na podstawie art. 4 ust.1 pkt 12 u.f.p. z 2005 r., powinny przekształcić się w agencje wykonawcze. Czas na dokonanie tych zmian obejmowałby 2 lata od momentu obowiązywania nowych przepisów prawnych u.f.p. z 2009 r. Przekształcenie agencji państwowych w agencje wykonawcze powinno zostać dokonane

---

<sup>4</sup> Uchwała SN z dnia 27 kwietnia 2001 r., III CZP 12/01, OSNC 2001, nr 10, poz. 150.

<sup>5</sup> Informacje zawarte w rządowym projekcie ustawy o finansach publicznych. Druk sejmowy nr 1181, Sejm VI kadencji, Uzasadnienie, s. 8.

przez zmianę norm prawnych aktów normatywnych tworzących te agencje. Należy podkreślić, że ten sposób przekształcenia agencji jest sprzeczny z Zasadami techniki prawodawczej<sup>6</sup>. W myśl § 3 ust. 3 z.t.p. ustawa nie powinna zmieniać ani uchylać przepisów regulujących sprawę, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą. Z tego względu należałoby najpierw dokonać zmiany regulacji prawnych zawartych w ustawach tworzących agencję państwową, by móc później wprowadzić zmiany określone w u.f.p. Odwołując się do definicji agencji Unii Europejskiej postrzegane są one jako podmioty utworzone przez prawo, które posiadają określony formalny charakter prawny, osobowość prawną, wielopoziomową strukturę organizacyjną oraz autonomię<sup>7</sup>. Jednakże należy podkreślić, że w swoim projekcie międzyinstytucjonalnego porozumienia, dotyczącego ogólnych ram europejskich agencji regulacyjnych, Komisja UE nie rozwinęła tej definicji. Zdefiniowała natomiast agencje regulacyjne jako każdą prawnie autonomiczną jednostkę powołaną przez władzę ustawodawczą w celu pomocy regulacji poszczególnych sektorów na szczeblu europejskim i pomagającą implementować politykę wspólnot europejskich. Można zatem stwierdzić, że Komisja nie wyjaśniła, dlaczego tak zwane agencje wykonawcze powinny być wykluczone z tej definicji, przez co wzmacnia to poczucie braku jasności i precyzji w stosunku do ogólnej definicji agencji<sup>8</sup>. Zastosowany podział agencji europejskich na agencje wykonawcze i agencje regulacyjne wynika z zadań, które realizują te podmioty. Agencje wykonawcze wykonują te zadania, które przyczyniają się do realizacji programu Unii Europejskiej. Ponadto podmioty te nie mogą dysponować uprawnieniami dyskrecjonalnymi, jeżeli chodzi o sposób wykonywania decyzji politycznych<sup>9</sup>. Natomiast agencje regulacyjne wykonują katalog podstawowych zadań, choć tylko niektóre z nich mają właściwe uprawnienia decyzyjne<sup>10</sup>. Odnosząc się do definicji zaproponowanych przez przedstawicieli doktryny, warto przytoczyć w tym miejscu definicję agencji wykonawczych UE, której autorami są S. Griller i A. Orator. Ich zdaniem, agencja to względnie niezależny, stale istniejący podmiot, posiadający osobowością prawną, wydzielony z wtórnego prawa unijnego i „obdarowany” specjalnymi zadaniami<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), dalej z.t.p.

<sup>7</sup> *Communication from the Commission, The operating framework for the European Regulatory Agencies*, COM 2002, nr 718, s. 3; M. Chamon, *EU agencies: does the „Meroni” doctrine make sense?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2010, v. 17, nr 3, s. 282 i n.

<sup>8</sup> Por. *Draft Interinstitutional Agreement on the operating framework for the European regulatory agencies*, COM 2005, nr 59, s. 6.

<sup>9</sup> Zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 212 i n.

<sup>10</sup> Zob. szerzej: J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 105–106.

<sup>11</sup> Zob. S. Griller, A. Orator, *Everything under control? The way forward for European agencies in the footsteps of the Meroni Doctrine*, „European Law Review” 2010, nr 35, s. 7.

