



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Agencje w strukturze administracji - uwagi wprowadzające

Author: Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska

Citation style: Gronkiewicz Anna, Ziółkowska Agnieszka. (2013). Agencje w strukturze administracji - uwagi wprowadzające. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej" (S. 18-24). Katowice : Forma Studio; Uniwersytet Śląski w Katowicach.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziótkowska

Agencje w strukturze administracji – uwagi wprowadzające

1. Uwagi ogólne

We współczesnej administracji publicznej szczególnie istotną rolę zaczynają odgrywać wyspecjalizowane podmioty, do których zalicza się agencje oraz inne podobne podmioty. Ich pojawienie się w strukturze administracji wynika przede wszystkim z konieczności dopasowywania form działania do zmieniających się i szczególnych zadań. Sposób powstawania tych podmiotów jest zróżnicowany. Niektóre z nich powstały w wyniku przekształcenia a inne zostały powołane na mocy konkretnych regulacji ustawowych. Wszystkie te działania J. Zimmermann ocenia krytycznie twierdząc, że „ustawodawca zaczyna zapominać o potrzebie jasnego i jednolitego formułowania struktury administracyjnej w państwie, tworząc (...) do jednostkowych celów nowe formy organizacyjne, z których każda działa na innych zasadach i jest inaczej umieszczona w strukturze administracji publicznej”³⁵.

2. Pojęcie agencji

Pojęcie agencji w prawie publicznym należy odróżnić od agencji w ujęciu cywilnoprawnym (art. 758 – 764⁹ ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks cywilny³⁶). Do roku 1989 w strukturze administracji publicznej zasadniczo występowały dwie agencje³⁷: Polska Agencja Prasowa oraz Państwowa Agencja Atomistyki, przy czym akty normatywne tworzące je przesądzały o ich charakterze. Z czasem zaczęły powstawać nowe podmioty o charakterze agencji, których status (agencje rządowe, których prezesi mają status organów centralnych, agencje będące spółkami prawa handlowego, agencje w postaci państwowych osób prawnych) oraz zakres realizowanych zadań (agencje powiernicze, agencje interwencyjne, agencje gospodarujące rezerwami państwowymi oraz agencje samorządowe) były różne, a nazewnictwo odmienne³⁸. Nie zawsze bowiem działanie określonej jednostki organizacyjnej na zasadach agencji pokrywało się z jej nazwą, a także odwrotnie – nazwa agencja w nazwie jednostki organizacyjnej nie zawsze była gwarancją funkcjonowania tej jednostki na zasadach agencji administracyjnej. Zdaniem J. Ja-

35 J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Kraków 2005r., s.140.

36 Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93 z późn. zm. W myśl art. 758 § 1 k.c. Przez umowę agencyjną przyjmujący zlecenie (agent) zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, do stałego pośredniczenia, za wynagrodzeniem, przy zawieraniu z klientami umów na rzecz dającego zlecenie przedsiębiorcy albo do zawierania ich w jego imieniu.

37 Nie licząc Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych (powstał w 1966r.).

38 M.in. można wymienić Agencję Rynku Rolnego (powstała w 1990r.), Agencję Nieruchomości Rolnych (powstała w 1991r. z Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa), Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (powstała w 1994r.), Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad (powstała w 1992r, a w 2002 przekształcona została w Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad), Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

agencje gospodarujące rezerwami państwowymi oraz agencje samorządowe) były różne, a nazewnictwo odmienne³⁸. Nie zawsze bowiem działanie określonej jednostki organizacyjnej na zasadach agencji pokrywało się z jej nazwą, a także odwrotnie – nazwa agencja w nazwie jednostki organizacyjnej nie zawsze była gwarancją funkcjonowania tej jednostki na zasadach agencji administracyjnej. Zdaniem J. Ja-

gielskiego w „krótkim okresie istnienia różnych agencji mieliśmy do czynienia z częstymi przekształceniami w obrębie tej kategorii (znoszeniem niektórych agencji, ustanawianiem nowych, zmianami profilu zadań czy charakteru prawnego agencji itd.).”³⁹

