

Aleksandra Puczek

# **UMOWY CYWILNOPRAWNE W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM I PRAKTYCE ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ JAKO INSTRUMENTY SŁUŻĄCE JEDNOSTCE I WSPÓLNOCIE**

## **1. Wstęp**

Z umowami cywilnoprawnymi wykorzystywanymi w administrowaniu łączy się temat pogranicza i rozgraniczenia prawa administracyjnego i cywilnego, podkreślający w szczególności odmienności tych dwóch systemów i nadal z pewną rezerwą wskazujący na możliwość stosowania tych form prawnych przez organy administracji publicznej. Z tego powodu trudno też na pierwszy rzut oka uznać je za instrumenty mające służyć jednostkom i wspólnocie w prawie administracyjnym.

Zwracając jednak uwagę na odmienności systemu administracyjnoprawnego i publicznoprawnego, nie sposób jednak zaprzeczyć, że w działaniach administracji publicznej na pierwszym miejscu stoją wartości istotne dla państwa, jego organów i jednostek wskazujące na społeczne działanie administracji. Obejmują one m.in. poszanowanie interesu publicznego, uczciwość, demokrację, a także odpowiedzialność i humanistyczne traktowanie człowieka. W tym też zakresie pozwalają na odejście od kryteriów wydajności i uza-

sadniają je na rzecz budowy zaufania do administracji i przeświadczenia, że jest ona stworzona dla ludzi i ma im służyć<sup>1</sup>. Jednym ze środków umożliwiających wykonywanie przez administrację jej zadań są bez wątpienia umowy cywilnoprawne, które jak zauważa J. Boć, nie stanowią w działaniach administracji oddania pola tradycyjnie przypisywanego prawu administracyjnemu, ale inteligentny wybór organów służący lepszemu zaspokojeniu interesu publicznego<sup>2</sup>. W tym ujęciu, jak zauważa B. Jaworska-Dębska, administracja rezygnuje ze swojej uprzywilejowanej pozycji wobec jednostki na rzecz współdziałania z nią<sup>3</sup>.

Z tego względu można zauważyć, że umowy cywilnoprawne wpisują się w koncepcję służenia przez prawo administracyjne i administrację jednostkom oraz wspólnocie zwłaszcza w sferze, gdzie wykonuje ona zadania publiczne zaspokajające potrzeby społeczne. Relacja oparta na służeniu jest możliwa przez to, że umowy cywilne umożliwiają organom administracji publicznej:

- a) względne zrównanie pozycji i jednostki przez odejście od form władczych;
- b) lepsze wykonywanie zadań przez współdziałanie z podmiotami spoza jej sfery i tym samym zwiększenie efektywności i rozeznania w potrzebach jednostek i wspólnot.

---

<sup>1</sup> Por. szerzej J. Boć, *Interes jednostki w prawie ochrony środowiska naturalnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1983/XVI; J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1985/827(CXXXVIII), s. 58 i n.; J. Boć, *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 237.

<sup>2</sup> J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna* [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 366.

<sup>3</sup> B. Jaworska-Dębska, *Umowy we współczesnej administracji* [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 14 i n.

## 2. Umowy cywilnoprawne jako instrumenty służenia przez prawo administracyjne jednostkom i wspólnocie

Jak sama nazwa wskazuje, ciężar regulacji umów cywilnoprawnych spoczywa co do zasady na prawie prywatnym, wykorzystanie ich jednak w stosunkach administracyjnych skutkuje poddaniu ich regulacjom wynikającym z prawa administracyjnego. Z tego też powodu można je również uznać za instrumenty prawa administracyjnego służące jednostkom i wspólnocie. W wielu przypadkach prawo administracyjne modyfikuje je już tak dalece, że znacząco odbiegają one od swojego cywilnoprawnego pierwowzoru.

