

Kamil Sikora

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID: 0000-0003-4764-9782

kamil.sikora@poczta.umcs.lublin.pl

Porozumienia samorządowe z udziałem jednostek samorządu terytorialnego na tle innych form działania w sferze administracji publicznej

STRESZCZENIE

Pośród porozumień administracyjnych należy wyróżnić porozumienia samorządowe, czyli takie, których stronami są wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego. Wyodrębnić należy: 1) samorządowe porozumienia wertykalne, czyli porozumienia między jednostkami różnych poziomów struktury samorządowej (powiatów z gminami, województw z gminami i województw z powiatami), oraz 2) samorządowe porozumienia horyzontalne, czyli międzygminne, powiatowe i wojewódzkie. Porozumienia samorządowe są niewładczą formą działania administracji publicznej. Są one zawierane na podstawie zgodnych oświadczeń woli uczestników porozumienia. Podstawą ich zawarcia jest uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w kwestii wyrażenia zgody na współpracę w ramach porozumienia samorządowego. Akt porozumienia jest natomiast zawierany przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Celem porozumienia samorządowego jest zapewnienie realizacji zadania publicznego, uzgodnienie sposobu jego realizacji oraz niezbędnych w tym zakresie działań. Powierzenie zadań publicznych w drodze porozumienia samorządowego następuje w formie publicznoprawnej, a nie w drodze umowy prawa cywilnego. Porozumienie dotyczy realizacji zadań już istniejących, określonych konkretnymi przepisami prawa wynikającymi z prawno-ustrojowej pozycji podmiotów porozumienia, jego uczestnicy nie tworzą zatem nowych obowiązków wynikających z zawartego porozumienia.

Słowa kluczowe: porozumienie administracyjne; porozumienie samorządowe; jednostka samorządu terytorialnego; zadania publiczne

ISTOTA POROZUMIENIA ADMINISTRACYJNEGO

Z obecnym funkcjonowaniem administracji publicznej w ścisłym stopniu powiązane jest zagadnienie wykonywania zadań publicznych, a co za tym idzie dotyczące zaspokajania również naszych codziennych, podstawowych potrzeb. Zauważalny jest proces zwiększania liczby zadań realizowanych przez administrację, a także powiązane z tym postulaty, aby wykonywanie zadań stawało się jeszcze bardziej sprawne, skuteczne i efektywne niż dotychczas. Administracja publiczna zmuszona jest do modyfikowania form swojej dotychczasowej działalności, żeby sprostać tym oczekiwaniom. Naprzeciw wychodzi konstrukcja prawna porozumienia administracyjnego. Zakładając, że priorytetem jest skuteczne i efektywne wykonywanie zadań publicznych, nie trzeba opierać się jedynie na standardowym rozwiązaniu, czyli wykonywaniu zadania publicznego przez organ wskazany w przepisach prawa przez ustawodawcę, lecz można zastosować rozwiązanie polegające na przekazaniu i powierzeniu wykonania zadań publicznych innym organom (zwłaszcza organom administracji terenowej) właśnie na podstawie zawieranych porozumień. Szczególne znaczenie ma to w przypadku administracji samorządowej, której organy skupione są na wykonywaniu zadań publicznych o lo-

kalnym charakterze, zmierzając do zaspokojenia potrzeb bieżących, podstawowych i o charakterze ciągłym wszystkich mieszkańców wspólnot samorządowych¹.

W okresie powojennym przez długi okres nie uznawano za potrzebne rozwijania i określenia prawnych form współdziałania przy wykonywaniu zadań administracji publicznej. Jako efekt zapotrzebowania pojawiła się w doktrynie prawa administracyjnego konstrukcja porozumienia, które zostało wyodrębnione w ramach prawnych form działania administracji. Początki porozumień dotyczą zasadniczo porozumień gospodarczych związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw państwowych, zawieranych szczególnie między jednostkami nadzorującymi działalność przedsiębiorstw państwowych. Rozwój konstrukcji porozumienia hamowany był jednak przez ograniczanie samodzielności rad narodowych, a następnie terenowych organów administracji państwowej, co skutkowało osłabianiem skuteczności i samej celowości stosowania tego rozwiązania².

Problematyka porozumienia administracyjnego była przedmiotem zainteresowania J. Starościa, który nawiązał do koncepcji przedwojennych międzykomunalnych związków celowych. Porozumienia najpierw traktowano jedynie jako działania faktyczne, potem zaś jako instytucje prawa cywilnego, a następnie instytucje o mieszanym charakterze cywilno-administracyjnym³. J. Starość na początku nie wyodrębnił porozumienia administracyjnego jako osobnej formy działania, lecz zaliczył go do umów zawieranych przez organy niepozostające ze sobą w powiązaniach hierarchicznych. Ostatecznie jednak zdecydował o jego odrębności i umieścił wśród wyodrębnionych przez siebie takich form działania administracji, jak: stanowienie aktów normatywnych, wydawanie aktów administracyjnych, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej, wykonywanie czynności materialno-technicznych, zawieranie umów cywilno-prawnych oraz zawieranie porozumień administracyjnych⁴. Aktualnie porozumienie administracyjne uznane jest przez doktrynę za odrębną formę działania i zajmuje pewną pozycję wśród form działania administracji publicznej⁵. Jest to dwustronna czynność z zakresu prawa administracyjnego, dokonywana przez podmioty wykonujące administrację publiczną, dochodząca do skutku na podstawie zgodnych oświadczeń woli tych podmiotów. Porozumienie zaliczane jest do niewładczych form działania administracji, powinno ono służyć umożliwieniu wzajemnej realizacji określonych celów współdziałających niezależnych podmiotów⁶. O administracyjnoprawnym charakterze porozumienia przesądzają: istota przepisów stanowiących podstawę prawną zawierania porozumień, przedmiot porozumień, podmioty będące stronami porozumień, a także gwarancje w realizacji porozumienia⁷.

Istotne cechy porozumienia administracyjnego są następujące: 1) stanowią dwustronną lub wielostronną czynność prawną, zawierającą oświadczenia woli jej stron, wywołującą

¹ E. Bonusiak, *Porozumienie administracyjne jako forma wykonywania zadań przez gminę*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 102.

² M. Stahl, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i praktyce*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 490.

³ *Ibidem*.

⁴ J. Starość, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 231.

⁵ L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 345; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 225.

⁶ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 128.

⁷ M. Stahl, *Prawne formy działania administracji...*, s. 490.

skutki prawne w postaci powstania, przekształcenia lub zniesienia stosunku prawnego, 2) porozumienie dochodzi do skutku w momencie złożenia przez jego uczestników zgodnych oświadczeń woli, 3) podmioty uczestniczące w porozumieniu mają względem siebie równorzędną pozycję, 4) stronami porozumienia są podmioty administracji publicznej – państwowe organy administracji publicznej, jednostki samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne, 5) porozumienia administracyjne są zawierane w celu współdziałania przy wykonywaniu zadań publicznych już istniejących w przepisach prawa, nie służą natomiast kreowaniu „nowych” zadań, 6) podstawą prawną zawierania porozumień administracyjnych są normy prawa administracyjnego materialnego lub ustrojowego, porozumienia mogą być zawierane na podstawie ustaw⁸. Porozumienie wymaga istnienia podstawy prawnej, gdyż organy administracji publicznej nie mogą bez wyraźnego jednoznacznego upoważnienia ustawowego dokonywać zmian zakresu swoich kompetencji.