Zamiar tworzenia oraz przekształcenia istniejących już agencji rządowych w agencje wykonawcze na kształt agencji wykonawczych UE wydaje się zatem pomysłem bezzasadnym i nietrafionym. Przede wszystkim dlatego, że podmioty te różnią się od siebie chociażby samą strukturą organizacyjną, zakresem przedmiotowym wykonywanych zadań, kompetencjami, czy też oddziaływaniem na politykę gospodarczą. Należy odnieść się negatywnie do stosowanych przez ustawodawcę zabiegów stawiania równości między określeniami „agencja rządowa” a „agencja wykonawcza”. W konsekwencji przyczynia się to do wprowadzenia do siatki pojęć prawa administracyjnego kolejnego pojęcia, bez dokonania jednoczesnego wyjaśnienia tych dwóch terminów. Negatywnie należy również ocenić ustanowione przez prawodawcę w ustawie o Agencji Mienia Wojskowego (AMW)<sup>12</sup> sformułowanie, że AMW jest agencją wykonawczą<sup>13</sup>, ponieważ nadal jest ona agencją rządową. Nasuwa się zatem pytanie o pozostałe agencje rządowe<sup>14</sup>, czy w świetle ostatnich poczynań ustawodawcy posiadają one nadal status agencji rządowych, czy może są już agencjami wykonawczymi i czy AMW jest wyłącznie agencją wykonawczą, czy jednak agencją rządową (ze względu na jej cechy), ale pod nazwą „agencja wykonawcza”?

Moim zdaniem, udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na powyżej zadane pytania jest niemożliwe, niemniej już w tym miejscu można wykazać brak konsekwencji w posługiwaniu się przez prawodawcę określeniem „agencja rządowa” i „agencja wykonawcza”. Dokonując analizy stenogramów sejmowych dotyczących prac nad rządowym projektem ustawy o AMW, należy zauważyć, że osoby powołane do przygotowania projektu ustawy używają tych pojęć zamiennie, nie dokonując ich rozróżnienia i stawiając znak równości między nimi. Oczywiście takie działanie jest niewłaściwe. Wiąże się to przede wszystkim – jak zostało wspomniane już wcześniej – z definiowaniem pojęć agencji rządowej oraz agencji wykonawczej. W tym konkretnym przypadku ewidentnie istnieje problem w przyjęciu jednej poprawnej definicji, która w pełni oddawałaby istotę i cechy Agencji Mienia Wojskowego. Według mnie, właściwe byłoby zarówno dla ustawodawcy, jak i przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego posługiwanie się określeniem „agencja rządowa”, tym samym wprowadzając je również w akcie prawnym powołującym ten podmiot.

Biorąc pod uwagę treść stenogramów sejmowych dotyczących projektu ustawy o AMW, należy stwierdzić, że Agencja ta powstała po pierwsze, ponieważ europejski i światowy rynek uzbrojenia zmieniał się na tyle, że wiele państw nie chce rozmawiać

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1322), dalej u.a.m.w.

<sup>13</sup> art. 5 ust. 1 u.a.m.w.

<sup>14</sup> Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Agencja Nieruchomości Rolnych.

o zakupie uzbrojenia z potencjalnym dostawcą, czyli z przedsiębiorcą, który jest producentem takiego uzbrojenia i dlatego to zadanie w określonym zakresie zostało jej przekazane; po drugie, dotychczasowa praktyka w innych krajach pokazuje, że stosują one metodę powoływania agencji rządowej, która w imieniu ministra obrony narodowej może obracać mieniem wojskowym i oferować je innym krajom w ramach umów między rządami. Zgodnie ze stanowiskiem ówczesnego Dyrektora Departamentu Polityki Zbrojeniowej MON generała Włodzimierza Nowaka przyjęcie powyższego rozwiązania zmierza do tego, żeby „Agencja Mienia Wojskowego była agencją wykonawczą ministra obrony narodowej. Stanowi o tym szczegółowo art. 57, w którym przyjęto, że na podstawie decyzji ministra wydanej w związku z zawarciem umowy pomiędzy rządami Agencja Mienia Wojskowego może być rządową agencją wykonującą zadania związane z realizacją tej umowy”<sup>15</sup>.