Powyższe przyczyniło się do tego, że agencje w literaturze przedmiotu były i są różnie definiowane, a mianowicie jako: agencje państwowe, agencje administracyjne, agencje rządowe czy wreszcie, od 2010r., jako agencje wykonawcze. Tym samym warto wskazać na niektóre z proponowanych definicji. Zdaniem D. Pelca „Agencja administracyjna jest to wyodrębniona organizacyjnie, majątkowo i finansowo samodzielna państwowa jednostka organizacyjna wykonująca zadania publiczne, stosująca instrumenty prywatnoprawne (np. umowy cywilnoprawne) obok metod administracyjnych (np. wydawanie decyzji administracyjnych)”⁴⁰. J. Niczyporuk przez agencje rządowe rozumie „instytucję utworzoną z mocy ustawy w formie państwowej osoby prawnej, celem wykonywania zadań gospodarczych państwa, w zakresie udzielonych jej kompetencji i pełnomocnictw”⁴¹. Wykonanie wspomnianych zadań możliwe jest dzięki przekazaniu części majątku przez Skarb Państwa. Przekazanie to następuje w formie powiernictwa publicznoprawnego, którego źródłem jest ustawa⁴². Zaś M. Szypliński postrzega agencje jako państwowe osoby prawne, tworzone w drodze ustawy.⁴³ K. Sawicka wskazuje natomiast, iż agencje rządowe to państwowe jednostki organizacyjne podległe naczelnym organom administracji rządowej, wykonujące określone zadania administracji publicznej⁴⁴. W ocenie T. Bąkowskiego „Agencje rządowe nie są traktowane jako stricte organy administracji rządowej, chociaż wiążą je z administracją rządową ścisłe relacje, do których należy zaliczyć przede wszystkim nadzór.”⁴⁵

(powstała w 1993r.), Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (powstała w 1995r.), Agencję Mienia Wojskowego (powstała w 1996r.), Agencję Rezerw Materiałowych (powstała w 1996r.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (powstała w 2000r.), Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (powstała w 2002r.), Agencję Wywiadu (powstała w 2002r.), Agencję Oceny Technologii Medycznych (powstała w 2006r.), Polską Agencję Żeglugi Powietrznej (powstała w 2007r. i przejęła zadania Agencji Ruchu Lotniczego), Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (powstało w 2010r.), Narodowe Centrum Nauki (powstało w 2010r.).

- 39** J. Jagielski, Status prawny agencji i ich miejsce w systemie administracji publicznej (w:) Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego, Katowice 2004, s. 66. Warto tu wskazać ustawę z dnia 1 marca 2002r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Tekst. jedn. Dz. U. 2002 r. Nr 25, poz. 253 z późn. zm.) na mocy której zlikwidowano m.in.: Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad (powstała w 1994r.), Agencję Techniki i Technologii (powstała w 1996r.), Agencję Rezerw i Artykułów Sanitarnych (powstała w 1996r.), Agencję Prywatyzacji (powstała w 1996r.), połączono w trybie kodeksu spółek handlowych Państwową Agencję Inwestycji Zagranicznych S.A. (powstała w 1992r.) z Polską Agencją Informacyjną S.A. (powstała w 1991r.) w wyniku czego utworzono Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. działającą od 2003r.
- 40** D. Pelc, Agencje państwowe jako organy administracji publicznej (w:) K. Nowacki (red.) Status i pozycja jednostki w prawie publicznym. Studia i rozprawy, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCLXVII, Wrocław 1999, No 2169, s. 41.
- 41** J. Niczyporuk, Rządowe agencje gospodarcze (W:) Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, Łódź 2000r., s.341.
- 42** E. Kosiński, Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji, Kwartalnik Prawa Publicznego 2008, nr 1-2, s.10.
- 43** M. Szypliński, Zagadnienia prawa administracyjnego, Toruń 2012, s. 41.
- 44** K. Sawicka (w:) C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.) Finanse publiczne i prawo finansowe, Warszawa 2008, s. 446.
- 45** T. Bąkowski, Agencje rządowe (w:) A. Powałowski (red.), Leksykon prawa gospodarczego publicznego, Warszawa 2009, s. 2.