Dominuje pogląd, że przynajmniej jedną ze stron porozumienia powinna być jednostka realizująca funkcje administracji publicznej, a zakres uprawnień i obowiązków objętych porozumieniem musi mieścić się w zakresie samodzielnego decydowania tych podmiotów, które zawierają porozumienie, samo porozumienie zaś ma wiążący i publicznoprawny charakter⁹. Teza o tym, że porozumienie administracyjne jest publicznoprawną, zewnętrzną i niewładczą formą działania jest prezentowana również w orzecznictwie sądowym¹⁰, przy czym należy pamiętać, że treść porozumienia jest zależna od woli jego stron, co przybliża je do umów cywilnoprawnych.

W przypadku porozumienia administracyjnego zakres zadań administracyjnych mogących być jego przedmiotem jest ograniczony. Mają na to wpływ normy prawne, które określają zakres zadań jego uczestników. Słusznie uważa Z. Cieślak, że przedmiotem porozumienia administracyjnego mogą być wyłącznie już istniejące w przepisach prawa zadania publiczne, zarazem muszą to być jedynie zadania w zakresie działania przynajmniej jednego z jego uczestników¹¹.

Podmioty decydujące się na zawarcie porozumienia mają na celu współdziałanie w realizacji określonych przez normy prawne zadań administracyjnych. Oznacza to, że porozumienie dotyczy realizacji zadań już istniejących, określonych konkretnymi przepisami prawa wynikającymi z prawno-ustrojowej pozycji podmiotów porozumienia, jego uczestnicy zatem nie tworzą nowych obowiązków wynikających z zawartego porozumienia. Decydują oni tylko o zastosowaniu formy, która będzie odpowiednia do realizacji zadań, mając na względzie efektywność i skuteczność ich realizacji¹².

Nie stanowi porozumienia administracyjnego czynność, która polega na uzgodnieniu treści aktu normatywnego lub aktu administracyjnego, dokonywana między organami admini-

⁸ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 101–102; L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Część...*, s. 345–346; Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 125; L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016, s. 206–207; M. Stahl, *Prawne formy działania administracji...*, s. 491.

⁹ M. Stahl, *Prawne formy działania administracji...*, s. 492.

¹⁰ Wyrok NSA w Łodzi z dnia 27 września 1994 r., SA/Łd 1906/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 161; wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 5 grudnia 1995 r., SA/Rz 1109/95, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12, s. 116.

¹¹ Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 114; E. Ura, *op. cit.*, s. 129.

¹² Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 127.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

stracji publicznej przed jego wydaniem, mimo że przepisy wymagają, aby dany akt został wydany w porozumieniu z innym organem. Tego typu porozumienie jest jedynie formą uzgodnienia treści aktu między organami¹³. Mamy z tym do czynienia choćby na podstawie art. 6a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁴, gdyż zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa po uzyskaniu opinii wójtów tych gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu – opinii prezydentów miast.

Podstawą zawierania porozumień są przepisy ustrojowego lub materialnego prawa administracyjnego, lecz faktycznie o możliwości zawarcia porozumienia decyduje czynna zdolność podmiotu zawierającego porozumienie do sprawowania funkcji administracji, czyli prawna możliwość wynikająca z właściwych norm prawnych do nawiązywania i kształtowania przez taki podmiot stosunków administracyjnych. Konsekwencją tego jest oparta na normach prawnych odpowiedzialność podmiotu za działania prawne i faktyczne, które są podejmowane w celu realizacji funkcji administracji publicznej¹⁵. Przez stosowanie formy porozumienia administracyjnego dochodzi do modyfikacji ustawowych zakresów działania i kompetencji organów administracji publicznej. Treść porozumień wpływa na przeniesienie nie tylko zadań, lecz również kompetencji niezbędnych do jego wykonania¹⁶.

Zdaniem Z. Cieślaka porozumienie administracyjne powinno być zawarte w formie pisemnej. Wynika to ze stopnia skomplikowania jego przedmiotu, charakteru tej instytucji, konieczności jasnego, jednoznacznego określenia jego treści, a także zapewnienia właściwych warunków do realizacji¹⁷. Podobne stanowisko prezentuje S. Biernat, który wymóg pisemności wywodzi z konieczności udokumentowania dokonania takiego działania, czyli zawarcia porozumienia; ponadto pisemna forma ma umożliwić zainteresowanym podmiotom zapoznanie się z jego treścią¹⁸. Ustawodawca problem formy porozumienia potraktował w sposób ogólny, odnosząc się jedynie do tego, że dochodzi ono do skutku z chwilą złożenia oświadczeń woli przez jego uczestników bądź z datą określoną w jego treści. Takie potraktowanie zagadnienia porozumienia przez ustawodawcę uzasadnione jest tym, by uczestnicy mieli więcej swobody w kształtowaniu jego treści i formy. Natomiast problem zachowania bądź niezachowania przy porozumieniu formy pisemnej w rozumieniu prawa cywilnego ustawodawca rozwiązał poprzez obowiązek publikacji w stosownym publikatorze¹⁹. Porozumienie administracyjne jest ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co wynika z art. 13 pkt 6 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych niektórych aktów prawnych²⁰. Stanowi to zdaniem M. Ofiarskiej i Z. Ofiarskiego warunek wejścia w życie²¹,

¹³ E. Ura, *op. cit.*, s. 131.

¹⁴ T.j. Dz.U. 2017, poz. 2222.

¹⁵ Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 117.

¹⁶ M. Węgrzyn-Skarbek, *Porozumienie administracyjne a prawo miejscowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2001, nr 6, s. 59.

¹⁷ Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 116–117.

¹⁸ S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 221–222.

¹⁹ M. Grażawski, *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania współczesnej administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007, s. 34.

²⁰ T.j. Dz.U. 2016, poz. 296 ze zm.

²¹ M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Porozumienie jako podstawa wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, nr 426, s. 52; W. Kisiel, [w:] K. Bandarzew-

choć w literaturze funkcjonuje też pogląd, że takie ogłoszenie ma jedynie charakter informacyjny²².

Problem wygaśnięcia porozumienia administracyjnego był przedmiotem analizy J. Starościa i S. Biernat. Ich zdaniem do przesłanek w tym zakresie należy zaliczyć: 1) upływ czasu, na który zostało zawarte porozumienie, 2) zrealizowanie treści porozumienia, czyli zadań, które były jego przedmiotem, 3) podjęcie przez strony porozumienia wspólnej decyzji o rozwiązaniu porozumienia, 4) decyzję jednej ze stron porozumienia o jednostronnym wypowiedzeniu jego treści, 5) likwidację podmiotu będącego uczestnikiem porozumienia, 6) zmianę zakresu działania podmiotu przekazującego zadania poprzez pozbawienie tego podmiotu prawa do realizacji zadania, które było przedmiotem porozumienia, 7) uchylene oświadczeń woli podmiotów porozumienia o jego zawarciu w trybie nadzoru²³. Przedstawione przesłanki rozwiązania porozumień nie budzą wątpliwości. Co więcej, uzasadniają one ich podział na porozumienia zawierane w celu wykonania zadania, porozumienia zawierane na czas oznaczony oraz na czas nieoznaczony. Wskutek wygaśnięcia porozumienia zadania i kompetencje przechodzą z powrotem na podmiot przekazujący²⁴.

