

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
Sąd Apelacyjny w Szczecinie
Prokuratura Apelacyjna w Szczecinie
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

ACTA IURIS STETINENSIS 8



ZESZYTY NAUKOWE UNIwersytetu SZCZecińskiego NR 835

Szczecin 2014

Komitet Redakcyjny

dr hab. Zbigniew Kuniewicz prof. US – Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
Ryszard Iwankiewicz – Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
Grzegorz Jankowski – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie
Józef Skoczeń – Prokurator Apelacyjny

Maciej Żelazowski – Sędzia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
Arkadiusz Windak – Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, Przewodniczący II Wydziału
Tadeusz Kulikowski – Zastępca Prokuratora Apelacyjnego
dr hab. Marek Andrzejewski prof. US – Redaktor naukowy
Szymon Słotwiński – Sekretarz redakcji

Rada Naukowa

prof. dr hab. Roman Hauser – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | prof. dr hab. Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Andrzej Marciniak – Uniwersytet Łódzki | prof. dr hab. Mirosław Nazar – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski – Uniwersytet Szczeciński | dr hab. Adam Olejniczak prof. UAM – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | dr hab. Lech Paprzycki – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie | prof. dr hab. Władysław Rozwadowski – Uniwersytet Szczeciński | prof. dr hab. Tadeusz Smoczyński – Uniwersytet Szczeciński, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Roman Wieruszewski – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Bronisław Ziemanin – Uniwersytet Szczeciński | Rosario Sapienza, Full Professor of International and European Law – The University of Catania School of Law | Ashok R. Patil, Prof. dr L.L.M., Ph.D. – National Law School of India University, Bangalore, Karnataka State (India) | Fursa Svetlana Yaroslavovna, prof. dr hab. honoured lawyer of Ukraine | Svitlana Yaroslavivna Fursa, prof. dr hab. honoured lawyer of Ukraine | Henry Zhuhao Wang, Assistant Professor – China University of Political Science and Law | Prof. habil. dr. Vytautas Nekrosius – Uniwersytet Wileński | Dr John Sorabji – University College, London | José García-Añón, Ph.D. in Law, Full Professor, School of Law – University of València (Spain) | Terekhova Lydia, Professor, Doctor of Law, Omsk state University, Faculty of Law | Masahiko Omura, Doctor of Law, Professor at Chuo University Law School (Tokyo, Japan) | Elena Kudryavtseva, Professor, Law Faculty of Moscow State University | Alexandre Freitas Câmara, Professor Emeritus and Head of Civil Procedure Department at Rio de Janeiro Judicial School | Jayesh Rathod, Associate Professor of Law – American University Washington College of Law | Rett R. Ludwikowski, Ph.D., Professor of Law, Columbus School of Law – The Catholic University of America | Lilia Abramchik, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor – Yanka Kupala State University of Grodno (Belarus) | Prof. dr. Frieder Dunkel, Universität Greifswald | Prof. Emilio Castorina, University of Catania

Lista recenzentów znajduje się na stronie internetowej zeszytu naukowego | <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Redaktor naukowy | dr hab. Marek Andrzejewski prof. US

Redaktor tematyczny | Szymon Słotwiński

Redaktor językowy | Joanna Dżaman

Korektor | Joanna Grzybowska

Skład komputerowy | Iwona Mazurkiewicz

**Publikacja została wydana dzięki wsparciu finansowemu
Sądu Apelacyjnego, Prokuratury Apelacyjnej, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego**

Wersja papierowa jest wersją pierwotną
Pełna wersja publikacji <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities, <http://cejsh.icm.edu.pl>

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2014

ISSN 1640-6818 | ISSN 2083-4373

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 10,0. Ark. druk 13,3. Format B5. Nakład 196 egz.

SPIS TREŚCI

ORZECZNICTWO SĄDÓW SZCZECIŃSKICH

Orzeczenie nr 2. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt I ACa 358/13	7
--	---

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Anna Barczak, Ewa Kowalewska – Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.....	27
Monika Szewczyk – Podmiotowość. Samodzielność. Aktywność. Status prawny podmiotów agencyjnych w świetle rozważań teoretyczno-prawnych	47
Andrzej Gola – Dylematy związane z wyróżnianiem prawa kolejowego jako kompleksowej gałęzi prawa	65
Małgorzata W. Greßler – Uwagi o wolności podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w prawie Republiki Białorusi	79
Marzena Aftyka – Glosa do Wyroku Sądu w sprawie <i>Deutsche Bahn v. Komisja</i> z dnia 6 września 2013 r. (sprawy połączone T-289/11, T-290/11 i T-521/11).....	105

PRAWO CYWILNE MATERIALNE I PROCESOWE

Michał Wojdała – Pomoc prawna z urzędu w procesie cywilnym. Przesłanki wyznaczenia pełnomocnika procesowego. Komentarz do postanowienia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 30 grudnia 2013 roku, III AUz 485/13	121
---	-----

Monika Futrzyńska-Mielcarzewicz, Szymon Slotwiński – Węzłowe zagadnienia zarządu majątkiem wspólnym. Analiza dogmatyczno-prawna. Część II – zagadnienia szczegółowe	133
--	-----

PRAWO KARNE MATERIALNE I PROCESOWE

Michał Peno – O odpowiedzialności karnej w świetle koncepcji komunikacyjnej kary. Uwagi krytyczne.....	155
Remigiusz Rabiega – Związek przyczynowy jako podstawowy warunek pozwalający na przypisanie odpowiedzialności sprawcy przestępstwa skutkowego. Próba uporządkowania pojęć.....	175
Paweł Brzozowski – Podstawa prawna odmowy wszczęcia (umorzenia) postępowania karnego w sytuacji wystąpienia pozaustawowego kontratywu.....	197