Niezależnie od przedstawionych wyżej prób definicyjnych należy zgodzić się z J. Jagielskim, że: „(...) pojęcie agencji ma przede wszystkim sens organizacyjny i służy do oznaczenia (nazywania) określonych jednostek organizacyjnych, wchodzących w skład szeroko rozumianego aparatu administracyjnego.”⁴⁶

Ustawodawca w celu ujednoczenia zasad funkcjonowania agencji w 2010r. wprowadził formalnie pojęcie agencji wykonawczej, które w ocenie wielu autorów stanowią nową formę jednostek sektora finansów publicznych⁴⁷. Przy tym agencje te ustanowiono jako państwowe osoby prawne powołane w drodze odrębnej ustawy, w celu realizacji określonych zadań, w tym też zarządzania funduszami wspólnotowymi. Celem zatem było przede wszystkim zwiększenie transparentności w zakresie finansów publicznych poprzez ustanowienie jednolitej i przejrzystej organizacji wewnętrznej agencji oraz przyjęcie modelu wspólnej gospodarki finansowej, w tym także systemu sprawozdawczości dla wszystkich agencji określanych mianem wykonawczych⁴⁸. Wskazane agencje funkcjonują na podstawie rocznego planu finansowego, zatwierdzonego przez ministra sprawującego nad nimi nadzór, zaś uzyskaną nadwyżkę agencja zobowiązana jest odprowadzić do budżetu państwa. Odstąpienie od takiego założenia jest możliwe jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, za zgodą Rady Ministrów.

Statusu agencji wykonawczych nie otrzymały wszystkie działające jednostki, nazywane dotychczas agencjami, a jedynie: 1) Agencja Nieruchomości Rolnych, 2) Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, 3) Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, 4) Agencja Mienia Wojskowego, 5) Agencja Rezerw Materiałowych, 6) Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 7) Agencja Rynku Rolnego, 8) Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, 9) Narodowe Centrum Nauki, 10) Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych.⁴⁹

Tym samym agencjami wykonawczymi nie stały się „jednostki organizacyjne, których szefowie mają pozycję centralnych organów administracji rządowej (Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki) i które pełnią funkcje odpowiednich urzędów administracyjnych.”⁵⁰ K. Marchewka-Bartkowiak zaznacza, iż agencje wykonawcze: „są z reguły jednostkami tworzonymi na ujednoczonych zasadach prawnych, realizującymi wyznaczone im cele i zadania, podległymi i nadzorowanymi przez konkretne organy centralnej administracji publicznej, ale w odróżnieniu od departamentów ministerstw mają dużą autonomię. (...)”⁵¹

46 J. Jagielski, Status prawny agencji...op. cit., s. 65.

47 Tak K. Sawicka (w:) M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Wrocław 2010, s. 39, A. Filipowicz, Zmiany w ustawie o finansach publicznych a struktura administracji (w:) V. Babáák, E. Jasiuk, G.P. Maj (red.) *Finanse samorządu terytorialnego*, Radom 2012, s. 301-302, K. Marchewka-Bartkowiak, *Agencje wykonawcze*, Infos BAS 2011, Nr 17 (109), s. 3, dostępne pod adresem [http://orka.sejm.gov.pl/Wyodbas.nsf/O/D16A32A470A32496C12578EA0042BBE4/\\$File/Infos_109.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Wyodbas.nsf/O/D16A32A470A32496C12578EA0042BBE4/$File/Infos_109.pdf) [dostęp na dzień: 17 czerwca 2013r.].