KONSTRUKCJA POROZUMIENIA SAMORZĄDOWEGO

Tematyka porozumień administracyjnych w istotnym stopniu wiąże się z problematyką samorządności, funkcjonowaniem samorządu terytorialnego oraz wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) zadań publicznych o znaczeniu lokalnym celem zaspokojenia bieżących, codziennych potrzeb mieszkańców wspólnot samorządowych. Prawo do współpracy j.s.t. w celu zrealizowania zadań stanowiących przedmiot ich wspólnego zainteresowania gwarantuje art. 10 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL)²⁵. Sporządzona dnia 15 października 1985 r. w Strasburgu, będąc umową międzynarodową, EKSL została ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską 26 kwietnia 1993 r.²⁶, stając się prawem powszechnie obowiązującym. Z treści powyższego przepisu wynika, że społeczności lokalne, wykonując swoje uprawnienia, mają prawo do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszania się z nimi w granicach prawem określonym w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania.

Wśród porozumień należy wyróżnić te, których stronami są wyłącznie j.s.t. A. Błaś termin „porozumienie administracyjne” zarezerwował dla porozumień w sprawach wspólnego wykonywania zadań administracyjnych przez organy administracji rządowej lub przez organ administracji publicznej z innymi instytucjami. Ponadto wyodrębnił porozumienia „komunal-

ski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006; C. Martysz, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2005, s. 451–452.

²² K. Bandarzewski, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 838.

²³ J. Starościa, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1967, s. 74 i n.; S. Biernat, *op. cit.*, s. 223–224.

²⁴ L. Wengler, *Wygaśnięcie porozumienia komunalnego (zagadnienia wybrane)*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5, s. 47.

²⁵ EKSL jest dokumentem Rady Europy, którego przepisy regulują status samorządów lokalnych w relacji do władz danego państwa oraz w relacji do władz innych państw i działających w nich samorządów.

²⁶ Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

ne”, czyli takie, których stronami są wyłącznie j.s.t.²⁷ Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 27 września 1994 r.²⁸ orzekł, że termin „komunalny”²⁹ znaczy tyle, co „gminny”. Określenie „porozumienie komunalne” było więc adekwatne do momentu, w którym z dniem 1 stycznia 1999 r. w efekcie reformy administracji publicznej oraz podziału terytorialnego doszło do rozbudowy struktur samorządu terytorialnego w RP o kolejne dwa poziomy – powiatowy i wojewódzki, co do których obie regulacje ustawowe zawierały i do dziś zawierają przepisy umożliwiające zawieranie porozumień przez j.s.t. W związku z tym bardziej adekwatnym określeniem porozumień, których uczestnikami są wyłącznie j.s.t. (gminy, powiaty, województwa), jest termin „porozumienia samorządowe”.

Również J. Korczak dokonał rozróżnienia i klasyfikacji porozumień administracyjnych. Biorąc pod uwagę kryterium przynależności do struktury ustrojowej administracji publicznej, wyodrębnił porozumienia zawierane między podmiotami o tej samej strukturze ustrojowej (np. między j.s.t.) oraz porozumienia między podmiotami będącymi w różnych strukturach ustrojowych. Natomiast uwzględniając kryterium terytorialne, czyli miejsce podmiotu w zasadniczym podziale terytorialnym kraju (województwa, powiaty, gminy), wyodrębnił porozumienia wertykalne oraz porozumienia horyzontalne. Przez porozumienie wertykalne należy rozumieć porozumienie, w którym podmiot znajdujący się w jednostce terytorialnej wyższego stopnia przekazuje zadania podmiotowi znajdującemu się w jednostce niższego stopnia. Skutkiem tego jest poszerzenie właściwości rzeczowej podmiotu przyjmującego zadania (np. gmina przejmuje „na siebie” wykonanie zadania od województwa lub powiatu); ponadto dochodzi do ograniczenia właściwości miejscowej podmiotu przekazującego zadania o terytorium tego podmiotu, który zadania przyjął. Z porozumieniem horyzontalnym mamy do czynienia, gdy oba podmioty znajdują się na tym samym stopniu podziału terytorialnego (np. między gminami, między powiatami). Skutkiem porozumienia horyzontalnego jest poszerzenie właściwości miejscowej podmiotu przyjmującego zadanie o terytorium podmiotu przekazującego, przy czym właściwość rzeczowa pozostaje bez zmian³⁰.

Formuła prawna porozumienia samorządowego umożliwia współpracę j.s.t. zarówno tego samego, jak i różnych poziomów samorządu terytorialnego w RP. Podstawy prawne dotyczące ich zawierania znajdują się w ustrojowych ustawach samorządowych, do których należą ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³¹, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³² oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³³. W ramach porozumień samorządowych można wyróżnić dwie podkategorie: 1) samorządowe porozumienia wertykalne, czyli porozumienia między j.s.t. różnych poziomów struktury samorządowej – powiatów z gminami, województw z gminami oraz woje-

²⁷ A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 222.

²⁸ W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

²⁹ Przysłowiowy „komunalny” wywodzi się od łacińskiego *communis* ‘wspólny, powszechny, ogólny’, a oznacza ‘miejski, podlegający samorządowi miejskiemu’. Zob. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2014.

³⁰ J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 34–38; E. Bonusiak, *op. cit.*, s. 108–109.

³¹ T.j. Dz.U. 2018, poz. 994, dalej jako: u.s.g.

³² T.j. Dz.U. 2018, poz. 995, dalej jako: u.s.p.

³³ T.j. Dz.U. 2018, poz. 913, dalej jako: u.s.w.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

wódtw z powiatami (art. 8 ust. 2a u.s.g., art. 5 ust. 2 u.s.p., art. 8 ust. 2 u.s.w.), 2) samorządowe porozumienia horyzontalne, czyli międzygminne (art. 74 u.s.g.), powiatowe (art. 73 u.s.p.), wojewódzkie (art. 8 ust. 2 u.s.w.).

Ustawodawca w treści regulacji ustawowych posługuje się terminami „powierzenie zadań” i „przekazanie zadań”, co zdaniem M. Grązewskiego może sugerować występowanie dwóch różnych kategorii zadań. Takie rozróżnienie jest jednak w doktrynie krytykowane. Przykładowo zdaniem E. Olejniczak-Szałowskiej powierzenie zadań łączy się z ich przekazaniem, czyli polega na dobrowolnym oświadczeniu woli o przekazaniu obowiązku wykonania określonych w porozumieniu zadań publicznych innemu podmiotowi, w tym przypadku innej j.s.t. Dodatkowo z przeniesieniem nie można łączyć „wyzbycia się” na rzecz podmiotu przyjmującego, ponieważ oznaczałoby to, że ów podmiot wykonywałby zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a przekazane zadanie nie ciążyłoby na podmiocie przekazującym³⁴. Przekazane zadanie nadal pozostaje zadaniem podmiotu przekazującego, a podmiot przejmujący wykonuje to zadanie w imieniu tego, który zadanie przekazał. Podmiot przekazujący zadanie ponosi oprócz odpowiedzialności cywilnej na podstawie art. 417 § 2 k.c. również odpowiedzialność w świetle prawa administracyjnego za efektywne i skuteczne wykonanie przekazanego zadania, a także odpowiedzialność polityczną wobec członków wspólnoty samorządowej, albowiem mieszkańcy mają prawo domagać się poprzez efektywne i skuteczne wykonanie zadania zaspokojenia swoich potrzeb jako społeczności, bez względu na to, jakiemu podmiotowi ich własna j.s.t. przekazała wykonanie zadania. Zawsze bowiem to j.s.t. przekazująca zadanie innej j.s.t. będzie ponosić odpowiedzialność za wykonanie zadania objętego treścią porozumienia³⁵.

