

Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej

Przejdź do produktu na www.ksiegarnia.beck.pl

Przedmowa

Proces uagencjyniania (*agencification*)¹ administracji publicznej w Polsce rozpoczął się pod koniec lat 80. ubiegłego wieku. Agencje stały się nową formą organizacji administracji publicznej w polskim systemie prawnym. Ich tworzenie wynikało przede wszystkim z potrzeby dostosowania się państwa do nowych zadań publicznych. Agencje powoływane były w celu przeprowadzenia procesów innowacyjnych, prywatyzacyjnych oraz modernizacyjnych, głównie w dziedzinie rolnictwa i obronności. Niektóre z nich² powstały w wyniku przekształcenia działającej już formy organizacyjnej, tj. z jednostek organizacyjnych urzędów ministerialnych. Nie istnieje jeden model agencji, ponieważ podmioty, które zalicza się do nich, są zróżnicowane pod względem prawnej formy organizacyjnej oraz sposobu ich tworzenia. Mimo tego można wskazać, że podmioty te łączą dwie wspólne cechy: powoływanie przez organy państwowe oraz powiązania organizacyjne i funkcjonalne organów agencji z naczelnymi bądź centralnymi organami administracji publicznej³. Wśród agencji należy wyróżnić trzy ich rodzaje: państwowe osoby prawne, urzędy administracyjne oraz jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Agencje zorganizowane w formie państwowych osób prawnych, które stanowią główny przedmiot badań w pracy, są agencjami *sensu stricto* (tzw. agencje rządowe,

¹ W zagranicznej literaturze przedmiotu terminem *agencification* określane jest proces przekształcania się typowych dla konkretnego systemu prawnego form organizacyjnych w formy, które odbiegają od nich pod względem: struktury organizacyjnej, zakresu przedmiotowego wykonywanych zadań, zależności między przedstawicielami władzy publicznej oraz korzystania z prawnych form. Nie w każdym porządku prawnym zostały one unormowane i nazwane w ten sam sposób, jednakże ich wspólnym mianownikiem jest realizacja zadań publicznych. Zob. na przykład: agencje rządowe w Stanach Zjednoczonych Ameryki (B. Guy Peters, w: K. Verhoest, S. van Thiel, G. Bockaert, P. Laegreig (red.), *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries United Kingdom* 2012); agencje Unii Europejskiej (A. Kreher, *Agencies in the European Community – a step towards administrative integration in Europe*, JEPP 1997, Nr 4, s. 226) oraz agencje bezpośrednio w Republice Federalnej Niemiec (T. Bach, W. Jann., *Structure and governance of agencies in Germany: A lot of continuity and little change*, w: P.G. Roness, H. Saetren (red.), *Change and continuity in public sector organizations*, Bergen 2009, s. 127 i n.).

² A konkretnie Agencja do spraw Prywatyzacji. Została utworzona na podstawie ustawy z 30.4.1993 r. o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz.U. Nr 44, poz. 202 ze zm.).

³ B. Popowska, *Agencje – nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, w: H. Bauer, R. Hendlar, P. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk (red.), *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999, s. 208.

nazywane także agencjami administracyjnymi lub agencjami państwowymi). Do agencji rządowych zaliczone zostały następujące podmioty: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa⁵, Agencja Rezerw Materiałowych⁶, Agencja Mienia Wojskowego⁷ oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości⁸. Natomiast agencje zorganizowane w formie urzędów administracyjnych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa są zaliczane do agencji *sensu largo*.

W literaturze przedmiotu nie ukształtowały się wspólne, powszechnie akceptowane definicje ani agencji *sensu largo* ani agencji *sensu stricto*, które pozwalałyby określić przynależność danego podmiotu administracji publicznej do pierwszej lub drugiej grupy agencji. Ponadto posługiwanie się przez ustawodawcę w sposób niejednolity i niespójny terminem „agencja” wprowadza dodatkowo rozbieżności w określaniu, który podmiot powinien zostać zaliczony do agencji *sensu largo*, a który do agencji *sensu stricto*. Ujednolicenie definicji agencji rządowej utrudnia również wprowadzone przez ustawodawcę w ustawie o finansach publicznych określenie „agencja wykonawcza”. W konsekwencji także przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego zaczęli stosować te dwa pojęcia zamiennie, co – dodatkowo – komplikuje usystematyzowanie pojęcia agencji rządowej w siatce pojęć prawa administracyjnego. Z tego powodu rezygnacja z użycia pojęcia agencji wykonawczej była zabiegiem świadomym i celowym, co zostanie uzasadnione w dalszej części pracy.

Agencje rządowe w Polsce stanowią przykład podmiotów administracji publicznej posiadających szczególne cechy, które przyczyniają się do ich ujęcia jako hybrydowych form organizacyjno-prawnych. Większość opracowań poświęconych agencjom rządowym, nie traktuje tej tematyki szczegółowo, stąd też potrzeba stworzenia pracy, w której zostaną omówione realne problemy związane z funkcjonowaniem agencji państwowych, wydawała się – dla autora – bardzo naturalna, a nawet konieczna. Przede wszystkim dlatego, że w wyniku długoletniej analizy aktów prawnych oraz dokumentów, ale także w związku ze stycznością z problemami, z którymi borykają się na co dzień pracownicy agencji rządowych, można było dostrzec pewne nieprawidłowości już na poziomie legislacyjnym, kończąc na wątpliwościach pracowników agencji co do statusu prawnego prezesa agencji rządowej.

Materiał dotyczący poruszanej w pracy tematyki był na tyle obszerny, że oczywistym stał się fakt jego selekcji, dzięki czemu możliwe było skupienie uwagi na proble-

⁴ Ustawa z 9.5.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1505), dalej ARiMRU.

⁵ Ustawa z 10.2.2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 481 ze zm.), dalej KOWRU.

⁶ Ustawa z 29.10.2010 r. o rezerwach strategicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1846 ze zm.), dalej RSU.

⁷ Ustawa z 10.7.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 231 ze zm.), dalej AMWU.

⁸ Ustawa z 9.11.2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 299), dalej PARPU.

mach o bardziej złożonym charakterze czy też wątpliwościach wobec danego zagadnienia. Dodatkowo, zadanie badawcze komplikował fakt, że agencje państwowe są podmiotami, które nie działają wyłącznie w oparciu o przepisy prawa publicznego, ale także przepisy prawa prywatnego. Co – w konsekwencji – czyni je szczególnymi podmiotami administracji publicznej.

Praca jest wynikiem długoletniego procesu badawczego, dlatego należą się podziękowania wszystkim tym osobom, które wspierały mnie w tym działaniu, rodzinie – w szczególności Mężowi, Rodzicom i Siostrze oraz moim bliskim przyjaciołom. Podziękowania należą się także prof. UWM dr hab. *Agnieszce Skórze* oraz prof. UJK dr hab. *Agnieszce Żywickiej*, które podjęły się recenzji tej pracy i zachęcały do podzielenia się przemyśleniami, na temat agencji rządowych, z szerszym gronem Czytelników.

Wrocław, 1.7.2020 r.

Paulina Bieś-Srokosz

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl