

PAULINA BIEŚ-SROKOSZ, *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2020, ss. 164. ISBN: 978-83-8198-739-4

DOI: <http://doi.org/10.18290/rnp21313.11>

Przedmiotem recenzji jest studium administracyjnoprawne poświęcone problematyce agencji rządowych. Tezą wyznaczającą kierunek podjętych rozważań jest założenie, że stanowią szczególną formę podmiotów administracji publicznej wyrażających tendencje unowocześniania systemów administrowania publicznego i zarządzania w państwie. Tak przyjęta formuła nadaje całemu opracowaniu ciekawej, a przede wszystkim nowatorskiej koncepcji. Wybór tematu należy uznać za trafny, ale także za pożyteczny, zważywszy na rolę, jaką współcześnie pełnią agencje rządowe zarówno w sferze publicznej, jak i w całej przestrzeni społeczno-gospodarczej.

Poruszona w pracy problematyka pozostaje na marginesie zainteresowań zarówno nauki prawa administracyjnego, jak i nauki administracji, co czyni recenzowane opracowanie wartościową pozycją stanowiącą istotny wkład w dorobek doktryny w tym zakresie. W literaturze przedmiotu, jak dotychczas, nie odnotowano monografii kompleksowo traktujących o agencjach rządowych w Polsce, a jedynie prace przyczynkarskie, czy też artykuły omawiające niektóre zagadnienia prawne z tej problematyki. Już sam termin „agencja” jest niejednoznaczny i nieprecyzyjny – zarówno w ujęciu prawnym, jak i prawniczym; przeciwnie – stwarza duże wątpliwości definicyjne i interpretacyjne. Podjęta w opracowaniu próba wypracowania terminologii właściwej dla „agencji rządowej”, jak i sformułowanie definicji czy też dokonanie ich typologii uznać należy za udane.

W kontekście przedmiotowym agencje rządowe zostały tu uznane za agencje administracyjne czy agencje państwowe, które są zorganizowane w formie państwowych osób prawnych, a w doktrynie traktowane jako agencje *sensu stricto*. Jak wskazuje Autorka, w literaturze przedmiotu nie ukształtowały się wspólne, powszechnie akceptowane definicje ani agencji *sensu largo* (urzędy administracyjne i jednoosobowe spółki Skarbu Państwa), ani *sensu stricto* (państwowe osoby prawne), dzięki czemu można byłoby dokonać, w sposób bezsporny i powszechnie akceptowalny, przyporządkowania konkretnego podmiotu administracji do pierwszej albo drugiej grupy agencji. Słusznie przy tym Autorka zauważa, że ustawodawca posługuje się terminem „agencja” w sposób niejednolity i niespójny – co wprowadza dodatkowe rozbieżności w definiowaniu

agencji *sensu stricto* i *sensu largo*. Z przeprowadzonych w monografii rozważań wyłania się pogląd, że wprowadzenie nowego, dodatkowego terminu normatywnego „agencja wykonawcza” komplikuje automatyzowanie pojęcia agencji rządowej w siatce pojęć prawa administracyjnego.

Za główny cel opracowania postawiono ustalenie, omówienie i uzasadnienie szczególnych cech agencji rządowych, które stanowią podstawę do odróżnienia ich od typowych podmiotów administracji publicznej. Trafnie wykazuje Autorka, że na szczególny charakter agencji rządowych składa się przede wszystkim: posiadanie statusu państwowych osób prawnych, realizacja zadań o specyficznym zakresie przedmiotowym, korzystanie w głównej mierze z prywatnoprawnej formy działania oraz z posiadania przez prezesa agencji rządowej statusu organu osoby prawnej.