W świetle ustrojowych ustaw samorządowych istota porozumienia samorządowego sprowadza się do przeniesienia realizacji zadania z j.s.t. na inną przejmującą j.s.t., nie ma zatem potrzeby i konieczności tworzenia nowej struktury organizacyjnej, a j.s.t. przejmująca w tym trybie zadania publiczne realizuje je poprzez swoje organy i jednostki organizacyjne³⁶. Porozumienie nie jest aktem jednostronnym. Jego cele to zapewnienie realizacji zadania publicznego, uzgodnienie sposobu jego realizacji oraz niezbędnych w tym zakresie działań³⁷. Powierzenie zadań publicznych w drodze porozumienia samorządowego następuje w formie publicznoprawnej, a nie w drodze umowy prawa cywilnego³⁸. W drodze umów cywilnych mogą być przekazywane jedynie zadania prywatnoprawne, a nie zadania publicznoprawne, których przekazanie może nastąpić w drodze porozumienia samorządowego³⁹. Współdziałające gminy, powiaty i województwa mogą jednak skorzystać z formy cywilnoprawnej, np. wy-

³⁴ E. Olejniczak-Szałowska, *Porozumienie w sprawie przekazania zadań publicznych (uwagi dyskusyjne na tle modelu ustawowego)*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowski, Wrocław 2009, s. 388; M. Stahl, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 24 listopada 1999 r.*, II SA 1075/99, OSP 2000, nr 10, poz. 158; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 maja 2008 r., II SA/GI 275/08, LEX nr 511487.

³⁵ E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*, s. 389; J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2009, s. 158.

³⁶ Wyrok NSA w Lublinie z dnia 27 września 1994 r., SA/Lu 1906/94, LEX nr 1688471.

³⁷ S. Iwanowski, P. Sitniewski, *Rola porozumień administracyjnych w działalności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały z konferencji naukowej – Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 144.

³⁸ E. Ochendowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 24 września 1990 r.*, I SA 847/90 oraz z dnia 27 września 1990 r., SA/Wr 952/90, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 4, s. 47–51.

³⁹ Wyrok NSA w Łodzi z dnia 27 września 1994 r., SA/Łd 1906/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 161.

korzystając do tego formę spółki czy rezygnując z form publicznoprawnych, lecz należy podkreślić, że korzystając z formy prawa cywilnego, nie można przekazać zadań o charakterze władczym⁴⁰. Uregulowanie w porozumieniu zasad współuczestnictwa j.s.t. przekazującej zadanie w podejmowaniu decyzji przez j.s.t. przejmującą zadanie do realizacji ogranicza się wyłącznie do możliwości przyznania j.s.t. przekazującej zadanie prawa do wyrażania niewiążących opinii czy stanowisk, bez możliwości uczestniczenia w bieżącym wykonywaniu zadań publicznych oraz kontroli nad ich wykonywaniem. Adresatem postanowień zawartych w porozumieniu są uczestniczące w nim strony – w przypadku j.s.t. są to reprezentujące ich organy, na których spoczywają działania związane z realizacją postanowień porozumienia⁴¹.

Porozumienie samorządowe pozwala na przekazanie realizacji zadania publicznego należącego do właściwości danej j.s.t., o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Względna swoboda j.s.t. co do zawierania porozumień, z czym wiąże się swoboda podejmowania uchwał o wyrażeniu zgody na zawieranie porozumień, jest generalnie limitowana kompetencjami organów tych jednostek⁴².

Należy zauważyć, że w odniesieniu do porozumień wertykalnych, czyli zawieranych między j.s.t. usytuowanymi na różnych poziomach samorządu terytorialnego, ustawodawca dopuszcza tylko jednokierunkowy transfer zadań publicznych w ramach porozumień z poziomu wyższego na poziom niższy. Oznacza to, że ustawodawca na podstawie przepisów u.s.g. nie uprawnia gminy do powierzenia przynależnych gminie zadań publicznych do wykonywania powiatowi czy województwu⁴³; podobnie na podstawie przepisów u.s.p. nie uprawnia do powierzenia wykonania należących do właściwości powiatu zadań publicznych województwu samorządowemu ani przejmowania od gminy jej zadań własnych⁴⁴. Takie rozwiązanie zdecydowanie koresponduje z zasadą subsydiarności (pomocniczości) wyrażoną w treści preambuły do obowiązującej Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴⁵, zgodnie z którą subsydiarność to zasada pionowego podziału władzy, stosując regułę „od dołu do góry”, a nie odwrotnie, czyli nie należy powierzać wspólnocie większej (usytuowanej na wyższym poziomie) tego, co może w sposób równie wydajny wykonać wspólnota „mniejsza” (usytuowana na niższym poziomie)⁴⁶.

Ponadto przy zawieraniu porozumień przez województwa z powiatami i gminami obowiązuje ograniczenie o charakterze podmiotowym, gdyż ustawodawca zawęził możliwość ich zawierania jedynie do jednostek samorządu, które znajdują się na terenie tego województwa. Tego typu ograniczeń nie znajdziemy między gminami oraz gminami i powiatami, których terytoria wchodzą w skład różnych województw⁴⁷.

Porozumienie samorządowe opierające się na zgodnej woli stron, które go zawierają, ma dwustronny charakter – tworzy wzajemne zobowiązania między j.s.t., która przejmuje zadanie publiczne do realizacji, a przekazującą zadanie j.s.t. Dopuszczalne jest, by porozumienie liczyło więcej niż dwie strony, lecz po stronie j.s.t. przejmującej realizację zadań może

⁴⁰ Z. Leoński, *Współdziałanie w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 55.

⁴¹ M. Węgrzyn-Skarbek, *op. cit.*, s. 56.

⁴² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 listopada 2007 r., III SA/Kr 736/07, LEX nr 340499.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1140/09, LEX nr 594919.

⁴⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2008 r., II SA/Gl 174/08, LEX nr 506795.

⁴⁵ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴⁶ M. Grażawski, *op. cit.*, s. 31.

⁴⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*, s. 383.

wystąpić wyłącznie jeden podmiot⁴⁸. Porozumienie samorządowe sprawdza się szczególnie w sytuacjach, gdy jeden z uczestników dysponuje określoną infrastrukturą techniczną czy zapleczem kadrowym, co umożliwia realizację zadań na rzecz pozostałych uczestników porozumienia. W ramach porozumień samorządowych mogą być realizowane takie zadania, jak np.: gospodarka odpadami, transport zbiorowy, oświata, zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, ochrona środowiska.