Wartość umów cywilnoprawnych zauważa przede wszystkim sam ustawodawca. Wielokrotnie same ustawy prawa administracyjnego odwołują się do nich jako do instrumentu mogącego regulować stosunki zewnętrzne administracji oraz spełnianie jej funkcji. Przykładowo art. 3 u.g.k. wprost wskazuje, że administracja (w tym wypadku samorząd terytorialny) może powierzać wykonywanie zadań użyteczności publicznej podmiotom zewnętrznym (tj. niezależnym organizacyjnie, gospodarczo i majątkowo) na podstawie umów. Z regulacji tej wynika, że odbywa się to na zasadach ogólnych z wykorzystaniem umowy cywilnoprawnej, która jest podstawą powierzenia wykonywania gminnych zadań, z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych i przepisów o zamówieniach publicznych<sup>4</sup>. Umowy cywilnoprawne charakterystyczne są również w typowych stosunkach gospodarczych,

---

<sup>4</sup> Można w oparciu o to uznać, że ustawodawca określił dwa sposoby realizacji gminnych zadań użyteczności publicznej, gdy realizacja zadań zostaje przekazana podmiotowi niezależnemu organizacyjnie, gospodarczo i majątkowo od gminy. Wówczas odbywa się to na zasadach ogólnych z wykorzystaniem cywilnoprawnej umowy, która jest podstawą powierzenia wykonywania gminnych zadań. Z treści art. 3 ust. 1 u.g.k. wynika, że wtedy uwzględnić należy również przepisy ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) oraz przepisy o zamówieniach publicznych (ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.), co modyfikuje te umowy. Drugą możliwą sytuacją jest wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie, tj. przez utworzoną w tym celu własną jednostkę organizacyjną. Wówczas podstawą powierzenia wykonywania zadań jest sam akt organu

w jakich występuje administracja na podstawie m.in. art. 14 u.g.n. Podstawa w związku z tym stosowania umowy cywilnoprawnej, jako formy działania administracji, wynika wyraźnie z przepisu prawa, nie zaś z domniemania<sup>5</sup>, co wymaga istnienia normy prawa administracyjnego.

Takie rozwiązania nie stanowią jedynie swego rodzaju inkrustacji prawa administracyjnego elementami z prawa cywilnego, lecz prowadzą do powstania nowych rozwiązań i jakości. Umowa cywilnoprawna wykorzystywana przez administrację publiczną nie jest mianowicie poddana tylko reżimowi prawa cywilnego, ale jednocześnie regulacjom administracyjnoprawnym, które w tym zakresie modyfikują, dostosowując ją do realiów administracyjnoprawnych, wynikającą z prawa cywilnego zasadę swobody umów, poddając ją ograniczeniom. Stąd też słusznie wobec braku funkcjonowania w prawie (choć wyróżniana jest w orzecznictwie i literaturze) umowy administracyjnej uznać należy takie umowy za odmiany czy podtypy klasycznych umów cywilnoprawnych.

Znamienne jest, że umowy te różnią się od siebie wpływem prawa administracyjnego na ich treść, przez co moim zdaniem można wymienić umowy, które są cywilnoprawne i poddane wpływowi prawa administracyjnego (jak np. umowy sprzedaży, dzieła, zlecenia, regulowane przepisami Kodeksu cywilnego i jedynie w koniecznym zakresie dostosowane do realiów administracyjnoprawnych), ale również te uregulowane w prawie administracyjnym, na które subsydiarnie, wobec szerokiego uregulowania ich odrębnie w prawie administracyjnym, wpływ mają normy cywilnoprawne (np. umowa partnerstwa publiczno-prywatnego, koncesja na roboty budowlane itd.). Stąd też mówiąc o umowach cywilnoprawnych z perspektywy wykorzystania ich

---

gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania (wyrok WSA w Szczecinie z 22.08.2013 r., II SA/Sz 274/13, LEX nr 1377152).

