

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Przeгляд polskich opracowań naukowych

Paulina Bieś-Srokosz, *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, ss. 164, ISBN 978-83-8198-739-4

Przedmiotem monografii Pauliny Bieś-Srokosz są agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej. W przedmowie autorka zwraca uwagę na kilka istotnych kwestii dotyczących poddanych analizie podmiotów: „[p]roces uagencjowania (*agencification*) 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 nich 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 publicznej” (s. IX). Istnienie różnych rodzajów agencji, a także szczególny charakter prawny tych podmiotów pozwala na rozróżnienie ich jako agencji w ujęciu publicznoprawnym (*sensu largo* i *sensu stricto*) i prywatnoprawnym. Przy czym należy podkreślić, że badania zawarte w monografii dotyczą głównie agencji *sensu stricto* (tzw. agencji rządowych, nazywanych też agencjami administracyjnymi czy agencjami państwowymi). Co więcej, „[a]gencje rządowe w Polsce stanowią przykład podmiotów administracji publicznej posiadających szczególne cechy, które przyczyniają się do ich ujęcia jako hybrydowych form organizacyjno-prawnych” (s. X). Zwłaszcza agencje państwowe są tego rodzaju podmiotami, nie działają bowiem wyłącznie na podstawie przepisów prawa publicznego, lecz mają też cechy charakterystyczne dla przepisów prawa prywatnego.

Rozważania zawarte w książce na (można by powiedzieć: tylko) 164 stronach stanowią niezwykle wyselekcjonowany materiał badawczy wyłoniony z obszernej

problematyki dotyczącej agencji rządowych. Autorka uzasadnia podjęcie tematu następująco: „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” (s. X).

Zasadniczą część pracy poprzedzają cztery zasobne wykazy, do których należą: (1) wykaz skrótów uwzględniający (a) źródła prawa, (b) czasopisma i publikatory oraz (c) inne skróty, (2) wykaz literatury polskiej i obcojęzycznej (zagranicznej), (3) wykaz orzecznictwa z podziałem na (a) postanowienia (w tym Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Apelacyjnego w Warszawie, wojewódzkich sądów administracyjnych) i (b) wyroki (w tym Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych), a także (4) wykaz źródeł internetowych.

Kompozycję monografii oparto na czterech rozdziałach. W pierwszym z nich omówiona jest istota agencji. Autorka, wprowadzając w analizowaną problematykę, podnosi, że „[w] polskim porządku prawnym agencje posiadają status podmiotów o publicznoprawnym i prywatnoprawnym charakterze. Wynika to przede wszystkim z trybu ich tworzenia, który jednocześnie wpływa na ich pozycję prawną. Agencje są zatem podmiotami zorganizowanymi w formach charakterystycznych zarówno dla prawa publicznego, jak i dla prawa prywatnego” (s. 1). Termin „agencja” rozpatruje w dwojakim ujęciu: (1) publicznoprawnym i (2) prywatnoprawnym. Zdaniem autorki „[w] doktrynie prawa administracyjnego agencje określa się jako nowe podmioty, które zostały utworzone na przełomie XX i XXI w. W prawie publicznym pojęcie agencji służy do określenia specyficznych, niejednorodnych jednostek organizacyjnych, wchodzących w skład aparatu administracyjnego. Publicznoprawny status agencji wyraża się tym, że powoływane są one do realizacji zadań publicznych w tych obszarach, w których działanie tradycyjnych form organizacyjnych administracji byłoby bądź to mniej efektywne aniżeli działanie agencji, bądź też w ogóle niemożliwe” (s. 1).

W książce przyjęto, że ze względu na posługiwanie się wymiennie określeniem „agencja” lub „agencja rządowa” przedstawiciele doktryny nie dokonują rozróżnienia tych terminów. Dlatego w dalszej analizie poświęconej agencjom w ujęciu publicznoprawnym omówiono cechy charakterystyczne tego typu podmiotów z dokonaniem ich podziału na (1) agencje *sensu largo* i (2) agencje *sensu stricto*. W związku z tym istotne są tu stwierdzenia: „[w]spólnym punktem odniesienia dla tych agencji jest fakt, że wyróżnia się ich trzy rodzaje: państwowe osoby prawne, urzędy administracji państwowej oraz jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. [...] Publicznoprawny charakter podmiotów zaliczanych do agencji *sensu largo* wyrażać się będzie w tym, że powoływane są one do realizacji zadań publicznych w tych obszarach, w których funkcjonowanie tradycyjnych form organizacyjnych administracji byłoby mniej efektywne. Pojęcie agencji ma przede wszystkim sens organizacyjny. Wspólnym mianownikiem dla tych podmiotów jest zawarte w ich nazwach słowo «agencja». Niemniej jednak ostatecznie należy przyjąć, że agencje to jednostki, które nie są w pełni ukształtowane, niektóre z nich posiadają osobowość prawną oraz działają przez swoje organy wyznaczone na podstawie przepisów aktów wewnętrznie obowiązujących” (s. 2).