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie regulują procedury zawierania porozumień samorządowych, co daje możliwość elastycznego podejścia do tematu⁴⁹. Zawarcie porozumienia samorządowego poprzedzają negocjacje w sprawie przyszłej współpracy stron porozumienia. Ich forma może mieć dowolny charakter (np. cyklicznych spotkań bądź ustaleń korespondencyjnych). Etap ten ma charakter nieformalny i pozwala na uzgodnienie przyszłej treści porozumienia, lecz zasadne jest, aby przebieg tego etapu został uregulowany w statucie danej j.s.t.⁵⁰

Konstrukcja porozumienia samorządowego obejmuje działania zarówno organu stanowiącego j.s.t., jak i organu wykonawczego j.s.t. Podstawę zawarcia porozumienia samorządowego z udziałem j.s.t. stanowi bowiem uchwała organu stanowiącego j.s.t. w kwestii wyrażenia zgody na współpracę w ramach porozumienia samorządowego⁵¹. Sam akt porozumienia nie jest jednak zawierany przez organ stanowiący, lecz przez organ wykonawczy j.s.t.⁵²

Gdy chodzi o porozumienia zawierane przez gminę, to do zawarcia porozumień na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.g., a także porozumień międzygminnych na podstawie art. 74 u.s.g. niezbędna jest uchwała rady gminy, ponieważ w obu przypadkach należy to do wyłącznej właściwości tego organu w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 11 i 12 u.s.g.⁵³ Należy bowiem pamiętać, że rada gminy jest jedynym właściwym organem, do którego właściwości należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 18 ust. 1 u.s.g.). Do podjęcia uchwały o zawarciu porozumienia na ogólnych zasadach wystarcza zwykła większość głosów i obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady gminy (art. 14 u.s.g.).

Kwestia zawierania porozumień z udziałem powiatów została uregulowana odmiennie. W ustawie o samorządzie powiatowym wprowadzono brak jest odpowiednika art. 18 ust. 1 u.s.g., lecz z art. 9 ust. 1 u.s.p. wynika, że rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu, z zastrzeżeniem przepisów o referendum powiatowym, a zatem jest to organ właściwy do podjęcia decyzji o zawarciu porozumienia⁵⁴. Co więcej, w zakresie nieuregulowanym treścią porozumienia ustawodawca nakazuje stosować do tych porozumień odpowiednio przepisy dotyczące związków powiatów (art. 73 ust. 2 u.s.p.). Oznacza to, że na podstawie

⁴⁸ K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 834; C. Martysz, *op. cit.*, s. 450.

⁴⁹ L. Wengler, *Uwagi o niektórych aspektach porozumienia komunalnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 4, s. 37; C. Martysz, *op. cit.*, s. 450.

⁵⁰ K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 834.

⁵¹ R. Cybulska, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 860.

⁵² M. Węgrzyn-Skarbek, *op. cit.*, s. 57; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Bk 715/10, LEX nr 752402.

⁵³ Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2002 r., II SA/Wr 2127/02, OwSS 2003, nr 2, poz. 43; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Bk 715/10, LEX nr 752402.

⁵⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2008 r., II SA/Gl 174/08, LEX nr 5067; C. Martysz, *op. cit.*, s. 449.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

art. 67 ust. 1 i 2 u.s.p. treść porozumienia musi być zawarta w uchwale rady powiatu. Pojawia się tu wątpliwość, jaką większością głosów powinna zostać podjęta uchwała o zawarciu porozumienia. Zdaniem L. Wenglera do podjęcia takiej uchwały wystarcza zwykła większość głosów, gdyż wyjątków dotyczących stosowania bezwzględnej większości głosów nie należy interpretować rozszerzająco względem ogólnej zasady wyrażonej w art. 13 ust. 1 u.s.p.⁵⁵ Odmiennie uważa M. Grążawski, według którego nie dochodzi tutaj do rozszerzającego interpretowania regulacji o charakterze szczególnym, co jest uzasadnione odesłaniem zawartym w art. 73 ust. 2 u.s.p. – do podjęcia uchwały o zawarciu porozumienia powiatów konieczna jest więc bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady powiatu⁵⁶.

Ustawodawca kwestię zawierania przez województwo porozumień samorządowych również uregulował w sposób bardzo skromny. Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w sprawie powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego⁵⁷. Do zawarcia porozumienia, mocą którego zadania województwa mają być powierzone gminie lub powiatowi, niezbędna jest uchwała sejmiku województwa podjęta zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej ustawowego składu sejmiku (art. 19 u.s.w.). Przedmiotowe uchwały organów stanowiących j.s.t. podlegają ogólnym regułom procedury nadzorczej przewidzianej w przepisach o nadzorze nad działalnością j.s.t.⁵⁸ Tym samym na zasadach ogólnych wojewoda może zakwestionować prawidłowość podjętych uchwał, o ile będą one sprzeczne z prawem powszechnie obowiązującym⁵⁹.

W oparciu o uchwałę wyrażającą zgodę na zawarcie porozumienia organy reprezentujące j.s.t. zawierają porozumienie poprzez jego podpisanie. Gminę przy zawieraniu porozumienia reprezentuje jednoosobowo wójt, burmistrz, prezydent lub jego zastępca samodzielnie bądź wspólnie z upoważnioną przez wójta (burmistrza, prezydenta) osobą⁶⁰. Powiat reprezentuje dwóch członków zarządu lub jeden członek zarządu wraz z osobą upoważnioną przez zarząd⁶¹, a województwo samorządowe – marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba że statut województwa stanowi inaczej, dopuszczając zawarcie porozumienia jedynie przez marszałka województwa⁶².

Końcowym etapem procedury jest publikacja zawartego porozumienia samorządowego we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym⁶³. Od dnia publikacji jest liczony termin wejścia w życie zobowiązań stron określonych w porozumieniu samorządowym.

Poza przepisami ustrojowych ustaw samorządowych podstawą prawną zawierania porozumień samorządowych mogą być także przepisy materialnego prawa administracyjnego⁶⁴. Taki przykład przewiduje art. 6a ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne

⁵⁵ L. Wengler, *Uwagi o niektórych aspektach porozumienia...*, s. 41.

⁵⁶ M. Grążawski, *op. cit.*, s. 37.

⁵⁷ R. Cybulska, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 94.

⁵⁸ Art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, rozdział X u.s.g., rozdział VIII u.s.p., rozdział VII u.s.w.

⁵⁹ Art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w.

⁶⁰ Art. 31 u.s.g.

⁶¹ Art. 48 ust. 1 u.s.p.

⁶² Art. 57 ust. 1 u.s.w.

⁶³ Art. 5 ust. 3 u.s.p., art. 8 ust. 4 u.s.w., art. 13 pkt 6 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych niektórych aktów prawnych.