48 „Dotąd zasady gospodarki finansowej każdej z agencji były określone w ustawie tworzącej agencję i w przepisach wykonawczych do tej ustawy. Obecnie art. 10 ust. 1 ufp stanowi, że agencje wykonawcze stosują zasady gospodarki finansowej określone w ufp, co nie oznacza jednak, że szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej uwzględniające specyfikę danej agencji nie będą mogły być określone w ustawie o utworzeniu agencji. Wynika to wprost z regulacji art. 20 ufp.” - szerz. zob. K. Sawicka (w:) M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Wrocław 2010, s. 39.

49 Zob. *Leksykon budżetowy* <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BA-SLeksykon.xsp?id=8FF3E2AA69464508C1257A6200367367&litera=A> [dostęp na dzień: 17 czerwca 2013r.].

50 A. Filipowicz, Zmiany w ustawie o finansach publicznych...op. cit., s. 301.

51 K. Marchewka-Bartkowiak, *Agencje wykonawcze*...op. cit., s. 3.

Ponadto przywołana autorka zauważa, że „ obok agencji wykonawczych mogą także działać agencje tworzone na podstawie odrębnych aktów prawnych, określających ich specyficzne zasady organizacyjnofinansowe, czy agencje powoływane przez samorządowe jednostki sektora publicznego.”⁵² Do tej kategorii podmiotów administrujących należą m.in. Regionalna Agencja Innowacyjności - działająca w województwie kujawsko-pomorskim, Informacyjna Agencja Samorządowa, Samorządowa Agencja Promocji i Kultury w Szczecinku, Tatrzańska Agencja Rozwoju, Promocji i Kultury, Gnieźnieńska Agencja Rozwoju Gospodarczego Sp. z o.o., Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., Mazowiecka Agencja Energetyczna, Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej SA. Formy ich działania są zróżnicowane: od spółek prawa handlowego aż po jednostki organizacyjne, jak np. SAPIK. Zadania realizowane przez tego typu agencje są przede wszystkim zdeterminowane lokalnymi lub regionalnymi problemami albo potrzebami. Stąd w centrum ich zainteresowania są materie dotyczące: wspierania rozwoju biznesu oraz zapewnienia współpracy ze światem nauki⁵³, usprawnienia przepływu informacji między samorządami a mieszkańcami⁵⁴, działalność kulturalna⁵⁵, koordynowanie projektów związanych z partnerską współpracą gmin, stałe przyczynianie się do rozwoju gospodarczego aglomeracji, a także zacieśnienie relacji pomiędzy samorządami⁵⁶, działania ukierunkowane na rozwój gospodarczy i społeczny regionu⁵⁷, wspieranie inicjatyw lokalnych poprzez pomoc w przygotowaniu strategii dla różnych szczebli samorządu oraz innych partnerów gospodarczych i społecznych, przygotowanie biznes planów dla projektów infrastrukturalnych i inwestycyjnych⁵⁸, wspieranie wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz wspieranie wdrażania rozwiązań racjonalizujących użytkowanie energii⁵⁹.

Reasumując można wskazać, że agencje wykonawcze (a także pozostałe podmioty określone jako agencje czy podmioty podobne) w dużej mierze stanowią swoisty sposób na realizację zadań publicznych o specjalistycznym charakterze. O ile jednak w pierwszych latach działania tych podmiotów głównym ich zadaniem było przyspieszenie zmian strukturalnych, w tym przekształceń własnościowych w gospodarce (np. Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Mienia Wojskowego), to w późniejszym czasie było to wspomaganie dziedzin gospodarczych preferowanych przez państwo (np. Generalna Inspekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Agencja Oceny Technologii Medycznych) oraz popieranie rozwoju i wzrostu go-

spondarczego przez realizację oraz obsługę nowych specjalistycznych zadań publicznych, istotnych dla państwa (np. Państwowa Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Nauki). G. Krawiec - opisujący wprowadzie agencje Unii Europejskiej – wskazuje, że są to podmioty, które powstały aby sprostać nowym zadaniom

52 Ibidem.

53 <http://www.portalsamorzadowy.pl/praca/samorzadowa-agencja-bedzie-kojarzyc-biznes-z-nauka,48570.html>[dostęp na dzień: 17 czerwca 2013r.].

