

Michał Możdżeń-Marcinkowski

Agencyjna Administracja Publiczna – zarys problemu

W polskiej administratywistyce pojęcie „administracja” występuje co najmniej w dwóch podstawowych znaczeniach. Według pierwszego znaczenia administracja to pewna organizacja składająca się z różnorodnych jednostek, skupionych wokół organów administracji publicznej, wyposażona w kompetencje określone w ustawach i tworząca pewien zamknięty układ organizacyjny, zdolny od realizacji zadań państwowych (ujęcie podmiotowe). Zgodnie z drugim znaczeniem administracja to pewna działalność (ujęcie przedmiotowe i formalne)¹. Zagadnienie agencyjnej administracji publicznej w niniejszym, jakże ograniczonym opracowaniu, dotyka jedynie niektórych, podstawowych zagadnień z zakresu podmiotowego ujęcia administracji. Agencje są bowiem niewątpliwie elementem układu organizacyjnego realizującego zadania państwowe.

Problematyka działalności rozmaitych agencji dotyka też w dużej mierze złożonego i skomplikowanego zagadnienia podmiotowości prawnej państwa na gruncie prawa publicznego i prywatnego. Agencje zajmują szczególne miejsce w płaszczyźnie analitycznej zarówno form reprezentacji państwa w obrocie cywilnoprawnym jak i kompozycji ustroju administracji publicznej. W niniejszym opracowaniu pragnę zająć się jedynie wybranymi, pod-

¹ Uwzględniając jedynie niektóre pozycje z poważnej liczby literatury przedmiotu: J. Lang, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2002, s. 1. Por. też J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, s. 15 i nast. Nieco szersze pojęcie administracji odnajdujemy u E. Ochendowskiego, gdzie administracja traktowana jest jako pewna całość z punktu widzenia organizacyjnego (ujęcie podmiotowe), materialnego (ujęcie przedmiotowe) i formalnego: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2002, s. 19.

stawowymi zagadnieniami, takimi jak geneza, charakter prawny czy miejsce agencji w systemie administracji publicznej. Istotnym wydaje się również za-sygnalizowanie charakteru ich zadań i funkcji oraz węzła prawnego łączącego te podmioty z własnością państwową, która pozostaje w ich dyspozycji. Poza rozważaniami, ze względu na granice niniejszego opracowania, pozostawiam, poza pewnymi wyjątkami, aspekty przedmiotowe i formalne funkcjonowania administracji agencyjnej, przykładowo poszczególnych prawnych form działania agencji, aspektów kontroli i nadzoru nad administracją agencyjną, a także ocenę jej funkcjonalności z perspektywy przyjętych rozwiązań prawnych i czasu.

Wydaje się, iż trudno zrozumieć genezę różnorodnych agencji bez krótkiego chociażby rysu historycznego ewolucji form ustrojowych państwa i własności państwowej.

Z końcem II wojny światowej w Polsce następują zmiany ustrojowe, rozpoczyna się okres PRL. Nowe warunki polityczne zmieniają diametralnie pozycję państwowej własności, co jest bezpośrednio związane ze zmianą funkcji i pozycji tej własności. Jurydyczne założenia teorii własności w Polsce w minionym okresie wynikały z ideologii marksizmu-leninizmu, w której wszelka własność ulegała uspołecznieniu rozumianego jako upaństwowienie, a nie sprywatyzowanie. To podstawowe założenie ideologów marksistowskich znalazło wyraz w poglądzie, iż jedynym i wyłącznym właścicielem całego mienia państwowego (tzw. mienia ogólnonarodowego) jest cały naród w osobie państwa socjalistycznego². W konsekwencji na płaszczyźnie prawnej doszło do charakterystycznej dla owego okresu dyferencjacji własności. Poczęto wyróżniać różne jej typy³.

Podstawową formą była tzw. własność społeczna, która dzieliła się na kolejne podkategorie, takie jak: własność państwowa (ogólnonarodowa) oraz własność grupowa, która występowała z kolei jako własność spółdzielcza albo własność innych organizacji społecznych ludu pracującego. Dla lepszego zrozumienia istoty wykonywania własności państwowej w owym okresie istotnym wydaje się także opisanie istoty zasady jednolitego funduszu mienia ogólnonarodowego, która leżała u podstaw konstrukcji zarządzania własnością państwową przez cały okres PRL⁴. W myśl tej zasady własność państwo-

² A.W. Wieniediktow, *Państwowa własność socjalistyczna*, Warszawa 1952, s. 311.

