ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 3844
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI CXIII
WROCŁAW 2018
DOI: 10.19195/0137-1134.113.3

AGNIESZKA GÓRNICZ-MULCAHY
Uniwersytet Wrocławski

AGENCJA RZĄDOWA JAKO PRACODAWCA

Abstrakt: Agencje rządowe to państwowe jednostki organizacyjne, które zostały powołane przez organy państwa do wykonywania administracji publicznej w konkretnej wyznaczonej dziedzinie. Występują one w różnych formach organizacyjno-prawnych, dostosowanych do wykonywanych przez nie zadań administracji publicznej. W artykule poruszona została problematyka odnosząca się do statusu agencji rządowych jako pracodawcy publicznego zatrudniającego pracowników. Omawiane zagadnienia uwzględniają szczególną zależność w postaci podporządkowania agencji organom naczelnym. Istotną kwestią jest też sposób ich funkcjonowania w zakresie prawa pracy. Agencje działają bowiem za pomocą organów funkcjonujących w ramach wyznaczonych prawem struktur wewnętrznych.

Słowa kluczowe: agencja rządowa, osoba pełniąca funkcję organu, pracodawca

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Wśród podmiotów administrujących oprócz organów administracji publicznej i zakładów publicznych należy wymienić także podmioty wykonujące zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność[1]. Do tej grupy należą agencje. Na gruncie prawa administracyjnego przez agencje rozumie się państwowe jednostki organizacyjne usytuowane na szczeblu centralnym, które zostały powołane przez organy państwa do wykonywania administracji publicznej w konkretnej wyznaczonej dziedzinie[2]. Natomiast w literaturze do określenia tych podmiotów używa się też terminów „agencje rządowe", „agencje państwowe", „rządowe agencje gospodarcze". Niewątpliwie ich byt i funkcjonowanie uzasadnione jest koniecznością dostosowania form organizacji do zmieniających się zadań administracji publicznej. Wpływa to w konsekwencji na ich status prawny,

[1] R. Michalska-Badziak, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii o orzecznictwie*, red. M. Sthal, Warszawa 2013, s. 278.

[2] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 205.

© for this edition by CNS

który może być różny. Natomiast w celu zwiększenia efektywności i kreatywności w dążeniu do realizacji zadań publicznych forma organizacyjno-prawna agencji łączy w sobie formy publiczno- i prywatnoprawne[3]. Nie zmienia to jednak faktu, że mogą one powstać w wyniku zastosowania jednego z określonych trybów. Agencje tworzone są bowiem na podstawie ustawy lub zakładane przez naczelne organy administracji państwowej w formie organu centralnego, państwowej jednostki organizacyjnej lub spółki akcyjnej, do wykonywania zadań państwa w zakresie udzielonych jej kompetencji i pełnomocnictw[4]. Oznacza to, że agencja może przybrać jedną z trzech przewidzianych postaci: centralnego organu administracji państwowej, państwowej osoby prawnej lub jednoosobowej spółki Skarbu Państwa.

Natomiast na gruncie prywatnoprawnym termin „agencja" odnoszony jest do instytucji umowy cywilnej i oznacza jeden z jej rodzajów, a mianowicie umowę agencyjną regulowaną przepisami kodeksu cywilnego (art. 758–764 k.c.).

Agencje rządowe jako forma realizacji określonych zadań publicznych znajdują zastosowanie w aparacie administracyjnym, w różnych obszarach spraw. Z perspektywy poruszanej problematyki istotne jest też to, że agencje podporządkowane są organom poziomu rządowego (z reguły ministrom działowym) i działają za pomocą organów funkcjonujących w ramach wyznaczonych prawem struktur wewnętrznych[5].

Natomiast w nauce prawa administracyjnego, właśnie z powodu wielości agencji oraz ich niejednorodności, wyodrębnia się agencje w znaczeniu szerokim i w znaczeniu wąskim[6]. Jest to jeden z możliwych przyjętych podziałów. W znaczeniu szerokim agencje to kategoria jednostek organizacyjnych o takim statusie prawnym, jak aparat pracy organu administracji publicznej (urząd administracyjny), spółka prawa handlowego czy państwowa osoba prawna. W znaczeniu zaś wąskim agencje to państwowe osoby prawne realizujące zadania publiczne[7]. Dla podjętej w niniejszym artykule problematyki dotyczącej agencji jako pracodawcy bardziej użyteczne będzie oczywiście ujęcie szersze.

---

[3] I. Lipowicz, [w:] M. Kallas *et al*., *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 237.

[4] Tak J. Niczyporuk, *Rządowe agencje gospodarcze*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 339.

[5] J. Jagielski, *Status prawny agencji i ich miejsce w 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, s. 65.

