

Paulina Bieś-Srokosz

Umowa cywilnoprawna jako podstawowa forma działania agencji rządowych w Polsce

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/3, 19-37

2012

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Paulina Bieś-Srokosz*

UMOWA CYWILNOPRAWNA JAKO PODSTAWOWA FORMA DZIAŁANIA AGENCJI RZĄDOWYCH W POLSCE

1. Wprowadzenie

Zmiany ustrojowe w Polsce, które miały miejsce pod koniec lat 80. ubiegłego wieku przyczyniły się do powstania nowych form organizacyjnych podmiotów administracji publicznej. Miały one na celu dostosowanie działalności administracji i jej form organizacyjnych do realizacji nowych zadań publicznych w sferze gospodarczej. Podmioty, funkcjonujące w nowych formach organizacyjnych, nie mieściły się w ramach tradycyjnego pojęcia organu administracji publicznej. Zaliczyć do nich możemy agencje administracyjne, zwane również: agencjami rządowymi, agencjami państwowymi, rządowymi agencjami gospodarczymi bądź po prostu agencjami¹.

Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej wykonują zadania, które zostały im przydzielone na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Działalność agencji administracyjnych, podobnie jak administracji publicznej podlega określonej regulacji prawnej, która

* Mgr Paulina Bieś-Srokosz – Doktorantka, Zakład Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski; Stypendystka Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

¹ Do agencji rządowych zaliczam: Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencję Rezerw Materiałowych, Agencję Mienia Wojskowego, Wojskową Agencję Mieszkaniową, Agencję Nieruchomości Rolnych, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Agencję Rynku Rolnego.

formuluje: tryb postępowania, kompetencje, a także zadania, które ma ona realizować². Biorąc pod uwagę wyodrębnione przez T. Kutę³ funkcje administracji, tj.: funkcję reglamentacyjno-porządkową oraz organizującą, należy stwierdzić, że dotyczą one sfer usługowych, które w konsekwencji przyczyniają się do organizowania życia środowisk społecznych dla celów publicznych. Zdaniem Z. Leońskiego administracja publiczna, wykonując zadania w ramach swoich funkcji korzysta z różnych form prawnego działania, niekoniecznie z zakresu prawa publicznego. Choć zgodnie ze stanowiskiem Z. Leońskiego: „...przepisy prawa wyznaczają z reguły, to z jakich form prawnych administracja może korzystać w realizacji określonych zadań. Przepisy dające wybór formy działania raczej należą do wyjątków”⁴.

Warto jednak pamiętać, że administracja publiczna – pojmowana jako zbiór działań podejmowanych przez różne jednostki publiczne oraz prywatne – dąży do realizacji zadań publicznych, określonych w aktach normatywnych (głównie o charakterze ustawowym). W tym zakresie wykorzystuje ona instytucje prawa cywilnego w dwóch celach. Pierwszy z nich dotyczy uzyskania niezbędnego zasobu dóbr dla utrzymania aparatu administracyjnego i możliwości świadczeń materialnych na rzecz społeczeństwa. Natomiast drugi cel związany jest z obowiązkiem zapewnienia obywatelom różnego rodzaju świadczeń i usług o podstawowym znaczeniu społecznym⁵. I choć w dalszym ciągu jedną z głównych cech administracji publicznej jest możliwość władczego działania, jednostronnego rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej określonej jednostki, należy zauważyć coraz częściej występującą tendencją administracji do stawiania siebie w pozycji równorzędnej z jednostką⁶. Dlatego też problematyka dwustronnych form działania administracji publicznej stanowi przedmiot rozważań wielu przedstawicieli doktryny⁷. Stosowanie niewładznych form działania przez administrację, przyjmujących najczęściej postać: umowy cywilno-

² Por. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 19.

³ Zob. T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 12 i n.

⁴ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 252.

⁵ Zob. szerzej: A. Czarkowska, *Umowy adhezyjne w administracji publicznej [w:] Umowy w administracji*, red. J. Boć i L. Dzwiecka-Bokun, Wrocław 2008, s. 43.

⁶ Por. B. Jaworska-Dębska, *Umowy we współczesnej administracji [w:] Umowy w administracji...*, s. 14.

⁷ Zob. J. Starościk, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967, s. 72; S. Biernat, *Działania wspólne administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 95 i n.; J. Łętkowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia państwowe*, Warszawa 1990, s. 193 i n.; J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Kraków 2003, s. 313.; Z. Cieślak, *Porozumienia administracyjne*, Warszawa 1985.

prawnej, porozumienia administracyjnego, umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz kontraktu wojewódzkiego stwarza w konsekwencji problem właściwej ich klasyfikacji.

Należy zgodzić się z poglądem reprezentowanym przez E. Stefańską⁸, w którym wskazuje ona na zalety stosowania niewładczych form działania administracji. Korzystanie z nich pozwala na uelastycznienie i optymalizację działań podejmowanych przez administrację, która tym samym zyskuje możliwość sprawnego rozwiązywania problemów niespornych i kompleksowego rozwiązywania problemów o złożonym charakterze. Zastosowanie kontraktowego podejścia do realizacji zadań administracji publicznej stanowi obecnie działanie sprzyjające osiąganiu przez różne podmioty efektywności. Słusznym zatem staje się pogląd M. Stefaniuka, którego zdaniem obok tradycyjnych działań o charakterze władczym, administracja publiczna korzysta z form niewładczych (umów). Według Autora przyczyn szerokiego zastosowania podejścia kontraktowego w administracji można wyjaśnić „...posługując się konstrukcją zmiany tradycyjnego paradygmatu, jak i nie odwołując się do takiej zmiany”⁹. Przyjmując założenie, że władztwo administracji publicznej, nie jest gwarancją skuteczności realizacji zadań publicznych, ani też argumentem, jakim może ona motywować obywateli do określonych zachowań, należy uznać, że posługiwanie się niewładczymi formami nie prowadzi w konsekwencji do utraty kompetencji decyzyjnych przez administrację¹⁰. Znaczący wpływ na korzystanie w administracji publicznej z kontraktowego podejścia ma także świadomość wykorzystywania tego podejścia w teorii i praktyce administracyjnej w innych państwach europejskich oraz działalności organów Wspólnoty Europejskiej¹¹.