Zgodnie z podstawową tezą pracy, która wyznaczyła kierunek prowadzonych rozważań, agencje rządowe są szczególnymi podmiotami administracji publicznej. Stworzenie tego pojęcia wymagało w monografii dokonania rozróżnienia agencji *sensu largo* i agencji *sensu stricto* oraz odwołania się do wcześniej określonych cech charakterystycznych wyłącznie dla agencji państwowych. Wartością dodaną, a zarazem wkładem w dorobek doktryny jest udana próba zdefiniowania agencji rządowych. Zdaniem Autorki, przez agencję rządową należy rozumieć państwową osobę prawną typu fundacyjnego, która działa na podstawie aktów normatywnych w sferze dominium, określających strukturę organizacyjną, organy, zadania oraz stosunek nadrzędności i podporządkowania; powołaną do realizacji zadań państwowych wykonywanych w formach o publicznoprawnym i prywatnoprawnym charakterze.

Prima facie konstatacja ta pozornie może wydawać się prosta. Niemniej jej złożoność jest wyraźna i wynika z tego, że agencje administracyjne posiadają status państwowych osób prawnych, dzięki czemu mogą one realizować zadania publiczne w sferze dominium, które są ukierunkowane na: modernizację polskiego systemu gospodarczego, rolnictwo, interwencję państwową, pomoc przedsiębiorcom w rozwoju oraz gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa. Dodatkowo szczególność agencji rządowych wiąże się z tym, że wykonując powierzone im zadania, korzystają w głównej mierze z prywatnoprawnej formy działania. Ponadto, nie wszystkie agencje państwowe zostały upoważnione do rozstrzygania indywidualnych spraw w drodze aktów administracyjnych. Wynika to przede wszystkim z zakresu przedmiotowego zadań realizowanych przez poszczególne agencje rządowe. Zastosowanie w pracy określenia „szczególne podmioty administracji publicznej” było słusznym zabiegiem, mimo że w doktrynie prawa administracyjnego funkcjonuje określenie „nietypowe podmioty administracji publicznej”. Jak wykazuje Autorka, zasadność posługiwania się w monografii tym sformułowaniem podyktowana była chęcią podkreślenia i jednocześnie wyróżnienia tych szczególnych cech agencji rządowych, na podstawie których tworzą grupę podmiotów odróżniających się od typowych podmiotów administracji publicznej.

Tezą szczegółową rozważań, zasługującą na dostrzeżenie, jest przyjęcie, że ani agencja administracyjna, ani jej organ (prezes agencji) nie mają statusu organów admi-

nistracji publicznej. W przypadku organu agencji należy mówić – co do zasady – o organie osoby prawnej, co zostało wykazane w rozdziale poświęconym organom agencji rządowych. Przyjęte stanowisko stanowi swoiste novum w doktrynie prawa administracyjnego, w której przeważa pogląd, że status organu administracyjnego ma zarówno organ agencji państwowej, jak i sama agencja rządowa. Stanowisko to znajduje uzasadnienie w wynikach przeprowadzonej przez Autorkę analizy dogmatycznej nie tylko z zakresu prawa administracyjnego, ale także prawa cywilnego, czy poglądów doktryny prawa administracyjnego i cywilnego oraz zapadłego w tym zakresie orzecznictwa.

Praca stanowi swoistą polemikę z utartym poglądem, jakoby relacje między ministrem a daną agencją rządową opierały się wyłącznie na nadzorze. W ocenie Autorki relacja ta ma głębszy hierarchicznie charakter – spełnia znamiona stosunku nadrzędności i podporządkowania charakterystycznego dla układu kierownictwa. Zasadność takiego stanowiska wynika ze specyfiki relacji między ministrem (organ zwierzchni) a agencją państwową (podmiot podległy).