Kolejno w monografii przybliżono wiele poglądów przedstawicieli doktryny na temat pojęcia, cech charakterystycznych i podziału agencji *sensu largo*, a także przytoczono różne przykłady tego typu podmiotów mających w swojej nazwie słowo „agencja” (np. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu czy Polska Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych). Odnosząc się zaś do agencji *sensu stricto*, podkreśla się, że przez to pojęcie „należy rozumieć (nie zwracając uwagi na użyte w tekście nazewnictwo) agencję zorganizowaną w formie państwowej osoby prawnej. Z tego powodu powinno się posługiwać określeniem «agencja rządowa». Oczywiście, używanie samego określenia «agencja» będzie zasadne, ale wyłącznie wtedy, gdy uprzednio zostanie przedstawione rozumienie tego pojęcia. Odwołując się zatem do definicji pojęcia agencji *sensu stricto* zawartej w piśmiennictwie, warto wskazać, że podmiot ten postrzegany jest jako instytucja utworzona z mocy ustawy w formie państwowej osoby prawnej w celu realizacji zadań gospodarczych państwa w zakresie udzielonych jej kompetencji i pełnomocnictw” (s. 7). W książce, podobnie jak w przypadku pierwszego typu agencji, autorka przybliżyła poglądy doktryny, cechy charakterystyczne i podział agencji typu *sensu stricto*, przykłady zaś tego rodzaju podmiotów – określanych jako agencje rządowe, tj. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rezerw Materiałowych, Agencja Mienia Wojskowego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości czy Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, a także zbadane orzecznictwo w tym zakresie wzbogacają treść wywodów.

Następną omawianą kwestię stanowi zagadnienie agencji w ujęciu prywatnoprawnym. Jak podkreśla inicjatorka książki, „[r]ozważając sytuację prawną agencji administracyjnych wyłącznie z punktu prawa prywatnego, należałoby w pierwszej kolejności odnieść się do wyposażenia tych podmiotów w osobowość prawną. Fakt, że dany podmiot uzyskał osobowość prawną, w świetle unormowań prawa cywilnego oznacza, że jest on jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. W tej sytuacji agencje rządowe są jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną, która została im nadana przez konkretny przepis prawny. Agencje rządowe należy traktować jako uosobienie państwa w stosunkach majątkowych, dlatego też są one całkowicie wyodrębnionymi jednostkami, których konstrukcja przypomina budowę typowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, złożonych z elementu organizacji, majątku oraz ludzi. Nadanie osobowości prawnej agencjom administracyjnym nie tylko pozwala im wchodzić w stosunki cywilnoprawne oraz brać udział w szeroko pojętym obrocie gospodarczym, ale także korzystać z umów cywilnoprawnych. Agencje państwowe stosują te prawne formy działania przede wszystkim po to, by móc zrealizować zadania o charakterze gospodarczym, działając tym samym w sferze *dominium* państwa. Warto zatem uznać, że osobowość prawną agencji rządowych stanowi środek potrzebny do realizacji przez państwo zadań publicznych, a nie środek służący do zaspokajania własnych potrzeb. Agencje rządowe jako państwowe osoby prawne w obrocie cywilnoprawnym ze Skarbem Państwa powinny występować w roli autonomicznych i równorzędnych względem siebie osób prawnych” (s. 13 i n.). Co więcej, zwraca się też uwagę, że uznać podmiot za osobę prawną można tylko na podstawie aktu normatywnego rangi ustawy, w sposób niebudzący wątpliwości. Autorka, uwzględniając szczególne cechy agencji rządowej jako

jednostki organizacyjnej posiadającej osobowość prawną, stwierdza, że podmiot ten to państwowa osoba prawna typu fundacyjnego.

W ramach rozważań dedykowanych szeroko ujętemu pojęciu agencji czytelnika zainteresują te dotyczące agencji jako szczególnych podmiotów administracji publicznej. Co istotne, w książce podkreśla się, że „[z]miany 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 mieściły się w ramach tradycyjnego pojęcia podmiotu administracji publicznej. Do tych podmiotów możemy zaliczyć między innymi: fundacje publiczne, fundusze, agencje rządowe, Narodowy Bank Polski oraz Poczta Polską. W doktrynie prawa administracyjnego często niewłaściwie ujmuje się istotę agencji, dokonując nieprawidłowej ich systematyzacji. Agencje możemy podzielić ze względu na ich formę organizacyjnoprawną. Z powodu różnorodności tych podmiotów nie jest możliwe ujednoczenie form ich tworzenia, przede wszystkim dlatego, że część agencji, przyjmujących formę jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, jest tworzona na podstawie aktu notarialnego, natomiast pozostałe na podstawie ustawy. [...] Ponadto działania podejmowane przez te podmioty przyjmują formę prawną charakterystyczną zarówno dla prawa publicznego, jak i prywatnego” (s. 17 i n.).

