

# Michał Jerzy Klimaszewski

---

## Porozumienie administracyjne?

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/3, 155-172

---

2001

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Michał Jerzy Klimaszewski\**

„Uznajemy to za oczywiste prawdy, że wszyscy ludzie są stworzeni równi, że są wyposażeni przez Stwórcę w pewne niepozbywalne prawa, że między nimi jest prawo do życia, wolności i do szukania szczęścia. Że dla zabezpieczenia tych praw ludzie ustanowili za wspólną zgodą rządu, wywodzące swe słuszne uprawnienia z przyzwolenia rządzonych. Że jeśliby jakakolwiek forma rządów okazała się dla tych celów szkodliwą, lud ma prawo ją zmienić lub znieść i ustanowić nowy rząd na fundamentach tych zasad i zorganizować swoje władze takim sposobem jaki się wyda najstosowniejszy by zapewnić ludowi bezpieczeństwo i szczęście”.

Thomas Jefferson

## POROZUMIENIE ADMINISTRACYJNE?

1. Postawienie na końcu tytułu znaku zapytania nie jest ani błędem interpunkcyjnym, ani przejawem działania chochlika drukarskiego. Po pierwsze, jest to pytanie – czy instytucja porozumienia nie odeszła w zapomnienie? Czy ma przed sobą przyszłość, czy też może jest jedynie reliktem poprzedniej epoki, który przez nieuwagę ustawodawcy nie został jeszcze „sprzątnięty” z nowego systemu prawnego? Ośmielam się postawić tezę, iż czas porozumień dopiero nadejdzie. W chwili obecnej może ono być istotnym instrumentem w rękach administracji państwowej przy budowie zdecentralizowanego państwa, w przyszłości – będzie jedną z podstawowych form działania, w warunkach integracji Polski z Unią Europejską.

Pytanie drugie brzmi – dlaczego w naszej literaturze prawniczej poświęca się tak mało uwagi tej instytucji? Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat jedyną znaczącą pozycją jest książka prof. Z. Cieślaka<sup>1</sup>.

---

\* Mgr Michał Jerzy Klimaszewski – doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>1</sup> *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.

Poza nią znajdziemy jedynie kilka publikacji na łamach „Państwa i Prawa”<sup>2</sup>. Cechą wspólną tych opracowań jest fakt, iż powstały na długo przed przywróceniem w Polsce samorządu terytorialnego, nie mogły więc uwzględniać związanych z tym, a fundamentalnych z perspektywy dnia dzisiejszego, kwestii.

Obecne podręczniki do nauki prawa administracyjnego poświęcają porozumieniu bardzo mało miejsca – przedstawiają je jako jedną z niewładczych form działania organów administracji publicznej. W ostatnim czasie problematyką porozumienia, bez większego odzewu, próbowała zainteresować na łamach „Państwa i Prawa” Patrycja Brzezicka z Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu<sup>3</sup>.

Celem niniejszej pracy jest próba zarysowania horyzontu zagadnień niezbędnych do poruszenia przez wszystkich tych, którzy w sposób naukowy chcą się zająć problematyką porozumień. Trzecie pytanie związane jest z samą nazwą porozumienia. Czy określenie, że jest ono „administracyjne”, w sposób fałszywy nie zawęży możliwości jego zastosowania? Czy nie traktujemy go jedynie jako konstrukcji harmonizującej stosunki wewnętrzne między organami administracji? Wystarczy, że uwzględnimy tylko czas historyczny<sup>4</sup>, w którym konstrukcja porozumienia powstawała, aby zrozumieć jak wielkie przemiany zaszły w tej instytucji. I chociaż już wtedy podkreślano, iż porozumienie wywodzi się z nauki prawa cywilnego, to do dziś nie może się ono pozbyć swojego dookreślenia, które jest właściwe jedynie do części sytuacji regulowanych przy zastosowaniu tej konstrukcji.