<sup>5</sup> M. Bitner, M. Kulesza, *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, ST 2009/6, s. 5 i n.; D. Fleszer, *Umowne powierzenie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej jako forma prywatyzacji wykonywania zadań publicznych*, ST 2021/7–8, s. 35, a także wyrok SN z 27.09.2001 r., IV CKN 196/01, LEX nr 52798.

w działalności administracji, można uznać je, w świetle tych uwag, za instytucje występujące w prawie administracyjnym i przez to w praktyce administracji publicznej.

Mając na względzie taką naturę umów cywilnoprawnych na tle prawa administracyjnego, można wywieść, że z jednej strony umożliwiają one funkcjonowanie administracji w obrocie gospodarczym (w sferze *dominium*), ale też jak wynika z wcześniej powołanych regulacji prawnych, są one instrumentem wykorzystywanym przez organy administracji publicznej w celu zaspokajania potrzeb jednostek i wspólnoty. Dotyczy to w szczególności również funkcji świadczącej administracji. W tym zakresie na mocy umów cywilnoprawnych dochodzi do prywatyzacji polegającej najczęściej na przekazaniu realizacji funkcji administracji podmiotom prywatnym, które działają w jej imieniu przy zachowaniu przez nią odpowiedzialności nie tylko za jakość, lecz także za dostępność tego rodzaju świadczeń (prywatyzacja *sensu largo*)<sup>6</sup>.

Z punktu widzenia służebnej roli administracji i charakteru prawa administracyjnego istotne jest, że wykorzystywanie umów cywilnoprawnych przez administrację w tej sferze działalności nigdy nie jest ukierunkowane na zysk. Tym samym w pełni mogą się wpisywać w pojęcie użyteczności publicznej. Wskazuje to na odmiennność ich wykorzystania w prawie cywilnym i administracyjnym, jednocześnie jednak ma charakter umowy cywilnoprawnej jako instrumentu wykorzystywanego w prawie administracyjnym, przez co staje się ona nie tylko instrumentem niewładczym, jednocześnie służącym administracji i jednostkom spoza jej sfery.

---

<sup>6</sup> A. Jaxa-Dębicka, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008, s. 118–119.

### 3. Pozytywne skutki wykorzystywania umów cywilnoprawnych w prawie administracyjnym i przez administrację publiczną – demokratyzacja, indywidualizacja i efektywność

Umowy administracyjnoprawne służą w szczególności nie tylko organom administracji w dostosowaniu swoich działań do wymogów efektywności, lecz także w szczególności są instrumentem prywatyzacji zadań publicznych przez umożliwienie ich wykonywania podmiotom spoza sfery administracji publicznej. Dochodzi tym samym do zbudowania możliwości elastycznego i adekwatnego (dostosowanego do rzeczywistych potrzeb) zaspokajania potrzeb jednostek i wspólnoty. Można w związku z tym stwierdzić, że wykorzystanie umów cywilnoprawnych spełnia (w odróżnieniu od władczych form działania administracji publicznej) wymogi demokratyzacji, indywidualizacji i efektywności wykonywania zadań publicznych przez administrację.

Wybór umowy cywilnoprawnej na instrument wykonywania zadań administracji wobec jednostki i wspólnoty bez wątpienia służy demokratyzacji tego procesu (a tym samym i deetatyzacji oraz dekomunalizacji). Rozumieć przez to należy rozszerzający się zakres współlistnienia i współdziałania podmiotów administracji publicznej z podmiotami niepublicznymi oraz wynikający z niego współudział tych podmiotów w realizowaniu zadań publicznych, które jednocześnie nie tracą publicznego charakteru<sup>7</sup>. W proces zaspokajania potrzeb jednostki i zbiorowości przez umowę nie zostaje jedynie zaangażowana administracja publiczna, ale również podmioty zewnętrzne, dochodzi wówczas do kooperacji sektora publicznego i sektora prywatnego. Dzięki temu ma miejsce dopuszczenie do wykonywania zadań publicznych podmiotów mających w tym zakresie jak najlepsze predyspozycje.