Recenzowana monografia ma prawidłową strukturę, która składa się ze wstępu, czterech rozdziałów merytorycznych oraz zakończenia, w którym Autorka zawiera nie tylko podsumowanie opracowania, ale także wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. Sformułowane postulaty, zważywszy na ich uzasadnienie i logikę, uznać należy za interesujące i trafne, a przez to stanowiące istotny wkład w dyskusji na temat agencji rządowych. Warto odnieść się do sformułowanych przez Autorkę propozycji zmian w obowiązującym ustawodawstwie normującym problematykę poszczególnych agencji rządowych. Godne uwagi są postulaty: wprowadzenia definicji agencji rządowej do obowiązującego prawa oraz tworzenia w agencjach rządowych rad nadzorczych, co jest uzasadnione potrzebą sprawowania stałego nadzoru nad gospodarką finansową agencji. Za w pełni zasadny uznać także należy postulat szczegółowego określenia przez ustawodawcę nie tylko trybu powoływania, ale także odwoływania prezesa agencji rządowej wraz ze wskazaniem szczegółowych przesłanek w tym zakresie. W ujęciu apriorycznym twierdzenie Autorki, że zabieg ten może zmniejszyć polityczną zależność tych podmiotów od organów administracji rządowej, ocenić należy za uzasadniony. Także za trafny uznać należy postulat uregulowania w ustawie katalogu kompetencji ministra względem organów agencji rządowej. O ile taksatywność takiego katalogu jest jeszcze przedmiotem do dyskusji, to jednak konieczność istnienia takiego katalogu co do zasady nie budzi wątpliwości.

Odwołując się do metody badawczej, w opracowaniu zastosowano metodę formalnodogmatyczną, która pozwoliła ustalić i scharakteryzować szczególne cechy agencji rządowych w ujęciu prawnym. Analizie zostały poddane nie tylko ustawy i rozporządzenia regulujące status agencji rządowych, ale także akty prawa wewnętrznego obowiązujące dla poszczególnych agencji. Autorka posłużyła się również metodą prawnoporównawczą, i to zarówno w ramach ustawodawstwa krajowego, jak i w ujęciu komparatystycznym. W pracy przybliżone zostały modele agencji z takich państw, jak: Niemcy, Francja, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej czy

Stany Zjednoczone, a także omówiono agencje Unii Europejskiej. Zabieg ten podniósł walory poznawcze pracy, ponieważ wymagało to od Autorki sięgnięcia do obcojęzycznej literatury czy też aktów prawnych regulujących funkcjonowanie agencji w danym systemie prawnym. Na duże uznanie zasługuje również obszerny i staranny dobór literatury oraz orzecznictwa, na podstawie których Autorka formułowała i dowodziła swoje tezy.

Recenzowana monografia wykazuje opanowanie warsztatu naukowego przez dr Paulinę Bieś-Srokosz, która w sposób profesjonalny, zrozumiały, z szerokimi umiejętnościami przeprowadziła analizę i podjęła dyskusję naukową w poruszonej tematyce. Opinie i postulaty zostały zaprezentowane w sposób wyważony, komunikatywny z precyzyjnym użyciem języka prawnego i prawniczego. Autorka w sposób klarowny i przekonujący formułuje swoje tezy, nie pozostawiając ich bez wyraźnego uzasadnienia.

Bez wątplenia studium Pauliny Bieś-Srokosz stanowi oryginalne rozwiązanie zagadnienia naukowego, wskazując na głęboką wiedzę Autorki w dziedzinie prawa administracyjnego, jak i cywilnego czy konstytucyjnego. Tym samym monografia, jako kompleksowo traktująca problematykę agencji rządowych w polskim systemie prawnym, jest jedynym tego typu opracowaniem, które stanowi istotny wkład w dorobek polskiej nauki. Stanowi znakomity zaczyn do dyskusji na temat agencji rządowych nie tylko na gruncie naukowym, ale także normatywnym. Ponadto, jest wartościowym kompendium wiedzy na temat agencji rządowych niezbędnej w codziennej praktyce administracyjnej.

Dr Przemysław Niemczuk
WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa
e-mail: przemyslaw.niemczuk@wspia.eu
<https://orcid.org/0000-0002-2274-0128>