[6] A. Wiktorowska, P. Wajda, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 412–413.

[7] *Ibidem*.

© for this edition by CNS

PRACODAWCA BĘDĄCY JEDNOSTKĄ ORGANIZACYJNĄ

Bez względu na formę organizacyjno-prawną, z wyjątkiem spółki prawa handlowego, publicznoprawny status agencji, z racji przypisanego im celu w postaci realizacji zadań publicznych, determinuje również ich status pracodawcy publicznego. Podmioty te bowiem, działając w sferze publicznej, są finansowane z publicznych funduszy, co wpływa na zakres ich samodzielności. W odróżnieniu od pracodawców prywatnych nie będą mogły w nieskrępowany sposób kształtować uprawnień pracowniczych. Jednak dopuszczalną podstawą zatrudnienia, w zależności od regulacji przewidzianych w aktach określających ustrój i funkcjonowanie agencji, oprócz umowy o pracę będzie również powołanie. To ostatnie znajdzie zastosowanie szczególnie w odniesieniu do osób zarządzających — prezesów, dyrektorów. Źródłem funkcjonowania agencji są normy prawa administracyjnego przede wszystkim, ze względu na określenie struktury i zasad organizacji, ale także na wskazanie sfery kompetencji i zadań. Najwyraźniej jest to widoczne w podległości hierarchicznej (podporządkowaniu hierarchicznym) organów wykonawczych i zarządzających agencjami naczelnym organom administracji — Prezesowi Rady Ministrów lub *in concreto* właściwemu ministrowi. Te podmioty, w różnym układzie zależności, uprawnione są bowiem do powoływania i odwoływania prezesów, dyrektorów, szefów agencji.

Natomiast w zakresie podmiotowym, zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 3 k.p., pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Ponadto, co istotne w prowadzonej analizie, pracodawcą nie jest Skarb Państwa, posiadający przymiot osoby prawnej, lecz jednostki organizacyjne, którym obowiązujące przepisy prawa przyznają zdolność do zatrudniania pracowników we własnym imieniu (państwowe jednostki organizacyjne). Na gruncie prawa pracy konieczne będzie zatem określenie, czy agencje wypełniają jedną ze wskazanych form organizacyjnych pojęcia pracodawcy i kto będzie podmiotem uprawnionym do reprezentacji pracodawcy, zgodnie z art. 3^1 § 1 k.p. Mając zatem na względzie jedną z dopuszczalnych form, w jakich tworzone są agencje, możemy, zgodnie z obowiązującymi przepisami, wskazać następujące grupy podmiotów będących w aspekcie tej definicji pracodawcami:

— urzędy administracji rządowej: agencje, w których prezesi mają status centralnych organów administracji państwowej, a agencja występuje jako aparat pracy tych organów (urząd), status taki ma Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu[8] oraz Państwowa Agencja Atomistyki[9];

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

[9] Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 576).

© for this edition by CNS

— państwowe osoby prawne: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[10], Agencja Mienia Wojskowego[11], Polska Agencja Kosmiczna[12], Polska Agencja Żeglugi Powietrznej[13], Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej[14], Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości[15], Agencja Rezerw Materiałowych[16], Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji[17];

— jednoosobowe spółki Skarbu Państwa: Polska Agencja Prasowa[18] S.A.

Wyjątkiem od tego podziału jest Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, która nie jest osobą prawną, lecz państwową jednostką budżetową[19].

Już na pierwszy rzut oka można zauważyć, że z tego zestawienia wyłania się obraz niejednolitej pod względem statusu prawnego grupy pracodawców, mimo ustawowych (a także statutowych) podstaw funkcjonowania. Agencje w pierwszej z wymienionych grup, będąc wyodrębnioną strukturą, mają status prawny urzędów administracyjnych[20], co oznacza, że na gruncie prawa pracy będą występować w formie jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Do tej kategorii należy również zaliczyć agencję, która funkcjonuje w obrocie jako państwowa jednostka budżetowa. Co do zasady należy przyjąć, że w definicji pracodawcy wynikającej z art. 3 k.p. mieszczą się jednostki organizacyjne prawa publicznego, w tym występujące w opisie definicyjnym agencji — państwowe jednostki organizacyjne. Natomiast wciąż pozostaje aktualne pytanie o zakres pojęciowy terminu „jednostka organizacyjna". W prawie cywilnym wśród jednostek organizacyjnych, poza osobami prawnymi, występują jednostki organizacyjne, którym przepis szczególny przyznaje zdolność prawną i do których stosujemy

---

[10] Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2137).

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

[12] Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 759).

[13] Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1967).

[14] Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1530).

[15] Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 110).

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

[17] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1938).

[18] Ustawa z dnia 31 lipca 1997 r. o Polskiej Agencji Prasowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 643).