³ Zob. A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 73 i nast. Por. też M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce, podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 34 oraz J. Szachułowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 7 i nast.

⁴ Szerzej o zasadzie jednolitego funduszu mienia ogólnonarodowego zob. J. Wasilkowski, *Prawo własności w PRL*, Warszawa, 1969, s. 12 i 26 i nast., a także S. Grzybowski,

wa (inaczej – socjalistyczna własność ogólnonarodowa) przysługiwała niepodzielnie państwu. Natomiast państwowe osoby prawne wykonywały jedynie w imieniu własnym, względem zarządzanych przez nie części mienia państwowego, uprawnienia płynące z własności państwowej. Tak ustalona treść art. 128 nie pozwalała przypisać atrybutu właścicielskiego państwowym osobom prawnym, zarówno w wymiarze ekonomicznym jak i w rozumieniu prawa cywilnego. Jednak nie wszystkie podmioty pełniły funkcję *stationes fisci*. Niektóre z nich wyposażone były w zdolność prawną, posiadały również własny majątek.

Trafnie więc zauważa M. Bednarek, iż w polskim porządku prawnym w owym okresie, w odniesieniu do zagadnienia uprawnień majątkowych państwowych osób prawnych, funkcjonowała swoista fikcja, w której z formalnego punktu widzenia państwowym osobom prawnym nie przysługiwał tytuł właściciela, choć na zewnątrz wyposażone one były we wszystkie atrybuty właścicielskie. Wchodziły w stosunki prawne z innymi podmiotami, zawiązywały spółki prawa handlowego, występowały między sobą z roszczeniami windykacyjnymi, mogły również zawierać umowy także ze Skarbem Państwa, tzn. z jednostkami *stationes fisci*⁵. Państwo tworzyło wyspecjalizowane jednostki, przydzielało także niezbędny majątek do wykonywania zadań, które określało w ogólnonarodowych planach rozwoju. Stworzona została do tego celu charakterystyczna forma wykonywania własności państwowej przekazania w zarząd lub przekazania w użytkowanie⁶.

W latach 90-tych nastąpiły zmiany ustrojowe. Odrzucono ustrój socjalistyczny oraz powrócono do państwa o kształcie demokratycznym i wolnorynkowym. Normatywnym wyrazem owych przeobrażeń była niewątpliwie m.in. ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL⁷. Nowela grudnia odrzuciła najważniejsze dwa rozdziały starego ustroju: ustrój polityczny i gospodarczy. Nieuchronne były więc i przekształcenia własnościowe, które objęły dominujące w poprzednim ustroju socjalistyczne kategorie własności. Na gruncie normatywnym nastąpił powrót do modelowego ukształ-

O stosunkach cywilnoprawnych na tle zasady jedności własności państwowej, S.C. 1966, t. VIII, również J. Gwiazdomorski, *Zasada jedności własności socjalistycznej a osobowość prawna przedsiębiorstw państwowych*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 4–5, por też S. Włoddyka, *Założenia regulacji prawnej mienia ogólnonarodowego*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10, M. Bednarek, *op. cit.*, s. 104 i nast., W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 27 i nast., A. Wolter, *Prawo cywilne*, Warszawa 1977, s. 31 i nast., S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu Cywilnego*, Warszawa 1996, s. 10 i nast.

⁵ M. Bednarek, *op. cit.*, s. 109.

⁶ Zob. A. W. Wieniediktow, *op. cit.*, s. 314–317 oraz W. Ramus, *Przekazywanie nieruchomości pomiędzy jednostkami gospodarki uspołecznionej*, Warszawa 1973.

⁷ DzU nr 75, poz. 444.

towania prawa własności, tzn. odrzucenia funkcjonującej w ostatnim czterdziestoleciu marksistowskiej teorii własności wraz z charakterystycznym podziałem na jej typy i formy oraz powrót do tradycyjnego rozumienia własności jako jednolitego prawa podmiotowego ujmowanego jednolicie i abstrakcyjnie⁸.