Jeżeli chodzi o szczególny charakter agencji państwowych na tle typowych podmiotów administracji publicznej, to ustawodawca w każdej ustawie ustrojowej agencji rządowej określił: (1) osobowość prawną, (2) organ administracji naczelnej pełniący nadzór nad działalnością agencji, (3) katalog zadań, (4) formę prawną podejmowanych działań, (5) organy agencji, (6) zadania oraz kompetencje agencji, a także (7) podstawowy jej podział wewnątrz struktury organizacyjnej. Z końcowych rozważań i badań w tym zakresie bez wątpienia znaczące jest to, że „[s]zczególność agencji administracyjnych związana jest również z zaspokajaniem potrzeb, które wynikają zarówno ze strony państwa, jak i społeczeństwa. [...] Na podstawie analizy aktów prawnych regulujących działania agencji administracyjnych należy stwierdzić, że szczególność tych podmiotów wynika również z ich jednoczesnej regulacji przepisami prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego” (s. 20).

Następny punkt rozdziału pierwszego stanowi skrupulatna analiza agencji w wybranych państwach, gdyż „[a]gencje są formą prawną, za pomocą której realizuje się zadania publiczne nie tylko na szczeblu europejskim, ale także globalnym” (s. 21). Autorka w pierwszej kolejności nawiązuje do agencji działających w Stanach Zjednoczonych, jako jednego z najbardziej charakterystycznych elementów administracji amerykańskiej. Szeroki opis statusu prawnego tych agencji, określanych jako agencje regulacyjne, agencje administracyjne bądź niezależne organy regulujące, świadczy o szerokim zakresie badań inicjatorki książki w tej materii. Ich osią jest m.in. podział agencji amerykańskich ze względu na ich formę organizacyjno-prawną, organ kierujący, kompetencje i zadania, sprawowanie kontroli nad ich działalnością czy kwestie dotyczące sposobu finansowania agencji. Zainteresowanie tego typu podmiotami podkreślono prezentacją poszczególnych rodzajów tworzonych modeli agencji amerykańskich. Warto zauważyć, że „[r]ozwiązania przyjęte w amerykańskim systemie prawnym stanowią model, który jest przenoszony na grunt prawny

w innych państwach. Koncepcja tzw. *quangos* przyjęta w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a także koncepcja władz administracyjnych we Francji wywodzą się z modelu agencji amerykańskich” (s. 21 i n.). Dlatego w dalszej kolejności autorka dokonuje przekrojowej analizy i charakterystyki modeli agencji w ramach obowiązującego systemu prawnego w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Republice Francuskiej oraz Republice Federalnej Niemiec.

Rozdział pierwszy zamykają rozważania dotyczące agencji Unii Europejskiej (UE). Warto tu podać, że „[a]gencje europejskie są istotnym elementem koncepcji *New Governance* w Unii Europejskiej, które są tworzone na mocy rozporządzeń Rady UE” (s. 36). Niezwykle trafny jest fragment dotyczący istoty agencji europejskich: „[d]o powstania modeli agencji wspólnotowych stanowiących formy decentralizacji zarządzania przyczynił się realny podział władzy wykonawczej w systemie Unii Europejskiej. Władzę tę sprawują: Rada UE oraz Komisja UE, pomiędzy którymi istnieje nieprecyzyjnie sformułowany system podziału kompetencji. Z tego powodu zrodziła się potrzeba zaistnienia relatywnie niezależnych form, których działalność skutecznie niwelowałaby subiektywność decyzji organów zarówno na płaszczyźnie europejskiej, jak i na poziomie kompetencyjnym poszczególnych państw członkowskich. Te niezależne podmioty należą do grupy wykonującej pewne specjalistyczne zadania i powstają po to, by sprostać nowym zadaniom prawnym, technicznym lub naukowym. W literaturze przedmiotu tego typu organizacje definiuje się, posługując się określeniem «agencja» jako autonomicznych i odseparowanych od organów główne instytucje władzy publicznej. Istotne jest, że posiadają one osobowość prawną. Cecha ta pozwala bardziej elastycznie wypełniać większą część zadań technicznych, naukowych i zarządzać specyficznymi dziedzinami polityki Unii Europejskiej” (s. 36 i n.). Czytelnik w tej części opracowania odnajdzie też wiele informacji dotyczących m.in. kwestii wpływu decentralizacji na umiejscowienie agencji i ich działań w ramach sformalizowanej struktury organów Unii Europejskiej, odgrywania przez te agencje roli koncyliacyjnej wynikającej ze składu rady administracyjnej agencji, określenia definicyjnego agencji europejskich jako autonomicznych i odseparowanych od głównych organów instytucjami władzy publicznej, tj. nienależących w systemie instytucjonalnym do żadnego organu UE, wskazania, jakie cechy ma ta strukturalnie wyodrębniona jednostka organizacyjna, a także prezentację agencji europejskich sklasyfikowanych w zależności od przyjętego kryterium.