⁶⁴ R. Cybulska, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa*, s. 92.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

i kartograficzne⁶⁵, według którego starosta na wniosek gminy powierza wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), w drodze porozumienia, prowadzenie spraw należących do zakresu jego zadań i kompetencji, w tym wydawanie decyzji administracyjnych. Szczegółowe warunki organizacyjne, kadrowe i techniczne, jakie powinny zostać spełnione przez gminy wnioskujące o przejęcie zadań i kompetencji, mając na uwadze konieczność zapewnienia przez gminę prawidłowego poziomu merytorycznego i technicznego wykonywania pełnego zakresu zadań, ustawodawca określił w rozporządzeniu⁶⁶. Ponieważ przekazaniu zadań i kompetencji w oparciu o porozumienie samorządowe powinno towarzyszyć również określenie zasad i trybu przekazania adekwatnych środków finansowych, zawarte porozumienie potrzebuje kontrasygnaty skarbników zaangażowanych w porozumienie samorządowe j.s.t.⁶⁷

POROZUMIENIE SAMORZĄDOWE NA TLE UMOWY CYWILNOPRAWNEJ ORAZ UGODY ADMINISTRACYJNEJ

W celu podkreślenia publicznoprawnego charakteru porozumień samorządowych warto dokonać ich porównania względem innych form działania administracji, takich jak umowa cywilnoprawna oraz ugoda administracyjna, w których także znajduje się element „porozumienia”.

Zdaniem A. Agopszowicza porozumienie samorządowe (czyli z udziałem j.s.t.) jest faktycznie umową cywilnoprawną. Uzasadnieniem dla tak postawionej tezy jest to, że w tym przypadku nie powstaje charakterystyczny dla stosunku administracyjnoprawnego układ zależności zwierzchniej między stronami tego stosunku. W porozumieniu jego strony pozostają w pozycji równorzędnej względem siebie, co jest cechą charakterystyczną dla każdej umowy cywilnoprawnej, stąd porozumienie jest umową cywilnoprawną, a w istocie umową zlecenia⁶⁸. Dla poparcia prezentowanego poglądu należy przywołać uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r.⁶⁹, w której uznano, że zawarcie umowy z równorzędnym z definicji podmiotem obrotu prawnego stanowi formę właściwą czynnościom z zakresu prawa cywilnego. Prezentowany pogląd należy zdecydowanie odrzucić. Współczesna administracja publiczna korzysta z różnych form działania, nie tylko z tych o charakterze władczym i jednostronnym. Zmieniające się zadania, które realizuje administracja, wymuszają jednak stosowanie innych form, gdyż dotychczasowe stają się niewystarczające. Nie oznacza to, że porozumienia administracyjne mają charakter cywilnoprawny. Niewystarczające jest tutaj odwoływanie się tylko do kryteriów równorzędności podmiotów. Należy też spojrzeć na specyfikę działań administracji, które podyktowane są realizacją interesu publicznego, a nie jedynie interesem stron porozumienia. Stwierdzenie, że porozumienia samorządowe to umowy cywilnoprawne jest nieuprawnione, gdy pomija się przedmiot tych porozumień, który stano-

⁶⁵ T.j. Dz.U. 2017, poz. 2101.

⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie warunków organizacyjnych, kadrowych i technicznych, jakie powinny zostać spełnione przez gminy wnioskujące o przejęcie zadań i kompetencji starosty w zakresie geodezji i kartografii (Dz.U. 2000, nr 1, poz. 4).

⁶⁷ Art. 46 ust. 3 u.s.g., art. 48 ust. 1 u.s.p., art. 57 ust. 3 u.s.w.

⁶⁸ A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 86–88; *idem*, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997, s. 53–54.

⁶⁹ W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

wiązania publiczne. To cywilnoprawne formy działania nastawione są głównie na realizację interesów i potrzeb podmiotów zawierających takie umowy. Ponadto prawo cywilne reguluje stosunki między autonomicznymi podmiotami, którym przysługują własne, prawem chronione sfery interesów, natomiast podmioty administracji publicznej nie mają żadnych własnych interesów, a w swoich działaniach powinny się kierować dobrem i interesem publicznym. Gdyby bowiem uznać, że porozumienia samorządowe mają przymiot cywilnoprawny, wówczas wystarczyłyby jedynie przepisy prawa cywilnego, niepotrzebne zaś byłyby regulacje w ustrojowych ustawach samorządowych, które wskazują prawne możliwości zawierania porozumień⁷⁰.

Porozumienia samorządowe mają z umowami cywilnoprawnymi w zasadzie tylko jeden element wspólny. Otóż obie konstrukcje prawne oparte są na ogólnej koncepcji umowy, rozumianej jako złożenie zgodnych oświadczeń przez dwa lub więcej podmioty w celu wywołania określonych skutków prawnych. Zawierają się one w zbiorze czynności prawnych, których podstawowym elementem konstrukcyjnym jest współdziałanie podmiotów, ponieważ w ciągu działań prawnych składających się na porozumienie administracyjne może wystąpić również umowa cywilnoprawna, poprzez którą współdziałające ze sobą podmioty realizują postanowienia porozumienia administracyjnego⁷¹. Umowa cywilnoprawna jest instytucją prawa cywilnego oraz czynnością prawną dwustronną, która obejmuje zgodny zamiar stron, skierowany na powstanie, zmianę lub ustanie skutków prawnych⁷².

Warunkiem koniecznym do zawarcia umowy cywilnoprawnej jest posiadanie osobowości prawnej i wynikającej z niej zdolności prawnej oraz zdolności do czynności prawnych, które stwarzają dla podmiotu ogólną kompetencję do zawierania umów cywilnoprawnych⁷³. Do zawarcia porozumienia administracyjnego niezbędne jest zaś szczegółowe upoważnienie zawarte w normie prawnej rangi ustawowej. Różnice między umową cywilnoprawną a porozumieniem sprowadzają się szczególnie do przedmiotu ich regulacji. W przypadku porozumienia stanowią go zadania publiczne i kompetencje do posługiwania się określonymi prawnymi formami działania, w szczególności o władczym charakterze. Z kolei umowa cywilnoprawna może jedynie regulować stosunki cywilne i nie może stanowić podstawy do przekazywania kompetencji do jednostronnego określania praw i obowiązków innych podmiotów. Zdaniem Z. Cieślaka stosunek prawny powstały na skutek zawarcia umowy cywilnoprawnej jest stosunkiem prawnym konkretnym, natomiast w przypadku zawarcia porozumienia administracyjnego powstały wskutek jego zawarcia stosunek stanowić będzie dopiero podstawę do powstania całego szeregu stosunków prawnych wynikających z działań, które zostały podjęte jako efekt realizacji postanowień zawartego porozumienia⁷⁴.

Te dwie instytucje różni także zakres skutków prawnych, jakie mogą wywołać obie formy. Umowa cywilnoprawna wywiera bowiem skutki tylko między stronami tej umowy; możliwe jest, że na podstawie takiej umowy powstaną określone w jej treści uprawnienia dla osób trzecich. Nie jest jednak możliwe, aby na podstawie umowy cywilnoprawnej doszło do

⁷⁰ M. Grążawski, *op. cit.*, s. 47–48.

⁷¹ Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 214.

⁷² Z. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1974, s. 107.

⁷³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 431; E. Ura, *op. cit.*, s. 133.

⁷⁴ Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 214–215.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

nałożenia jakiegokolwiek obowiązku na osobę trzecią⁷⁵. Zawarcie porozumienia może skutkować dla podmiotów trzecich powstaniem obowiązku podporządkowania się działaniom podmiotu, względem którego przed zawarciem porozumienia taki obowiązek nie istniał. Będzie to mieć miejsce, gdy w drodze porozumienia administracyjnego zostaną przekazane kompetencje do stosowania władczych form działania, z czym w sposób istotny wiąże się wymóg ustawowego upoważnienia do zawarcia porozumienia.