Monika Szewczyk

Uniwersytet Szczeciński

**PODMIOTOWOŚĆ. SAMODZIELNOŚĆ. AKTYWNOŚĆ.
STATUS PRAWNY PODMIOTÓW AGENCYJNYCH
W ŚWIETLE ROZWAŻAŃ TEORETYCZNO-PRAWNYCH**

Streszczenie

Artykuł poświęcony został – stosunkowo rzadko poruszanej w nauce prawa – problematyce dotyczącej zagadnienia podmiotowości prawnej podmiotów agencyjnych. W opracowaniu omówione zostały podstawowe założenia tego zagadnienia. Naświetlono także praktyczny aspekt funkcjonowania tych jednostek, ze szczególnym uwzględnieniem działalności gospodarczej prowadzonej przez te podmioty. Ponadto odniesiono się do zakresu i rodzaju wykonywanych przez agencje zadań. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy podmioty agencyjne traktować należy jako podmioty prawa administracyjnego, czy też podmioty właściwe prawu cywilnemu. Z uwagi na postawione pytanie konieczne było odniesienie się do kwestii podmiotowości administracyjnej i cywilnoprawnej. Szczegółowej analizie poddano również zagadnienie utożsamiania agencji z zakładem budżetowym czy też administracyjnym.

Status prawny podmiotów agencyjnych rozpatrywany był również w kontekście podmiotowości prawa cywilnego przez pryzmat prowadzenia przez te podmioty działalności gospodarczej. Przeprowadzona analiza w tym zakresie wykazała, że pomimo posiadania przez agencje podwójnej osobowości prawnej trudno uznać je za przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego czy też innych aktów zawierających legalną definicję tego pojęcia.

Artykuł kończy się sformulowaniem wniosku, że agencje zajęły trwałe miejsce w systematyce podmiotów prawa administracyjnego. Pogląd taki został wyrażony w oparciu o analizę zadań, które te podmioty realizują. Ponadto podkreślono, że agencje obecne są w każdej dziedzinie rozwoju. Ich aktywność obserwuje się zarówno w skali całego kraju (agencje państwowe), jak i regionu (agencje regionalne).

Słowa kluczowe: agencja, podmiot agencyjny, podmiotowość, działalność gospodarcza

Niniejszy artykuł poświęcony został – stosunkowo rzadko poruszanej w nauce prawa – problematyce dotyczącej zagadnienia podmiotowości prawnej podmiotów agencyjnych. W opracowaniu omówiono podstawowe założenia tego zagadnienia. Naświetlono także praktyczny aspekt funkcjonowania tych jednostek, ze szczególnym uwzględnieniem działalności gospodarczej prowadzonej przez te podmioty. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy podmioty agencyjne traktować należy jako podmioty prawa administracyjnego, czy też podmioty właściwe prawu cywilnemu. W rozważaniach nad umiejscowieniem wskazanych wyżej jednostek w określonej systematyce prawa nasuwają się pytania natury ogólnej o przesłanki zaliczenia agencji do określonej gałęzi prawa, a także wiele pytań szczegółowych dotyczących chociażby zakresu i celowości działania omawianych podmiotów. Z uwagi na wielowątkowość prezentowanego zagadnienia, konieczne wydaje się przybliżenie pojęcia „podmiotowość prawna”, którą rozważać należy w dwóch zasadniczych aspektach: podmiotowości administracyjnej (publicznej) oraz cywilnej.

Pomimo że w nauce prawa wielokrotnie podejmowano wskazany powyżej problem, trzeba zaznaczyć, że zagadnienie podmiotowości administracyjnej nie jest tożsame z podmiotowością cywilnoprawną ustaloną na gruncie przepisów prawa cywilnego, aczkolwiek było ono również przedmiotem dociekań doktryny cywilistycznej. Ponadto brak odpowiednich regulacji prawnych skłania do poszukiwania właściwych dróg dla określenia miejsca agencji w systemie podmiotów prawa. Rozważania nad podmiotowością administracyjnoprawną należy rozpocząć od krótkiej charakterystyki samego pojęcia. Podmiotowość w sferze stosunków administracyjnych jest wynikiem regulacji wyrażonej za pośrednictwem norm prawa administracyjnego – jest to zdolność organizacyjnoprawna,

która przysługuje podmiotom wyodrębnionym organizacyjnie i posiadającym własne interesy chronione przez państwo¹.

W nauce prawa istnieje pogląd prezentowany przez W. Klonowieckiego, który uważa, że cechą przesądzającą o podmiotowości administracyjnoprawnej jest określony stopień samodzielności danej jednostki, której przyświeca pewien cel. Trudno odmówić słuszności temu założeniu. Agencje są podmiotami o dużym stopniu samodzielności, pomimo sprawowanego nad nimi trybu nadzoru i kontroli. Każdy jednak podmiot administracji podlega okresowym kontrolom. Wyrazem samodzielności agencji są kompetencje prezesów i decyzyjność w zakresie określonych spraw jako organu agencji, a także samodzielność finansowa, która przejawia się w ustanowionym budżecie. Z powyższego można zatem wyprowadzić wniosek, że owa samodzielność finansowa stanowi istotny element podmiotowości publicznoprawnej, przy czym należy zaznaczyć, że samodzielność nie oznacza w tym przypadku samowoli.