„Nie jest możliwe utrzymywanie niezmienionego systemu pojęć prawnych, gdy zmienia się układ stosunków społeczno – ekonomicznych”<sup>5</sup>. Zwłaszcza, że zmiana taka możliwa jest przez udoskonalanie i doprecyzowanie treści pojęć już istniejących<sup>6</sup>. Aby prawidłowo opisać konstrukcje prawne funkcjonujące w danym systemie, trzeba najpierw odpowiedzieć sobie na pytanie, jakie cele stawia sobie państwo – sprawując rządy i budując aparat administracyjny i wyposażając go w prawne instrumenty działania.

2. Myślę, że słowa Thomasa Jeffersona stanowiące motto do niniejszej pracy są najlepszą, najkrótszą, a jednocześnie reprezentatywną odpowiedzią dla wszystkich państw z kręgu cywilizacji europejskiej.

---

<sup>2</sup> L. Garlicki, *Charakter prawny porozumienia administracyjnego*, PiP 1970, nr 2.

<sup>3</sup> *Porozumienie administracyjne; problemy węzłowe*, PiP 2000, nr 6.

<sup>4</sup> Koniec lat 60 ubiegłego wieku.

<sup>5</sup> J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Ossolineum 1967 s. 7.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 14.

Także dla Polski, która po wyzwoleniu z systemu totalitarnego chce zaliczać się do takich państw. Warto przyjrzeć się więc, w jaki sposób Konstytucja RP określa swoje cele i jak realizuje przyjęte standardy. Najdokładniejsze wyjaśnienie odnajdziemy w preambule, która stwierdza, iż Konstytucja, „jako prawo podstawowe dla państwa”<sup>7</sup> tworzona jest po to, aby: po pierwsze „na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie”, po drugie „zapewnić działaniu instytucji publicznych rzetelność i sprawność”. W celu realizowania tych założeń Państwo deklaruje „poszanowanie wolności i sprawiedliwości”, „współdziałanie władz i dialog społeczny” oraz gwarantuje działanie oparte „na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

Z punktu widzenia niniejszej pracy właśnie ten ostatni zapis jest dla nas najistotniejszy. Nie wdając się w tym miejscu w szczegółowy opis przypomnimy, iż zasada pomocniczości (subsidiarnej roli) państwa wywodzi się z nauki społecznej Kościoła, jej założenia i podstawy zostały ogłoszone w encyklice Leona XIII *Rerum novarum*, natomiast samą zasadę sformułował Pius XI w encyklice *Quadragesimo anno*<sup>8</sup>. Państwo pomocnicze to takie państwo, które pozostawia szeroką sferę aktywności publicznej w rękach swoich obywateli i ich organizacji, natomiast samo skupia się na wykonywaniu tych obowiązków, które wystają ponad możliwości organizacyjne obywatela i jego wspólnoty.

Zasada pomocniczości została przyjęta i odzwierciedlona zapisami artykułu 15 i 16 Konstytucji, które stanowią, iż:

- ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej;
- samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej;
- przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Budowa samorządu terytorialnego w Polsce rozpoczęła się przed dziesięcioma laty, a jego podwaliną były regulacje, ujęte w Europejskiej karcie samorządu terytorialnego, sporządzonej 15.10.1985 r. w Strasburgu, a ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r. Karta, podkreślając konieczność zacieśniania więzi pomiędzy państwami członkowskimi w celu ochrony i urzeczywistniania idei oraz zasad stanowiących wspólny dorobek, jako instrument wykonawczy tych założeń wskazywała zawieranie umów w dziedzinie administracji.

---

<sup>7</sup> Przytoczone w tym fragmencie cytaty pochodzą z Konstytucji RP z 1997 r.

<sup>8</sup> H. Olszewski, M. Zmierzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 341 i n.