⁸ E. Stefańska, *Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia* [w:] *Umowy administracyjne...*, s. 157 i n.

⁹ M. Stefaniuk, *Determinanty podejścia kontraktowego w działaniach polskiej administracji publicznej* [w:] *Umowy administracyjne...*, s. 143.

¹⁰ K. Sobczak, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (Przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, red. K. Sobczak, Katowice 1976, s. 29.

¹¹ Wśród polskich przedstawicieli doktryny ta problematyką wykazali zainteresowanie między innymi: M. Ofiarska, *Koncepcja umowy publicznoprawnej w niemieckiej nauce prawa administracyjnego* [w:] *Jakość administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 302 i n.; A. Jurkowska, *Rola arbitrażu w kontroli połączeń przedsiębiorstw w prawie Wspólnoty Europejskiej* [w:] *Reforma wspólnotowego prawa konkurencji*, red. E. Piontek, Kraków 2005, s. 272 i n.; A. Szpor, *Akt reglamentacyjny, jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003, s. 32 i n.

2. Dwustronne formy działania administracji publicznej

Problematyka dwustronnych form działania administracji stała się przedmiotem rozważań i dyskusji wielu przedstawicieli doktryny, którzy w mniejszym lub większym zakresie zgadzają się co do pojmowania istoty tego zjawiska¹². Niemniej jednak istnieje wśród tych poglądów wspólne odniesienie do podziału umów, jako prawnych form działania administracji. Umowy w administracji dzielą się na dwie zasadnicze grupy: umowy prawa cywilnego oraz umowy o charakterze publicznym. Nie ulega wątpliwości, że dalszy podział w ramach tych grup jest już mniej lub bardziej zbieżny, ponieważ jest to zależne od przyjętej przez autora koncepcji.

Zainteresowanie przedstawicieli nauki zagadnieniem dwustronnych form działania administracji publicznej widoczne było już we wczesnym okresie powojennym¹³, choć okres lat 70. ubiegłego wieku można określić jako czas wzrastającego zainteresowania tą problematyką. Niemniej jednak dokonując przeglądu współczesnej doktryny w tym zakresie tematycznym, warto pochylić się nad poglądami tych przedstawicieli nauki, którzy wzbudzają bądź mogą wzbudzać kontrowersje. Odmiernym podejściem w ujmowaniu dwustronnych form działania administracji od przedstawicieli doktryny reprezentują M. Stahl¹⁴ i J. Zimmermann¹⁵. Widoczna różnica jest w określaniu granicy między poszczególnymi formami działania. M. Stahl wskazuje na nieostrość tych granic, zaś J. Zimmermann podejmuje próbę jednoznacznego i precyzyjnego ich wytyczenia. Autor odróżnia porozumienia administracyjne od umowy administracyjnej, na podstawie kryterium podmiotowego. Natomiast zdaniem M. Stahl w pewnym stopniu porozumienia administracyjne są substy-

¹² Zdaniem J. Łętkowskiego poglądy przedstawicieli doktryny na charakter i miejsce umów w prawie administracyjnym są zróżnicowane. Autorzy negują istnienie w polskim prawie administracyjnym istnienie umów innych niż cywilnoprawnych. Także pod wątpliwość poddają korzystanie z umowy administracyjnej, jako formy działania właściwej tylko dla administracji, oraz z umowy cywilnej, jako jednej z form realizacji zadań. J. Łętkowski, op.cit., s. 193 i n.

¹³ J. S. Langrod wskazywał, że umowy prawa prywatnego są wykorzystywane w ówczesnej administracji. Szerzej na ten temat: J. S. Langrod, op.cit., s. 313.

¹⁴ M. Stahl, *Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2004, s. 394 i n.

¹⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 337 i n.

tutem nieznaną dla polskiego ustawodawstwa instytucji umowy publicznej (określonej także umową administracyjną). Autorka do katalogu dwustronnych form działania zalicza umowy publicznoprawne, pomijając przyrzeczenia publiczne. Z kolei J. Zimmermann traktuje przyrzeczenia publiczne jako specyficzne akty administracyjne, a umowy publicznoprawne pomija w swym katalogu form działania.

Biorąc pod uwagę stanowisko innych przedstawicieli nauki, przywołać można ujęcie dwustronnych form działania administracji według D. Kijowskiego¹⁶. Autor dzieli typy umów na: umowy prawa cywilnego oraz dwa typy umów prawa publicznego, czyli porozumienia administracyjne i umowy administracyjne. Nieco inną klasyfikacją form działania administracji posługują się A. Błaś i J. Boć¹⁷, którzy wyróżniają dwa typy umów kwalifikowanych jako formy działania administracji, tj.: umowy cywilnoprawne (umowy regulowane przepisami prawa cywilnego) oraz umowy administracyjnoprawne zwane umowami publicznoprawnymi (umowy regulowane przepisami prawa administracyjnego). Według stanowiska Autorów umowę publicznoprawną należy utożsamiać z umową administracyjnoprawną, do której zalicza: związki komunalne, porozumienia komunalne, porozumienia o wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz kontrakty wojewódzkie. W sposób odrębny traktowane jest porozumienie administracyjne, z którym mamy do czynienia wówczas, gdy organy administracji rządowej zawierają umowy w sprawach wspólnego wykonywania zadań administracyjnych oraz gdy organy administracji publicznej zawierają umowy z innymi instytucjami (np. zakładami administracyjnymi)¹⁸.

Współczesna doktryna prawa administracyjnego, jak również polskie ustawodawstwo nie rozwinęły zagadnienia dwustronnych form działania na tyle wyczerpująco, by móc jednoznacznie określić klasyfikację i znaczenie poszczególnej umowy (kontraktu). Należy zgodzić się ze słowami J. Zimmermanna, zdaniem którego „zarówno polskie ustawodawstwo prawno-administracyjne, jak i polska doktryna prawa administracyjnego nie rozwinęły dotąd należycie zagadnienia działań dwustronnych. Dwustronne formy działań administracyjnych są wprowadzane do naszego ustawodawstwa chaotycz-

¹⁶ 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, 281 i n.