Za M. Stahl można powtórzyć, że proces ten przybiera formę m.in.: przekazywania zadań publicznych na rzecz podmiotów niepublicznych

---

<sup>7</sup> T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 186.

lub dopuszczania ich do realizowania tych zadań, prywatyzacji związanej z przekazywaniem zadań i funkcji publicznych na rzecz podmiotów niepublicznych czy podejmowania przedsięwzięć publiczno-prywatnych<sup>8</sup>. Dochodzi tym samym do decentralizacji administracji publicznej i maksymalnego zbliżenia administracji do obywatela, zgodnie z zasadą subsydiarności<sup>9</sup>. Zbiorowość i jednostka może być dzięki takim umowom nie tylko usługobiorcą, lecz także podmiotem będącym usługodawcą, co zwiększa skuteczność takich działań i pozostałe wymogi prawidłowości takich umów.

Demokratyzacja umożliwia zaś indywidualizację wykonywania zadań publicznych przez administrację publiczną, tj. dostosowanie do potrzeb jednostki i wspólnoty. Jak się zauważa, prawo administracyjne powinno już z założenia dopuszczać posługiwanie się przez administrację publiczną takimi formami działania i rozstrzygania, które są niezbędne do odpowiedniego wykonywania zadań publicznych. Taką właśnie adekwatną dla wykonywania funkcji regulacyjnej formą jest umowa cywilna<sup>10</sup>. Nie można zaprzeczyć, że umowy cywilnoprawne umożliwiają administracji publicznej szybkie i dostosowane do zmieniających się okoliczności działanie na korzyść interesu publicznego. Dzięki tym formom może ona odpowiadać na zmieniające się dynamiczne potrzeby jednostek oraz wspólnot. Wykorzystanie umów cywilnoprawnych w administracji publicznej wpływa na ukierunkowane stymulowanie rozwoju sektora publicznego w sposób wykorzystujący prywatny kapitał, *know-how*, często znacznie lepiej orientujący się w potrzebach podmiotów zewnętrznych i w sposobach ich zaspokajania.

Powyższe prowadzi do skutku wyznaczanego umowom cywilnoprawnym, jakim ma być w szczególności zwiększanie efektywności. Dzięki umowie cywilnoprawnej zadania administracji wykonywane są w spo-

---

<sup>8</sup> M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 100.

<sup>9</sup> M. Romaniak, *Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia szkół podmiotom prywatnym jako przejaw prywatyzacji zadań administracji publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010/2, s. 9; P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2002/2, s. 51.

<sup>10</sup> J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 250 i n.

sób zapewniający odpowiedni poziom świadczenia, jak również szybkość zaspokojenia potrzeb. Nie ulega wątpliwości, że wykorzystanie tych form działania służy optymalnemu wykorzystaniu dostępnych środków w celu maksymalizacji usług publicznych, poprawie ich dostępności i jakości<sup>11</sup>.

Tak ujęta rola umów cywilnoprawnych w sferze działania administracji publicznej możliwa jest do zrealizowania w szczególności, gdy spełnione zostaną łącznie wymogi: elastyczności, kooperacji, przejrzystości i akceptacji<sup>12</sup>. W pewnych jednak sytuacjach jej wykorzystanie jest utrudnione nie tylko przez patologie towarzyszące wykorzystaniu tej formy prawnej działania administracji, lecz także z uwagi na naturalne ograniczenia, wynikające w szczególności z wykorzystywania jej przez administrację publiczną.

#### **4. Przeszkody i zagrożenia związane z wykorzystywaniem umów cywilnoprawnych w działalności administracji publicznej**

Wykorzystywanie umów cywilnoprawnych w zakresie realizacji przez administrację publiczną jej zadań służących jednostkom i wspólnocie ma swoje źródło przede wszystkim w poddaniu ich reżimowi prawa administracyjnego, jak również wynikających z tego powodu problemów dotyczących ustalenia odpowiedzialności za realizację zadań nimi objętych. Przede wszystkim to ustawodawca decyduje o tym, kiedy jest możliwe wykorzystywanie umowy cywilnej w działalności administracji publicznej. Ograniczenia wynikają zarówno z charakteru zadań, jak i uregulowań kompetencji organów administracji publicznej.