54 <http://ias24.eu/onas> [dostęp na dzień: 17 czerwca 2013r.].

55 <http://www.sapik.pl/web/?id=1>, http://www.tatry.pl/?strona,menu,pol,glowna,1398,0,1394,o_nas,ant.html[dostęp na dzień: 17 czerwca 2013r.].

56 <http://araw.pl/>[dostęp na dzień: 17 czerwca 2013r.].

57 http://garg.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=29[dostęp na dzień: 17 czerwca 2013r.].

58 http://www.tarr.org.pl/o_agencji/[dostęp na dzień: 17 czerwca 2013r.].

59 <http://www.mae.com.pl/o-mae.html> [dostęp na dzień: 17 czerwca 2013r.].

natury prawnej, technicznej czy naukowej, gdyż jako struktury mniej sformalizowane umożliwiają wykorzystanie wiedzy ekspertów naukowych i technicznych, którzy nie są częścią biurokratycznej struktury.⁶⁰ Wdaje się, iż uwagi te są adekwatne także w odniesieniu do polskich agencji i podmiotów im podobnych. Należy bowiem podkreślić, że przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego wskazują na znaczące wpływy twórczej myśli i rozwiązań państw Europy Zachodniej, ale także dorobku nauki i prawa administracyjnego w Stanach Zjednoczonych. Znalazły one wyraz nie tylko w teorii, ale właśnie w prawie administracyjnym w zakresie m.in. tworzenia i funkcjonowania agencji rządowych, będących wyrazem menedżerskiego podejścia do administracji publicznej (ang. New Public Management, NPM)⁶¹. Kierowanie środkami publicznymi na rzecz gospodarki w drodze tworzenia agencji rządowych, których działalność została oparta w pewnym zakresie na mechanizmie rynkowym, stanowi właśnie przykład nowego zarządzania, „które zakłada przejście od biurokratycznego modelu administracji publicznej (czyli procesu administrowania) do tzw. modelu menedżerskiego (procesu zarządzania).”⁶²

3. Klasyfikacje agencji

W administracji publicznej cechą charakterystyczną agencji jest, wspomniane duże zróżnicowanie przejawiające się tak w płaszczyźnie organizacyjnej jak i formach oraz zasadach działania. Według B.Popowskiej⁶³ można zasadniczo wyróżnić trzy postaci agencji: 1. Agencje będące urzędami administracji, powstałe w drodze ustawowej (np. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego), 2. Agencje będące osobami prawnymi (np. Agencja Nieruchomości Rolnych), 3. Agencje działające w formie spółek handlowych, gdzie udziały należą w całości lub w znacznej części do Skarbu Państwa, powstałe z mocy aktu notarialnego (np. Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.).

- 60 G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 71.
- 61 Z. Duniewska (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System Prawa Administracyjnego. Instytucje Prawa Administracyjnego*, Tom I, Warszawa 2010, s. 73. Szerzej na temat agencji w Stanach Zjednoczonych zob. R. Tokarczyk, *Amerykańskie władze lokalne i agencje administracyjne, Samorząd Terytorialny*, 1996, nr 10, s. 51-59, tenże *Prawo amerykańskie*, Warszawa, s. 73 i nast., M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2009, s. 41-42 czy w Unii Europejskiej, G. Krawiec, *Europejskie prawa administracyjne...* op. cit., s. 71-84.
- 62 K. Marchewka-Bartkowiak, *Agencje wykonawcze...* op. cit., s. 1.
- 63 B.Popowska, *Agencje – nowe formy realizacji zadań państwa* (w:) H.Bauer, R.Hendler, P.Huber, B.Popowska, T.Rabska, M.Szewczyk (red.), *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999, s.207.
- 64 J.Olszewski (red.), *Prawo gospodarcze. Kompendium*, Warszawa 2013, s.132.
- 65 P. Lassoń, *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji* (w:) B.Popowska(red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006, s.106.