W rozdziale drugim omówiona została struktura wewnętrzna oraz organy agencji rządowych. W ramach wywodów odnoszących się do pierwszej części tytułu tego rozdziału, tj. struktury wewnętrznej agencji rządowej, autorka odnosi się w pierwszej kolejności do pojęcia samej organizacji, ale też zarządzania. Stwierdza bowiem, że „[z] perspektywy organizacji i zarządzania instytucję, którą niewątpliwie jest agencja rządowa, ujmuje się jako szczególną formę działalności zorganizowanej. Instytucje cechuje: zespół ludzi powołanych do realizacji określonych celów; tzw. aparatura – odpowiednie środki rzeczowe – niezbędne do realizacji tych celów; zorganizowany charakter instytucji powodujących, że elementy składowe w postaci ludzi i aparatury współprzyczyniają się do powodzenia realizacji celów; określony sposób i stopień formalizacji instytucji, wyrażający się w postaci zasad, zwyczajów

lub norm związanych z organizacją i działaniem instytucji” (s. 45). Dokonując zaś oceny struktury wewnętrznej agencji państwowych, przyjęto, że nie stanowi ona jednolitego modelu pomimo prób jego ujednoczenia. Co więcej, „[w]ewnętrzna struktura organizacyjna agencji rządowych regulowana jest przez statut, natomiast jej szczegółową budowę określa regulamin organizacyjny. [...] Przenosząc przyjęty przez prawodawcę model wewnętrznej struktury organizacyjnej agencji państwowych na grunt nauki organizacji i zarządzania, można zauważyć, że odpowiada on strukturze liniowej. W tej strukturze ogromne znaczenie odgrywa więź służbowa, której podporządkowane są wszystkie pozostałe więzi. [...] Struktura ta zapewnia jasność i przejrzystość podziału zadań, uprawnień i odpowiedzialność, a zarazem ogranicza rolę specjalistów. Występuje również duży stopień formalizacji, stąd też można określić strukturę organizacyjną agencji administracyjnych jako sformalizowaną” (s. 46). Uwzględniając zaś rozkład uprawnień decyzyjnych, agencje w niektórych przypadkach są w pełni scentralizowane (np. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości – PARP) bądź terenowe (np. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – ARiMR oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – KOWR).

Ponieważ w każdej agencji rządowej określono podobny model budowy struktury organizacyjnej pod względem wyodrębnienia szczebli i stopni kierowania, w dalszej części rozważań poddano analizie następujące elementy wewnętrznej struktury organizacyjnej: (1) centrala agencji rządowej, nazywana też w niektórych agencjach Biurem Prezesa, (2) oddziały terenowe (regionalne) agencji rządowej, a także (3) biuro powiatowe agencji rządowej, utworzone tylko w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako dodatkowy szczebel. Wewnętrzną organizację struktury agencji rządowej ustala prezes agencji w regulaminie tego podmiotu i dyrektor wobec podległej mu komórki organizacyjnej. Autorka ciekawie i szczegółowo opisuje każdy z tych trzech elementów wewnętrznej struktury organizacyjnej, zwracając uwagę na regulacje regulaminowe i statutowe w tym zakresie.

Kolejny istotny element rozdziału drugiego stanowi problematyka organu agencji rządowej. W uwagach wstępnych w ramach tego zagadnienia przybliżono pewne wątpliwości w zakresie przyjętego przez ustawodawcę modelu powoływania i odwoływania prezesów agencji w kontekście transparentności jego działania w tym obszarze. Uwzględniono tu w zajmujący sposób zakres kompetencji i zadań Prezesa Rady Ministrów (dalej „Prezes RM”). Jak się podnosi, „[o] ile prawodawca unormował przesłanki kandydata na stanowisko prezesa agencji, przez co nabór na stanowisko prezesa agencji ma charakter jawny, otwarty i konkurencyjny, to już w przypadku odwołania go ze stanowiska, przez Prezesa RM, nie uregulowano takich podstaw prawnych. W związku z tym, Prezes Rady Ministrów ma możliwość skorzystania z tej kompetencji w każdym momencie, co w konsekwencji może przyczynić się do wywołania chaosu w funkcjonowaniu agencji. Należy zatem stwierdzić, że mamy do czynienia z podległością osobową wobec Prezesa Rady Ministrów (właściwego ministra). Przejawia się ona między innymi pod postacią prawa organu nadrzędnego (Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra) do: decydowania o awansie podwładnego (prezesa agencji), stosowania środków dyscyplinarnych oraz powoływania i odwoływania go ze stanowiska. Brak regulacji odnoszących się do przesłanek odwołania skutkuje wyłącznie odpowiedzialnością