[19] Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 487).

[20] Zob. art. 3 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

© for this edition by CNS

w związku z tym odpowiednio przepisy o osobach prawnych (art. 33^1 k.c.), oraz jednostki organizacyjne, którym zdolność prawna nie jest przyznawana. Do tych ostatnich doktryna zalicza państwowe jednostki organizacyjne[21]. W konsekwencji jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej nie mogą występować w obrocie mimo określonego stopnia zorganizowania i oparcia w ustawie. Nie oznacza to jednak, że na gruncie prawa pracy nie mogą występować jako strona stosunków pracy. Agencje występujące w postaci urzędów administracyjnych są wyodrębnionymi organizacyjnie jednostkami, które mają ustawowo zagwarantowany stopień zarówno autonomii, jak i samodzielności finansowej. Są przy tym dysponentem oddanego im do zarządu majątku oraz przydzielonych środków finansowych. Tym samym, zważywszy na zarządczą koncepcję pracodawcy wyrażoną w art. 3 k.p., można agencjom funkcjonującym pod postacią urzędów przypisać status pracodawcy, to jest podmiotów, które zatrudnionym tam pracownikom organizują procesy pracy i zarządzają majątkiem. Spełniają bowiem wymogi ogólnie stawiane jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej, w postaci wyodrębnionej normatywnie i organizacyjne struktury, określonego sposobu kierowania należących do ich właściwości spraw oraz posiadania wyodrębnionego majątku i zapewnionego finansowania, choćby w najwęższym zakresie w postaci prawa do dysponowania określonymi środkami finansowymi, a przede wszystkim mają zdolność do zatrudniania pracowników we własnym imieniu.

Podsumowując, na gruncie prawa pracy pojęcie „urząd administracji" należy odnosić do pojęcia pracodawcy. Tym samym agencja rządowa funkcjonująca w postaci urzędu administracji, z racji tego, że jest jednostką organizacyjną Skarbu Państwa (*statio fisci*) działającą w jego strukturach oraz ma zdolność do zatrudniania pracowników w swoim imieniu, wynikającą z przepisów o ustroju i organizacji agencji, może być uznana w świetle art. 3 k.p. za pracodawcę.

Drugim rodzajem agencji — przeważającym pod względem liczebności — są państwowe osoby prawne. W tej grupie status pracodawcy otrzymają jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, będące własnością Skarbu Państwa, które zatrudniają pracowników. W tej grupie jednostek podstawową zasadą jest, że każda osoba prawna jest pracodawcą zatrudnionych w niej pracowników. Odstępstwem zaś jest, jeśli na podstawie przepisów regulujących ustrój osoby prawnej dla niektórych pracowników pracodawcą ustanawia się którąś z jej jednostek składowych[22]. Natomiast mimo osobowości prawnej[23] pracodawcą nie jest Skarb Państwa, co wynika z faktu, że nie jest on — jako fikcja prawna — jednostką organizacyjną. Innymi słowy zarządcza formuła pracodawcy przyjęta na

[21] A. Kidyba, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz, część ogólna*, red. A. Kidyba, t. 1, Warszawa 2012, komentarz bieżący do art. 33.

[22] Wyrok SN z dnia 6 listopada 1991 r., I PRN 47/91, OSP 1992, nr 7, s. 320, Legalis.

[23] Osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną (art. 33 k.c.).

© for this edition by CNS

gruncie polskiego prawa pracy przyznaje przymiot podmiotowości prawnej w zakresie zatrudniania pracowników sfery publicznej jednostkom organizacyjnym Skarbu Państwa.