Definicje podmiotowości administracyjnoprawnej prezentowane przez doktrynę pozwalają jednoznacznie przyznać podmiotom agencyjnym odrębną od państwa podmiotowość. Problemem zasadniczym staje się odpowiedź na pytanie, czy przyznanie odrębnej od państwa osobowości dotyczy wszystkich agencji, czy tylko tych, które nie mają statutu organów państwowych. W przypadku agencji będących organami centralnymi doszłoby bowiem do absurdalnej sytuacji, w której państwo same sobie przyznawałoby osobowość, którą już *de facto* z mocy prawa ma. Nieco zliberalizowany pogląd w tej kwestii wyraził J. Filipek, który za podmiotowość administracyjnoprawną uznał zdolność do występowania w obrocie prawa administracyjnego w charakterze odmiennego podmiotu – podmiotu odrębnych obowiązków i uprawnień administracyjnoprawnych². Zgodnie z przyjętym założeniem tak pojmowaną podmiotowość administracyjnoprawną przypisać można każdemu wyodrębnionemu podmiotowi, w tym również agencjom, z zastrzeżeniem jednak, że podmiot ten musi być adresatem określonych powyżej sytuacji. Za podmiot prawa przyjęło się więc

¹ A. Klorek, *Stosunek administracyjnoprawny*. Konwersatorium prawo administracyjne 2010/2011, s. 5, www.rewi.europa-uni.de (dostęp: 2.12.2010).

² J. Filipek, *O podmiotowości administracyjnoprawnej*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 2, s. 199–213.

uważać podmiot, któremu normy prawne wyznaczają obowiązki lub przyznają określone prawa³.

W nauce prawa zagadnieniem, które nie jest wolne od kontrowersji, jest kwestia dotycząca wyodrębnienia dwóch niezależnych od siebie podmiotowości: publicznoprawnej (administracyjnej) oraz cywilnoprawnej. Odwołanie się w tym zakresie do prawa cywilnego jest nieuniknione z uwagi na to, że podmiotowość cywilnoprawna jest instytucją właściwą tej dziedzinie prawa, a ponadto na gruncie Kodeksu cywilnego ma już dawno unormowane znaczenie, zarówno w postaci zdolności prawnej, jak i zdolności do czynności prawnej. Niemniej jednak słusznie zauważono, że przeniesienie konstrukcji prawnej właściwej prawu cywilnemu na grunt prawa administracyjnego niekoniecznie może przynieść pożądany skutek⁴. W ocenie powyższego można dojść do przekonania, że podstawy uzasadniające funkcjonowanie konstrukcji podmiotowości administracyjnej niewiele zaczerpnęły z prawa cywilnego i stanowią odrębne zagadnienie. Stąd też osobowość publicznoprawną wywodzić należy z atrybutów władzy publicznej, a nie z konstrukcji cywilistycznych, takich jak zdolność do bycia stroną w stosunkach cywilnoprawnych⁵. W takim przypadku podmioty agencyjne, oprócz posiadanej podmiotowości cywilnoprawnej, mają także uprawnienia władcze. Na tle tej konstatacji wyłania się pewna prawidłowość – podmioty administracyjne z urzędu mają podmiotowość cywilnoprawną, natomiast o podmiotowości publicznoprawnej decyduje zakres posiadanych kompetencji, z ukierunkowaniem na władcze rozstrzygnięcia w określonych sferach działania. Przyjmując taki tok myślenia, należy stwierdzić, że podmioty agencyjne dysponują podwójną osobowością prawną, przy czym owa możliwość dokonywania władczych rozstrzygnięć przemawia za ich zaliczeniem do podmiotów prawa administracyjnego. Rozpatrując problem posiadania przez agencje podwójnej osobowości prawnej, to jest osobowości prawa prywatnego i osobowości prawa administracyjnego, należy wskazać, że takie ujęcie tematu może świadczyć

³ S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, t. I: *Część ogólna*, red. W. Czachórski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 293–294.

⁴ M. Grażawski, *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*, w: *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 223–232.

⁵ Podobnie T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 2, s. 42–46.

o przynależności agencji do podmiotów typu fundacyjnego⁶. Z fundacyjną osobą prawną mamy do czynienia w sytuacji, gdy w akcie założycielskim co najmniej zostały określone cel, rodzaj, sposób działania i pierwotny majątek⁷. Sytuacja ta może dotyczyć niewielkiej grupy agencji powołanych na podstawie aktu notarialnego. Podkreślić jednak należy, że zdecydowana większość podmiotów agencyjnych powoływana jest w drodze ustawy. Według J. Niczyporuka fundacyjna osoba prawna może używać osobowości prawa prywatnego, osobowości prawa publicznego, a nawet dwóch równoległych osobowości prawnych. Dla wyodrębnienia tego typu podmiotu ma znaczenie przede wszystkim czynnik majątkowy, który pomaga odróżnić ją od korporacyjnej osoby prawnej. Najczęściej fundacyjna osoba prawna odpowiada samodzielnie za zobowiązania. System organów obejmuje organy zarządzająco-wykonawcze i organy nadzorczo-kontrolne. Taki podział można również odnaleźć w systemie organów agencji. W charakterze organu wykonawczo-zarządzającego występuje prezes, który kieruje działalnością agencji, reprezentuje ją na zewnątrz i ponosi odpowiedzialność za realizację jej zadań. Natomiast w charakterze organu nadzorczo-kontrolnego została umocowana rada nadzorcza, która sprawuje stały nadzór nad wszystkimi dziedzinami działalności agencji. Działalność fundacyjnych osób prawnych podlega nadzorowi administracyjnemu oraz kontroli rejestrowej sądu powszechnego. W przypadku agencji uprawnienie nadzorcze przyznano prezesowi Rady Ministrów lub ministrowi kierującemu odpowiednim działem administracji rządowej. Pominęto natomiast kontrolę sądową. Wskazane powyżej cechy nie pozwalają jednak na jednoznaczne zaliczenie wszystkich agencji do podmiotów typu fundacyjnego.