Dezaktualizacji uległa również zasada jednolitego funduszu mienia ogólnonarodowego wyrażona m.in. w art. 128 KC oraz instytucja dotychczasowego zarządu mieniem państwowym. Do czasu wejścia w życie nowelizacji prawa zarządu, regulowany był on dwoma przepisami (art. 34 i 128 KC). Przepisy te łącznie regulowały zarząd mieniem państwowym tj. wszystkimi prawami majątkowymi należącymi do Skarbu Państwa. Obecnie zarząd mieniem państwowym ma nową treść, państwowe jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej są nadal traktowane jak *stationes fisci*, natomiast całkowicie odmienna jest sytuacja jednostek organizacyjnych o nazwie „państwowe osoby prawne”. Prawa bowiem wchodzące lub nabywane w skład ich majątku przysługują tym podmiotom a nie Skarbowi Państwa⁹.

Zgodnie z obowiązującym art. 44¹ KC „Własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym, zaś w par. 2, jest mowa, iż „uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustroj”. Państwowe osoby prawne (co do zasady) jako samodzielne podmioty, nie wykonują już cudzej (tj. Skarbu Państwa) własności, ale przede wszystkim swoją. Zniesiono także zasadę, iż jedynie Skarbowi Państwa może przysługiwać prawo własności mienia państwowego.

W wyniku tego państwowe osoby prawne uzyskały zdolność prawną w zakresie nabywania składników majątkowych na własność. Zarysowane powyżej przemiany ustrojowe dały podstawę do pewnej istotnej konkluzji, podkreślanej w literaturze, że powstał nowy podział własności państwowej, na własność państwową *sensu stricto* przysługującą bezpośrednio Skarbowi Państwa oraz na własność *sensu largo* przysługującą bezpośrednio państwowym osobom prawnym i innym państwowym jednostkom organizacyjnym. Z takiego pojmowania wynika, że upodmiotowienie jednostek państwowych (państwowych osób prawnych) i przyznanie im uprawnień majątkowych do wydzielonych części mienia państwowego nie przekreśla faktu, iż w sensie ekonomicznym właścicielem całego mienia państwowego jest w dalszym cią-

⁸ S. Wójcik, *Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczpospolitej*, „Rejent” 1991, nr 7–8, s. 7 i nast.

⁹ Szerzej na ten temat J. Ignatowicz, *Zmiany wprowadzone do Księgi I Kodeksu Cywilnego przez nowelę z 28 lipca 1990 r.*, „Przegląd Sądowy” 1991, nr 1–2, s. 23–34.

gu państwo, którego uosobieniem jest Skarb Państwa (art. 34 kc)¹⁰. Ustalenia te są niezwykle istotne dla zrozumienia istoty i funkcji różnorodnych form administracji agencyjnej.

W obliczu dokonywanych zmian ustrojowych przeobrażeniom musiała ulec również koncepcja zarządzania mieniem państwowym. Ustawodawca wyraźnie zdawał sobie z tego sprawę, przynajmniej w początkowym okresie. We wspomnianym art. 44¹ KC zamieszczona została dyrektywa, zgodnie z którą uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych powinny zostać określone w odrębnych od kodeksu cywilnego przepisach, w szczególności w aktach normatywnych regulujących ustrój tych państwowych osób prawnych. To właśnie ustawy ustrojowe obok kodeksu cywilnego stanowią podstawę do oceny form prawnych i sposobów zarządzania państwową własnością w obecnym ustawodawstwie. Takimi ustrojowymi aktami są ustawy powołujące do życia poszczególne agencje państwowe¹¹. Chociaż w okresie kilkunastu lat zmienił się obraz i struktura dużej liczby agencji, w opracowaniu niniejszym bliżej zajęto się tymi podmiotami agencyjnymi, które zasadniczo nie zmieniły swego kształtu prawnego oraz zakresu zadań i funkcji. Z punktu widzenia majątku państwowego szczególnie interesującymi wydają się być struktura prawna tzw. agencji typu powierniczego tj. Agencji Nieruchomości Rolnych, Agencji Mienia Wojskowego oraz Wojskowej Agencji Mieszaniowej.