Agencje jako państwowe osoby prawne swoją właściwością miejscową obejmują obszar całego kraju. Natomiast z reguły mają rozbudowaną strukturę, co powoduje, że oprócz centrali agencji wyodrębnione zostały ich oddziały regionalne działające na przykład w każdym województwie, a nadto inne, mniejsze jednostki, jak biura powiatowe[24]. W tej sytuacji powstaje pytanie, czy wewnętrzne jednostki organizacyjne będą miały przymiot pracodawcy. W szerszym aspekcie powstaje także pytanie, czy na gruncie procesowym tak wydzielone jednostki organizacyjne będą miały zdolność sądową i procesową. W sprawach z zakresu prawa pracy zdolność sądowa i procesowa powiązana jest z podmiotowością w zakresie zatrudniania pracowników (art. 460 § 1 k.p.c.). Innymi słowy podmiot, który nie ma osobowości prawnej ani nie jest pracodawcą, czyli jednostką organizacyjną zatrudniającą pracowników (art. 3 k.p.), nie ma zdolności sądowej ani procesowej w sprawach z zakresu prawa pracy[25]. W analizowanych przypadkach sprawa wydaje się jednoznaczna, gdy przepisy ustaw określających ustrój i funkcjonowanie agencji przewidują wprost, że to Agencja jako państwowa osoba prawna jest pracodawcą w stosunku do pracowników zatrudnionych w jej oddziałach, a nie oddziały regionalne. Taka regulacja została ustanowiona na przykład odnośnie do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zgodnie z art. 11 ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Agencja jest pracodawcą w stosunku do pracowników zatrudnionych w Centrali Agencji, oddziałach regionalnych oraz biurach powiatowych. Natomiast w przypadku braku takiego normatywnego rozwiązania do oceny, czy konkretna wewnętrzna jednostka organizacyjna uzyska status pracodawcy, konieczne będzie zweryfikowanie, czy występują elementy niezbędne w postaci wyodrębnienia organizacyjnego, finansowego i przede wszystkim, czy istnieje umocowanie do zatrudniania pracowników we własnym imieniu wynikające z przepisów o ustroju i organizacji agencji lub też z regulacji wewnętrznych danego podmiotu (na przykład statutu). Przy uznaniu danego podmiotu (jednostki organizacyjnej) za pracodawcę należy podkreślić, że ma on pełnię zdolności w zakresie stosunku pracy, w tym zdolność sądową i procesową w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 460 § 1 k.p.c.).

Ostatnią wymienioną formą, w jakiej tworzone są agencje, jest spółka prawa handlowego. Agencje prowadzące działalność w formie spółki prawa handlowego działają na podstawie norm prawa prywatnego, a nie publicznego. Ma to dalsze konsekwencje w sferze zatrudnienia. Przykładowo, pojęcie „powołanie" ma odniesienie jedynie do powierzenia funkcji organizacyjnej i w obszarze spółek ogranicza się wyłącznie do sfery członkostwa w zarządzie spółki i innych organach.

[24] Zob. art. 9 ust. 1 ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

[25] Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2004 r., I PK 135/04, LEX 152368.

© for this edition by CNS

Natomiast zatrudnienie członków zarządów spółek prawa handlowego jest przedmiotem odrębnego stosunku prawnego — stosunku zatrudnienia. Wejście w życie kodeksu spółek handlowych[26] spowodowało bowiem, że dotychczasowe stosunki pracy z powołania członków zarządów spółek zostały przekształcone w umowne stosunki pracy. Aktualne natomiast pozostają wątpliwości powstałe w kontekście art. 210 § 1 k.s.h., które dotyczą czynności prawnych z zakresu prawa pracy dokonywanych wobec członka zarządu. Problematyka ta jednak wykracza poza ramy tego opracowania.

REPREZENTACJA PRACODAWCY — OSOBA LUB ORGAN ZARZĄDZAJĄCY

Artykuł 3^1 w § 1 k.p. stanowi, że za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostka albo inna wyznaczona do tego osoba. Agencje jako wyodrębnione podmioty prawne działają przez swoje organy. Mając zaś na względzie strukturę organizacyjną agencji, należy zauważyć, że organami wykonawczymi i zarządzającymi agencji mogą być ich prezesi[27], szefowie[28] czy dyrektorzy[29], którzy w świetle prawa uprawnieni są do ich reprezentacji, a na gruncie prawa pracy do dokonywania czynności z tego zakresu (art. 3^1 k.p.). Organy agencji przynależących do dwóch pierwszych z wymienionych grup — urzędów administracyjnych i państwowych osób prawnych — w postaci prezesów, szefów i dyrektorów powoływane są przez Prezesa Rady Ministrów, samodzielnie bądź na wniosek właściwego ministra lub przez właściwego ministra. Procedura powołania organu wykonawczo-zarządzającego agencji może być poprzedzona normatywnym wymogiem przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru[30]. Niewątpliwie uprawnienia Prezesa Rady Ministrów do powoływania i odwoływania prezesów agencji wskazują na ścisłe powiązanie tychże z administracją publiczną. Innymi słowy w sferze publicznej zostały umiejscowione relacje z organem nadzorującym (organem naczelnym), w związku z desygnacją na stanowisko (aktem powierzenia

[26] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1577).

[27] Zob. art. 29 ustawy o rezerwach strategicznych, art. 8 ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, art. 6 ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, art. 7 ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej, art. 10 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego, art. 8 ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, art. 109 ustawy Prawo atomowe, art. 31o ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

[28] Zob. art. 3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

[29] Zob. art. 3 ustawy o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej, art. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

[30] Tak na przykład art. 31p ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

© for this edition by CNS

stanowiska) lub utraty tegoż stanowiska (aktem odwołania), jak też odpowiedzialności.