Innym zagadnieniem jest utożsamienie agencji z zakładem administracyjnym lub budżetowym. Pomimo wielu prób podjętych w doktrynie, dotyczących łączenia agencji z zakładem administracyjnym, nie należy porównywać tych podmiotów ze wskazaną wyżej jednostką organizacyjną. Podobieństwo agencji do tego typu zakładów polega jedynie na wykonywaniu przez nie zadań o szczególnej użyteczności publicznej⁸. Niektórzy autorzy uznają więc agencję za szczególną formę zakładu administracyjnego. Od typowego zakładu agencję odróżnia przede wszystkim brak kręgu użytkowników, a w konsekwencji – brak typowego władztwa administracyjnego. Zamiast użytkowników mamy do czynienia

⁶ J. Niczyporuk, *Agencje rządowe*, w: *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawska, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 169.

⁷ Tamże, s. 167–168.

⁸ M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 112.

z wydzielonymi zadaniami publicznymi, a władztwo administracyjne zastępuje zespół instrumentów prawno-ekonomicznych, za pomocą których agencje wykonują określone zadania. Analizując definicję zakładu administracyjnego, należy stwierdzić, że tylko częściowo odpowiada ona charakterowi prawnemu agencji. M. Wierzbowski za zakład uważa samodzielną jednostkę administracyjną, wyposażoną w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, przy czym jej podstawowym celem jest ciągłe, bezpośrednie świadczenie usług socjalno-kulturalnych o szczególnym znaczeniu społecznym⁹. Należy więc przyjąć – zgodnie z powszechnie akceptowaną definicją zakładu administracyjnego, że jest to jednostka wyodrębniona rzeczowo i osobowo, przy czym jej podstawowym celem nie jest cel gospodarczy, a bezpośrednie świadczenie usług socjalno-kulturalnych na rzecz ludności¹⁰. O ile pierwszy człon tej definicji można odnieść do agencji państwowych, z uwagi chociażby na to, że agencje są rzeczywiście samodzielną, wyodrębnioną jednostką zarówno pod względem majątkowym, jak i osobowym, o tyle trudno doszukać się w ich działalności usług o wskazanym charakterze. Podmioty te nie świadczą usług o szczególnym znaczeniu społecznym. Podkreślić należy, że w rzeczywistości nie funkcjonują takie instytucje, jak szkoły, przedszkola i biblioteki, których forma organizacyjna odpowiadałaby agencjom. Pewne podobieństwo między zakładem administracyjnym a agencją jest widoczne w zakresie ich organów wewnętrznych. Zarówno w zakładach tego typu, jak i w agencjach występuje organ kolegialny w osobie dyrektora czy też rektora, natomiast w przypadku agencji – prezesa¹¹. Jednak i na tym tle uwidaczniają się pewne różnice. W przypadku zakładów administracyjnych wskazane organa nie są organami administracji państwowej, w odniesieniu natomiast do – wyodrębnionej na podstawie kryterium formy organizacyjno-prawnej – grupy agencji, prezesi niektórych z nich występują jako centralne organa administracji rządowej. Cechą zakładu administracyjnego jest również charakter stosunku łączącego zakład z użytkownikiem korzystającym z jego usług. W przypadku agencji nie występuje natomiast taki podmiot jak użytkownik, ponadto stosunek łączący agencje z osobami korzystającymi z jej usług nie jest stosunkiem administracyjnoprawnym.

⁹ M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 106.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tamże, s. 106–107.

W doktrynie pojawiają się również głosy utożsamiające agencje z zakładem budżetowym. K. Strzyczkowski podkreśla, że najszerzej stosowaną formą dla agencji są zakłady budżetowe o szczególnej organizacji¹². Cechą, która przemawia za funkcjonowaniem agencji w tego typu formie, jest na pewno prowadzenie gospodarki finansowej na zasadach określonych w przepisach prawa budżetowego (zakład budżetowy, podobnie jak agencja, jest jednostką sektora finansów publicznych), sposób finansowania w formie dotacji oraz wykonywanie wyodrębnionych zadań. Argumentem odmawiającym przyznania agencjom statusu zakładu budżetowego jest to, że jednostka ta – w przeciwieństwie do agencji – nie ma osobowości prawnej.

Niestety, żaden z przytoczonych poglądów w zakresie utożsamiania agencji z zakładem administracyjnym lub budżetowym nie został poddany głębszej analizie, stąd też trudno poznać motywy, jakie legły u podstaw każdego z nich. Pomimo więc aprobaty ze strony niektórych przedstawicieli doktryny, co do uznania agencji za podmiot występujący w formie zakładu administracyjnego czy też budżetowego, istnieje wiele argumentów przemawiających za brakiem możliwości utożsamiania tych podmiotów ze wskazanymi wyżej jednostkami organizacyjnymi.

Rozważając podmiotowość agencji, nie sposób nie spojrzeć na nie przez pryzmat zadań, które realizują. Aktywność agencji na tym polu jest znacząca. Na podkreślenie zasługuje więc fakt, że autorem określenia celów i zadań dla poszczególnych agencji jest państwo. To państwo wyznacza cele, do jakich mają dążyć, i nakłada na nie obowiązek wykonywania poszczególnych zadań. Zadania i cele wyznaczane są bezpośrednio przez rząd. Stąd też często w doktrynie określa się je jako „agencje rządowe”, co podkreśla, że gwarantem realizacji ustawowych zadań tych jednostek jest państwo. Nie oznacza to jednak, że w każdym przypadku agencje realizują wyłącznie zadania o takim charakterze. Zadania publiczne wynikają z przyjętej przez państwo polityki w zakresie gospodarki, rynków rolnych, restrukturyzacji, prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, wspierania małych i średnich przedsiębiorstw oraz rozwoju regionalnego, a więc zadań, do których podmioty agencyjne zostały powołane. Takie ujęcie problemu pozwala zaliczyć agencje do podmiotów administracji rządowej. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w przypadku stosunków cywilnych nie ma takiej sytuacji, w której to państwo określałoby zadania dla podmiotów działających w tej sferze.