3. Na podstawie powyższych deklaracji oraz przyjętych regulacji prawnych można sformułować dla abstrakcyjnego ustawodawcy oraz jego aparatu wykonawczego następujące dyrektywy prakseologiczne:

- a) państwo jako zdecentralizowana struktura organizacyjna, powinno być zbudowane w taki sposób, aby administracja rządowa realizowała swoje imperium władzy głównie w konstrukcjach prawnych o charakterze kontrolnym, zastrzegając sferę swoich działań organizacyjnych jedynie w sprawach o znaczeniu priorytetowym dla państwa (obronność, bezpieczeństwo wewnętrzne, finanse publiczne);
- b) w systemie rozbudowanego samorządu terytorialnego, jaki obecnie funkcjonuje w Polsce, konieczne jest stworzenie mechanizmów, gwarantujących przekazywanie coraz większej ilości zadań do samorządu, początkowo jako zadanie zlecone administracji rządowej, docelowo jako zadanie własne. Niezbędne jest w okresie początkowym zastrzeżenie szerokich uprawnień o charakterze nadzorczym dla organów administracji rządowej;
- c) konieczne jest poszukiwanie prawnych form działania, gwarantujących szybszą realizację zadań publicznych na styku obywatel – urząd i przejście (oczywiście tam, gdzie to jest możliwe) z administracyjnych form działania (głównie decyzji) na formy cywilnoprawne (umowy);
- d) ze względu na funkcjonalne powiązania z innymi państwami<sup>9</sup> konieczne jest znalezienie na gruncie polskim mechanizmu współpracy pomiędzy odrębnymi i niepodporządkowanymi aparatami administracji. Daje to w przyszłości możliwość lansowania na forum współpracy międzynarodowej koncepcji, które na rodzimym gruncie się sprawdziły i wyeliminowania rozwiązań, które z różnych przyczyn okazały się wadliwe.

4. Aby zrealizować powyższe założenia, niezbędne jest znalezienie instrumentu prawnego, który:

- a) pełni funkcję swoistego rodzaju testu czy dane zadanie może zostać przekazane do samorządu;
- b) w relacji organ administracji – obywatel gwarantuje przyspieszenie rozstrzygnięcia i podjęcie go przy współdziałaniu zainteresowanego, co eliminuje kwestie późniejszych odwołań;
- c) jako konstrukcja prawna może być przeniesione na obszar prawa międzynarodowego.

---

<sup>9</sup> Np. regulacje dotyczące małego ruchu granicznego.

Obecnie na gruncie prawa polskiego powyższe założenia stara się urzeczywistniać konstrukcja porozumienia. Stara się, ponieważ pomimo swojej elastyczności nie jest to konstrukcja wolna od wad.

Najpoważniejsze z nich to, po pierwsze, brak jasnej kodyfikacji, określającej konstytutywne elementy wspólne dla wszystkich sytuacji, w których ustawodawca przewiduje działanie w drodze porozumienia. Po drugie, brak wypracowanego i uznanego stanowiska doktryny, rozstrzygającego ewentualne wątpliwości. Chociaż niektórzy autorzy zaznaczali, iż „pojawienie się nowych form działania w administracji zdecentralizowanej wymagać będzie podjęcia badań dotyczących tychże form”<sup>10</sup>, to środowisko prawnicze tej dyskusji nie podjęło.

5. Konsekwencją takiego stanu rzeczy są liczne wątpliwości i spory, które postaram się przedstawić wraz z propozycjami rozwiązań.

Ustawodawca bardzo chętnie posługuje się samym terminem porozumienie. Ustawa o systemie oświaty, o zamówieniach publicznych, o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, o ochronie dóbr kultury, to tylko nieliczne przykłady<sup>11</sup>. Najczęściej termin porozumienie odnosi się do trzech rodzajów zdarzeń. Pierwsza grupa to sytuacje, w których przepisy prawa przewidują, iż dana czynność organu X ma być dokonana w porozumieniu z organem Y, co sprowadza się do szeregu uzgodnień pomiędzy tymi organami przed wydaniem określonego aktu administracyjnego.