Zważywszy na kryterium usytuowania organu właściwego do powołania piastuna organu agencji, należy pamiętać, że organ ten znajduje się poza strukturą jednostki organizacyjnej (urzędu) będącej podmiotem, w którym powołany kandydat do pełnienia funkcji organu wykonawczo-zarządzającego agencji zostanie zatrudniony jako pracownik. Powstaje bowiem wątpliwość, czy ze względu na treść art. 3^1 k.p. Prezes Rady Ministrów (właściwy minister) jest „inną wyznaczoną osobą" umocowaną przepisami prawa — przepisami regulującymi tryb powołania organów agencji (prezesów, szefów, dyrektorów). Semantyka art. 3^1 k.p. może sugerować, że podmiotem uprawnionym do dalszego umocowania „innej wyznaczonej osoby" do dokonywania czynności i działań z zakresu prawa pracy jest osoba lub organ zarządzający podmiotem zatrudniającym. Twierdzeniu takiemu zaś przeczą przepisy ustaw określających ustrój i funkcjonowanie agencji, które wprost przyznają uprawnienie do dokonania tego rodzaju czynności Prezesowi Rady Ministrów lub właściwemu ministrowi. W szerszej perspektywie oznacza to, że z racji różnorodności form organizacyjnych, w jakich funkcjonują pracodawcy, umocowanie do wyznaczenia „innej osoby" uprawnionej w imieniu pracodawcy do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy może wynikać wprost z obowiązujących przepisów prawa, a nie tylko być pochodną czynności osoby lub organu zarządzającego. Wzmocnieniem przedstawionej tezy jest również sama istota instytucji powołania. Przewiduje ona bowiem, że akt powołania do pełnienia funkcji organu agencji nie pochodzi od podmiotu zatrudniającego (pracodawcy), lecz od organu zewnętrznego (organu naczelnego), usytuowanego poza jego strukturą. Tym samym organem administracji publicznej wyposażonym w kompetencję powołania prezesa, szefa czy dyrektora agencji rządowej, realizowaną przez złożenie władczego oświadczenia woli w tym zakresie, jest Prezes Rady Ministrów lub właściwy minister. Akt powołania w wymiarze powierzającym stanowisko dokonywany jest zatem w imieniu organu powołującego. Dzieje się tak dlatego, że organ naczelny jest pierwotnie kompetentny do powierzenia omawianego stanowiska. W konsekwencji należy przyjąć, że powierzenie funkcji jest więc czynnością, która zarówno nie mieści się w zakresie więzi prawnej wyznaczonej treścią stosunku pracy, jak i nie wchodzi w zakres pierwotnej kompetencji pracodawcy[31]. Na marginesie należy dodać, że chociaż powołanie piastuna organu należy do wyłącznej kompetencji premiera lub właściwego ministra, okoliczność ta nie czyni ich pracodawcą. Pracodawcą w tym przypadku jest jednostka organizacyjna, a rola organu naczelnego w zakresie dokonywania wobec piastuna organu czynności z zakresu prawa pracy sprowadza się jedynie do działania w roli przedstawiciela ustawowego jednostki organizacyjnej — pracodawcy publicznego (państwowego).

[31] T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 34.

© for this edition by CNS

W sferze zaś zobowiązaniowej jednostka organizacyjna będąca pracodawcą, w zakresie nawiązania i rozwiązania więzi pracowniczej z osobą pełniącą funkcję organu wykonawczo-zarządzającego agencji, działa za pośrednictwem organu naczelnego jako przedstawiciela ustawowego pracodawcy. Oznacza to, że akt powołania dokonany przez organ naczelny, w sferze obligacyjnej, traktowany jest jako oświadczenie woli podmiotu powołującego, złożone w imieniu i na rzecz pracodawcy, ze skutkiem w postaci nawiązania stosunku pracy na podstawie powołania. Natomiast już w dalszych relacjach podmiotem uprawnionym do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy, zgodnie z art. 3^1 k.p., będzie powołany prezes, szef lub dyrektor agencji. Jest on bowiem zwierzchnikiem służbowym wszystkich pozostałych pracowników zatrudnionych w urzędzie.

Podsumowując ten wątek, należy podkreślić, że powołanie do pełnienia funkcji organu agencji jest aktem o dwojakim charakterze. Z jednej strony powierza określoną przepisami prawa funkcję publiczną, prowadząc tym samym w sferze organizacyjnej do powstania stosunku zależności służbowej między osobą powołaną do pełnienia funkcji a organem powołującym (Prezesem Rady Ministrów, właściwym ministrem). Z drugiej, w dalszej konsekwencji, jest aktem prowadzącym do nawiązania stosunku pracy między osobą powołaną a pracodawcą (jednostką organizacyjną, w której ma ona objąć stanowisko). Oznacza to, że w sferze obligacyjnej akt ten tworzy podstawę nawiązania pozaumownego stosunku pracy prezesa, dyrektora agencji. Skutek ten nie zaistnieje w odniesieniu do szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu z racji łączącej ich zależności służbowej, która *a priori* została wyłączona z paradygmatu zatrudnienia pracowniczego.