---

<sup>11</sup> E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjno-prawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja...*, red. J. Zimmermann, s. 123.

<sup>12</sup> A. Kubiak-Kozłowska, *Formy konsensualne w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Koncepcja...*, red. J. Zimmermann, s. 443.



Granice wykorzystania umów cywilnoprawnych w praktyce organów administracji publicznej mogą wynikać z tych samych okoliczności co granice prywatyzacji, tj. ze względów prawnych, politycznych, ekonomicznych i społecznych. W ustawodawstwie istnieją także takie rodzaje zadań, które nie mogą zostać sprywatyzowane w określonym czasie ze względu na swoją doniosłość społeczną, wagę dla ustroju państwa lub jego bezpieczeństwa. Są również dziedziny, których prywatyzacja jest hamowana przez zasady prawa (w tym konstytucyjne), jak: równości, sprawiedliwości społecznej czy demokracji<sup>13</sup>. Wskazuje się w związku z tym, że pewna kategoria zadań publicznych nie powinna być objęta procesem prywatyzacji. Dotyczy to tradycyjnych zadań o charakterze reglamentacyjno-porządkowym związanych z ochroną dóbr publicznych, np. nakazów i zakazów dla użytkowników dróg publicznych, ograniczeń wynikających z przepisów sanitarno-porządkowych w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa sanitarnego, form racjonowania wody, energii, odpadów komunalnych czy zadań w zakresie kształtowania i realizacji polityki przestrzennej w gminie<sup>14</sup>. Podobną funkcję pełni również ograniczenie przez ustawodawcę możliwości korzystania z umów cywilnych jedynie w pewnym wycinku działalności administracji (jak m.in. w art. 22 ust. 1 u.t.z.).

Mając na względzie powyższe uwagi oraz konieczność przewidzenia podstawy prawnej dla wykorzystania umów cywilnych, nie można mówić o swobodzie organów administracji do zawierania umów – w każdej sytuacji wymagana jest podstawa prawna do ich zawierania. Chociaż zgodnie z doktryną podstawą do ich zawierania w sferze zaspokajania potrzeb publicznych może być norma zadaniowa, niekoniecznie zaś kompetencyjna, to nadal nie oznacza to, że umowa może być wykorzystywana w każdej sytuacji<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 122.

<sup>14</sup> L. Zacharko, *Poglądy doktryny nt. granic prywatyzacji zadań publicznych gminy* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r., red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 493.

<sup>15</sup> Por. A. Trela, *Powierzanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej a swoboda zawierania umów*, RPEiS 2015/3, s. 243; D.R. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej*.

Powyższe powoduje, że nie sposób mówić w przypadku takich umów o swobodzie kontraktowej. Ograniczenia wprowadzone prawem administracyjnym dotyczą zasad wyboru kontrahenta, a także ograniczenia swobody ustalenia warunków i wykonania umowy. O ile zapewniają one transparentność i zachowanie konkurencyjności, o tyle mogą również wpływać na limitowanie możliwości wykorzystania tej formy.

Podobnie sam fakt regulowania tych umów przy pomocy norm bezwzględnie obowiązujących może w tym zakresie zniechęcać kontrahenta do łączenia się taką więzią z organem administracji publicznej. W konsekwencji dochodzi, co zrozumiale, nie tylko do ograniczenia swobody organu, który musi działać na podstawie i w granicach prawa, lecz także kontrahenta spoza sfery administracji publicznej (który wręcz czasami nie ma innej możliwości, jak tylko uzyskać daną usługę dzięki zawarciu umowy). Tym samym w założeniu równorzędności kontrahentów w takich sytuacjach nadal utrzymuje się nadrzędność organów administracji publicznej, przez co często umowy, choć określone jako cywilnoprawne, mogą stanowić zawołowany mechanizm ingerencji administracji. Organy administracji publicznej, wykorzystując formy prawa prywatnego, w dalszym ciągu są związane przepisami prawa publicznego i występują w interesie publicznym. Stąd też, mimo że umowa cywilna zakłada równość stron, przepisy prawa administracyjnego dają podstawę do wzmocnienia podmiotów publicznych w tych relacjach. Zapewniają im uprawnienia o charakterze koordynacyjnym, nadzorującym i kontrolnym<sup>16</sup>, przez co wręcz można mówić o dominacji podmiotów publicznych<sup>17</sup>.