Sytuacja druga, to rozpowszechnione porozumienia komunalne zawierane pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego. Tutaj z racji bogatego orzecznictwa występujące wątpliwości są mniejsze.

Wreszcie trzeci rodzaj zdarzeń – kiedy porozumienie (czasem używa się terminu powierzenie) stanowi sposób przekazania zadań publicznych przez administrację rządową na organy administracji samorządowej.

Ustawa o administracji rządowej w województwie<sup>12</sup> (ustawa a.r.w.) określiła sfery działania wojewody uznając, że jest on:

- przedstawicielem Rady Ministrów w województwie,
- zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej,
- organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego,
- organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym,
- reprezentantem Skarbu Państwa.

---

<sup>10</sup> Z. Leoński, *Samorząd Terytorialny w RP*, wyd. 3, Ch. Beck, s. 61.

<sup>11</sup> Szerzej o tym zagadnieniu w przywołanej pracy P. Brzezickiej.

<sup>12</sup> Dz. U. 1998, Nr 91 poz. 577.

Zawierając porozumienie wojewoda działa jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie, odpowiadający za wykonanie polityki rządu na obszarze województwa. Według ustawy administracja rządowa na terenie województwa jest wykonywana:

- bezpośrednio przez wojewodę,
- działających pod zwierzchnictwem wojewody kierowników służb, inspekcji i straży, przy czym wykonuje ona zadania w imieniu wojewody bądź własnym, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią<sup>13</sup>,
- przez administrację niezespoloną,
- organy samorządu terytorialnego działające na podstawie ustawy lub zawartego porozumienia,
- organy innych samorządów działających na podstawie ustawy lub zawartego porozumienia.

W myśl art. 33 ustawy a.r.w. „Wojewoda może powierzyć prowadzenie, w jego imieniu, niektórych spraw z zakresu swojej właściwości organom samorządu terytorialnego z obszaru województwa, a także kierownikom państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących na obszarze województwa. Powierzenie następuje na podstawie porozumienia wojewody odpowiednio z zarządem gminy, powiatu, województwa lub kierownikiem państwowej osoby prawnej albo innej państwowej jednostki organizacyjnej”.

6. Rodzi się pytanie o zakres przedmiotowy porozumień, a w szczególności czy istniejąca norma kompetencyjna wymaga potwierdzenia normą materialnoprawną. Wydaje się być właściwym pogląd, że w zakresie działania wojewody norma kompetencyjna stanowi samoistną podstawę do zawarcia porozumienia, to znaczy nie ma wymogu, aby przepisy szczególne zezwalały na przekazanie zadań w drodze porozumienia. Jeżeli zatem przepisy szczególne nie zawierają wyraźnego zakazu, wojewoda może swobodnie decydować, które ze spraw mają być powierzone samorządom – kierując się jedynie względami prakseologicznymi.

Zdarzają się również sytuacje, kiedy norma materialnoprawna rozszerza zakres kompetencji wojewody wynikający z ustawy a.r.w. i upoważnia go do zawarcia porozumienia z innymi podmiotami niż

---

<sup>13</sup> Pamiętać przy tym należy, że przynależność do administracji zespolonej wojewody nie implikuje możliwości zawarcia porozumienia, przykładem jest wojewódzki inspektor farmaceutyczny, straż rybacka, straż łowiecka. Na gruncie obowiązującego prawa można by powiedzieć, że istnieje zamknięty katalog służb i inspekcji mogących zawierać porozumienia.

określone w przepisach przywołanej ustawy. Udział wojewody w zawarciu porozumienia może przybrać jedną z czterech form w zależności od stopnia jego samodzielności i ewentualnego obowiązku współdziałania z innymi organami:

- wojewoda występuje samodzielnie;
- wojewoda wyraża zgodę na zawarcie porozumienia przez podległe służby;
- wojewoda występuje w imieniu służb, zawierając porozumienie na ich wniosek lub za ich zgodą;
- porozumienie zawarte przez wojewodę wymaga zatwierdzenia przez odpowiedni organ.

Działaniem wojewody w imieniu własnym jest zawieranie porozumień w sprawie udzielenia dotacji gminie w zamian za zapewnienie lokalu mieszkalnego repatriantom<sup>14</sup>, czy też porozumienie z gminą w sprawie utrzymania grobów i cmentarzy wojennych<sup>15</sup>, jak też wszystkie inne porozumienia zawierane przez wojewodę w ramach posiadanej normy kompetencyjnej. Zgody wojewody wymaga np. porozumienie wojewódzkiego inspektora sanitarnego<sup>16</sup> z powiatowym inspektorem w sprawie wykonywania spraw z zakresu jego właściwości w tym wydawanie decyzji administracyjnych.

Przykładem występowania wojewody w imieniu podległych mu służb jest Inspekcja Ochrony Środowiska<sup>17</sup>, gdzie przy wykonywaniu zadań z tego zakresu wojewoda na wniosek Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska lub za jego zgodą może powierzyć, w drodze porozumienia, prowadzenie spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w tym wydawanie w jego imieniu decyzji administracyjnych powiatom, położonym na terenie województwa.

Nieco inaczej, ze względu na rozszerzony krąg odbiorców, kształtuje się kompetencja wojewody do zawarcia porozumienia z zakresu właściwości wojewódzkiego konserwatora zabytków. Również tu powierzenie następuje na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, bądź za jego zgodą, a treścią przekazania może być wydawanie decyzji administracyjnych, jednakże odbiorcami porozumienia mogą być gminy i powiaty, jak również związki gmin i związki powiatów, a więc organy nie wymienione w ustawie a.r.w.

Przykładem ostatniego typu porozumień są porozumienia zawierane pomiędzy organami gminy lub powiatu, a wojewodą w sprawie

---

<sup>14</sup> Ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji (Dz. U. Nr 106, poz. 1118).

<sup>15</sup> Ustawa z 28.3.1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. Nr 39, poz. 311).

<sup>16</sup> Ustawa z 14.3.1985 r. o Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. 1998, Nr 90, poz. 575).

<sup>17</sup> Ustawa z 20.7.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. Nr 77, poz. 335.)1



pokrywanie kosztów utrzymania etatów policji<sup>18</sup>. Porozumienie takie wymaga zgody Komendanta Głównego Policji.

7. Reasumując: zawierając porozumienie wojewoda legitymuje się podmiotowością prawną o charakterze administracyjnym, w odróżnieniu od sytuacji, kiedy Wojewoda działa jako jednostka organizacyjna reprezentująca Skarb Państwa<sup>19</sup>, a więc osoby prawnej mającej swoje zamocowanie w przepisach prawa cywilnego. Przepisy ustawy o administracji rządowej w województwie oraz przepisy szczególne sytuują wojewodę nie tyle jako podmiot zawierający porozumienia, ile jako podmiot, bez którego porozumienie nie może być zawarte.

Jeżeli chodzi o odbiorców porozumienia czyli gminy, powiaty i województwa, to sprawa przedstawia się następująco: przepisy ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym jasno definiują sposób zawarcia porozumienia<sup>20</sup>, określając, iż do wyłącznej właściwości organów stanowiących należy podejmowanie uchwał w sprawie przejęcia zadań z zakresu administracji rządowej, a wykonawcą ich woli są zarządy. Podkreślić jednak trzeba, że zarząd może również uczestniczyć w procesie kreacji uchwał Rady, gdyż przepisy wskazują, iż powinien on przygotować projekty uchwał rady gminy, jak też określać sposób ich wykonania.