polityczną prezesa agencji przed Prezesem Rady Ministrów. Niestety, taki stan rzeczy często prowadzi do odwołania prezesa agencji ze stanowiska wraz ze zmianą rządzącej frakcji politycznej” (s. 55 i n.).

Czytelnika bez wątpienia zainteresuje również szczegółowy opis i analiza pozycji oraz statusu prawnego prezesa agencji rządowej. W książce zwraca się uwagę, że uwzględniając ogólne unormowania w zakresie pozycji prawnej prezesa agencji rządowej, prawodawca określił go jako organ, który kieruje działalnością agencji i reprezentuje ją na zewnątrz. Dodatkowo uregulował zarówno sposób realizacji zadań i kompetencji prezesa, a także poszczególnych kierowników komórek organizacyjnych agencji. Dalsze wywody prowadzone są w określonym porządku, z którym koresponduje pogląd autorki, że „[p]rezes agencji państwowej wykonuje szereg czynności, które są enumeratywnie wyliczone w konkretnym przepisie prawnym ustawy ustrojowej agencji. Katalog zadań prezesa agencji możemy podzielić ze względu na formę ich realizacji, tj. na: czynności władcze w sferze zewnętrznej i sferze wewnętrznej, czynności materialno-techniczne oraz czynności o charakterze prywatnoprawnym” (s. 57). W monografii badania nad wskazanymi czynnościami oparto na analizie regulacji prawnych zarówno tych powszechnie obowiązujących, jak i tych o charakterze wewnętrznym. Trzeba też podkreślić, że „organ agencji rządowej nie posiada statusu organu administracji publicznej, ale jest – co do zasady – organem osoby prawnej. Organ agencji realizuje zdolność do czynności prawnych agencji, ponieważ stanowi on część struktury agencji, a także artykułuje jej wolę prawną. Z tego powodu podmiotem stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych, które zostały podjęte za agencję, jest ona sama, mimo że zostały one nawiązane przez jej organ” (s. 68).

Przedmiotem rozważań w rozdziale trzecim są zadania i prawne formy działania agencji rządowych. Omawiając problematykę zadań publicznych agencji rządowych, autorka stwierdza, że „[p]aństwo polskie realizuje swoje zadania publiczne, w szczególności w obszarze gospodarczym, za pomocą różnorodnych form organizacyjnych charakterystycznych zarówno dla prawa publicznego, jak i prawa prywatnego. Do jednej z tych form należy zaliczyć agencje rządowe, które utworzono po to, aby zapewnić aktywną rolę Skarbu Państwa w prowadzeniu działalności gospodarczej, a także oddziaływać na nią nie tylko za pomocą narzędzi administracyjnoprawnych. W tej kwestii wypowiedział się także Sąd Najwyższy, wskazując, że państwowe osoby prawne (agencje państwowe) tworzy się przede wszystkim w celu przesunięcia kompetencji w zakresie cywilnoprawnych stosunków gospodarczych z urzędników państwowych na rzecz profesjonalnych menedżerów pełniących funkcje organów państwowych osób prawnych” (s. 69). Z lektury tego fragmentu można wywieść m.in., że: (1) treść zadań państwowych realizowanych przez agencje rządowe dotyczy zwłaszcza tych o charakterze gospodarczym, (2) zakres przedmiotowy tego typu zadań pozwala na dokonanie typologii ze względu na ich rodzaj, (3) każda z utworzonych agencji rządowych wykonuje ściśle określony katalog zadań uregulowany w ustawie ustrojowej agencji, (4) konstrukcja stosunku prawnego agencji rządowej do Skarbu Państwa bądź do powierzonego jej mienia Skarbu Państwa nie jest jednolita, (5) zróżnicowanie zadań publicznych wynika z różnych typów agencji rządowych (dotyczy to np. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Mienia Wojskowego oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa).

Następny punkt rozdziału trzeciego dotyczy instytucji prawnych form działania agencji rządowych. Punktem wyjścia rozważań są pewne przyjęte założenia, zgodnie z którymi „[a]gencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej wykonują zadania, które zostały im przydzielone na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Działalność agencji administracyjnych, podobnie jak administracji publicznej, podlega określonej regulacji prawnej, która formułuje: tryb postępowania, kompetencje, a także zadania, które ma ona realizować. [...] Administracja publiczna, wykonując zadania w ramach swoich funkcji, korzysta z różnych form prawnego działania, niekoniecznie z zakresu prawa publicznego. Przepisy prawne stanowią z reguły o tym, z jakich prawnych form administracja może korzystać w realizacji określonych zadań. Przepisy dające wybór formy działania raczej należą do wyjątków. [...] Korzystanie z prawnych form o charakterze prywatnoprawnym pozwala na uelastycznienie i optymalizację działań podejmowanych przez administrację, która tym samym zyskuje możliwość sprawnego rozwiązywania problemów niespornych i kompleksowego rozwiązywania problemów o złożonym charakterze. Zastosowanie kontraktowego podejścia do realizacji zadań administracji publicznej stanowi obecnie działanie sprzyjające osiągnięciu przez różne podmioty efektywności” (s. 73 i n.). W dalszych rozważaniach autorka odwołuje się do wielu regulacji prawnych w celu wykazania licznych przykładów prawnych form działania omawianych agencji. Przeprowadzona analiza obejmuje: (1) szerokie omówienie zagadnienia wydawania decyzji administracyjnych z uwzględnieniem przez ustawodawcę wyrażnej sytuacji prawnej, w której konkretny organ agencji rządowej posiada legitymację do wydania takich decyzji za agencję, (2) odniesienie do innych prawnych form o charakterze publicznym, z których najczęściej stosowaną są czynności materialno-techniczne – dotyczy to obowiązku prowadzenia ewidencji i rejestrów czy przeprowadzania kontroli, (3) prezentację dominującej prawnej formy, z której korzystają agencje rządowe, tj. umowy cywilnoprawnej, przy czym: (a) każda agencja rządowa korzysta z tego typu umowy na podstawie konkretnych przepisów prawnych regulujących tworzenie i działanie agencji administracyjnych, choć ustawodawca nie stworzył jednolitej procedury postępowania prowadzącej do zawarcia umowy z kontrahentem, (b) ważność umowy cywilnej, jako prawnej formy działania administracji, ma miejsce wówczas, gdy zostaną dopełnione wymagania wynikające z przepisów prawa cywilnego i prawa administracyjnego.

Rozdział czwarty, ostatni, obejmuje problematykę nadzoru i kontroli działalności agencji rządowych. We fragmencie dotyczącym instytucji nadzoru nad działalnością agencji rządowych w pierwszej kolejności poddano szerokiej analizie nadzór nad działalnością agencji rządowej sprawowany przez właściwego ministra. Autorka stwierdza, że „[n]adzór nad działalnością agencji rządowych sprawowany przez właściwego ministra wynika przede wszystkim z relacji zachodzących pomiędzy jednostką organizacyjną szczebla rządowego – w tym przypadku agencji rządowej a naczelnym organem administracji państwowej – ministrem kierującym właściwym działem administracji rządowej. [...] Należy jednak zaznaczyć, że ustawodawca, pomimo tego że wielokrotnie posługuje się, w wyżej wskazanych aktach normatywnych, określeniem «nadzór», nie podejmuje on wyjaśnienia tego terminu. Ten stan rzeczy komplikuje i utrudnia sformułowanie jednoznacznych wniosków

odnośnie do konstrukcji i charakteru więzi wynikającej z nadzoru albo kierowania podporządkowaną jednostką (agencją) ministrowi” (s. 85). Uwzględniając powyższe stanowisko, w dalszych rozważaniach autorka odnosi się do kolejnych kwestii: (1) wobec braku ukształtowania się jednolitej definicji nadzoru przytacza wiele poglądów doktryny w tym zakresie, (2) wytycza granice pomiędzy pojęciem nadzoru a pojęciem kierowania, ze wskazaniem charakterystycznych elementów dla tych pojęć. Kolejno zwraca uwagę na to, że przytoczone poglądy na temat nadzoru i kierownictwa wypracowano w doktrynie na ogół w powiązaniu z określonym aktem normatywnym, (3) dokonuje analizy ogólnych kompetencji nadzorczych ministrów, które zostały uregulowane w ustawie o działach administracji rządowej i ustawie o Radzie Ministrów, a także (4) przeprowadza badania nad treściami przepisów prawnych ustaw ustrojowych poszczególnych agencji rządowych, tj. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji Mienia Wojskowego, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Agencji Rezerw Materiałowych.

Reasumując problematykę nadzoru nad działalnością agencji rządowych przez właściwego ministra, wypada podać tu ogólne stwierdzenia ujęte w monografii, zgodnie z którymi, „[w] świetle powyżej przeprowadzonych analiz obowiązujących przepisów prawnych w zakresie «nadzoru» nad działalnością agencji państwowych należy zatem stwierdzić, że stosunek nadrzędności i podporządkowania agencji rządowej właściwemu ministrowi nie ma charakteru nadzoru prawnego. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca, posługując się określeniem: «nadzór nad agencjami», nie dookreślił ani nie wyliczył konkretnych czynności, które swoim zakresem obejmują działania agencji. [...] Generalnie należy przyjąć, że relacje między agencją administracyjną a właściwym ministrem opierają się na aktach kierowania, do których możemy zaliczyć: wytyczne, informacje, zarządzenia oraz decyzje. Akty te mają charakter wiążący, generalny i jednostronny, na podstawie których agencja jest zobowiązana do podjęcia określonego działania. [...] Warto zaznaczyć, że akty kierowania, które z założenia powinny normować wyłącznie sytuację agencji rządowych, regulują pośrednio sytuację beneficjentów i przedsiębiorców, którzy korzystają z pomocy agencji. Ponadto akty kierowania, w sposób dyrektywny, nakazują agencji administracyjnej do określonego zachowania, którego efektem ma być osiągnięcie celów, których realizacją pośrednio obarczony jest właściwy minister” (s. 100 i n.). Inną jeszcze kwestię odnoszącą się do instytucji nadzoru ujęto w rozważaniach dotyczących nadzoru nad działalnością agencji rządowej sprawowanego przez radę nadzorczą, mianowicie tylko w jednym przypadku wzmocniono nadzór nad działalnością agencji państwowych – poprzez stworzenie dodatkowego organu nadzorczego, czyli rady nadzorczej powołanej w Agencji Mienia Wojskowego.

Druga część rozdziału czwartego poświęcona jest natomiast instytucji kontroli działalności agencji rządowych. Autorka rozpatruje to zagadnienie z punktu widzenia dwóch rodzajów kontroli, tj. (1) kontroli zewnętrznej i (2) kontroli wewnętrznej. Pierwsza z nich wykonywana jest przez różne podmioty upoważnione do przeprowadzania kontroli, a wśród nich m.in. przez: Najwyższą Izbę Kontroli, Urząd Skarbowy, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz Archiwum Akt Nowych. Natomiast rozważania dotyczące kontroli wewnętrznej zostały przeprowadzone według schematu przyjętego przez autorkę, zgodnie z którym „[s]ystem kontroli wewnętrznej w agencjach administracyjnych obejmuje wszystkie jej elementy

składowe, tj.: kontrolę wewnętrzną *sensu stricto*, audyt wewnętrzny oraz kontrolę zarządczą” (s. 111). Czytelnik w ramach analiz tych trzech elementów składowych odnajdzie podstawowe pojęcia i istotę tych kontroli oraz cechy charakterystyczne odnoszące się do poszczególnych rodzajów agencji rządowych. Co ważne, autorka, konkludując zagadnienie systemu kontroli wewnętrznej, stwierdza: „[p]rzede wszystkim można dostrzec, że postanowienia skonkretyzowane w poszczególnych aktach prawnych, jak również w dokumentach danej agencji państwowej w znacznej mierze są zbieżne. Jednakże istotną różnicę stanowi «nacisk» na znaczenie poszczególnych elementów składowych systemu kontroli wewnętrznej. Każda z agencji administracyjnych sprecyzowała postanowienia ustawowe odnośnie do kontroli wewnętrznej *sensu stricto*, kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego. Niemniej jednak dla części z nich podstawą do jej prawidłowego działania jest kontrola zarządcza. Choć z drugiej strony nie można prowadzić rozważań nad zasadnością jednego z elementów systemu kontroli, patrząc przez pryzmat agencji rządowych jako grupy podmiotów. Punktem wyjścia w tym kontekście było dokonanie analizy na podstawie konkretnej agencji, dla której istotne znaczenie będzie miał ten element kontroli, który przyczynia się do jej prawidłowego, efektywnego działania oraz stanowi czynnik wspierający realizację jej zadań” (s. 119 i n.).

Zakończenie (s. 121 i n.) stanowi podsumowanie rozważań na temat statusu prawnego agencji rządowych, ich działania i szczególnych cech wyróżniających je na tle typowych podmiotów administracji publicznej. Autorka dokonuje bilansu podstawowych wniosków będących efektem przeprowadzonych badań: „[g]łównym wnioskiem *de lege ferenda* sformułowanym w pracy jest stworzenie przez ustawodawcę ustawy – Prawo o agencjach rządowych. Ustawa ta powinna zawierać regulacje prawne dotyczące: pojęcia agencji rządowej, nadania osobowości prawnej agencji rządowej, ogólnej budowy struktury wewnętrznej tego podmiotu, ujednoczenia sposobu powoływania i odwoływania prezesa agencji, procedury systemu kontroli wewnętrznej, a także skonkretyzowanych postanowień odnośnie do stosunku nadrzędności i podporządkowania właściwemu ministrowi. Rozstrzygnięcia ustawowego wymagałyby także kwestie dotyczące określenia statusu prawnego agencji rządowej oraz jej organu (organów). Akt ten nie powinien zawierać bardzo szczegółowych postanowień, ale powinien stanowić *lex generalis* w stosunku do ustaw ustrojowych poszczególnych agencji administracyjnych”. Co więcej, „[d]okonana analiza przepisów prawnych regulujących tworzenie i działania agencji rządowych wyraźnie potwierdza tezę, że agencje rządowe to szczególne podmioty administracji publicznej, oraz pozwoliła na realizację zamierzonych w pracy celów badawczych. Ponadto wnioski przedstawione w zakończeniu nie tylko stanowią propozycję zmian przepisów prawnych normujących agencje administracyjne, ale również wskazują na brak kompleksowego omówienia przez doktrynę prawa administracyjnego zagadnień związanych z głównym przedmiotem badawczym pracy”.

Dokonując próby określenia kręgu adresatów prezentowanej monografii, bez wątplenia, choćby ze względu na treść zagadnień w niej ujętych, należy stwierdzić, że będzie znakomitym źródłem wiedzy na temat statusu prawnego agencji rządowych dla osób wykonujących różne zawody prawnicze, pracowników agencji rządowych oraz wszystkich chcących uzyskać lub poszerzyć informacje na temat tego typu szczególnych podmiotów administracji publicznej.

Biorąc pod uwagę, że recenzowana monografia jest wynikiem długoletniego procesu badawczego, należy docenić, iż w jej tekście przedstawiono wiele problemów, które pozostały jeszcze do rozwiązania, wraz z ich szczegółowym wyjaśnieniem. Autorka w swoich wywodach wielokrotnie podaje wskazówki, w jaki sposób należy interpretować przepisy prawne regulujące tworzenie i działanie poszczególnych agencji rządowych. Książka zawiera także wyniki badań odnoszące się do różnych obszarów unormowań dotyczących funkcjonowania agencji rządowych, które bezsprzecznie mogą stanowić *novum* dla przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, choćby ze względu na brak kompleksowego omówienia zagadnień związanych z głównym przedmiotem badawczym pracy. Natomiast przyjęte w opracowaniu propozycje zmian regulacji prawnych w przedmiotowym zakresie powinny stanowić ważną wskazówkę służącą wdrożeniu ich w życie przez prawodawcę.

Monografię zamyka indeks rzeczowy, porządkujący całość rozważań dotyczących agencji rządowych.

Paulina Jachimowicz-Jankowska*
DOI: 10.14746/spp.2021.3.35.6

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Sègnonna Horace Adjolohoun, *A crisis of design and judicial practice? Curbing state disengagement from the African Court on Human and Peoples' Rights* (Kryzys konstrukcji i praktyki sądowej? Powstrzymanie wycofywania się państw z Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów), „African Human Rights Law Journal” 2020, vol. 20, no. 1, s. 1–40, <http://dx.doi.org/10.17159/1996-2096/2020/v20n1a1>

Przedmiotem artykułu jest zagadnienie kryzysu jurysdykcyjnego Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów (dalej „Trybunał Afrykański”), mającego związek z wycofywaniem się kolejnych państw spod jurysdykcji organu powstałego na mocy Protokołu do Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów dotyczącego utworzenia Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów z dnia 9 czerwca 1988 r. Głównym celem jego powstania było wsparcie Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów (dalej „Komisja Afrykańska”) w sprawowaniu przez nią mandatu ochrony praw człowieka.

Autor – ekspert ds. praw człowieka i dyrektor działu prawnego Trybunału Afrykańskiego – szczegółowo analizuje jeden z fundamentalnych problemów, z jakimi od dłuższego czasu boryka się ten organ. Wyjaśnia, w jaki sposób konstrukcja afrykańskiego systemu praw człowieka, praktyka Trybunału Afrykańskiego oraz słabe funkcjonowanie m.in. Komisji Afrykańskiej zapoczątkowały przyspieszający ciągły proces zmniejszania się współpracy państw.

* Paulina Jachimowicz-Jankowska, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: janpkows@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>.