¹² K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2010, s. 135.

Odrębną kwestię stanowi zagadnienie podmiotowości cywilnoprawnej. Z uwagi jednak na obszerność prezentowanego zagadnienia, problem ten zostanie przybliżony tylko w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty agencyjne. To właśnie ten aspekt spośród wielu kwestii dotyczących agencji wzbudza najwięcej wątpliwości. Zasadnicza kwestia sprowadza się więc do odpowiedzi na pytanie, czy agencje prowadzą działalność gospodarczą i czy wobec tego mają status przedsiębiorcy. Przeglądając wypowiedzi zawarte w orzecznictwie i doktrynie, można się spotkać z wieloma interpretacjami. Za dominujący należy jednak uznać pogląd, zgodnie z którym agencje nie mają statusu przedsiębiorcy, a prowadzona przez nie działalność nie jest działalnością gospodarczą. Na potrzeby uzasadnienia prezentowanej tezy należy się odnieść nie tylko do definicji działalności gospodarczej i przedsiębiorcy w rozumieniu Kodeksu cywilnego, ale i wykorzystać dyrektywy płynące z treści innych przepisów posługujących się tymi pojęciami, a zawierającymi ich definicję. Odwołując się do art. 43 (1) k.c., należy stwierdzić, że przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33 (1) k.c., prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Nieco szerszą definicję przedsiębiorcy zawiera art. 479 k.p.c., który definiuje przedsiębiorcę jako osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową¹³. W rozumieniu natomiast Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą (art. 4 ust. 1)¹⁴. O dopuszczalności podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej przez osoby prawne przesądza z reguły ustawa, która dotyczy tych osób, a w przypadku milczenia ustawy – decyduje ich status prawny. Osoba prawna może podjąć i wykonywać działalność gospodarczą – co do zasady – po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym. Wpis do rejestru przedsiębiorców, jako przesłanka dopuszczalności podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej, nie ma jednak charakteru bezwzględniego.

¹³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. nr 43, poz. 296 z późn. zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807.

Niektóre osoby prawne nie podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorców (na przykład publiczne i niepubliczne szkoły wyższe), a mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą, jeśli statut tych osób prawnych wyraźnie tak stanowi. Należy też wskazać, że w orzecznictwie został przyjęty pogląd, zgodnie z którym działalność gospodarcza jest faktem, kategorią o charakterze obiektywnym, nie konstytuuje jej wpis bądź jego brak do odpowiedniego rejestru¹⁵. Z pojęciem „przedsiębiorca” spotykamy się również w Ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Art. 2 cyt. ustawy wskazuje, że przedsiębiorcami są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, które, prowadząc – chociażby ubocznie – działalność zarobkową lub zawodową, uczestniczą w działalności gospodarczej¹⁶. W przypadku agencji trudno mówić o jakiegokolwiek działalności ubocznej, ponieważ działalność, którą wykonują, stanowi rację ich bytu. Ponadto wykonywane zadania wynikają z ustawy bądź z posiadanego statusu. Natomiast Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konsumentów i konkurencji oraz Ustawa z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach¹⁷ odsyłają do definicji przedsiębiorcy zawartej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej¹⁸:

Z bardziej dookreśloną definicją mamy do czynienia w przypadku pojęcia „działalność gospodarcza”. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa w art. 3 pkt 9 stanowi, że przez działalność gospodarczą rozumie się każdą działalność zarobkową w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, w tym wykonywanie wolnego zawodu, a także każdą inną działalność zarobkową wykonywaną we własnym imieniu i na własny lub cudzy rachunek nawet, gdy inne ustawy nie zaliczają tej działalności do działalności gospodarczej lub osoby wykonującej taką działalność do przedsiębiorców. Podobne ujęcie działalności gospodarczej prezentuje Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z art. 5a pkt 6 cyt. ustawy przez działalność gospodarczą należy rozumieć działalność zarobkową: wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową, polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopalin ze złóż, polegającą na wykorzystywaniu rzeczy

¹⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dn. 16.12.2010 r., sygn. akt III SA/Gd 556/10.

¹⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. nr 47, poz. 211 z późn. zm.

¹⁷ Ustawa z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach, Dz.U. 2001, nr 97, poz. 1050.

¹⁸ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807.

oraz wartości niematerialnych i prawnych oraz prowadzoną we własnym imieniu bez względu na jej rezultat, w sposób zorganizowany i ciągły, z której uzyskane przychody nie są zaliczane do innych przychodów ze źródeł wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–9 cyt. ustawy. Z kolei ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych nie definiuje pojęcia „działalność gospodarcza”, pomimo że pojawia się w niej ten termin. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług w art. 15 ust. 2 określa działalność gospodarczą jako wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody, również wówczas, gdy czynność została wykonana jednorazowo w okolicznościach wskazujących na zamiar wykonywania czynności w sposób częstotliwy. Działalność gospodarcza obejmuje również czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych¹⁹.