Osobną kwestią budzącą wątpliwości jest odpowiedzialność za realizację zadań przy pomocy umowy cywilnej. W rzeczywistości dochodzi tutaj do pewnego rozłamu odpowiedzialności – zadanie wykonuje faktycznie

---

*Księga Jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 195.

<sup>16</sup> B. Popowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle koncepcji „ciągu działań prawnych” i jej wpływ na ocenę umowy o PPP* [w:] *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007, s. 155; J. Jacyszyn, T. Kalinowski, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006, s. 28.

<sup>17</sup> J. Jacyszyn, T. Kalinowski, *Komentarz...*, s. 28.

kontrahent administracji, lecz nadal to administracja ponosi z tego tytułu odpowiedzialność. Dochodzi do warunkowego uwolnienia się państwa od odpowiedzialności za wykonanie zadania i przeniesienia jej na struktury społeczne, które dobrowolnie podjęły się wykonawstwa tego zadania. Jest to jednak wyłącznie odpowiedzialność wobec organu będącego stroną umowy, natomiast w stosunku do jednostki i wspólnoty nadal w takiej sytuacji odpowiada prawnie administracja publiczna. Powoduje to, że jednostka mająca być beneficjentem wykonywanego zadania, nie ma na gruncie takiej umowy praw podmiotowych czy też nie powstają na jej gruncie interesy chronione prawnie. Może mieć jedynie interes faktyczny, wyrażający się wolą, aby podmiot prywatny wykonał zadania objęte taką umową. Jednostka nie może jednak w takiej sytuacji kierować swoich żądań do faktycznego wykonawcy zadania (tj. kontrahenta umownego organu administracji publicznej), ale wyłącznie do podmiotów publicznych, które w tym zakresie odpowiadają wobec niej gwarancyjnie<sup>18</sup>.

Z powyższymi wątpliwościami koreluje ściśle kwestia też kontroli zawierania i wykonywania takich umów, która wskazuje na hybrydowość przyjętych rozwiązań i poddanie ich właśnie równolegle regulacji administracyjnoprawnej i cywilnoprawnej (administracji skarbowej, regionalnej izby obrachunkowej, Najwyższej Izby Kontroli, a także sądów powszechnych i administracyjnych oraz Krajowej Izby Odwoławczej). Chociaż zasady jawności, rzetelności, kierowania się interesem publicznym i dobrem wspólnym – istotne w stosunkach umownych – nie są często wymienione w ustawach, to wskazane w Konstytucji RP wiążą administrację również w stosunkach kontraktowych, umożliwiając wielowątkową kontrolę wykorzystania tej formy działania. Takie jednak uregulowania nie rozwiązują problemu zarówno skomplikowanego modelu kontroli, jak i konieczności w tym zakresie budowania go w oparciu o wiele aktów prawnych, które nie czynią tego w sposób jednolity<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Z. Leoński, *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki* [w:] *Jednostka...*, red. E. Ura, s. 268; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994, s. 95 i n.

<sup>19</sup> D.R. Kijowski, *Czy cywilnoprawne formy działania administracji cywilizują jej podejście do spraw obywateli?* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa*

Pomimo też istnienia bogatej przez to siatki instytucjonalnych i proceduralnych rozwiązań służących kontroli zawierania i wykonywania umów cywilnoprawnych nadal wiele obszarów z nimi związanych, w tym też w szczególności usług świadczonych w oparciu o te umowy, pozostaje poza kontrolą, w tym zwłaszcza sądów administracyjnych. Pozbawia się przez to jednostkę (zarówno świadczącą takie usługi, jak i korzystającą z nich) należytej ochrony prawnej, pozostawiając wyłącznie drogę przed sądami powszechnymi, która jest często niedostosowana do specyfiki mimo wszystko administracyjnoprawnego charakteru stosunku umownego. Budzi to poważne wątpliwości właśnie z uwagi na przejście przez podmioty zewnętrzne świadczące usługi za administrację przeważającej części ryzyka ekonomicznego wynikającego z takiego stosunku.