Nie budzi wątpliwości, że oświadczenie woli powinno być złożone w trybie przewidzianym dla spraw majątkowych, to znaczy bądź przez dwóch członków zarządu, bądź przez członka zarządu i pełnomocnika przy założeniu, że przepisy statutu danej jednostki samorządu terytorialnego nie przewidują innej reprezentacji.

Sytuacja nie wygląda klarownie, jeżeli chodzi o samorząd województwa. Ustawodawca określił, iż województwo może zawierać porozumienia w „sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych”, określając przy tym kategorie podmiotów, z którymi mogą być zawarte. Są to: inne województwa – w rozumieniu inne samorządy województw, oraz jednostki lokalnego samorządu terytorialnego, a więc gminy i powiaty, jak również związki gmin i powiatów znajdujące się na terenie danego województwa.

W stosunku do tych porozumień ustawodawca nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o samorządzie gminnym. W regulacji tej pominięto całkowicie porozumienia zawierane pomiędzy administracją rządową, a samorządem województwa. Również art. 18, określając katalog spraw należący do wyłącznej właściwości sejmiku

---

<sup>18</sup> Ustawa z 6.4.1990 r. o Policji (Dz. U. 2000, Nr 101, poz. 1092).

<sup>19</sup> Koncepcja *stationes fisci*.

<sup>20</sup> Duża w tym zasługa ostatniej nowelizacji, zwłaszcza jeżeli chodzi o powiat.

województwa, wymienia jedynie kompetencje sejmiku do „podejmowania uchwał w sprawie powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego”.

Rozwiązania zaproponowane przez ustawodawcę znalazły potwierdzenie w statutach sejmików, chociaż, co warto podkreślić, samorząd województwa jako jedyny organ wśród organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ma możliwość dookreślenia w statucie katalogu spraw, które oprócz zastrzeżonych ustawowo należą do kompetencji uchwałodawczej sejmiku województwa<sup>21</sup>.

Powstaje zatem pytanie, czy województwo może w ogóle zawierać porozumienia z zakresu administracji rządowej, a jeżeli tak, to czy wystarczającym umocowaniem prawnym są przepisy ustawy o administracji rządowej w województwie wraz ze sformułowaniem z ustawy o samorządzie województwa, wskazującym jako materie działania zarządu – wszelkie zadania należące do samorządu województwa nie zastrzeżone na rzecz sejmiku wojewódzkiego oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Wydaje się, że nie mogło być celem ustawodawcy pozbawienie największej jednostki samorządu terytorialnego tak ważnego instrumentu prawnego, gwarantującego współpracę pomiędzy administracją rządową i samorządową, jakim jest porozumienie. Przemawiają za tym i zakres, i charakter wykonywanych zadań, a także dotychczasowa praktyka zawierania porozumień. Częściowym potwierdzeniem tezy broniącej prawa sejmików do zawierania porozumień są przepisy ustawy mówiące o finansach samorządu województwa w szczególności określające źródła jego dochodów.

Ustawa przewiduje, iż dochodem województwa mogą być dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez województwo na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej.

Bez wątpienia kompetencja zawierania porozumień, wynikająca dla zarządu województwa z przepisów ustawy o administracji rządowej w województwie, jest wystarczająca i nie ma konieczności potwierdzenia jej w ustawie o samorządzie województwa, choć bez wątpienia byłoby to wskazane, w celu uniknięcia ewentualnych sporów, tak charakterystycznych dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Rodzi się jedynie wątpliwość czy obowiązujący zapis nie prowadzi do wyłączenia sejmiku województwa jako organu stanowiącego

---

<sup>21</sup> Zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak i w ustawie o samorządzie powiatowym do kompetencji rad pozostawia podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy lub powiatu.

i kontrolnego z decyzji o zawarciu porozumienia. Kwestia ta jest o tyle istotna, iż orzecznictwo istniejące w tej materii absolutnie zabrania przenoszenia kompetencji należących do jednego organu na inny, funkcjonujący w ramach danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>22</sup>.