Różnica między umową cywilnoprawną a porozumieniem widoczna jest też w sferze realizacji interesów. W przypadku umowy jej strony działają w zasadzie dla zaspokojenia swoich interesów, natomiast działanie poprzez porozumienie administracyjne ma służyć zaspokojeniu interesu publicznego, a następnie także uzasadnionego interesu jednostek, lecz nie może służyć realizacji własnych interesów podmiotów współdziałających na podstawie porozumienia⁷⁶.

Obecne działania administracji publicznej w dużej mierze oparte są o działania świadczące, czyli świadczenie usług dla społeczeństwa, a co za tym idzie niektóre z zadań administracji mogą być (a faktycznie są) realizowane przez podmioty prywatne (np. podstawowa opieka zdrowotna). Zdaniem J. Filipka dzieje się tak dlatego, że władza publiczna nie powinna jedynie nastawiać się na spełnianie świadczeń, tym bardziej że taka działalność świadczeniowa jest zdecydowanie bardziej kosztowna, a częstokroć też „zbyt wolna” w realizacji w porównaniu do działań podmiotów prywatnych. Do tego celu nie nadają się umowy cywilnoprawne, gdyż wraz z przekazaniem zadań może niejednokrotnie pojawić się konieczność przekazania również kompetencji niezbędnych do ich realizacji – tu pojawia się miejsce dla umów administracyjnych. Różnica w stosunku do porozumień jest widoczna, ponieważ służą one współdziałaniu pomiędzy podmiotami administracji publicznej, natomiast umowa administracyjna służy przekazaniu realizacji zadań publicznych przez podmioty publiczne na rzecz podmiotów prywatnych. Oznacza to, że przedmiotem umowy administracyjnej jest przekazanie zadania publicznego do realizacji na rzecz podmiotu prywatnego wraz z upoważnieniem do korzystania przez ten podmiot z administracyjnoprawnych form działania. Jednocześnie na podmiot prywatny powinny zostać nałożone obowiązki związane z zapewnieniem, zagwarantowaniem faktycznego i prawidłowego wykonywania tych zadań publicznych ich adresatom. Działalność podmiotu prywatnego wykonującego zadanie publiczne powinna podlegać nadzorowi ze strony organu administracji publicznej, a niewywiązywanie się przez administrację ze swoich obowiązków nadzorczych względem podmiotu prywatnego powinno dawać adresatowi realizowanych zadań prawo skargi do sądu administracyjnego, z wyłączeniem właściwości sądu powszechnego⁷⁷.

Porozumienia samorządowe nie są umowami prawa cywilnego, lecz swoistymi formami publicznoprawnego współdziałania, których przedmiotem jest przekazywanie zadań publicznych j.s.t., a nie ich zadań prywatnych. Takie stanowisko jest przyjęte w orzecznictwie⁷⁸ i doktrynie⁷⁹.

⁷⁵ S. Biernat, *op. cit.*, s. 162.

⁷⁶ Z. Kmieciak, *Umowa cywilnoprawna i porozumienie administracyjne jako formy działania organów administracji w sferze zarządzania gospodarką państwową*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1987, nr 3, s. 172.

⁷⁷ J. Filippek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001, s. 142.

⁷⁸ Wyrok NSA w Lublinie z dnia 27 września 1994 r., SA/Lu 1906/94, LEX nr 1688471; uchwała NSA z dnia 8 listopada 1999 r., OPK 20/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 53.

Porozumienie samorządowe znacząco różni się także od ugody, w tym ugody administracyjnej, chociaż w tej konstrukcji prawnej również mamy do czynienia z porozumieniem. Ugoda występuje na gruncie prawa administracyjnego (art. 114 i n. k.p.a.), prawa cywilnego (art. 917 i n. k.c.), postępowania cywilnego (art. 184 i n. k.p.c.), prawa pracy (art. 121 k.p.), postępowania karnego (art. 494 k.p.k.). Ugoda na gruncie postępowania administracyjnego ma charakter alternatywny dla postępowania administracyjnego, które rozstrzygane jest w drodze decyzji administracyjnej. Ugoda jest pisemnym porozumieniem stron o sprzecznych interesach w toczącym się postępowaniu administracyjnym i zastępuje ona akt administracyjny kończący postępowanie. Ponadto dla swojej ważności musi zostać zatwierdzona przez organ prowadzący postępowanie. Zatwierdzona ugoda wywołuje takie same skutki prawne, jak decyzja administracyjna⁸⁰. Warunkiem ugodowego załatwienia sprawy administracyjnej jest, aby w postępowaniu uczestniczyły dwie strony o rozbieżnych interesach, chociaż nie chodzi tutaj o samą rozbieżność interesów, lecz o to, aby ich interesy w ogóle były do pogodzenia⁸¹. Sprzeczność interesów obu stron to jedynie punkt wyjścia, który ma ulec zmianie właśnie poprzez zawarcie ugody przed organem administracji. Strony mogą zawrzeć ugodę w sprawie, gdy przemawia za tym charakter sprawy, a także gdy przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania oraz gdy zawarcie ugody nie stoi w sprzeczności z przepisami prawa⁸². Przedmiot ugody jest zatem ograniczony do spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, a celem jej zawarcia jest przyspieszenie oraz uproszczenie samego postępowania przed organem administracji publicznej. Stronom ugody będzie zapewne łatwiej podporządkować się postanowieniom wynikającym z czynności prawnej, w której określeniu treści sami brali czynny udział, aniżeli gdyby ich sprawa została rozstrzygnięta w drodze jednostronnego rozstrzygnięcia organu administracji. Ugoda zatwierdzona przez organ administracji publicznej w drodze postanowienia wywołuje takie same skutki prawne jak decyzja administracyjna wydana w toku postępowania administracyjnego. Ugoda administracyjna to w dalszym ciągu szczególny akt administracyjny, który tworzy stosunek administracyjny w szczególnym trybie, gdy zatwierdzona ugoda administracyjna wywołuje takie same skutki prawne jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego. Szczególny charakter ugody uwidacznia się w równości stron postępowania przed organem administracji publicznej, lecz po zatwierdzeniu ugody dochodzi do przekształcenia owej równości w układ zależności, który jest typowy dla administracyjnego stosunku materialnoprawnego łączącego organ administracji z adresatem jego rozstrzygnięcia⁸³. Prawa i obowiązki wynikające z ugody administracyjnej mają charakter administracyjnoprawny i nie znajdują się one w dyspozycji stron, co odróżnia tę ugodę od ugody w prawie cywilnym. Czerpią one swoją moc prawną nie z woli samych stron, lecz z woli organu administracyjnego, który dokonał zatwierdzenia ugody administracyjnej. Określa ona więc prawa i obowiązki stron, które w niej uczestniczą, w stosunku do administracji publicznej, a nie względem sie-

⁷⁹ M. Kulesza, *Opinia dotycząca charakteru prawnego porozumienia zwanego pilotażowym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12, s. 131; P. Lisowski, A. Pakuła, *Porozumienie komunalne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, nr 35, s. 95; Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Poznań 1994, s. 27–28; A. Błaś, *op. cit.*, s. 321–322.

⁸⁰ E. Ura, *op. cit.*, s. 135–136.