¹⁷ A. Błaś, J. Boć, *Umowy publicznoprawne* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 355.

¹⁸ Szerzej: *ibidem*, s. 357.

nie i sporadycznie, brakuje także opracowań naukowych, dotyczących tej tematyki¹⁹.

Nie ulega wątpliwości, że korzystanie przez administrację z niewładczych form działania, w szczególności z umów o charakterze cywilnoprawnym jest zjawiskiem coraz częściej występującym w praktyce. Stosowanie przez administrację tej formy działania wynika z charakteru zadań państwowych, które administracja realizuje za pomocą odpowiednich instytucji oraz organów. Działalność oparta na prawie cywilnym, dotyczy głównie zadań o charakterze gospodarczym, zapewniającym zaspokajanie określonych potrzeb społeczeństwa. Ponadto organy administracji publicznej w ramach swojego funkcjonowania korzystają z usług i świadczeń niezbędnych do działania aparatu urzędniczego (np. zakup mebli, materiałów biurowych)²⁰. Jak zostało wspomniane na wstępie administracja wykorzystuje umowy prawa cywilnego zasadniczo w dwóch celach: uzyskaniu określonego świadczenia dla utrzymania i funkcjonowania aparatu urzędniczego oraz zapewnieniu wielu usług oraz świadczeń dla ogółu mieszkańców.

3. Prawne formy działania agencji rządowych w Polsce

Agencje rządowe jako podmioty administracji publicznej korzystają z dostępnych prawnych form działania administracji. Organy administracji publicznej realizując zadania dotyczące głównie sfery majątkowej i świadczącej usługi, wykorzystują umowy prawa cywilnego. Według E. i Ed. Ury „...skończył się okres, w którym dążono, by wszystkie działania administracji miały administracyjnoprawny charakter”²¹. Stąd też wraz ze zmianą rodzaju wykonywanych zadań przez administrację – szczególnie administrację gospodarczą – zmieniły się jej formy działania, poszerzone o nowe rozwiązania prawne prawa prywatnego. Agencje rządowe korzystają z umów cywilnoprawnych jako jednej z głównych jej form działania w sytuacji: ograniczonej działalności gospodarczej, obrotu mieniem skarbowym oraz udzielania pomocy finansowej. Przyjmowanie przez agencję państwową takiej prawnej formy działania wynika z faktu poszukiwania przez prawodawcę różnorodnych rozwiązań prawnych, pomocnych w realizacji zadań w sposób bardziej efektyw-

¹⁹ J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 398.

²⁰ Zob. szerzej: Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, J. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 204 i n.

²¹ E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, wyd. 6, Warszawa 2006, s. 112.

ny, a zarazem dopasowanych do zmieniających się potrzeb państwa i społeczeństwa²². Choć z drugiej strony należy pamiętać, że agencje administracyjne jako szczególne podmioty administracji publicznej korzystają także z władczych form działania, czyli decyzji administracyjnych. Ustawodawca nie upoważnił wszystkich agencji²³ do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji. Zasadność takiego działania prawodawcy podyktowana jest charakterem wykonywanych przez daną agencję rządową zadań oraz bezpośredni wpływ działania agencji na sytuację prawną jednostki.

Czy korzystanie przez agencje administracyjne w głównej mierze z takiej formy działania, jaką jest umowa cywilnoprawna, wynika wyłącznie z charakteru realizowanych przez nie zadań publicznych? Niewątpliwie jest to jeden z czynników, który przemawia za korzystaniem przez agencje z umów prawa cywilnego. Niemniej jednak pamiętając, że agencje są szczególnymi podmiotami administracji publicznej i korzystają z władztwa administracyjnego, kształtowanie stosunków raczej na gruncie prawa cywilnego, aniżeli na gruncie prawa administracyjnego, skutkuje konsensualnym (umownym) mechanizmem kształtowania tych stosunków. Nie oznacza to, że działania agencji państwowych, które oparte są głównie na umowach cywilnoprawnych, czyli działaniach w formach niewładczych, przyjmują luźniejszą formę realizacji zadań. W tym celu na potrzeby tego artykułu scharakteryzowana została umowa cywilnoprawna, a także wpływ normodawcy na możliwość jej stosowania przez agencje.

4. Pojęcie i charakterystyka umowy cywilnoprawnej

Umowa cywilnoprawna jest szczególną postacią czynności prawnej i podstawowym instrumentem regulacyjnym obrotu dobrami, usługami oraz środkami pieniężnymi²⁴. Stanowi najczęstszą formę zawierania stosunków prawnych z zakresu prawa prywatnego, przez co występuje we wszystkich sferach prawa cywilnego²⁵. Umowa dochodzi do skutku na podstawie

²² A. Wiktorowska, P. Wajda, *Agencje administracyjne [w:] System prawa administracyjnego*, t. VI, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 412.

²³ Mowa tu o Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Agencji Mienia Wojskowego.

²⁴ Por. szerzej: Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 10, Warszawa 2009, s. 212 i n.

²⁵ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 285.

zgodnego oświadczenia woli²⁶ co najmniej dwóch stron, zmierzającego do wywołania skutku prawnego w postaci ustanowienia, zmiany lub zniesienia stosunku prawnego²⁷. Zdaniem Z. Radwańskiego²⁸ oświadczenia stron stanowią integralną całość i po zawarciu umowy nie rozpatruje się poszczególnych oświadczeń jako źródeł obowiązków stron, ale umowę jako całość. Wynika to z faktu, że umowy kształtują treść stosunków prawnych, ale tylko między uczestnikami konkretnej umowy.

Warunkiem *sine qua non* ważności zawartej umowy jest zgodne oświadczenie woli stron, czyli konsens. 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 akceptować²⁹. Z powyższego wynika zatem, że nie ma znaczenia, kto formułuje treść umowy, lecz zgoda, która powinna zostać wyrażona przez strony umowy.