REALIZACJA UPRAWNIEŃ KIEROWNICZYCH PRACODAWCY

Konstrukcja stosunku pracy, wyznaczona treścią art. 22 § 1 k.p., ma charakter normatywny. Artykuł ten określa przede wszystkim podstawowe cechy stosunku pracy, a także wyznacza jego legalny wzorzec. Mając to na względzie, należy przyjąć, że stosunek pracy jest stosunkiem obligacyjnym między dwiema stronami, w którym pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju pod kierownictwem pracodawcy, a pracodawca zobowiązuje się do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Przedstawiona konstrukcja pozwala na wskazanie dwóch cech prymarnych. Jest to cecha kierownictwa pracodawcy (podporządkowanie pracownika) i odpłatność świadczonej pracy.

Pojęcie „kierownictwo pracodawcy" należy interpretować w kontekście przepisów kodeksu pracy regulujących uprawnienia pracodawcy do wyznaczania określonego zachowania pracownikowi w przedmiocie świadczenia pracy. Ściślej rzecz ujmując, zakres tego pojęcia wyznaczają przepisy regulujące obo-

© for this edition by CNS

wiązki pracownika, polegające na stosowaniu się do działań (poleceń) pracodawcy wyznaczających mu określone zachowanie w zakresie wykonywania pracy (art. 100 § 1 k.p.)[32]. Można zatem przyjąć, że kierownictwo pracodawcy realizowane jest w wyniku czynności kierowniczego stosowania prawa pracy, czyli przez czynności kierownicze[33]. W literaturze przyjmuje się, że stanowią one szczególny rodzaj jednostronnych czynności prawnych pracodawcy, w których wyniku powstają po stronie pracownika obowiązki i uprawnienia. Polecenie dotyczące pracy jest zatem prawną formą czynności kierowniczej określaną mianem dyrektywnej[34]. Natomiast uchybienie obowiązkowi wykonania polecenia zagrożone jest w prawie pracy odpowiedzialnością pracowniczą. Przenosząc te uwagi na grunt omawianej problematyki, należy uwypuklić, że między stosunkami pracy opartymi na podstawie umowy o pracę a stosunkami opartymi na podstawie powołania występują znaczące różnice, które dotyczą różnych aspektów, w tym stopnia podporządkowania pracowniczego.

Mając to na względzie, trzeba pamiętać, że powołanie, w formie aktu powołania, konkretnej osoby do pełnienia funkcji organu agencji nie jest dokonywane przez podmiot zatrudniający (pracodawcę), lecz przez podmiot zewnętrzny, którym jest organ naczelny, a który usytuowany jest poza strukturą pracodawcy. Prezes Rady Ministrów lub właściwy minister, jako organ naczelny, w procedurze powołania organu wykonawczo-zarządzającego agencji został upoważniony właściwymi przepisami prawa do powierzenia określonemu kandydatowi przedmiotowego stanowiska, a akt powołania będzie wyznaczał ramy stosunku podporządkowania piastuna organu — organowi wyższemu. Dzieje się tak przez określenie pozycji prawnej strony tego stosunku (osoby powołanej do pełnienia funkcji) względem organu powołującego. Ponadto należy pamiętać, że relacja między ministrami a agencjami rządowymi ujmowana jest w przepisach prawnych w zasadzie w kategoriach podległości oznaczającej ścisłe więzi o charakterze podporządkowania lub poddania nadzorowi agencji organowi naczelnemu. Powstaje zatem pytanie, czy w stosunkach pracy prezesów i dyrektorów agencji występuje cecha kierownictwa pracodawcy lub zrównana z nią w zakresie pojęciowym cecha podporządkowania pracowniczego. W tej płaszczyźnie należy rozważyć, czy hierarchiczny nadzór Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra nad osobą pełniącą funkcję organu agencji spełnia warunki niezbędne do zakwalifikowania tego rodzaju zależności jako cechy stosunku pracy w postaci kierownictwa pracodawcy. Natomiast zakres i środki nadzoru organów naczelnych nad prezesami i dyrektorami stojącymi na czele agencji zostały określone przepisami ustaw ustrojowych. Innymi słowy, czy wyznaczony przepisami ustrojowymi stosunek zależności — nadrzędności i podporządkowania między organem naczelnym a pre-

[32] Z. Kubot, *Stosunek pracy*, [w:] *Prawo pracy. Zarys wykładu*, red. H. Szurgacz, Warszawa 2017, s. 85.