⁸¹ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 176–177.

⁸² Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 211.

⁸³ *Ibidem*.

bie. Wobec strony niespełniającej postanowienia ugody organ administracji powinien wszcząć postępowanie egzekucyjne⁸⁴. Jedyne podobieństwo między ugoda administracyjną a porozumieniem widoczne jest w samej istocie ugody, czyli porozumieniu się stron, które czynią sobie wzajemnie pewne ustępstwa, dążąc w ten sposób do rozwiązania istniejącego pomiędzy nimi konfliktu interesów. Więcej jest jednak różnic między obiema konstrukcjami. Zatwierdzona ugoda administracyjna jest bowiem przesłanką powstania stosunku administracyjnoprawnego określającego uprawnienia i obowiązki jego stron (stosunek *sensu stricto*), podczas gdy porozumienie administracyjne tworzy stosunek administracyjny *sensu largo* – jako ciąg działań administracji stanowiący następnie bazę dla powstania szeregu autonomicznych stosunków *sensu stricto*. Porozumienie jest zawierane między podmiotami administracji publicznej, podczas gdy ugoda administracyjna dochodzi do skutku między adresatami działań administracji w postaci decyzji administracyjnej. Porozumienie kształtuje wzajemne stosunki pomiędzy podmiotami, ugoda zaś tylko określa, jakie są prawa i obowiązki podmiotów ugody względem administracji publicznej. Przedmiotem porozumienia administracyjnego są zadania publiczne i kompetencje niezbędne do ich realizacji, przynależne podmiotom porozumienia, natomiast przy ugodzie jej strony nie realizują własnych zadań ani kompetencji. Porozumienie stanowi podstawę do dalszych działań w celu zrealizowania jego postanowień, z kolei w wyniku zawarcia ugody administracyjnej powstaje konkretny stosunek prawny⁸⁵. Mimo że obie konstrukcje należą do prawnych form działania administracji, to jednak porozumienie zdecydowanie odróżnia się od ugody administracyjnej konstrukcją prawną, obszarem zastosowania oraz funkcją, którą pełni w sferze działania administracji publicznej⁸⁶.

PODSUMOWANIE

Podsumowując, należy odnotować, że w ramach porozumień administracyjnych szczególną kategorią są porozumienia samorządowe, czyli porozumienia z udziałem wyłącznie j.s.t., zawierane w postaci wertykalnej (między jednostkami różnych poziomów samorządu terytorialnego) bądź horyzontalnej (między jednostkami tego samego poziomu samorządu terytorialnego). W obu przypadkach mamy do czynienia z niewładczą publicznoprawną formą działania podmiotów administracji publicznej. Tego typu porozumienia samorządowe przyczyniają się do zwiększenia efektywności i skuteczności wykonywania zadań poprzez prawną możliwość przenoszenia ich między j.s.t. Są one swoistymi instrumentami, które służą organizowaniu działań podmiotów publicznych w odniesieniu do nałożonych na te podmioty zadań publicznych; wykorzystywane są w interesie mieszkańców danej wspólnoty samorządowej przy realizacji zadań, które są kosztowne od strony finansowej, organizacyjnej, kadrowej, z którymi pojedyncza j.s.t. nie jest w stanie samodzielnie sobie poradzić. Przedmiotem porozumienia samorządowego mogą być wyłącznie zadania publiczne prawnie przypisane j.s.t. zawierającej to porozumienie, a poprzez jego zawarcie nie dochodzi do żadnego „wyzbycia się” na rzecz j.s.t., która przyjmuje zadanie. Przekazane zadanie nadal pozostaje zadaniem

⁸⁴ A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 292.

⁸⁵ Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 212.

⁸⁶ E. Ura, *op. cit.*, s. 136.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

j.s.t. przekazującej, natomiast j.s.t., która przejęła zadanie, wykonuje je w imieniu tej j.s.t., która to zadanie przekazała.

BIBLIOGRAFIA

- Agopszowicz A., [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Agopszowicz A., [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997.
- Bandarzewski K., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Bielecki L., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016.
- Bielecki L., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
- Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.
- Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Bonusiak E., *Porozumienie administracyjne jako forma wykonywania zadań przez gminę*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.
- Cybulska R., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Cybulska R., [w:] *Ustawa o samorządzie województwa*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Czachórski Z., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1974.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607).
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001.
- Grążawski M., *Porozumienie administracyjne jako prawna forma działania współczesnej administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2007.
- Iwanowski S., Sitniewski P., *Rola porozumień administracyjnych w działalności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały z konferencji naukowej – Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000.
- Kisiel W., [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Kmiecik Z., *Umowa cywilnoprawna i porozumienie administracyjne jako formy działania organów administracji w sferze zarządzania gospodarką państwową*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1987, nr 3.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2014.
- Korczak J., *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6.
- Kulesza M., *Opinia dotycząca charakteru prawnego porozumienia zwanego pilotażowym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Poznań 1994.
- Leoński Z., *Współdziałanie w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4.
- Lisowski P., Pakuła A., *Porozumienie komunalne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, nr 35.
- Martysz C., [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2005.
- Ochendowski E., *Glosa do postanowień NSA z dnia 24 września 1990 r., I SA 847/90 oraz z dnia 27 września 1990 r., SA/Wr 952/90*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 4.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Porozumienie jako podstawa wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, nr 426.
- Olejniczak-Szałowska E., *Porozumienie w sprawie przekazania zadań publicznych (uwagi dyskusyjne na tle modelu ustawowego)*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie warunków organizacyjnych, kadrowych i technicznych, jakie powinny zostać spełnione przez gminy wnioskujące o przejęcie zadań i kompetencji starosty w zakresie geodezji i kartografii (Dz.U. 2000, nr 1, poz. 4).

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

- Stahl M., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 24 listopada 1999 r.*, II SA 1075/99, OSP 2000, nr 10, poz. 158.
- Stahl M., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i praktyce*, red. M. Stahl, Warszawa 2016.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1967.
- Uchwała NSA z dnia 8 listopada 1999 r., OPK 20/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 53.
- Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2222).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2101).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 994).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 995).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2018, poz. 913).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych niektórych aktów prawnych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 296 ze zm.).
- Wengler L., *Uwagi o niektórych aspektach porozumienia komunalnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 4.
- Wengler L., *Wygaśnięcie porozumienia komunalnego (zagadnienia wybrane)*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5.
- Węgrzyn-Skarbek M., *Porozumienie administracyjne a prawo miejscowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2001, nr 6.
- Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2009.
- Wyrok NSA w Lublinie z dnia 27 września 1994 r., SA/Lu 1906/94, LEX nr 1688471.
- Wyrok NSA w Łodzi z dnia 27 września 1994 r., SA/Łd 1906/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 161.
- Wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 5 grudnia 1995 r., SA/Rz 1109/95, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12.
- Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2002 r., II SA/Wr 2127/02, OwSS 2003, nr 2, poz. 43.
- Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1140/09, LEX nr 594919.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2008 r., II SA/Gl 174/08, LEX nr 506795.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 maja 2008 r., II SA/Gl 275/08, LEX nr 511487.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 listopada 2007 r., III SA/Kr 736/07, LEX nr 340499.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 grudnia 2010 r., II SA/Bk 715/10, LEX nr 752402.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.