Brak konsensu określa się w języku prawniczym *dyssensem*, który w rezultacie można ustalić po przeprowadzonej wykładni oświadczenia woli. *Dyssens* polega na tym, że strony w trakcie zawieranej umowy złożyły oświadczenia woli o niezgodnej treści. W doktrynie rozróżnia się *dyssens* jawny oraz ukryty. Według W. Wróbla *dyssens* jawny polega na tym, że strony wyrażają swoją wolę w sposób komunikatywny, zrozumiały dla drugiej z nich. Jednocześnie strony identycznie odbierają wzajemne oświadczenia. Z zastrzeżeniem, że do zawarcia umowy nie dochodzi, ze względu na odmienności treści skutkującej brakiem konsensu. W tym przypadku dochodzi do powstania konsensu ze względu na zgodność oświadczenia woli, a strony mogą domagać się unieważnienia umowy ze względu na zaistnienie wady oświadczenia woli w postaci błędu określonej w art. 84 k.c.³⁰ Natomiast w przypadku wystąpie-

²⁶ Z. Radwański, *Wykładnia oświadczenia woli składanych indywidualnym adresatom*, Wrocław 1992.

²⁷ Zob. na temat 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. Safijan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 130; E. Bagińska, *Leksykon prawa cywilnego-część ogólna*, Warszawa 2011, s. 282 i n.; W. Wróbel, *Zobowiązania umowne w administracji*, [w:] *Podstawy prawa cywilnego z umowami w administracji*, red. P. Stec, M. Załucki, Warszawa 2011, s. 140 i n.

²⁸ Z. Radwański, *Glosa do wyroku SN z 8.9.1999 r.*, II CKN 379/98, OSP 2000, Nr 6, poz. 92.

²⁹ Z. Radwański, *Zawarcie umowy* [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, t. II, Warszawa 2008, s. 319.

³⁰ W. Wróbel, *op.cit.*, s. 141.

nia *dysSENSu* ukrytego, strony, pomimo podjęcia zgodnego oświadczenia woli – w ich przekonaniu – inaczej odbierają jego wrażenie. W konsekwencji *dysSENS* ten oznacza, że umowa nigdy nie została zawarta. Jednak należy podkreślić, w myśl poglądu Z. Radwańskiego że w takiej sytuacji strony nie mogą powołać się na błąd, ponieważ złożone przez nie oświadczenia woli nie doprowadziły do dokonania czynności prawnej i w związku z tym nie wywołują zamierzonych skutków prawnych, od których można by się uchylić³¹. Zdaniem M. Goettela zachowanie strony nie zawsze jest na tyle zrozumiałe, aby z łatwością można było ustalić sens złożonego oświadczenia woli. Zatem niezbędnym staje się poddanie tego oświadczenia wykładni, czyli zabiegom zamierzającym do ustalenia jego właściwego znaczenia. Ogólne zalecenia dotyczące wykładni oświadczeń woli zawiera art. 65 k.c.³²

Zawieranie umowy oraz kształtowanie jej treści opiera się na zasadzie swobody umów, która jest uregulowana w art. 353¹ k.c.³³ Zasada ta zajmuje naczelne miejsce wśród zasad obowiązujących w prawie zobowiązań, uznając jednocześnie autonomię jednostki przy kształtowaniu zobowiązań umownych. Zdaniem W. Czachórskiego³⁴ 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.

Zasada swobody umów jest ograniczana w pewnym stopniu przez występujące w obrocie cywilnoprawnym tzw. wzorce umowne. Wzorce te

³¹ Z. Radwański, *Zawarcie umowy...*, s. 320.

³² M. Goettel, *Czynności prawne [w:] Prawo cywilne. Zarys wykładu*, red. M. Goettel, wyd. 1, Kraków 2006, s. 86.

³³ 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 [w:] Studia Iuridica Silesiana*, t. X, Katowice 1985, s. 7 i n.; M. Safjan, *Zasada swobody umów*, PiP 1993, nr 4; S. Buczkowski, *Zasada wolności umów w obrocie gospodarczym*, PiP 1961, nr 3; R. Trzaskowski, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligatoryjnych art. 353¹ K.C.*, Kraków 2005.

³⁴ W. Czachórski, op.cit., s. 109.

stosowane są dla różnych umów nazwanych, znajdujących zastosowanie głównie przy zawieraniu umów masowych. W myśl art. 385 § 1 i 2 k.c. ogólne warunki umów, wzory umów lub regulaminy, które są wydawane przez stronę upoważnioną przez właściwe przepisy i w ich granicach, wiążą drugą stronę, jeżeli zostały jej doręczone przy zawarciu umowy. Inne warunki umów, wzory umów czy też regulaminy wiążą drugą stronę, pod warunkiem, że znając ich treść wyraziła zgodę na włączenie ich do treści umowy³⁵.

Podstawą do zawarcia umowy jest wspomniany już wcześniej konsens. W prawie cywilnym możemy zatem wyróżnić szczególne tryby (sposoby) jej zawierania. Do tych swoistych sposobów zawierania umów zaliczymy: ofertę i jej przyjęcie, negocjacje, aukcje oraz przetarg. Przedmiotem dalszych rozważań nie jest szczegółowa analiza poszczególnych sposobów zawierania umów, a jedynie zwrócenie uwagi na jeden z nich, tj. na przetarg. Wynika to z faktu, że agencje administracyjne w większości przypadków, w celu zawarcia umowy cywilnoprawnej, są zobligowane ogłosić przetarg. Instytucja przetargu opiera się w istocie na mechanizmie oferty, ze względu jednak na szczególną procedurę składania ofert, ich wyboru i przyjęcia, uznawane są za odrębne sposoby zawierania umów³⁶. W postępowaniu przetargowym organizator oczekuje składania ofert w okresie i w miejscu przez niego wskazanym. Oferty są przez niego rozpatrywane bez udziału oferentów³⁷. Zwykle również organizator zastrzega konieczność wpłacenia stosownego wadium, będący określoną sumą pieniężną celem zabezpieczenia ewentualnych strat organizatora. Organizator przetargu wybiera najkorzystniejszą ofertę, powiadamiając o tym niezwłocznie oferenta. W przypadku braku oferty zgodnej z oczekiwaniami organizatora, może on zamknąć przetarg bez wyboru oferty, chyba że w warunkach przetargu zastrzeżono inaczej. Z reguły zawarcie umowy następuje z chwilą zawiadomienia oferenta o wyborze jego oferty. Jednak należy pamiętać o tym, że umowa może być również obciążona spełnieniem dodatkowych wymagań przewidzianych w ustawie. Zatem dopiero po ich wykonaniu, będziemy mieć do czynienia z ważnie zawartą umową³⁸.