## 5. Zakończenie

Pomimo powyżej zarysowanych wątpliwości analiza orzecznictwa i doktryny wskazuje, że wykorzystanie umów cywilnoprawnych w działaniach administracji nie generuje wielu problemów i patologii. Wspomniane problemy dotyczą zwłaszcza wyborów kontrahenta i następnie ewentualnych sporów dotyczących rozliczeń umowy.

Umowy cywilnoprawne stanowią w świetle powyższych rozważań wyraz zrozumienia dla potrzeb społecznych, które wymagają szerokiego wachlarza prawnych form działania administracji, nieograniczonych wyłącznie do form *stricte* administracyjnoprawnych, ale i mieszanych.

W świetle zmieniającej się rzeczywistości zasadne jest zwiększanie roli umów cywilnoprawnych, przy zachowaniu zarówno konsekwencji wprowadzanych rozwiązań, jak i równowagi ze specyfiką zadań, jakich dotyczą. Obejmuje to konieczność uwzględniania w regulacjach prawno-administracyjnych dopuszczających formy umowy cywilnoprawnej też specyfiki prawa administracyjnego i administracji publicznej. Wydaje się, że uormowania powinny uwzględniać bariery wynikające z odpo-

wiedzialności ekonomicznej, zarówno administracji, jak i kontrahenta, w tym też ryzyko ekonomiczne związane z tego typu działalnością, jak również ograniczenia wynikające z zasad konkurencji, ochrony interesu społecznego oraz nierówności stron takich stosunków, wynikających z poddania tych form reżimowi prawa administracyjnego.

## Bibliografia

- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994
- Bitner M., Kulesza M., *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, ST 2009/6
- Boć J., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna* [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003
- Boć J., *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013 i 2017
- Boć J., *Interes jednostki w prawie ochrony środowiska naturalnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1983/XVI
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1985/827(CXXXVIII)
- Fleszer D., *Umowne powierzenie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej jako forma prywatyzacji wykonywania zadań publicznych*, ST 2021/7–8
- Jacyszyn J., Kalinowski T., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006
- Jaworska-Dębska B., *Umowy we współczesnej administracji* [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008
- Jaxa-Dębska A., *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa 2008
- Kijowski D.R., *Czy cywilnoprawne formy działania administracji cywilizują jej podejście do spraw obywateli?* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr. hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2008
- Kijowski D.R., *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009

- Kijowski D.R., *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
- Knosala E., *Zadania publiczne, formy organizacyjno-prawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007
- Kubiak-Kozłowska A., *Formy konsensualne w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007
- Leoński Z., *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001
- Popowska B., *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle koncepcji „ciągu działań prawnych” i jej wpływ na ocenę umowy o PPP* [w:] *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007
- Romaniak M., *Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia szkół podmiotom prywatnym jako przejaw prywatyzacji zadań administracji publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010/2
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 100
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957
- Trela A., *Powierzanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej a swoboda zawierania umów*, RPEiS 2015/3
- Wilczyński P., *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2002/2
- Zacharko L., *Poglądy doktryny nt. granic prywatyzacji zadań publicznych gminy* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008

## Orzecznictwo

Wyrok SN z 27.09.2001 r., IV KKN 196/01, LEX nr 52798

Wyrok WSA w Szczecinie z 22.08.2013 r., II SA/Sz 274/13, LEX nr 1377152

**Aleksandra Puczko** [ORCID: 0000-0002-9929-0196] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego.