

PAULINA BIEŚ-SROKOSZ*

Kierunek działań prawodawczych ustawodawcy w stosowaniu prywatnej i hybrydowej formy działania w administracji publicznej

1. Wstęp

Prawne formy działania w administracji publicznej stanowią od kilku lat przedmiot wzmożonych dyskusji w środowisku przedstawicieli nauki administracji publicznej oraz prawa administracyjnego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że coraz częściej w katalogu prawnych form, z którego korzystają organy i podmioty administracji publicznej, można odnaleźć formy o charakterze prywatnoprawnym. Nie byłoby w tym nic dziwnego, gdyby nie fakt, że przy realizacji niektórych zadań występuje dominacja umowy cywilnoprawnej, aniżeli form typowych dla prawa publicznego, np. decyzji administracyjnych.

Co ciekawe, ustawodawca nie tylko stosuje wprost, w przepisach prawa administracyjnego (w szczególności materialnego), umowy cywilnoprawne, ale także tworzy prawne formy działania na kształt takiej umowy. Czego przykładem może być umowa administracyjna, ugoda administracyjna czy też kontrakt socjalny.

Prawodawca, moim zdaniem, od ponad dekady poszukuje prawnych form działania odpowiednich do realizacji nowych zadań publicznych, które swoim zakresem przedmiotowym są na styku prawa publicznego i prawa prywatnego. W związku z powyższym pojawia się kwestia doboru właściwej dla ich wykona-

* PAULINA BIEŚ-SROKOSZ – doktor nauk prawnych, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie, e-mail: p.bies@ajd.czyst.pl

nia prawnych form. W tym przypadku można zauważyć dwie drogi działania ustawodawcy: ucieczka w sferę prawa cywilnego (*Flucht ins Privatrecht*) bądź tworzenie nowych form, które określam jako hybrydowe.

Znaczącą kwestią, dla omawianej tematyki, jest fakt, że zarówno organ, jak i podmiot administracji publicznej są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa – co wynika wprost z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Oznacza to, że nie mają możliwości podejmowania swobodnego działania, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Mowa tutaj o uznaniu administracyjnym, zgodnie z którym ustawodawca daje pewnego rodzaju swobodę po stronie organu administracji publicznej co do wyboru sposobu załatwienia sprawy. Dobór prawidłowej formy działania przez organ administracji bezpośrednio łączy się z problemem proceduralnym, który dotyczy dalszego trybu postępowania w sprawie, kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia i środków ochrony praw jego adresatów.²

Tendencje działań prawodawcy zmierzają w kierunku poszukiwania takich prawnych form, dzięki którym możliwa będzie realizacja zadań publicznych nie tylko przez organy i podmioty administracji publicznej, ale także przez podmioty zewnętrzne. Coraz częściej zleca się realizację zadań publicznych podmiotom będącym na zewnątrz administracji publicznej, na zasadzie tzw. zlecenia funkcji administracji publicznej. Wtedy, na czas wykonywania zadania, podmiot, który został wyłoniony w drodze przetargu otwartego i z którym zawarto umowę cywilnoprawną, staje się podmiotem administrującym.

Główna problematyka artykułu ukierunkowana jest na: umowy cywilnoprawne oraz hybrydowe formy prawne jako dominujące wśród innych form dostępnych dla administracji publicznej oraz na próbie udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące zasadności takiego działania prawodawcy. Tak zróżnicowana działalność prawodawcza implikuje obfitość możliwych do opisanego przykładów. Jednakże, ze względu na ramy niniejszego tekstu, docelowa analiza ograniczy się do przedstawienia stanowisk doktryny prawa administracyjnego i rozpatrzeniu kilku wybranych przykładów.

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz. U. z 1997 r. Nr. 78, poz. 483 z późn. zm.).

² J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 132.

2. Umowa cywilnoprawna w prawie administracyjnym

Zgodnie z kodeksową definicją³ umowa cywilnoprawna opiera się na zgodnym oświadczeniu dwóch stron, czyli na tzw. konsensusie.⁴ Zawieranie umowy oraz kształtowanie jej treści opiera się na zasadzie swobody umów, która jest uregulowana w art. 353¹ k.c.⁵ Zasada ta zajmuje naczelne miejsce wśród zasad obowiązujących w prawie zobowiązań, uznając jednocześnie autonomię jednostki przy kształtowaniu zobowiązań umownych. Zdaniem W. Czachórskiego⁶ zasada swobody umów ma kilka znaczeń. Po pierwsze, podmioty zawierające umowę mają pełną swobodę co do tego, czy chcą zawiązać między sobą stosunek obligacyjny i od ich woli zależy zatem samo powstanie zobowiązania umownego. Po drugie, istnieje pełna swoboda wyboru kontrahenta. Po trzecie, strony zawierające umowę mogą jej treść ukształtować według swojego uznania, a tym samym powołać do życia mocą swojej woli taki stosunek prawny, jaki odpowiada ich interesom. Po czwarte, pojęcie „swoboda umów” oznacza daleko posunięte uwolnienie stron od formalizmu prawnego. W stosunkach umownych przeważa reguła, że prawnie skuteczne jest samo porozumienie stron, które nie wymaga szczególnej formy.

Zdaniem D. Kijowskiego zastosowanie formy umowy cywilnej staje się racjonalne w momencie, gdy wymagana jest elastyczność regulacji stosunków między administracją a jednostką, dzięki czemu pozwala na uwzględnienie różnorodnych i zmieniających się w czasie okoliczności.⁷ Jak pisze P. Stec⁸

³ Zob. nt. pojęcia umowy: Z. Szczurek, *Prawo cywilne dla studentów administracji*, Kraków 2000, s. 80; Z. Radwański, *Teoria umów*, Warszawa 1977, s. 208 i n.; W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 130; E. Bagińska (red.), *Leksykon prawa cywilnego – część ogólna*, Warszawa 2011, s. 282 i n.;

⁴ Według Z. Radwańskiego pojęcie konsensu obejmuje wszelkie możliwe sposoby ustalenia przez strony tych samych konsekwencji prawnych umowy. W rezultacie treść zamierzonej umowy może formułować jedna strona, a akceptować druga strona w całości. Może ją również formułować osoba trzecia, a obie strony ją akceptować. Z. Radwański, *Zawarcie umowy*, (w:) *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, t. 2., Warszawa 2008, s. 319. Z powyższego wynika zatem, że nie ma znaczenia kto formułuje treść umowy, lecz zgoda, która powinna zostać wyrażona przez strony umowy. Konsens możemy podzielić ze względu na kryterium jego zakresu.

⁵ Szerzej: P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353¹ k.c. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005; M. Sośniak, *Zasada swobody umów w prawie obligacyjnym z perspektywy schyłku XX wieku*, „*Studia Iuridica Silesiana*” 1985, t. 10, s. 7 i n.; M. Safjan, *Zasada swobody umów*, „*Państwo i Prawo*” 1993, nr 4.

⁶ W. Czachórski, *dz.cyt.*, s. 109.

⁷ Zob. D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 282.

⁸ P. Stec, *Umowy w administracji publicznej a zasada autonomii woli*, (w:) *W kierunku sprawiedliwego państwa. Publiczno-prawne instrumenty kształtowania polityki społecznej i gospodarczej*, red. M. Tchorz, Częstochowa 2008, s. 125 i n.

autonomia woli, która powinna być podstawą w formułowaniu umowy stała się znacznie ograniczona, że niemal nie istnieje. Stąd też w wielu przypadkach administracja publiczna jednostronnie i niekiedy poza wszelką kontrolą kształtuje treść stosunków umownych z jej udziałem. Prowadzi to jednocześnie do przeniesienia na grunt prawa cywilnego zasady nadrzędności organu administracyjnego. Zostaje zachwiana zasada, w myśl której prawo prywatne reguluje stosunki prawne pomiędzy równorzędnymi podmiotami. Dlatego w tym miejscu należałoby postawić pytanie: czy mamy wciąż do czynienia z prawem cywilnym, czy już z kształtującym się w skutek działań ustawodawcy, z nowym działem prawa – administracyjnym prawem kontraktów.

Umowy cywilnoprawne stosowane są przez jednostki samorządu terytorialnego w celu przekazywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Dokonując analizy art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej⁹ należy stwierdzić, że w przypadku, gdy nie zaistnieje obowiązek stosowania przepisów szczególnych, to jednostka samorządu terytorialnego jest uprawniona do powierzania zadań z zakresu gospodarki komunalnej na zasadach ogólnych, czyli wyrażonych w Kodeksie cywilnym.¹⁰

Realizacja określonej, pod względem przedmiotowym, grupy zadań publicznych opiera się na stosowaniu umów cywilnoprawnych. W ich przypadku można mówić o dominacji tej prawnej formy działania. I tak jest w przypadku wykonywania zadań przez agencje rządowe¹¹, które realizując

⁹ Art. 3. 1.1) Jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1793, z późn. zm.2)) oraz przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.3)) na zasadach ogólnych albo w trybie przepisów: 1) ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 696 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 1920); 2) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, z późn. zm.4)); 3) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 60 i 573); 4) ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1867, 1920 i 1954 oraz z 2017 r. poz. 60); 5) ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920). 2. Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, (Dz. U. z 2017, poz. 43).

¹⁰ K. Jaroszyński, *Zakres działania i zadania gminy*, (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 140.

¹¹ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Rezerw Materiałowych, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolników.

powierzone im ustawowo zadania, korzystają w głównej mierze z umów cywilnoprawnych. Za przykład może posłużyć Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości¹², której katalog zadań skupia się wokół udzielania wsparcia finansowego przedsiębiorców i pomocy w rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności w Polsce. Powołując się na art. 6b ust. 8 u.PARP należy wskazać, że udzielana pomoc finansowa przyjmuje prawną formę umowy cywilnoprawnej, do której stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Niemniej jednak, w mojej opinii nie można mówić tutaj o jej „czystej” kodeksowej postaci, ponieważ ustawodawca w art. 6b ust. 9 u.PARP zastosował tzw. nakładki. Nakładki należy rozumieć jako dodatkowe warunki/przesłanki ustanowione ustawowo, które powinien spełnić kontrahent umowy. Oczywiście, w tym zakresie pojawia się pytanie: czy ustawodawca może w drodze przepisów prawnych ustawy prawa administracyjnego regulować dodatkowe warunki umowy, która jest regulowana prawem cywilnym? Otóż, metoda ta jest stosowana tam, gdzie prawodawca nie jest w stanie określić treści umowy, która ma być zawarta.¹³ Stosowanie nakładek przyczynia się do modyfikacji, w wielu przypadkach, sposobu wykonania umowy, określenia dodatkowych zobowiązań, zabezpieczenia czy też nakładania obowiązków zawarcia umowy na czas określony. W konsekwencji taka umowa cywilnoprawna nabiera cech wyspecjalizowanej, odrębnej umowy ze względu na jej treść, jak i kwalifikacje podmiotowe.¹⁴ I tak jest również w odniesieniu do przywołanego powyżej przykładu.

Stosowanie umów cywilnoprawnych w administracji publicznej można mnożyć, jeśli odwołalibyśmy się do przepisów dotyczących: zamówień publicznych, partnerstwa publicznoprawnego, tzw. prywatyzacji majątkowej, obrotu nieruchomości Skarbu Państwa (najem, sprzedaż czy zakup nieruchomości)¹⁵; przyznawania dotacji rolnikom w ramach działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹⁶; utrzymania rezerw państwowych (tworzenie, udostępnianie oraz przechowywanie rezerw materiałowych)¹⁷ oraz zaciągania kredytów i pożyczek z bankami (dopłacie do odsetek od kredytów bankowych, częściowej spłacie kapitału kredytu bankowego,

¹² Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, (Dz. U. z 2018 r., poz. 110, 650, 1000), dalej u.PARP.

¹³ P. Stec, *Umowy w administracji*, Warszawa 2013, s. 90.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Zob. art. 29 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, (Dz.U. z 2018 r., poz. 91).

¹⁶ Np. art. 15 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, (Dz.U. z 2018, poz. 1312), określone jako przepisy o kontraktacji.

¹⁷ Art. 13-20 ustawy o rezerwach strategicznych z dnia 29 października 2010 r., (Dz.U. z 2017 r., poz. 1846).

udzielaniu gwarancji i poręczeń kredytowych)¹⁸. W ustawach regulujących poszczególne te obszary widoczny jest nacisk na stosowanie przez organy (podmioty) administracji publicznej z prywatnoprawnej formy działania¹⁹. Należy jednak pamiętać, że to co charakteryzuje umowy cywilnoprawne to element nacisku na maksymalizację zysku. Dlatego też, analizując poszczególne umowy zawierane przy udziale administracji publicznej, trzeba mieć na względzie motyw zawierania takiego kontraktu. Ma to znaczenie w szczególności w odniesieniu do umów partnerstwa publiczno-prywatnego, ponieważ mogą one dotyczyć zamówień publicznych, koncesji na usługi bądź na roboty budowlane, a nie we wszystkich przypadkach będą w ostateczności to umowy cywilnoprawne. O cywilnym charakterze umowy partnerstwa publiczno-prywatnego świadczy odesłanie, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do przepisów Prawa zamówień publicznych. Odesłanie to określa zakres jurysdykcji sądownictwa powszechnego w przedmiocie zawieranych umów partnerskich.²⁰

3. Hybrydowe prawne formy działania w administracji publicznej

3.1. Umowa administracyjna

Na przestrzeni ostatniej dekady widoczna jest wzmożona dyskusja między przedstawicielami doktryny prawa administracyjnego i nauki administracji co do zasadności wprowadzenia do katalogu prawnych form działania administracji publicznej umowy administracyjnej. Niestety, często umowa cywilnoprawna jest mylona z umową administracyjną, która *de facto* nie ma ani legalnej definicji, ani wypracowanej przez środowisko naukowe. Oczywiście, wielokrotnie podejmowano próby jej zdefiniowania, niemniej bez pożądanego efektu jej późniejszej akceptacji. Powszechnie przyjmuje się, że

¹⁸ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizuje czynności za pośrednictwem banków na podstawie zawartych z nimi umów cywilnoprawnych. Jednakże podstawowym warunkiem zawarcia przez Agencję umowy z bankami jest jego kapitał własny, który nie może być mniejszy, niż minimum kapitału własnego wymaganego przy tworzeniu nowego banku oraz działalność, która powinna być prowadzona na obszarze co najmniej trzech województw.

¹⁹ Na przykład: sprzedaż podmiotom prywatnym przedsiębiorstw. Zob. nt. przedsiębiorstw użyteczności publicznej S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986, s. 64 i n.; umowy o udzielanie świadczeń zdrowotnych (art. 136 ustawy o świadczeniu o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.); umowy o dofinansowanie projektów ze środków unijnych (art. 206 ust. 2 u.f.p.); umowy o zlecenie zadania i udzielenie dotacji (art. 221 ust 2 i 3 u.f.p.).

²⁰ A. Kubiak-Kozłowska, *Formy konsensualne w postępowaniu administracyjnym*, (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 451.

umowa administracyjna to konsensualna forma działania, w której jedną ze stron jest organ (podmiot) administracji publicznej, a treść zadań, będących przedmiotem tej umowy, związana jest z realizacją potrzeb społeczeństwa (interesu publicznego).²¹

Podstawowymi kryteriami, które wyróżniają umowę administracyjną jest: po pierwsze określenie stałych prerogatyw organu publicznego, które są odzwierciedlane w treści przysięłej umowy, np. możliwość wyboru partnera, możliwość jednostronnej modyfikacji umowy, kontrolowanie warunków wykonania umowy czy utrudnienia w rozwiązaniu umowy, wynikające z konieczności określonych uzgodnień; po drugie, cel realizacji umowy administracyjnej, zmierzający do zaspokajania potrzeb publicznych wynikających z ustawowo nałożonych.²² Według A. Panasiuka umowa publicznoprawna to dwustronny, elastyczny stosunek prawny nawiązany między podmiotami publicznymi lub podmiotem publicznym i podmiotem prywatnym; stosunek, którego celem jest realizacja zadań publicznych zaspokajających interes publiczny.²³

W doktrynie prawa administracyjnego pojawiają się wyraźne głosy za przyjęciem stanowiska, że umowy administracyjne powinny być zawierane nie tylko pomiędzy organami (podmiotami) administracji publicznej, ale także między podmiotami prywatnymi, gdy zostały one zobowiązane do wykonania czynności o charakterze publicznoprawnym.²⁴

3.2. Ugoda administracyjna

Ugoda administracyjna definiowana jest jako pisemne porozumienie pomiędzy stronami postępowania administracyjnego zatwierdzone przez organ, przed którym toczy się postępowanie administracyjne po skontrolowaniu prawidłowości porozumienia²⁵. Jednakże, w świetle nowelizacji Kodeksu

²¹ Według E. Ochendowskiego, umowa administracyjna może być zawarta z podmiotem, w stosunku do którego w innym przypadku musiałby być wydany akt administracyjny. Niejako surogat aktu administracyjnego, występujący zawsze tam, gdzie równocześnie można zastosować formę aktu administracyjnego. Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 204-205. Zdaniem D. Kijowskiego, umowy administracyjne są dwustronnymi czynnościami prawnymi, na podstawie których organ administracji publicznej oraz niepodporządkowany mu podmiot prawa ustalają treść przysługujących im uprawnień i obowiązków.

²² A. de Laubadere, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1963, s. 296 i n.

²³ A. Panasiuk, *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 2, s. 30.

²⁴ D. Kijowski, *W sprawie charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 6, s. 82.

²⁵ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji państwowej*, (w:) *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Warszawa 1992, 190 i n.; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 111; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 99; J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 58. T. Kuta wskazał, że ważną cechą ugody jest odrębny proces

prawa administracyjnego²⁶, ugoda stanowić ma jeden ze sposobów załatwiania sprawy, w której uczestniczą strony o spornych interesach²⁷. P.M. Przybysz uważa, że zawarcie takiego porozumienia przez strony konfliktu wydaje się być zdecydowanie bardziej korzystniejsze od jednostronnego rozstrzygnięcia sprawy przez właściwy organ administracyjny. Ugoda administracyjna stwarza bowiem korzystniejsze warunki do dobrowolnego wykonywania jej przedmiotu przez strony, unikając tym samym uruchamiania przymusu przez organ administracyjny. W doktrynie wskazuje się bowiem na powinność w ugodzie administracyjnej stosowania regulacji przewidzianych w Kodeksie cywilnym, które dotyczą wad oświadczenia woli²⁸. Ugoda administracyjna, jak powszechnie wiadomo, nie wywiera określonych skutków materialnoprawnych, bowiem przed jej zatwierdzeniem tworzy ona jedynie stosunek formalny²⁹. Na skutek tego stosunku łączone są ze sobą nie tylko strony, ale także strona z organem administracji publicznej³⁰. Jak słusznie zauważa I. Socha, na skutek obecności organu w powstałym stosunku prawnym pomiędzy stronami, nie możemy przyjąć możliwości zastosowania trybu z art. 88 k.c.³¹.

Ustanowiona w 2017 roku w Kodeksie postępowania administracyjnego ugoda administracyjnej jako jeden z wariantów załatwienia sprawy, wydaje się, że wzbudza odmienne stanowiska w środowisku naukowym, w szczególności w odniesieniu do sformalizowania proceduralnego³².

dochodzenia do rozwiązywania indywidualnej sprawy. Zob. J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 155.

²⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257), dalej k.p.a.

²⁷ Art. 13 k.p.a.

²⁸ I. Socha, *Ugoda administracyjna a wady oświadczenia woli*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 56.

²⁹ Tamże.

³⁰ Wynika to z art. 114 oraz 115 k.p.a., według których, strony zawierające ugodę wprawdzie dokonują jej pomiędzy sobą, natomiast konieczne jest aby odbyło się to przed organem administracji publicznej.

³¹ I. Socha, *Ugoda administracyjna a wady oświadczenia woli*,..., s. 56.

³² J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8; Z. Kmiecniak, *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2; P. Bieś-Srokosz, P. Błasiak, *Ugoda administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania administracji publicznej*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2018, nr 6.

4. Zakończenie

Należy podkreślić, że prawne formy działania administracji publicznej powinny mieć charakter służebny wobec realizowanych zadań przez przedstawicieli administracji publicznej. Dzięki czemu mogą finalnie zostać zrealizowane cele i można osiągnąć zamierzone efekty. Oczywiście jest zatem, że na pierwszy plan wysuwa się wykonanie zadania publicznego, a później jego prawna forma. Niestety, moim zdaniem, aktualnie większy nacisk położony jest na charakterystyce prawnych form, określaniu ich klasyfikacji i wyznaczaniu ich typowych cech. Choć z drugiej strony, biorąc pod uwagę kierunek działań prawodawczych, można uznać, że takie działanie jest zasadne. Jak wskazano w artykule (powołując tylko wybrane przykłady), ustawodawca coraz chętniej ustanawia umowę cywilnoprawną jako podstawową bądź dominującą formę w administracji publicznej. Umowy te przyjmują kilka postaci: po pierwsze, jako nazwane umowy cywilnoprawne, których stronami są: przedstawiciel administracji publicznej i podmiot zewnętrzny albo przedstawiciele administracji publicznej; po drugie, jako nienazwane umowy cywilnoprawne; po trzecie, jako umowy cywilnoprawne, które są uregulowane przepisami ustaw szczególnych.

Należy podkreślić fakt, że prawodawca tworzy formy o hybrydowym charakterze, co w konsekwencji przysparza wiele wątpliwości interpretacyjnych co do poprawności ich klasyfikacji. Przedstawione hybrydowe prawne formy działania mają charakter konsensualny i niewładczy, przez co ustawodawca burzy klarowność systemu prawa. Widoczny jest w doktrynie głos dotyczący potrzeby stworzenia i wyodrębnienia konsensualnych prawnych form w administracji publicznej, w szczególności umowy i porozumienia administracyjne.

Wyrażam przekonanie, że wyraźne oddzielenie prawnych form o charakterze publicznym od form o charakterze prywatnym pozwoliłoby przyczynić się do postulatów przedstawicieli doktryny. Chaos terminologiczny, występująca prywatyzacja zadań publicznych i publicyzacja prawa prywatnego przyczyniają się do zacierania granic między prawem publicznym a prywatnym. W konsekwencji, od ponad dekady, normodawca w bardzo nieudolny sposób poszukuje odpowiednich prawnych form dla nowo tworzonych zadań publicznych. Często wzorując się na funkcjonujących już instytucjach prawnych innej gałęzi prawa.

Wykaz literatury

- Bagińska E. (red.), *Leksykon prawa cywilnego – część ogólna*, Warszawa 2011.
Bieś-Srokosz P., Błasiak P., *Uгода administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej formy działania administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6.
Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.

- Czachórski W., Brzozowski A., Safjan M., Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2004.
- Jaroszyński K., *Zakres działania i zadania gminy*, (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Kijowski D., *Umowy w administracji publicznej*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Kijowski D., *W sprawie charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 6.
- Kmieciak Z., *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 2.
- Kubiak-Kozłowska A., *Formy konsensualne w postępowaniu administracyjnym*, (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Laubadere de A., *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1963.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 132.
- Machnikowski P., *Swoboda umów według art. 353¹ k.c. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004.
- Panasiuk A., *Umowa publicznoprawna (próba definicji)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 2.
- Radwański Z., *Teoria umów*, Warszawa 1977.
- Radwański Z., *Zawarcie umowy*, (w:) *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, t. 2., Warszawa 2008.
- Safjan M., *Zasada swobody umów*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 4.
- Socha I., *Uгода administracyjna a wady oświadczenia woli*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1.
- Sośniak M., *Zasada swobody umów w prawie obligacyjnym z perspektywy schyłku XX wieku*, „Studia Iuridica Silesiana” 1985, t. 10.
- Stec P., *Umowy w administracji publicznej a zasada autonomii woli*, (w:) *W kierunku sprawiedliwego państwa. Publiczno-prawne instrumenty kształtowania polityki społecznej i gospodarczej*, red. M. Tchorz, Częstochowa 2008.
- Stec P., *Umowy w administracji*, Warszawa 2013.
- Szczurek Z., *Prawo cywilne dla studentów administracji*, Kraków 2000.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji państwowej*, (w:) *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Warszawa 1992.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8.

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz. U. z 1997 r. Nr. 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, (Dz.U. z 2018 r., poz. 91).

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, (Dz. U. z 2018 r., poz. 110, 650, 1000).

Ustawa o rezerwach strategicznych z dnia 29 października 2010 r., (Dz.U. z 2017 r., poz. 1846).

Ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, (Dz.U. z 2018, poz. 1312).

Streszczenie

Działania prawodawcze ustawodawcy w ostatnich latach można podzielić na te, które ukierunkowane są na stanowienie umowy cywilnoprawnej jako jednej z dominujących form działania w administracji publicznej oraz na te, które ukierunkowane są na stanowienie hybrydowych prawnych form działania w przepisach prawa administracyjnego. Obydwa kierunki działalności normodawcy nie spotykają się z aprobatą w środowisku naukowym. W związku z tym, podnoszony jest w doktrynie głos dokonania ponownej klasyfikacji prawnych form działania z uwzględnieniem, tych form, które ze względu na mieszane cechy (prawa publicznego i prawa prywatnego) przysparzają wiele wątpliwości interpretacyjnych oraz przyczyniają się do zwiększenia chaosu terminologicznego w siatce podstawowych pojęć prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: prawne formy działania, hybrydowe prawne formy, umowa cywilnoprawna, konsensualne prawne formy

The direction of legislative activity by legislator in the use of the private and hybrid form of action in public administration

Summary

Legislative activities of the legislator in recent years can be divided into those that are focused on the drafting a civil law agreement as one of the dominant forms of action in public administration and those focused on the drafting of hybrid legal forms of action in administrative law. Both fields of activity of the legislator do not meet with approval in the scientific community. In connection with this, the voice of re-classifying legal forms of action is taken into account, including those forms which, due to mixed features (public law and private law) create many interpretative doubts and contribute to the increase of terminological chaos in the network of basic concepts within administrative law.

Key words: legal forms of action, hybrid legal forms, civil law agreements, consensual legal forms.