Celowość korzystania przez podmioty administracji publicznej, w tym przez agencje rządowe, z umów cywilnoprawnych wiąże się z dysponowa-

³⁵ Szerzej o ograniczaniu zasady swobody umów: Z. Radwański, *Zawarcie umowy...*, s. 273 i n.; Z. Szczurek, *op.cit.*, s. 304 i n.; A. Jedliński, J. Mędrzecka, *Zasada swobody umów a ważność czynności prawnej*, „Rejent” 2003, nr. 5; P. Machnikowski, *op.cit.*, s. 183 i n.

³⁶ M. Goettel, *op.cit.*, s. 90.

³⁷ Z. Radwański, *Zawarcie umowy...*, s. 306.

³⁸ Zob. *ibidem*; M. Piotrowski, *Prawo cywilne. Krótki wykład prawa prywatnego*, Poznań 2009, s. 82.

niem przez nie określonym majątkiem (nabywanie, zbywanie określonych składników majątku). Jednak, aby mówić o umowie cywilnoprawnej funkcjonującej w obrocie prawnym, muszą być, po pierwsze, złożone zgodne oświadczenia woli (konsens, o którym mowa była już wcześniej). W tym przypadku kontrahentem może być zarówno osoba fizyczna, prawna, jak i inny podmiot administracji. Podkreślić należy, że istotą takiej umowy jest realizacja swoich zadań przez administrację publiczną, stąd też, taka forma działania nie jest tylko i wyłącznie regulowana przepisami prawa cywilnego, ale także przepisami prawa administracyjnego³⁹. Po drugie, podmioty administracji publicznej w celu racjonalnego wykorzystania środków publicznych oraz przeciwdziałaniu korupcji zobowiązane są stosować procedurę zamówień publicznych⁴⁰, określoną ustawą Prawo zamówień publicznych⁴¹.

Umowa cywilnoprawna jako akt dwustronny, pozwalający drogą określenia wzajemnych zobowiązań, powiązać interesy stron, staje się wartościowym narzędziem w ręku podmiotów administracji. 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 okoliczności⁴². Jak pisze P. Stec⁴³ autonomia woli, która powinna być podstawą w formułowaniu treści umowy została znacznie ograniczona tak, 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, skutkujące zachwianiem zasady, 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? Choć z drugiej strony w doktrynie niemieckiego prawa administracyjnego⁴⁴ wskazuje się, że umowa cywilna znajdu-

³⁹ Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, wyd. 6, Toruń 2002, s. 157.

⁴⁰ W. Wróbel, *op.cit.*, s. 148.

⁴¹ Ustawa z 29.1.2004 r. Prawo zamówień publicznych, t.j.: Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁴² Zob. D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej [w:] Podmioty administracji publicznej...*, s. 282.

⁴³ 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.

⁴⁴ E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, t. I, Berlin-München 1966, s. 477.

je swoje zastosowanie w trzech sferach: sfera bezpośredniego wykonywania zadań administracji świadczącej, sfera tworzenia i utrzymywania urzędów użyteczności publicznej bądź urzędów i przedmiotów niezbędnych do funkcjonowania urzędów i instytucji administrujących oraz sfera działalności fiskalnej nastawionej na dostarczanie państwu dochodu.

Zgodnie z poglądem J. Wyporskiej-Frankiewicz⁴⁵ umowa cywilna stanowiąca formę działania administracji nie występuje w swojej czystej kodeksowej formie. Związane jest to z doprecyzowaniem jej przepisami prawa administracyjnego przez ukierunkowanie na realizację zadań publicznych. Takie działanie umożliwi wskazać przydatności umowy cywilnoprawnej do działań administracji publicznej.

5. Umowa cywilnoprawna jako podstawowa forma działania agencji rządowych w Polsce (wybrane przykłady)

Agencje rządowe zawierają umowy cywilnoprawne, głównie w sytuacjach, które dotyczą potwierdzenia lub udzielenia pomocy określonym przedsiębiorcom, spełniających uprzednio wskazane wymagania. W zależności od rodzaju pełnionej funkcji danej agencji, większość z nich dokonuje czynności cywilnoprawnych w celu sprzedaży, najmu, przeniesienia własności mienia Skarbu Państwa bądź przekazania pomocy finansowej przybierającej rozmaite formy. W tym miejscu należy podkreślić, że zakres zawieranych przez państwowe agencje gospodarcze umów cywilnych jest bardzo obszerny. Dlatego też na potrzeby artykułu przedstawię kilka tylko wybranych przykładów.

Agencja Rynku Rolnego (ARR)⁴⁶ wykonuje interwencyjną działalność gospodarczą, która polega „...na zakupie produktów rolnych oraz ich przetworów po cenie interwencyjnej (lub w ramach procedury przetargowej), następnie magazynowaniu ich formie zapasów interwencyjnych i ponownym wprowadzeniu na rynek w ramach sprzedaży interwencyjnej bądź przeznaczaniu do rozdysponowania w ramach mechanizmu pomocy żywnościowej. Sprzedaż zapasów odbywa się w formie przetargu i jest uruchomiana w drodze decyzji Komisji Europejskiej”⁴⁷. Agencja realizuje zadania interwencyjne

⁴⁵ J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze podwójnym*, Warszawa 2010, s. 231.

⁴⁶ Ustawa z 11.3.2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i niektórych rynków rolnych, Dz.U. Nr 42, poz. 386 ze zm.

⁴⁷ *Agencja Rynku Rolnego 20 lat działalności*, Warszawa 2010, s. 41.

za pośrednictwem określonych przedsiębiorców. Wybierani są oni w drodze przetargów, po spełnieniu określonych przez Agencję w dokumentacji przetargowej, wymogów technicznych, finansowych oraz organizacyjnych. Podejmując interwencyjny zakup bądź sprzedaż, Agencja Rynku Rolnego korzysta z umów cywilnoprawnych. Agencja zawiera również z przedsiębiorcami umowy cywilnoprawne w ramach działań mających na celu zapewnienie powierzchni przechowalniczej dla zakupionych zbóż w ramach interwencji⁴⁸. Agencja Rynku Rolnego udziela pomocy finansowej przedsiębiorcom, w formie umowy cywilnoprawnej, w celu realizacji Wspólnej Polityki Rolnej⁴⁹. Przekazywane środki finansowe pochodzą z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji⁵⁰ lub krajowych środków przeznaczonych na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. W ramach prowadzonych inwestycji obejmujących przetwórstwo produktów rolnych na cele energetyczne w ramach działania „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, Agencja Rynku Rolnego udziela pomocy finansowej, w szczególności mikro-⁵¹, małym i średnim przedsiębiorcom⁵², którzy prowadzą swoją działalność ukierunkowaną na przetwarzanie produktów rolnych na cele energetyczne. W tym celu Agencja, po uprzednio dokonanej weryfikacji formalno-merytorycznej wniosków, zawiera umowę cywilnoprawną o przyznanie i wypłatę określonej kwoty pieniężnej⁵³.

⁴⁸ Zob. *Interwencyjny zakup i sprzedaż zbóż*, Agencja Rynku Rolnego, Warszawa 2010, s. 6 i n.

⁴⁹ Zob. szerzej: Z. Krzyżanowska, *Miejsce rolnictwa w gospodarce narodowej w Polsce i w Unii Europejskiej*, Częstochowa 2000, s.17; W. Musiał, *Podstawy Wspólnej Polityki Rolnej*, Kraków 2003, s. 43; E. Różańska, M. Szpac, M. Walczyk, *Dopłaty dla rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*, Warszawa 2000, s. 26; M. Ciepielewska, *Polskie Rolnictwo, a Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 27; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007; A. Jurcewicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej [w:] Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, wyd. 5, Warszawa 2009, s. 72. Ibidem, s. 30.

⁵⁰ Por. E. Tomkiewicz, *Zasady finansowania Wspólnej Polityki Rolnej [w:] Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Warszawa 1995, s. 95 i n.; M. Ciepielewska, *Fundusze strukturalne i polityka regionalna [w:] Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, red. W. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 1996, s. 354 i n.

⁵¹ Por. D. Kosacka-Łędziewicz, B. Olszewski, *Leksykon działalności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 112 i n.

⁵² Zob. ibidem, s. 114; A. Kidyba, *Mały i średni przedsiębiorca jako kategoria normatywna*, „Prawo Spółek” 2000, Nr 2, s. 108 i n.

⁵³ Por. *Sprawozdanie...*, s. 79.

Podobnie jak Agencja Rynku Rolnego, Agencja Rezerw Materiałowych (ARM)⁵⁴ prowadzi swoją działalność interwencyjną korzystając z prawnych form działania o charakterze prywatnoprawnym. Chodzi tu przede wszystkim o działania mające na celu stworzenie rezerw strategicznych, których pozyskanie odbywa się na podstawie zakupu określonej ilości asortymentu⁵⁵ rezerw strategicznych i przechowaniu zakupionego asortymentu lub zawarciu umowy cywilnoprawnej z innymi przedsiębiorcami. Na podstawie tej umowy (mającej charakter prywatnoprawnej) Agencja może przekazać utrzymywanie lub przechowywanie rezerw strategicznych podmiotom, których oferty były najbardziej korzystne. Jeżeli podmiot utrzymujący rezerwy strategiczne rozpocznie proces likwidacyjny, zaprzestanie prowadzenia działalności bądź też ogłosi swoją upadłość, Agencja rozwiązuje, w terminie niezwłocznym, zawarte z nimi umowy.

Działalność kolejnej agencji rządowej, tj. Państwowej Agencji Rozwoju Przedsiębiorstwa (PARP)⁵⁶, opiera się przede wszystkim na udzielaniu pomocy finansowej w ramach realizacji jej zadań ustawowych. Zgodnie z art. 6 b ust. 2 ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja udziela pomocy finansowej, która może mieć formę: bezzwrotnego wsparcia finansowego, pożyczek lub finansowania kosztów usług świadczonych przez usługodawcę bezpłatnie lub za odpłatnością niższą od ceny rynkowej. Katalog podmiotów, z którymi Agencja zawiera umowy o udzieleniu pomocy finansowej, jest bardzo obszerny, ponieważ obejmuje on szereg przedsiębiorców, jednostek organizacyjnych, organizacji czy też osób fizycznych, które swoją działalnością gospodarczą przyczyniają się bądź chcą się przyczynić do wsparcia rozwoju gospodarczego, zasobów ludzkich lub potencjału adaptacyjnego przedsiębiorców⁵⁷.

Następna agencja rządowa, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) jako agencja interwencyjna, prowadzi swoją interwencyjną działalność gospodarczą w sposób pośredni. Agencja, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁵⁸, realizuje

⁵⁴ Ustawa z 29.10. 2009 r. o rezerwach strategicznych, Dz.U. Nr 229, poz. 1496.

⁵⁵ Asortyment rezerw strategicznych mogą stanowić: surowce, materiały urządzenia, maszyny, konstrukcje składanych wiaduktów, mostów drogowych i kolejowych, elementy infrastruktury krytycznej, produkty naftowe, produkty rolne i rolno-spożywcze, środki spożywcze i ich składniki, wyroby medyczne, produkty lecznicze, produkty lecznicze weterynaryjne oraz substancje czynne (art. 3).

⁵⁶ Ustawa z 9.11.2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, t.j.: Dz.U. z 2007 r., Nr 42, poz. 275.

⁵⁷ Zob. art. 6b ust. 1 i 1a.

⁵⁸ Ustawa z 8.5.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. Nr 98, poz. 634.

swoje ustawowe zadania, których forma stanowi interwencyjną działalność gospodarczą Agencji. Przede wszystkim chodzi tu o te zadania, których wykonanie polega na: dopłacie do odsetek od kredytów bankowych, częściowej spłacie kapitału kredytu bankowego, udzielaniu gwarancji i poręczeń kredytowych, określonych w planie finansowym, udzielaniu poręczeń spłaty kredytów studenckich zaciąganych na podstawie przepisów o pożyczkach i kredytach studenckich, finansowaniu lub udziale w finansowaniu realizacji zadań dotyczących powstawania i rozwoju grup producentów rolnych i ich związków, rozwoju rolnictwa ekologicznego i edukacji w zakresie ekologii oraz zbioru, transportu i unieszkodliwiania padłych zwierząt gospodarczych z gatunku bydło, owiec, kozy, świnie lub konie. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa realizuje powyższe czynności za pośrednictwem banków, na podstawie zawartych z nimi umów cywilnoprawnych. Jednakże podstawowym warunkiem zawarcia przez Agencję umowy⁵⁹ 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.

Posługiwanie się przez administrację publiczną obszernym katalogiem zróżnicowanych prawnych form działania w celu realizacji zadań publicznych, często prowadzi do zauważalnych tendencji korzystania przez nią z umów cywilnoprawnych. Ta forma, w pewnych sytuacjach, jest jedynym instrumentem

⁵⁹ Umowa ta zawiera w szczególności: 1) warunki kredytowania, w tym określenie wysokości opłat na rzecz banku z tytułu „udzielenia kredytu bankowego w wysokości nieprzekraczającej 2% kwoty udzielonego kredytu, lub warunki udzielania gwarancji i poręczeń spłaty kredytów bankowych; 2) szczegółowe warunki stosowania dopłat do oprocentowania kredytu bankowego; 3) zakres, sposób i terminy przekazywania Agencji informacji stanowiącej podstawę planowania kwoty dopłat na rok następny, w tym prognozy kwot kredytów bankowych planowanych do udzielenia w roku następnym; 4) terminy powiadamiania o limicie dopłat; 5) sposób i terminy zgłaszania zapotrzebowania i rozliczania dopłat; 6) warunki monitorowania wykorzystania i spłaty kredytu bankowego; 7) sposób przeprowadzania przez Agencję i bank kontroli realizacji przez kredytobiorcę umów kredytu objętych dopłatami; 8) sposób przeprowadzania przez Agencję kontroli realizacji przez bank umów kredytu; 9) warunki zwrotu Agencji dopłat lub ich części lub kwot na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego przez: a) bank – w przypadku udzielenia kredytu bankowego niezgodnie z przepisami rozporządzenia lub postanowieniami umowy, b) kredytobiorcę – w przypadku wykorzystania przez niego kredytu bankowego niezgodnie z umową kredytu lub sprzedaży – bez zgody banku – użytków rolnych, gospodarstw rolnych lub ich części, obiektów lub urządzeń nabytych za kredyt bankowy z dopłatami lub z częściową spłatą kapitału, jeżeli ich sprzedaż nastąpiła w okresie kredytowania lub w okresie pięciu lat od dnia ich nabycia. Zob. § 5 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z 22.1.2009 r. w sprawie realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz.U. Nr 22, poz. 121 ze zm.

gwarantującym skuteczne i racjonalne wykonanie zadań administracji publicznej⁶⁰. Niemniej jednak należy podkreślić, że powinno się mieć na względzie to, czy w danym przypadku tak prawna forma działania będzie najlepszą formą. Jak trafnie formułuje pogląd J. Lemańska⁶¹ twierdząc, że w niektórych przypadkach pominięcie umowy cywilnoprawnej będzie działaniem wręcz niemożliwym. Konieczność skorzystania z niej może wynikać wprost z przepisów prawa bądź z charakteru lub przedmiotu podejmowanych działań. W konsekwencji administracja publiczna jest zobowiązana do podjęcia działań przyjmujących prawną formę charakterystyczną dla prawa cywilnego.

Warto jednak zaznaczyć, że problematyka wykorzystywania umów cywilnoprawnych w realizacji zadań administracji była już w literaturze prawniczej⁶² podejmowana wielokrotnie. Nie zmienia to faktu, że wykorzystywana przez administrację taka forma działania może budzić wciąż wątpliwości w tym obszarze tematycznym. W doktrynie widoczna jest dyskusja poświęcona prywatyzacji zadań administracji publicznej⁶³. Niemniej jednak należy pamiętać, że nowe zadania administracji o charakterze gospodarczym wymagają dopasowania, do ich realizacji, odpowiedniej prawnej formy działania.

6. Wnioski końcowe

Podsumowując należy stwierdzić, że korzystanie przez agencje rządowe z umów cywilnoprawnych jest dobrym rozwiązaniem, zarówno dla państwa, jak i administracji. Jak trafnie zauważa D. Ehler⁶⁴ administracja posługuje się umową cywilną ze względów pragmatycznych i prakseologicznych, przez co zyskuje charakter techniczny, a jednocześnie nie jest wyrazem działania organów administracyjnych na zasadzie prywatnej autonomii. Or-

⁶⁰ R. Stasikowski, *Umowa cywilna jako instrument działania administracji regulacyjnej*, ST 2009, nr 11, s.16.

⁶¹ J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa cywilna* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001, s. 421.

⁶² Zob. szerzej na ten temat piszą: J. Łętkowski, *Umowa jako forma działania administracji w PRL*, Lublin 1978; A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 369 i n.

⁶³ Szerzej o pojęciu prywatyzacji zadań administracji publicznej: L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy*, Katowice 2000, s. 32; S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja*, Warszawa 1996, s. 137 i n.; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994, s. 25.

⁶⁴ D. Ehlers, *Verwaltung in Privatrechtsform*, Berlin 1984, s. 267.

gany te są związane przepisami prawa o charakterze publicznoprawnym, które modyfikują lub uzupełniają przepisy prawa prywatnego w zakresie wyznaczonym przez ich odpowiedzialność za realizację zadań publicznych⁶⁵. Zdaniem Z. Leońskiego⁶⁶ zakres swobody kontraktowej określonej w artykule 353¹ k.c. jest tym samym dla podmiotów administracyjnych istotnie zawężony przez normy prawa publicznego, które stanowią dla nich podstawę wszelkich podejmowanych działań. Należy jednoznacznie stwierdzić, że do zawarcia umowy przez agencje państwowe, w celu realizacji zadań administracji o charakterze gospodarczym, dochodzi na podstawie ustawowego upoważnienia.

Początkowo umowa jako tradycyjna, a także wiodąca forma kształtowania stosunków cywilnoprawnych nie była dla sfery publicznej efektywnym instrumentem realizowania niejednolitej treści interesu publicznego. Nawet jeśli chodzi o autonomię woli stron oraz ich równość w sferze prawa prywatnego, co w konsekwencji prowadziło do uniemożliwienia skutecznego osiągnięcia – za pośrednictwem umowy – rezultatów istotnych dla dobra wspólnego. Jednakże wraz z upływem czasu oraz zmianą świadomości jednostki, a także samej administracji, podejście do korzystania z umowy cywilnej jako prawnej formy działania administracji (głównie przez agencje rządowe) zmieniło negatywny ich odbiór. Choć nadal z niejednolitym stanowiskiem przedstawicieli doktryny odnośnie do klasyfikacji ich w prawie administracyjnym.

Każda z przedstawionych agencji rządowych korzysta z umów cywilnoprawnych na podstawie konkretnych przepisów prawnych regulujących tworzenie i funkcjonowanie danych agencji administracyjnych. Ustawodawca nie stworzył jednolitej procedury postępowania, która w swoim finalnym etapie prowadziłaby do zawarcia umowy z kontrahentem. Regulacje prawne wskazują na dwie drogi rozwiązań prawnych, przyjętych przez ustawodawcę. W pierwszej z nich normodawca określa warunki do spełnienia przez strony umowy, pozostawiając im ustalenie tych elementów stosunku prawnego, których nie da się określić w przepisach. Natomiast w drugim rozwiązaniu ustawodawca ogranicza się do wskazania przykładowych zagadnień, które strony muszą uregulować umową, pozostawiając pozostałe kwestie regulacjom prawa prywatnego. Często też decyduje on, w jakiej formie prawnej ma zostać wyłoniony podmiot umowy cywilnoprawnej, czy według zasad i w trybie

⁶⁵ Por. szerzej: K. Strzyczkowski, *Prywatyzacja (organizacyjna) przedsiębiorstw publicznych*, PUG 2003, nr 12.

⁶⁶ Z. Leoński, *Charakter prawny koncesji i umowy koncesyjnej w świetle przepisów ustawy o autostradach płatnych*, ST 1998, nr 4, s. 40.

udzielania zamówień publicznych, określonych przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych (ponieważ przepisy tej ustawy mają zastosowanie do wszystkich sytuacji, w których następuje zawarcie umowy cywilnoprawnej przez podmioty administracji publicznej), czy też dokonuje całkowitej rezygnacji z procedury wyłaniania partnera umowy wynikającej z prawa zamówień publicznych.

Istotnym zagadnieniem z punktu widzenia niniejszych rozważań jest także zwrócenie uwagi na interes publiczny jednostki. Zastąpienie stosunku administracyjno-prawnego stosunkiem prawa prywatnego prowadzi do nieskuteczności kontroli administracyjnej. Mamy zatem do czynienia z obowiązywaniem kontroli sądowej o charakterze prywatnoprawnym, opartej na innych zasadach. Należy podkreślić, że administracja działa zawsze w interesie publicznym, natomiast podmiot prywatny podejmuje działania ze względu na własny zysk⁶⁷. Podmioty administracji publicznej korzystając z umów cywilnoprawnych, uregulowanych prawem cywilnym i administracyjnym, muszą brać pod uwagę aspekty kształtowania się ważności i skuteczności tych umów. Równorzędna regulacja prawna przez dwie dziedziny prawa: cywilnego i administracyjnego, stwarza problem przyznania pierwszeństwa oraz znaczenia jednej z tych dziedzin. Wydaje się zatem zasadnym stwierdzenie, że ważność umowy cywilnej jako prawnej formy działania administracji będzie miała miejsce wtedy, gdy zostaną dopełnione wymagania wynikające z przepisów prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego⁶⁸. Ograniczenia prawne zawarte w przepisach prawa administracyjnego mają na celu zapobieżenia strat, zminimalizować ryzyko oraz ewentualne niepowodzenia po stronie podmiotów administracji publicznej. Stąd też nasuwa się w tym miejscu pytanie: czy zawarta przez administrację umowa cywilnoprawna pozbawia jednostkę ochrony jej interesów publicznych? To pytanie pozostawię bez odpowiedzi, ponieważ problematyka ta wymaga głębszej i obszerniejszej analizy, która wykracza poza ramy tego artykułu. Niemniej jednak warto zastanowić się nad znaczeniem i zasadnością posługiwania się przez administrację publiczną oraz przez agencje państwowe, umową cywilnoprawną, a także nad zakresem odpowiedzialności za realizację zadań publicznych wykonywanych przy współdziałaniu z podmiotami prywatnymi.

⁶⁷ A. Błaś, *Prywatyzacja zadań...*, s. 369.

⁶⁸ Takie stanowisko zostało potwierdzone w orzecznictwie Sądu Najwyższego – por. wyrok SN z 26.11.2002 r., sygn. akt V CKN 1445/00, OSNC 2004, nr 3, poz. 47.

Civil law contract as a basic form for the activities of governmental agencies in Poland

Governmental agencies as specific bodies of public administration perform several duties and responsibilities, which are assigned to them under the provisions of binding law and refer mainly to public utility services. In order to perform these duties and responsibilities in a proper and efficient way public administration uses different forms originating in public as well in civil law. One of these forms is a contract. The main aim of this article is to survey several questions concerning the use of civil law contract by the public administration bodies, i.e. the notion and character of civil law contract in this specific context, the extent of contractual freedom on the side of public administration side. Furthermore the article presents and discusses some examples of the use of civil law contract in daily practice of governmental agencies in Poland.