Rozmaite są także wykonywane zadania: od gospodarowania mieniem powierzonym przez działania finansowe, wspierające po skoncentrowane na realizacji wysoce skomplikowanych zadań, jak z zakresu atomistyki.

Wśród agencji rządowych wyróżnia się też inne podziały np. na agencje będące osobami prawnymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi lub zakładami budżetowymi⁶⁴.

Wykonywanie zadań w formie spółki handlowej może wywoływać pewne kontrowersje. Jak podkreśla P.Lassoń⁶⁵ warto tu udzielić odpowiedzi na pytanie,

czy nie powinno się wracać do form właściwych dla administracji i prawa publicznego. Tym bardziej, że wiele statutów agencji – spółek prawa handlowego podlega znacznej modyfikacji w porównaniu z reżimem określonym w ustawie z dnia 15 września 2000r. – Kodeks spółek handlowych⁶⁶.

4. Prawne formy działania agencji

Prawne formy działania określane są w doktrynie prawa administracyjnego jako wyodrębniony lub dający się wyodrębnić „ prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej”⁶⁷.

Agencje realizują powierzone im zadania za pomocą różnych form prawnych: tak cywilnoprawnych jak i administracyjnoprawnych. Przejawem tych pierwszych jest możliwość zbycia powierzonego mienia, oddanie go w dzierżawę czy najem, prowadzenie ograniczonej działalności gospodarczej. Wśród form administracyjnoprawnych można wymienić wydawanie decyzji administracyjnych, czyli klasyczną władczą formę działania, właściwą dla administracji publicznej, do której uprawnione są określone organy niektórych agencji i podmiotów im podobnym.

Jak wskazuje się w doktrynie, prawne formy działania agencji są przesycane pierwiastkiem prywatnoprawnym, co jest przejawem „poszukiwania przez prawodawcę rozwiązań organizacyjnych, charakteryzujących się efektywnością i adekwatnością ich dopasowania do stale zmieniających się warunków społecznych i gospodarczych”⁶⁸.

Oprócz powyższych działań agencje podejmują także czynności materialno-techniczne, takie jak: 1) kontrola, 2) prowadzenie rejestrów i ewidencji, 3) czynności egzekucyjno-administracyjne. Ich działalność ma również charakter wspierający i edukacyjny.

5. Nadzór nad agencjami

Pojęcie nadzoru w doktrynie prawa administracyjnego jest terminem niejednołitym. Występuje przede wszystkim w strukturach zdecentralizowanych, choć również pojawia się w relacjach scentralizowanych. Zasięg działań nadzorczych jest uzależniony od upoważnienia ustawowego wyznaczającego dopuszczalne środki nadzorcze, które mają rozmaity charakter : od personalnych po merytoryczne.

Powiązanie agencji z administracją publiczną przede wszystkim przejawia się w uprawnieniu Prezesa RM do powoływania i odwoływania prezesów agencji, a także jego oddziaływaniu na treść statutów. Agencje podlegają nadzorowi, jednak kryteria i środki nadzorcze nie zostały wprost wyrażone w aktach normatywnych. Sytuacja ta skutkuje ograniczonym zasięgiem oddziaływania na funkcjonowanie agencji, gdyż niedookreślenie w przepisach katalogu środków nadzorczych oznacza niemożność stosowania

⁶⁶ Dz. U. 2000 nr 94 poz. 1037 z późn. zm.