Przytoczone powyżej zdanie wypowiedziane przez generała Włodzimierza Nowaka stanowi przykład potwierdzający reprezentowane przeze mnie stanowisko na temat braku konsekwencji w stosowaniu pojęć agencji rządowej i agencji wykonawczej. Ponadto jak zostało wskazane, ze stenogramu sejmowego wynika, że utworzenie AMW jako nowego, nietypowego podmiotu w administracji publicznej podyktowane było tym, iż podobny model podmiotu funkcjonował już w innych systemach prawnych. Dlatego też postanowiono przenieść ten model na grunt polskiego prawa, jednocześnie uważając, że takie rozwiązanie powinno spotkać się z powodzeniem.

Formułując wnioski, należy jeszcze raz podkreślić, że tworzenie nowych podmiotów w administracji publicznej ma związek z kilkoma czynnikami. Po pierwsze, ogromny wpływ zarówno na utworzenie nowego podmiotu, jak i na zadania, które zostaną mu przydzielone, ma sytuacja gospodarcza, społeczna oraz polityczna nie tylko na poziomie polskim, ale także europejskim oraz globalnym. Po drugie, o jego strukturze organizacyjnej decyduje nie tylko prawodawca, ale także organ tego podmiotu, który jest wyodrębniany ze struktury organizacyjnej. Po trzecie, nietypowe podmioty w administracji publicznej wykonują zadania publiczne o specyficznym zakresie przedmiotowym, które mają wpływ na zaspokajanie potrzeb społeczeństwa. Po czwarte, sposób realizacji zadań przez te podmioty często odbiega od form prawnych, które są typowe dla podmiotów publicznych. Podmioty te korzystają w głównej mierze z prywatnoprawnych form działania, to jest z umów cywilnoprawnych. Po piąte, akty prawne regulujące działania tych podmiotów podlegają nieustannym nowelizacjom. Wynika to z faktu, że wpływ na funkcjonowanie tych podmiotów mają również akty UE, w których są sformułowane zobowiązania polskiego ustawodawcy co do zadań oraz gospodarki finansowej tych podmiotów.

<sup>15</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskmr/OBN-128>, Biuletyn nr 4731/VII [dostęp: marzec 2016]

W wyniku przeprowadzonej analizy zarówno poglądów polskiej doktryny prawa administracyjnego, jak i wybranych aktów prawnych uprawniony jest wniosek, że w obecnym stanie prawnym, podstawowe pojęcia prawa administracyjnego wymagają, niestety, aktualizacji. Innymi słowy mówiąc, prawo administracyjne (także administracja) powinno zostać dostosowane do wciąż zmieniających się potrzeb społeczeństwa, które w określony sposób narzucają państwu tworzenie nowych form organizacyjno-prawnych. W konsekwencji powstają organizacje (instytucje), które są pochodne od typowych podmiotów administracji publicznej, niemniej zawierające pierwiastek „nowości”. To czyni je podmiotami „nietypowymi”. Warto jednak zastanowić się nad celami ich tworzenia, które przyświecają ustawodawcy, ponieważ nie w każdym przypadku są one zasadne. Stąd też część organizacji (instytucji) od razu skazanych jest na niepowodzenie realizacji powierzonych im zadań bądź na mało efektywną działalność. Ważny zatem staje się aspekt harmonii występującej między państwem i jego systemem prawnym a zaspokajaniem potrzeb współczesnego społeczeństwa.

Warto również zastanowić się nad zagadnieniami ochrony interesu publicznego, ponieważ bardzo często nietypowe podmioty administracji publicznej korzystają z prywatnoprawnych form działania aniżeli z publicznoprawnych, które są typowe dla tego rodzaju podmiotów. Czy zatem korzystanie przez nietypowe podmioty administracji publicznej 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 podmioty te, jak też 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. Zastąpienie stosunku administracyjnoprawnego stosunkiem prawa prywatnego prowadzi do nieskuteczności kontroli administracyjnej. Mamy zatem do czynienia z obowiązywaniem 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 zysk<sup>16</sup>. I tak jest również w odniesieniu do nietypowych podmiotów w administracji publicznej, których istotę tworzenia należy określić jako „odpowiedź” państwa na wyzwania i oczekiwania społeczeństwa, choć czasami bez refleksji ze strony ustawodawcy.

---

<sup>16</sup> A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 369.