Geneza rozmaitych agencji nie jest jasna. Ich pojawienie się w strukturze administracji publicznej różnie jest tłumaczone w literaturze. Również statusy prawne agencji państwowych nie są porównywalne. Mamy bowiem do czynienia zarówno z agencjami – zakładami budżetowymi, agencjami – państwowymi jednostkami organizacyjnymi z osobowością prawną a także agencjami – państwowymi osobami prawnymi; są też agencje o statusie spółek prawa handlowego¹². Poza rozważaniami pozostawiam w tym opracowaniu

¹⁰ Zob. M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce, podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 92 i nast., a także S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu Cywilnego. Część ogólna*, Warszawa 1998, s. 86 i nast., również S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 10–11.

¹¹ Niektóre agencje zostały erygowane za pomocą innych niż ustawy aktów prawnych, np. aktami notarialnymi.

¹² Dla zobrazowania można podać ważniejsze agencje w ujęciu chronologicznym (niektóre już funkcjonują pod innymi nazwami). Do tzw. agend rządowych zalicza się Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencję Rezerw Materiałowych, Agencję Prywatyzacji, Techniki i Technologii. Do państwowych jednostek organizacyjnych zalicza się Państwową Agencję Atomistyki, Agencję Rynku Rolnego, Państwową Agencję Radiokomunikacji. Wyróżnia się również agencje będące spółkami akcyjnymi, m.in.: Państwową Agencję Informacyjną, Agencję Rozwoju Przemysłu, Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych, S.A., Polską Agencję Prasową S.A.

agencje regionalne i inne formy prywatnej działalności gospodarczej w nazwie używające słowo agencja. Próbując odtworzyć mechanizm decyzyjny elit politycznych z lat 90. XX w., w wyniku którego pojawiły się agencyjne formy administracji, warto przytoczyć stanowisko Rady Legislacyjnej prezentowane na początku lat 90. XX w. W opinii tego organu powołanie agencji w systemie gospodarczym opartym na mechanizmach rynkowych było intencjonalnym zabiegiem, zgodnie z którym podmiot własności państwowej miał być wolny od możliwości władczego wkraczania przez organy państwowe w zakres jego uprawnień właścicielskich. Wymagało to wyraźnego oddzielenia obydwu sfer działalności państwa, tj. *dominium* i *imperium*¹³. Ponadto jako pewną wartość reformatorską stawiano sobie ówczesnie wypracowanie nowych reguł reprezentowania Skarbu Państwa¹⁴. Początkowo zamysł obejmował wprowadzenie kompleksowej ustawy o Skarbie Państwa, do uchwalenia której jednak nie doszło, w zamian ustawodawca utworzył rozmaite agencje rządowe, które miały przejąć na siebie ciężar realizowania państwowej polityki restrukturyzacyjnej oraz kwestię reprezentacji Skarbu Państwa. Warto podkreślić, że już wówczas tak przyjęty kierunek restrukturyzacji zarządzania mieniem państwowym podlegał krytyce¹⁵.

Prawdopodobnie właśnie we wspomnianych uwarunkowaniach a także niewątpliwie z obserwacji niektórych rozwiązań zagranicznych (choćby krajów anglosaskich i niemieckiego urzędu Treuhand Anstalt, reformującego gospodarkę zjednoczonych Niemiec) tkwi geneza pierwszych agencji państwowych.

Wypada obecnie skoncentrować się już na samym bycie prawnym (czy też poprawniej: bytach prawnych) agencji jako podmiotu prawa. Należy na wstępie zaznaczyć, iż w literaturze nie odnajdziemy jednolitego pojęcia agencji. Zastrzec należy również, iż sama instytucja agencji nie ma wiele wspólnego z cywilistyczną instytucją umowy agencyjnej¹⁶.