Przełóżając wypowiedzi judykatury, nie sposób nie zauważyć, że orzecznictwo nie do końca jest konsekwentne, co do zasygnalizowanego powyżej problemu. W zakresie interpretacji pojęcia „prowadzenie działalności gospodarczej” wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Szczecinie. W postanowieniu z 7 sierpnia 2006 r. podkreślił, że stwierdzenie „prowadzenie działalności” zakłada określony ciąg działań, a nie tylko pojedyncze czynności. Zdaniem sądu przedsiębiorcą będzie tylko ten, kto wykonuje czynności powtarzalne i w taki sposób, że tworzą one pewną całość, a nie stanowią oderwanego świadczenia czy świadczeń określonych rzeczy czy usług²⁰. Taka interpretacja skłania do sformułowania wniosku, że agencje wykonują swoje zadania w sposób ciągły i powtarzalny, a tym samym można im przypisać przymiot przedsiębiorcy. Podobne stanowisko zajął NSA w Warszawie w wyroku z 24 listopada 2011 r. Sąd podkreślił, że dla oceny, że dany podmiot wykonuje działalność gospodarczą konieczne jest stwierdzenie zarobkowego charakteru jego działalności²¹. Mając to na uwadze, można stwierdzić, że dla uznania określonej działalności za działalność gospodarczą konieczne jest łączne zaistnienie trzech przesłanek: zarobkowości, zorganizowania formalnego (czyli wyboru formy prawnej prowadzonej działalności) oraz ciągłości.

¹⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. nr 54, poz. 535.

²⁰ Postanowienie SA w Szczecinie z dn. 7.08.2006 r., sygn. akt. I Acz 441/06.

²¹ Wyrok NSA z dn. 24.11.2011 r., sygn. akt II GSK 1219/10.

Brak którejkolwiek z nich oznacza natomiast, że dana działalność nie może być zakwalifikowana do kategorii działalności gospodarczej²².

W kontekście poczynionych uwag wskazać należy na ugruntowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, zgodnie z którym określenie „działalność gospodarcza” powinno być wykładane w sposób odpowiadający celowi przepisu, bez odwoływania się do jego definicji używanej w przepisach regulujących działalność gospodarczą (poprzednio art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. nr 41, poz. 324 ze zm., obecnie: Prawo działalności gospodarczej)²³. W szczególności, jak wielokrotnie podkreślał Sąd Najwyższy, działalność gospodarcza powinna być ujmowana w kategoriach przedmiotu tej działalności, a nie jej zarobkowego bądź niezarobkowego charakteru. W literaturze przedmiotu wymienia się natomiast jako podstawowe cechy tak pojętej działalności gospodarczej jej profesjonalny charakter, podporządkowanie regułom zysku lub zasadzie racjonalnego gospodarowania, działanie na własny rachunek, powtarzalność działań oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym²⁴. Orzecznictwo sądu w zakresie wykonywania przez agencje działalności gospodarczej jest podzielone. Na wagę problemu wskazuje przeprowadzona poniżej analiza konkretnych przypadków.

Sąd Najwyższy w uchwale z 3 października 2003 r. wyraził pogląd, w myśl którego działalność Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, wykonywana jako gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi (w ramach gospodarowania mieniem Skarbu Państwa powierzonym Agencji – art. 16 ust. 1 pkt 1 u.z.S.Z.), w formach przewidzianych w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, stanowi działalność gospodarczą. Sąd podkreślił, że zadania wykonywane przez agencję w zakresie gospodarowania zasobami mieszkaniowymi mają stały, profesjonalny charakter, są również powtarzalne i podporządkowane zasadzie racjonalnego gospodarowania, ponadto stanowią działanie na własny rachunek (art. 19 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych) oraz polegają na uczestnictwie w obrocie

²² Wyrok WSA Poznań z dn. 28.04.2009 r., sygn. akt III SA/Po 374/08, zob. m.in. Komentarz do art. 2, w: *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. A. Powałowski, Warszawa 2007.

²³ Stanowisko takie zajął SN (Uchwała SN z dn. 30.11.1992 r., III CZP 134/92, OSNC 1993, nr 5, poz. 79; Uchwała SN z dn. 11.10.1996 r., III CZP 110/96, OSNC 1997, nr 2, poz. 17; Postanowienie SN z dn. 30.04.1998 r., III CKN 454/97).

²⁴ Uchwała SN z dn. 3.10.2003 r., sygn. akt III CZP 59/03.

gospodarczym. Z tego względu agencja – zdaniem sądu – jest zaliczana do podmiotów, które mogą mieć status przedsiębiorcy²⁵.

Powyższe stanowisko nie znalazło aprobaty wśród przedstawicieli doktryny. W piśmiennictwie można spotkać opinię, że pogląd wyrażony przez SN nie jest oczywisty i trudno znaleźć dla niego uzasadnienie w treści obowiązujących przepisów. Agencja Mienia Wojskowego nie wykonuje działalności gospodarczej, tylko gospodaruje mieniem Skarbu Państwa. Regulacja prawna zawarta w art. 23 ust. 4 ustawy z 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa jest niewystarczająca, aby można było na tej podstawie wywieść pogląd, że Agencja Mienia Wojskowego wykonuje działalność gospodarczą²⁶. W odniesieniu do działalności innej agencji – Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – Sąd Najwyższy jednoznacznie orzekł, że działalność prowadzona przez ten podmiot nie jest działalnością gospodarczą. Tymczasem Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, podobnie jak Agencja Mienia Wojskowego, wykonuje zadania ustawowe, a prowadzona przez nią działalność na rzecz restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa ma stały, profesjonalny i powtarzalny charakter. Sąd uznał jednak, że agencja realizuje zadania ustawowe w oparciu między innymi o dotacje budżetowe i z tego względu jej dochody są wolne od podatku dochodowego od osób prawnych. Sąd stwierdził także, że nie można jej działalności zakwalifikować jako działalności podporządkowanej regułom działalności rynkowej. Działalność Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie jest zatem działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 118 k.c.²⁷ Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w przypadku Agencji Nieruchomości Rolnych. W jego ocenie agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa i nie działa jako podmiot gospodarczy²⁸, nie prowadzi działalności gospodarczej. W tym miejscu należy podkreślić, że wszystkie prezentowane agencje realizują zadania wynikające z polityki państwa. Mając to na uwadze, można wysnuć wniosek, że głównym kryterium uznania działalności agencji za działalność gospodarczą jest kryterium źródeł finansowania. Agencje, których jednym ze źródeł finansowania są wpływy z budżetu państwa, nie prowadzą działalności gospodarczej, a tym samym nie są przedsiębiorcami, natomiast

²⁵ Uchwała SN z dn. 3.10.2003 r., sygn. akt III CZP 59/03.

²⁶ K. Kiczka, *Działalność gospodarcza a gospodarowanie na przykładzie państwowej osoby prawnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, nr 79, s. 91.

²⁷ Wyrok SN z dn. 2.12.2004 r., sygn. akt V CK 308/04.

²⁸ Wyrok SN z dn. 20.05.2009 r., sygn. akt I CSK 503/08.

agencje, które nie otrzymują tego typu wsparcia, uznaje się za podmioty posiadające status przedsiębiorcy.

W judykaturze wyjaśniono, że działalność gospodarczą wyróżnia kilka cech charakterystycznych, a mianowicie: fachowość, podporządkowanie regułom opłacalności lub zasadzie racjonalnego gospodarowania, działanie na własny rachunek, powtarzalność działań, uczestnictwo w obrocie gospodarczym, podporządkowanie zasadom gospodarki rynkowej (por. na przykład uzasadnienia uchwał siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 czerwca 1991 r., III CZP 117/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 65 i z 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, OSNC 1995, nr 5, poz. 72). Jednocześnie podkreślono, że ocena, czy danej działalności można przypisać cechy działalności gospodarczej, zależy od okoliczności konkretnej sprawy. Roszczenie może bowiem nie pozostawać w związku z działalnością gospodarczą, choć osoba, której przysługuje, prowadzi taką działalność (por. Uchwałę siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dn. 14 maja 1998 r., III CZP 12/98, OSNCP 1998, nr 10, poz. 151)²⁹.

Żaden z aktów prawnych powołujących agencje nie zawiera legalnej definicji podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie zarówno zadań własnych, jak i zleconych agencji, co oznacza konieczność odwołania się w tym aspekcie do art. 2 ustawy o swobodzie wykonywania działalności gospodarczej. Przepis ten stanowi, że przez działalność gospodarczą należy rozumieć wskazaną w tym przepisie zarobkową działalność, między innymi usługową, przy czym uznaje, że działalność ta jest wykonywana wtedy, gdy ma charakter zorganizowany i ciągły. Zgodnie z wypracowanym w doktrynie i orzecznictwie stanowiskiem, dla oceny, że dany podmiot wykonuje działalność gospodarczą, konieczne jest stwierdzenie jej zarobkowego charakteru. Stwierdzenie, że wykonywanie danej działalności jest prowadzeniem działalności gospodarczej powinno być związane ze spełnieniem wymogów administracyjnoprawnych, takich jak: wpis przedsiębiorcy do odpowiedniego rejestru, rejestracja w Urzędzie Skarbowym, uzyskanie numeru REGON czy zgłoszenie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ich niespełnienie nie powoduje uznania danej aktywności za nieprowadzenie działalności gospodarczej, a obarczone jest sankcjami prawnymi. Tak więc, jeżeli dana działalność jest zarobkowa, zorganizowana i ciągła, należy – zgodnie z prawem – ją zarejestrować. Działalność gospodarcza to prawnie określona sytuacja, którą trzeba oceniać na podstawie konkretnych okoliczności

²⁹ Wyrok SN z dn. 2.12.2004 r., sygn. akt V CK 308/04.

faktycznych, wypełniających lub niewypełniających znamiona tej działalności. Prowadzenie działalności gospodarczej jest bowiem kategorią obiektywną, niezależnie od tego, jak tę działalność ocenia sam prowadzący ją podmiot i jak ją nazywa oraz czy dopełnia ciężących na nim obowiązków z działalnością tą związanych, czy też nie³⁰. Konkludując, należy przywołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym dla oceny, że dany podmiot wykonuje działalność gospodarczą, konieczne jest stwierdzenie zarobkowego charakteru jej działalności. Z powyższego należy wywieść wniosek, w myśl którego agencje nie prowadzą działalności gospodarczej, ponieważ celem ich działania nie jest działalność zarobkowa czy też generowanie zysku, ale osiągnięcie określonych celów publicznych, które mogą mieć jednak charakter gospodarczy, ale nie zarobkowy.

Zagadnienia będące przedmiotem analizy niniejszego artykułu są szczególnie trudne do syntetycznego omówienia z uwagi na liczne, powiązane ze sobą wątki. Dokonując podsumowania rozważań, należy stwierdzić, że agencje są ważnym elementem struktury administracji publicznej, a posiadanie przez nie osobowości prawa publicznego stanowi potwierdzenie prezentowanej powyżej tezy. Z przedstawionych w niniejszym artykule zagadnień wyodrębnić można kilka wniosków. Pierwszym z nich jest stwierdzenie, że agencje są podmiotami prawa administracyjnego, pomimo że nie można ich uznać za zakład budżetowy czy też administracyjny. Argumentację w tym zakresie odnieść należy przede wszystkim do podstaw prawnych funkcjonowania wskazanych jednostek, a także wyodrębnienia agencji jako podmiotu funkcjonującego w aparacie administracyjnym, działania w imieniu i na rachunek państwa, upoważnienia do posługiwania się przewidzianymi przez prawo środkami władczymi, wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji państwowej oraz działania w ramach przyznanych przez prawo kompetencji. Po drugie, za uznaniem agencji za podmioty administrujące przemawia również gospodarka finansowa, którą prowadzą. Jak słusznie zauważono w doktrynie, samodzielność finansowa stanowi istotny element podmiotowości publicznoprawnej, a podmioty wykonujące zadania publiczne mają z tego powodu przymiot tej podmiotowości³¹. Ponadto w literaturze przedmiotu podkreśla się, że działalność agencji oparta

³⁰ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dn. 16.05.2007 r., sygn. akt I SA/Bd 262/07.

³¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 123.

jest na środkach publicznych³². Potwierdzeniem tej tezy jest utworzenie z dniem 1 stycznia 2013 r. agencji wykonawczej.

Status prawny podmiotów agencyjnych rozpatrywany był również w kontekście podmiotowości prawa cywilnego przez pryzmat prowadzenia przez nie działalności gospodarczej. Pomimo że omawiane jednostki mają podwójną osobowość prawną, to trudno je uznać za przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego czy też innych aktów zawierających legalną definicję tego pojęcia. W powyższym przypadku nie można też mówić o prowadzeniu przez te podmioty działalności gospodarczej. W kontekście postawionego na wstępie pytania i na tle przeprowadzonych rozważań nietrudno odpowiedzieć na pytanie natury ogólnej o przesłanki zaliczenia agencji do podmiotów prawa administracyjnego. Zagadnienie statusu prawnego agencji, a co za tym idzie – podmiotowości prawnej podmiotów agencyjnych, ma istotne znaczenie teoretyczne, a z uwagi na pełnienie przez te podmioty także funkcji czy też zadań o charakterze publicznym, związanych chociażby z wdrażaniem niektórych programów unijnych, również walor praktyczny. Tendencje rozwojowe tych jednostek pozwalają na sformułowanie wniosku, że agencje zajęły trwałe miejsce w systematyce podmiotów prawa administracyjnego. Pogląd taki został sformułowany w oparciu o analizę zadań, które te podmioty realizują. Agencje obecne są w każdej dziedzinie rozwoju. Ich aktywność obserwuje się zarówno w skali kraju (agencje państwowe), jak i regionu (agencje regionalne). Należy jednak zaznaczyć, że szczegółowość wyznaczanych celów jest zróżnicowana – od strategicznych decyzji w zakresie administrowania gospodarką rolną, aż do szczegółowego zarządzania dotyczącego obronności kraju i rezerw.

Źródła prawa

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. nr 43, poz. 296 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. nr 47, poz. 211 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach, Dz.U. 2001, nr 97, poz. 1050.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. nr 54, poz. 535.

³² A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2003, s. 202.

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807.

Orzecznictwo

Postanowienie SA w Szczecinie z dn. 7.08.2006 r., sygn. akt I Acz 441/06.

Postanowienie SN z dn. 30.04.1998 r., III CKN 454/97.

Uchwała SN z dn. 30.11.1992 r., III CZP 134/92, OSNC 1993, nr 5, poz. 79.

Uchwała SN z dn. 11.10.1996 r., III CZP 110/96, OSNC 1997, nr 2, poz. 17.

Uchwała SN z dn. 3.10.2003 r., sygn. akt III CZP 59/03.

Wyrok NSA z dn. 24.11.2011 r., sygn. akt II GSK 1219/10.

Wyrok SN z dn. 2.12.2004 r., sygn. akt V CK 308/04.

Wyrok SN z dn. 20.05.2009 r., sygn. akt I CSK 503/08.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dn. 16.05.2007 r., sygn. akt I SA/Bd 262/07.

Wyrok WSA Poznań z dn. 28.04.2009 r., sygn. akt III SA/Po 374/08.

Wyrok WSA w Gdańsku z dn. 16.12.2010 r., sygn. akt III SA/Gd 556/10.

Literatura

Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2003.

Filipek J., *O podmiotowości administracyjnoprawnej*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 2.

Grążawski M., *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*, w: *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.

Grzybowski S., *System prawa cywilnego*, t. I: *Część ogólna*, red. W. Czachórski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.

Kiczka K., *Działalność gospodarcza a gospodarowanie na przykładzie państwowej osoby prawnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, nr 79, s. 91.

Kłorek A., *Stosunek administracyjnoprawny*. Konwersatorium prawo administracyjne 2010/2011, s. 5, www.rewi.europa-uni.de.

Komentarz do art. 2, w: *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. A. Powalowski, Warszawa 2007.

Niczyporuk J., *Agencje rządowe*, w: *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawska, Bydgoszcz–Lublin 2002.

Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 2.

Strzyckowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2010.

Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.

Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

SUBJECTIVITY. INDEPENDENCE. ACTIVITY. THE LEGAL STATUS OF THE AGENCIES IN THE LIGHT OF THEORY AND LEGAL CONSIDERATIONS

Summary

This article is focused on a topic that is relatively rarely raised in law science and which concerns the issue of legal capacity of agencies. In the study there are discussed the basic assumptions of this issue. Also, the practical aspect of functioning of those units, in particular business activity run by those entities, is presented. Moreover, the author referred to the scope and type of tasks performed by those agencies. The article constitutes an attempt to answer whether the agency entities should be treated as entities subject to administrative or civil law. Taking into account the above mentioned question, it was necessary to refer to the issue of administrative and civil-law capacity. A special analysis was devoted to the issue of identifying agencies with budget or administrative plants.

Legal status of agency entities is also analyzed in respect of civil law through the prism of running business activity by those entities. The analysis in this scope showed that in despite their double legal personality it is difficult to recognize agencies as entrepreneurs as stipulated in the civil code regulations or other acts including definition of this term.

The article ends with a conclusion that agencies took lasting place in the classification of administrative law entities. Such an opinion was expressed based on the analysis of tasks that are realized by those entities. Additionally, it was underlined that current agencies are present in all development areas. Their activeness is observed in the scale of the entire country (state agencies) as well as region (regional agencies), too.

Translated by Katarzyna Ziemkiewicz

Keywords: agency, entity agency, subjectivity of, economic activity