[33] J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 74.

[34] *Ibidem*.

© for this edition by CNS

zesem (dyrektorem), a tym samym sprawowanie przez ten organ kierownictwa, może być kwalifikowany jako element konstrukcji stosunku pracy wyznaczony paradygmatem zawartym w art. 22 § 1 k.p. W dużym uproszczeniu[35] można zatem postawić pytanie, czy występująca na gruncie prawa administracyjnego relacja podległości hierarchicznej odpowiada relacji pracowniczego podporządkowania. Nie wchodząc w szczegóły, wydaje się, że przewidziana w paradygmacie zatrudnienia pracowniczego relacja kierownictwa, w przedstawionym układzie, będzie realizowała się przede wszystkim w prawie powołania i odwołania osoby pełniącej funkcję organu agencji. W kompetencji Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra leży bowiem powołanie prezesa lub dyrektora agencji. Te same podmioty są uprawnione do odwołania wskazanych osób z pełnionych funkcji. W niektórych regulacjach powołanie osoby do pełnienia funkcji prezesa lub dyrektora agencji poprzedzone jest koniecznością przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru[36]. Wówczas powołanie może nastąpić spośród kandydatów, którzy zostali wyłonieni w przewidzianym trybie. Tak jest w wypadku powołania prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, który powoływany jest przez ministra właściwego do spraw zdrowia spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru[37]. Bardziej skomplikowany system powołania osoby stojącej na czele agencji przewiduje ustawa o Polskiej Agencji Kosmicznej, zgodnie z którą jej prezes jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród osób wyłonionych w otwartym i konkurencyjnym naborze — po zasięgnięciu opinii Rady Agencji, ministra właściwego do spraw gospodarki, Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw nauki — na pięcioletnią kadencję[38]. Natomiast dyrektor Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych powoływany jest przez ministra właściwego do spraw zdrowia, spośród osób wyłonionych w otwartym i konkurencyjnym naborze. Minister właściwy do spraw zdrowia również odwołuje dyrektora agencji[39]. Taki sam tryb został przewidziany w wypadku Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, który powoływany jest przez ministra właściwego do spraw gospodarki, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Minister właściwy do

[35] Na gruncie prawa administracyjnego rozróżnia się pojęcia „podległość" i „nadzór". Ideą podległości hierarchicznej jest określenie sfery zależności, ideą nadzoru zaś — określenie sfery samodzielności. Więcej J. Jeżewski, *Podległość hierarchiczna w administracji. Zarys problematyki*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski *et al*., Warszawa 2009, s. 106.

[36] Tryb taki przewiduje art. 109 ustawy prawo atomowe, art. 29 ustawy o rezerwach strategicznych. W ostatnim z wymienionych przykładów Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych powołuje Prezes Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw energii.

[37] Art. 31p ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

[38] Art. 8 ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej.

[39] Art. 3 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

© for this edition by CNS

spraw gospodarki również go odwołuje[40]. Co do zaś szefów ABW i AW ich powołanie i odwołanie przez Prezesa Rady Ministrów następuje po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych[41]. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych[42]. Prezesa Agencji Mienia Wojskowego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Obrony Narodowej[43]. Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw transportu[44]. Dyrektora Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego[45]. Mając to na względzie, można podać w wątpliwość, czy wobec tej grupy zatrudnionych wykonywane jest kierownictwo pracodawcy w rozumieniu art. 22 § 1 k.p. Poza organami naczelnymi uprawnionymi do powołania i odwołania osoby pełniącej funkcję organu agencji trudno wskazać inne podmioty, które mogłyby realizować kompetencje kierownicze w stosunku do osób zarządzających. Nie ma również możliwości wyodrębnienia instrumentów ku temu niezbędnych, sprowadzających się do podporządkowania pracowników pełniących funkcję organów wykonawczo-zarządzających, na przykład w odniesieniu do przedmiotu wykonywanej przez nich pracy, wyznaczania czasu i miejsca pracy, korzystania przez pracodawcę z uprawnień represyjnych w ramach stosunku pracy (odpowiedzialność porządkowa)[46]. To, że brakuje pełnego zestawu cech charakterystycznych dla klasycznego podporządkowania pracowniczego, jednak nie daje podstaw do wyłączenia tej grupy osób z paradygmatu zatrudnienia pracowniczego. Prezesów i dyrektorów agencji ze względu na ich usytuowanie w hierarchii można porównać w statusie pracowniczym do osób zarządzających zakładem pracy w imieniu pracodawcy. Można przyjąć, że stosunki pracy tej grupy pracowników, z powodu specyfiki ich uregulowania, nie spełniają kryterium kierownictwa pracodawcy, a przynajmniej istnieje co do tego wątpliwość. Do pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy należy zaliczyć też osoby kierujące jednoosobowo zakładem pracy. Są to pracownicy, którzy jednoosobowo w imieniu pracodawcy zarządzają zakładem pracy jako całością, wykonując tym samym kompetencje kierownicze wobec wszystkich pozostałych pracowników zatrudnionych przez danego pracodawcę.