J. Jagielski określa agencje jako jednostki, które mogą mieć różny charakter prawny. Mogą to być organy administracyjne państwa, osoby prawne, państwowe jednostki organizacyjne, spółki, które zostały utworzone do

¹³ Biuletyn. Rady Legislacyjnej 1990, nr 22, s. 135., za M. Bednarek, *op. cit.*, s. 126., Zob. też C. Żuławska, *Co to jest prawo gospodarcze*, RPEiS 1993, nr 1.

¹⁴ *Ibidem*, s. 135.

¹⁵ Stanowisko dotyczące kompleksowego rozwiązania kwestii reprezentacji Państwa przez stworzenie w pierw ustawy o Skarbie Państwa prezentowała M. Bednarek, *op. cit.*, s. 127 i 128, zob. też C. Kosikowski, *W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 12, s. 6 i nast., a także T. Ławicki, *Organizacja i formy prawne interwencjonizmu państwowego okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 12, s. 39.

¹⁶ Szerokie rozważania na ten temat przeprowadził A. Bieranowski, *Konstrukcja prawna AWRSP a stosunek powiernictwa*, „Rejent” 1998, nr 7–8, s. 132–134.

wykonywania wydzielonych zadań administracji publicznej, często o gospodarczej i finansowej naturze, leżących w obszarze zainteresowania rządu¹⁷. M. Guziński i T. Kocowski pośrednio określają agencje jako państwowe osoby prawne, którym na podstawie odrębnych ustaw przysługują prawa majątkowe do składników mienia państwowego i które co do zasady nie wymagają uzyskania zgody na dokonywanie czynności prawnej w zakresie rozporządzania tymi składnikami¹⁸. H. Izdebski i M. Klesza określają agencje jako specjalnie utworzone w celu prywatyzacji gospodarczego mienia państwowego szczególne agendy państwowe¹⁹. E. Ochendowski określił te podmioty jako pewną grupę państwowych jednostek organizacyjnych noszących nazwę agencji²⁰. W podobnym tonie wypowiada się K. Pawłowicz, określając je jako nową liczną grupę nietypowych podmiotów realizującą zadania gospodarczo-administracyjne państwa, jako podmioty o różnym statusie prawnym, wykonujące różne zadania, których wspólną cechą jest to, iż nazwane są one w przepisach agencjami²¹. Autorka podkreśla również eklektyczność tj. mieszany administracyjno-cywilno-finansowy charakter tych form organizacyjnych²². Z kolei R. Michalska-Badziak zakwalifikowała agencje do działu tzw. innych podmiotów administracyjnych, tj. nowe podmioty powoływane do wykonywania administracji publicznej, które są wyrazem akceptacji rozwiązań zagranicznych w szczególności amerykańskiego modelu administracji²³. Szerokie rozważania teoretyczne przeprowadził J. Niczyporuk²⁴, który za B. Popowską²⁵

¹⁷ J. Jagielski, *Nietypowe jednostki organizacyjne administracji centralnej*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2002, s. 197–198.

¹⁸ M. Guziński, T. Kocowski, *Regulacja prawna gospodarowania mieniem publicznym* [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2004, s. 295 i nast.

¹⁹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 115.

²⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2002, s. 272.

²¹ K. Pawłowicz, *Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarki*, [w:] C. Banaśki, H. Gronkiewicz-Waltz, R. Kaszubski, K. Pawłowicz, D. Szafranski, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo Gospodarcze – zagadnienia administracyjno-prawne*, s. 126 i nast.

²² *Ibidem*, s. 139.

²³ R. Michalska-Badziak, *Inne podmioty administrujące – agencje, przedsiębiorstwa, fundacje, organizacje społeczne*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 202–203.

²⁴ J. Niczyporuk, *Agencje rządowe*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne ustrojowe – podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 162–168.

²⁵ B. Popowska, *Agencje – nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, H. Bauer, R. Hendler, M. Huber, B. Popowska,

szeroko zanalizował węższą grupę tzw. agencji rządowych. Autorzy dokonują swoistej kategoryzacji agencji rządowych na agencje – centralne organy administracji państwowej, agencje – państwowe osoby prawne czy w końcu jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Same zaś agencje definiują jako nowe państwowe formy organizowania dziedzin gospodarki, które charakteryzują się pewnymi wspólnymi cechami (są powoływane przez organy państwa w celu realizacji zadań państwa oraz są powiązane organizacyjnie i funkcjonalnie z naczelnymi bądź centralnymi organami administracji państwowej).