⁶⁷ K.M.Ziemski, Indywidualny akt administracyjny, Poznań 2005r. s.138.

⁶⁸ P.Wajda , A.Wiktorowska (w:) Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego. T.6, Warszawa 2011r., s.412.

środków władczych, z wyjątkiem wspomnianego uprawnienia do odwołania prezesa agencji⁶⁹.

Jednym z obowiązków agencji powierniczych jest ten, polegający na przedkładaniu okresowych sprawozdań, których analiza może uzasadniać zastosowanie przez ministra środka w postaci odwołania prezesa agencji. W agencjach tych, na wzór spółek kapitałowych, występują rady nadzorcze, pełniące funkcje nadzoru wewnętrznego. Taka sytuacja występuje np. w PAP, WAM, AMW, PARP.

W doktrynie wskazuje się, że te spośród agencji, które dysponują mieniem Skarbu Państwa, są organizacją gospodarczą, co oznacza, iż kryterium nadzoru nad nimi powinny stanowić: gospodarność, celowość i rzetelność⁷⁰.

6. Podsumowanie

Agencje oraz podmioty im podobne wykonują różne zadania publiczne. Niektóre z nich są hierarchicznie podporządkowane organom administracji rządowej, nie posiadają odrębnej od państwa pozycji w sferze prawa publicznego, nie realizują własnej polityki⁷¹. Są mieszanymi, administracyjno-cywilno-finansowymi formami organizacyjnymi operacyjnie i bezpośrednio realizującymi określoną przez państwo politykę gospodarczą i społeczną⁷². Ich rolą jest przeprowadzanie działań i procesów innowacyjnych, restrukturyzacyjnych i powierniczych oraz wykonywanie specjalistycznych zadań administracji publicznej. Według poglądu A. Filipowicza trudno obecnie ocenić wagę dokonanych zmian, w kwestii ustanowienia kategorii agencji wykonawczych. Niemniej jednak wprowadzenie instytucji agencji wykonawczych do systemu organizacyjnego administracji publicznej w Polsce porządkuje organizację podmiotów nazwanych dotąd nietypowymi podmiotami administracyjnymi i nakreśla ogólne zasady tworzenia, funkcjonowania i likwidacji przynajmniej części z nich. Przywołany autor, A. Filipowicz, krytykuje fakt, iż przy okazji nie podjęto działań na rzecz zmniejszenia liczby istniejących agencji⁷³. Nadal bowiem nie jest możliwe jednolite rozumienie instytucji agencji w prawie administracyjnym, w którym prezentuje się dwojaki ich ujęcie, tj. rozumienie szerokie i rozumienie wąskie. W znaczeniu szerokim przez agencje rozumieć należy: 1) aparat pracy organu administracji publicznej (urząd administracyjny), 2) spółkę prawa handlowego, 3) państwową osobę prawną.

W ujęciu wąskim agencję stanowi wyłącznie państwowa osoba prawna realizująca zadania publiczne, czyli de facto agencje wykonawcze, które stanowią „nowe, nieukształtowane jeszcze w pełni instytucje ustrojowego prawa administracyjnego”, tworzone w drodze ustawy, podporządkowane ministrom działowym, funkcjonujące poprzez swoje organy⁷⁴, w formach o hybridowym charakterze.

70 S.Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa...* op. cit., s.26.

71 E.Kosiński, *Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji*, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 2008, nr 1-2, s.12.

72 J.Niczyporuk, *Rządowe agencje gospodarcze (W:) Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000r., s.340-341, cyt za : M.Banaś, *Rola agencji państwowych w systemie podmiotów administrujących na przykładzie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Ius et Administratio* 2006, nr 2, s.50.

73 A. Filipowicz, *Zmiany w ustawie o finansach publicznych...* op. cit., s. 302.

74 P. Wajda, A. Wiktorowska (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System Prawa Administracyjnego. Podmioty administrujące*. Tom 6, Warszawa 2011, s. 412-413.