---

[40] Art. 10 ustawy o Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.
[41] Art. 14 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.
[42] Art. 8 ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.
[43] Art. 11 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego.
[44] Art. 6 ust. 3 ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.
[45] Art. 6 ustawy o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej.
[46] *Ibidem*.

© for this edition by CNS

Natomiast na innej płaszczyźnie można wskazać na kierownicze uprawnienie organu naczelnego do wydania statutu agencji. Aktem wewnętrznym określającym organizację agencji i tryb jej działania będzie co do zasady statut. Na podstawie obowiązujących przepisów statuty nadawane są agencjom rozporządzeniem ministrów kierujących tym działem administracji publicznej, do którego włączona jest dana agencja[47].

PODSUMOWANIE

Zatrudnienie pracowników w agencjach rządowych jest niejako zadaniem ubocznym, koniecznym do realizacji celu nadrzędnego, mianowicie realizacji zadań ze sfery spraw publicznych. Agencje, będąc podmiotami publicznymi ze względu na istotę przypisanych im zadań i funkcji do pełnienia, kwalifikowane są jako pracodawcy publiczni. To z kolei determinuje dalsze nietypowe zależności. Istotne jest też ich usytuowanie organizacyjne. Kierownicza rola organów naczelnych, w postaci nadrzędności lub nadzoru sprawowanego nad agencjami, będzie wyrażała się w nadawaniu statutów oraz kreowaniu obsad personalnych na stanowiska kierownicze w agencjach: prezesów, szefów i dyrektorów tychże oraz ich zastępców. W ostatnim z wymienionych zakresów funkcja kierownicza organu naczelnego w przedstawionej postaci wydaje się zbieżna z funkcją kierowniczą pracodawcy, regulowaną przepisami prawa pracy. To zaś daje asumpt do twierdzenia, że mimo niewystępowania w modelowym ujęciu konstrukcyjnej cechy stosunku pracy, jaką jest podporządkowanie pracownicze kierownictwu pracodawcy, agencje będą w tym układzie miały status pracodawcy wobec osób powołanych do pełnienia funkcji prezesa lub dyrektora agencji. Natomiast ich zatrudnienie będzie pozaumownym zatrudnieniem pracowniczym w rozumieniu art. 22 § 1 k.p.

Trudno jednak dopatrzyć się podległości polegającej na wykonywaniu poleceń pracodawcy, jako że podległość poleceniom pracodawcy w tym układzie nie występuje.

GOVERNMENT AGENCIES PERFORM PUBLIC TASKS ON THEIR OWN BEHALF AND ON THEIR OWN RESPONSIBILITY

Summary

In the broad meaning, government agencies have the status of an administrative office, a commercial law company or a state legal entity. This means that government agencies are employers which operate in the public sphere. They are separate legal entities, that are represented by their

[47] A. Wiktorowska, P. Wajda, *op. cit.*, s. 406.

© for this edition by CNS

bodies. Executive organs and managers of the agency may be their Presidents, Chiefs or Directors who are legally authorized to represent them and, on the basis of labour law, to perform activities in this field (Article 3^1 of the Labour Code). The public administration body, equipped with the competence to appoint the President, the Chief or the Director of a government agency is the Prime Minister or the competent minister. This means that the appointment of a specific person to perform the function of the agency's body is not made by the employing entity (i.e. the employer), but by an external entity, which is the primal body located outside the employer's structure.

Keywords: government agency, employer, the administration body

BIBLIOGRAFIA

Jagielski J., *Status prawny agencji i ich miejsce w 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.

Jeżewski J., *Podległość hierarchiczna w administracji. Zarys problematyki*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski *et al*., Warszawa 2009.

Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1995.

Kidyba A., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz, część ogólna*, red. A. Kidyba, t. 1, Warszawa 2012, komentarz bieżący do art. 33.

Kubot Z., *Stosunek pracy*, [w:] *Prawo pracy. Zarys wykładu*, red. H. Szurgacz, Warszawa 2017.

Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.

Lipowicz I., [w:] M. Kallas *et al*., *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.

Michalska-Badziak R., [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii o orzecznictwie*, red. M. Sthal, Warszawa 2013.

Niczyporuk J., *Rządowe agencje gospodarcze*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000.

Wiktorowska A., Wajda P., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

© for this edition by CNS