Jak widać pojęcie agencji w literaturze jest niejednolite, chociaż wszystkie ujęcia w zasadzie są do siebie zbliżone. Nie można jednoznacznie zdefiniować poszczególnych agencji w oparciu tylko o sam status prawny tych jednostek. Jak pokazano te statusy mogą być różne. Nieco dokładniejszym kryterium, choć niewystarczającym, mogłyby być zadania, które wykonują te podmioty. Stosując to kryterium, wyróżniłbym tu tzw. agencje operacyjne oraz agencje typu majątkowego. Wśród agencji typu majątkowego wydzielona winna być podkategoria tzw. agencji powierniczych. Podział powyższy opiera się na podstawie kryterium rodzaju i wartości majątku będącego w dyspozycji poszczególnej agencji. Oczywiście wszystkie wyszczególnione podług powyższych kryteriów agencje są podmiotami wyposażonymi przez państwo w niezbędny majątek administracyjny, ale szczególna grupa agencji typu powierniczego wyróżnia się tym, iż dysponuje zasobami majątku skarbowego o znacznej wartości²⁶.

Agencje operacyjne, do których można zaliczyć m.in. Agencję Rynku Rolnego, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Polską Agencję Prasową, są to podmioty, które wyposażone są przez państwo w majątek administracyjny (nieruchomości budynkowe oraz ruchomości i środki finansowe), ale jedynie w celu realizacji zadań administracyjnych państwa. Natomiast tzw. agencje majątkowe oprócz majątku administracyjnego posiadają również w swojej dyspozycji majątek skarbowy (nieruchomości gruntowe, składniki ruchome) o znacznej wartości, które stanowią rzeczywisty majątek Skarbu Państwa i z którego użytkiwany jest dochód budżetowy. Agencje typu majątkowego powoływane są do realizacji zadań gospodarczych państwa także do realizacji funkcji administracji państwowej.

Jak już wspomniano, wśród agencji majątkowych wyróżnia się szczególną podgrupę agencji tzw. typu powierniczego. Zalicza się do nich Agencję Nieruchomości Rolnych (dawniej pod nazwą Agencji Własności Rolnej Skarbu

T. Rabska, M. Szewczyk (red.), Poznań 1999, s. 208 i nast.

²⁶ Patrz. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 160 i nast., gdzie autor dokonał akceptowanej po dzień dzisiejszy w doktrynie klasyfikacji rzeczy publicznych na majątek skarbowy, administracyjny i dobra ogólne.

Państwa), Wojskową Agencję Mieszkaniową, Agencję Mienia Wojskowego. Powierniczy charakter, według części doktryny, wynika wprost z przepisów ustaw statuujących agencje. Ustawodawca używa w ich aktach ustrojowych słowa „powierza” do określenia węzła prawnego łączącego te agencje z mieniem skarbowym²⁷. Przedmiotowe ustawy zawierają bardzo zbliżone formuły normatywne, w przypadku Agencji Mienia Wojskowego ustawa przewiduje, iż „Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 2” (art. 6). W przypadku zaś Wojskowej Agencji Mieszkaniowej „Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do gruntów, budynków i lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa” (art. 14). Agencji Nieruchomości Rolnych natomiast „Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2” (art. 5 ust. 1).

Takie zapisy w ustawach wymusiły w literaturze pogłębioną refleksję na temat znaczenia słowa „powierza”. Duża część doktryny wiąże takie sformułowanie z potrzebą porównań do obcej polskiemu prawu konstrukcji powiernictwa. Tematyka instytucji powiernictwa nie jest nowa i była poruszana już w minionym czterdziestolecu przez J. Wasilkowskiego²⁸. Rozległa analiza stanowisk zarówno zwolenników jak i przeciwników koncepcji powierniczego charakteru niektórych agencji ze względu na ograniczoność opracowania nie jest możliwa²⁹. Jednak tytułem wzmianki należy podać, iż większość au-

²⁷ Zob. art. 6 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego DzU nr.90, poz. 405 a także art.14 ust.1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej DzU nr 42. z 2002 r., poz. 368 – tekst jednolity oraz art. 5 ust. 1 ustawy z 19 10 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa DzU, nr 57, poz. 603 – tekst jednolity.

²⁸ J. Wasilkowski, referat *Pozycja prawna własności państwowej w PRL i form jej powiązań z własnością innych krajów socjalistycznych*, Sprawozdanie B. Oliwy, *Ewolucja i przyszłość własności w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1976 nr 6, s. 575, oraz *Prawo Własności w PRL*, Warszawa 1969, gdzie J. Wasilkowski jednoznacznie wskazuje na potrzebę rozpatrywania konstrukcji prawnej powiernictwa nie tylko na tle wypadków wynikających z umów, lecz także w związku z sytuacjami, które istnieją z mocy ustawy. Autor proponuje dalej przeniesienie dyskusji o powiernictwie z płaszczyzny umów i czynności prawnych na płaszczyznę stosunku prawnego.

²⁹ Szerszą analizę problemu podaje M. Moźdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 68 in., oraz idem, *Instytucja powiernictwa – zagadnienia wybrane*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, E. Ura (red.), Rzeszów 2004, s. 305–316. Por. też A. Doliwa, *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Studia Prawni-

torów, jak również orzecznictwo, rozpoznaje swoisty powierniczy węzeł łączący agencje z mieniem skarbowym³⁰. Niektórzy nawiązują wprost do powiernictwa i określają trzy wymienione agencje jako „powierników Skarbu Państwa”³¹. Inni wolą określać ten węzeł prawny zarządem powierniczym³². Niezależnie jednak od sporu o charakter relacji powierniczej pewne ustalenia zdają się być niezmiennie.

Polskie prawo nie przewiduje odrębnej instytucji powiernictwa zarówno w zakresie cywilnoprawnych regulacji zobowiązaniowych jak i rzeczowych. Wzmianki o relacjach powierniczych, na które napotykamy przy okazji regulacji obrotu publicznego papierami wartościowymi, instytucji przewłaszczenia na zabezpieczenie czy też rachunku bankowego powierniczego, są incydentalne i nie stanowią w żadnym stopniu regulacji systemowej. Termin „powierzenie” występuje też w przepisach prawa cywilnego (art. 430 i 636 KC) ma tam jednak jedynie znaczenie czysto techniczne i funkcjonuje w ramach już powstałych stosunków prawnych z czynów niedozwolonych i umowy o dzieło, nie ma jednak charakteru samoistnego nie kreuje relacji prawnych już ukształtowanych.

Niektórzy autorzy stawiają tezę, iż właśnie wspomniane trzy ustawy powołujące Agencję Nieruchomości Rolnych, Wojskową Agencję Mieszkanio- wą oraz Agencję Mienia Wojskowego wprowadzają polską odmianę powiernictwa³³. Do pewnego stopnia jest to twierdzenie prawdziwe, jednak istnieje w tzw. polskiej odmianie powiernictwa pewna charakterystyczna kontradycja, której nie da się pogodzić zarówno z wzorcową niemiecką formą powiernictwa tzw. *treuhand* jak i anglosaską odmianą powiernictwa tzw. *trustem*³⁴. Polega ona na tym, iż w obydwóch zagranicznych instytucjach prawnych osoba, której powierza się jakieś dobro materialne lub niematerialne (tzw. *trustee* lub *treuhandler*) stają się ich właścicielami. Natomiast w przypadku polskich agencji powierniczych (oprócz mienia stanowiącego ich mienie jako państwowych osób prawnych) mienie powierzone zawsze pozostaje własnością Skarbu Państwa. Przedmiotowe agencje jedynie wykonują prawo własności Skarbu Państwa. A. Doliwa słusznie zauważa, iż powiernicze przeniesienie prawa, a nie tylko powiernicze przekazanie kompetencji do wykonywania

cze” 2003, z. 1 (155), s. 107 i nast.

³⁰ OSNC 1994/6/121.

³¹ M. Możdżeń-Marcinkowski, *op. cit.*, s. 69 i wskazana tam literatura.

³² W szczególności zob. J. Szachułowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 152 i nast., a także J. Niczyporuk, *op. cit.*, s. 167.

³³ *Ibidem* s. 152.

³⁴ Szerzej na temat instytucji *trust* i *treuhand* zob. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Instytucja powiernictwa – zagadnienia wybrane*, *op. cit.* s. 305–316.

tego prawa, wymagałoby raczej sformułowania: „Skarb Państwa powierza Agencji prawo własności w celu jego wykonania”³⁵. Tymczasem w ustawach mowa jest o przejściu przez agencje, praw i obowiązków wynikających z wykonywania prawa własności, a nie z prawa własności. Ta językowa wykładnia determinowana jest niewątpliwie okolicznością, iż agencje nie stają się właścicielami powierzonego mienia.

Fakt ustanowienia poszczególnych węzłów powierniczych w ustawach sugerowałby ich rzeczowy charakter, ale jednocześnie Kodeks Cywilny przekreśliła taką interpretację zamkniętym katalogiem praw rzeczowych, w którym brak jest stosunku powiernictwa. Powstaje więc pytanie, czy w przypadku rozwiązań polskich mamy do czynienia z rzeczywistym węzłem powierniczym, czy też jedynie z niezamierzoną przez ustawodawcę figurą stylistyczną. Wydaje się, iż odpowiedź tkwi w samej istocie relacji pomiędzy agencjami a mieniem Skarbu Państwa. Paradoks polskich rozwiązań w tej materii polega na tym, iż normatywne rozwiązania w 99% przypominają węzeł powiernictwa znany zagranicznym ustawodawstwom, jednakowoż w polskiej odmianie brakuje powiernictwa jednego z najważniejszych elementów tej instytucji tj. właścicielskiego tytułu prawnego do powierzonego mienia.

Konkludując, należy stwierdzić, iż jednoznaczne określenie charakteru prawnego oraz statusu prawnego agencji nastęrcza trudności. Przyjęta w literaturze zasada definiowania poszczególnej agencji odrębnie jest usprawiedliwiona. Jednak jak wskazano można już na tym etapie próbować wyodrębnić pewne kategorie agencji „typu powierniczego”. Zapewne pierwszym zadaniem ustawodawcy polskiego powinno być wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji powiernictwa. Jest to podstawowy i zasadniczy krok na drodze skonstruowania pewnego modelu wykonawczej agencji państwowej o rzeczywistym statusie powierniczym. Próbując umiejscowić agencje w systemie administracji publicznej, uważam, iż powinno się je postrzegać jako państwowe jednostki organizacyjne wyłączone strukturalnie (podmiotowo) lub organizacyjnie (funkcjonalnie) z tradycyjnych struktur ministerialnych, pozostające pod nadzorem organów naczelnych administracji rządowej, różniące się sposobem powstawania, organizacji, finansowaniu, nadzoru i kontroli a także zadaniami i sposobami ich wypełniania.

Analizując prawny status agencyjnych podmiotów administracji publicznej, rodzaje i charakter stosunków prawnych jakie są przez nie zawiązywane z rozlicznymi podmiotami, szczególnie aktualny wydaje się pogląd wypowiedziany niegdyś przez J. Kornaia, iż: „w istocie trzeba ustalić dla każdej organizacji i jednostki, jaką działalność ona reguluje, jakie produkty i zas-

³⁵ A. Doliwa, *Jeszcze w sprawie powierniczego statusu AWRSP*, „Rejent” 2000, nr 2 (106), s. 133.

by są w jej dyspozycji, jakie są między jednostkami zależności podporządkowania i zwierzchnictwa i jak jest rozdzielona między nie odpowiedzialność w zakresie podejmowania decyzji. Są to właśnie najważniejsze cechy charakterystyczne stosunków własności, na pewno ważniejsze niż zewnętrzne formy prawne³⁶. W sytuacji braku na gruncie prawa polskiego jednolitego, prawno-ustrojowego modelu agencji cytowane powyżej podejście w analizie poszczególnych podmiotów agencyjnych jest na obecnym etapie jedynym miarodajnym źródłem wiedzy o ich rzeczywistym statusie prawnym.

³⁶ J. Koranai, *Teoria systemów gospodarczych*, Warszawa 1977, s. 87.