8. Odrębnym problemem, wspólnym dla każdego szczebla samorządu, pozostaje stopień szczegółowości upoważnienia dla zarządu, a w szczególności określenie, na jakie regulacje w treści porozumienia może się zgodzić. Uważam, że prawidłowym mechanizmem jest podjęcie uchwały intencyjnej, to znaczy upoważniającej zarząd do wynegocjowania szczegółowych warunków porozumienia, a następnie przyjęcie wynegocjowanej pełnej treści porozumienia w drodze uchwały rady odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Z jednej strony, wpływa to bez wątpienia na wydłużenie procesu związanego z negocjowaniem warunków porozumienia, z jednoczesnym ryzykiem, że całokształt prac nie przyniesie oczekiwanego efektu w postaci zawarcia porozumienia w związku z negatywnym, późniejszym stanowiskiem rady, z drugiej jednak strony, pozwala uniknąć sytuacji, w której można by zarzucić, że organ osoby prawnej zawarł porozumienie przekraczając granicę umocowania.

Przyjęcie innej interpretacji istniejących przepisów pozbawia organy stanowiące jednostek samorządu przynależnych jej kompetencji – sprowadza bowiem kompetencję, polegającą na przyjmowaniu do wykonania zadań z zakresu administracji rządowej, wyłącznie do upoważnienia zarządu do zawarcia porozumienia.

9. W sytuacji, kiedy podmiotami dowolnego stosunku prawnego są organy administracji publicznej, niezbędne jest ustalenie czy więź łącząca strony ma charakter cywilnoprawny czy administracyjnoprawny. Ustalenie charakteru tego stosunku pozwala określić, jakimi instrumentami prawnymi dysponują strony w trakcie nawiązania stosunku, w jaki sposób mogą istniejący stosunek modyfikować oraz określić sposób jego wygaśnięcia. W szczególności, ustalenie charakteru prawnego stosunku obrazuje czy strony dysponują środkami charakterystycznymi dla sytu-

---

<sup>22</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ósrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z 23.10.1992 r. SA/Wr 1057/92: „Rada gminy nie może przenosić swojego uprawnienia do stanowienia przepisów gminnych na zarząd gminy.” Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4.1.1991 r. III SA 978/90: „Prawo podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących między innymi zaciągania długoterminowych pożyczek, nie może być przez radę gminy cedowane na organ wykonawczy, jakim jest zarząd.”

acji nadrzędności jednego i podrzędności drugiego podmiotu, czy też ustalenia muszą być osiągnięte w drodze konsensu stron.

W tradycyjnej nauce prawa przeprowadzany jest podział związany z metodą regulacji stosunku prawnego, uwzględniający jednocześnie formy działania charakterystyczne dla danej metody regulacji. Wyróżnia się trzy metody regulacji : cywilistyczną, u podstaw której leży autonomiczność podmiotów oraz brak przymusu ze strony państwa, administracyjną, opartą na zasadzie władztwa i podległości oraz karłą, która w swym założeniu nastawiona jest głównie na zastosowanie sankcji – pełniącą w dziedzinie stosunków społeczno-gospodarczych funkcję ochronną<sup>23</sup>.

Podstawowym kryterium tego podziału jest prawna możliwość zastosowania przymusu i sankcji ze strony organów państwa. Określając dany charakter stosunku oraz metodę jego regulacji, określamy jego trzy elementy<sup>24</sup>:

- przedmiot stosunku;
- podmiot stosunku;
- więź, jaka zachodzi pomiędzy uczestnikami stosunku, w tym charakteru roszczeń gwarantujących prawidłowy układ pomiędzy uczestnikami stosunku.

Trzeba przy tym pamiętać, że dokonywany podział prowadzony jest bez wspólnych kryteriów, co jest istotne z punktu widzenia przedstawicieli nauki administracji, czyli przedmiot stosunku administracyjnoprawnego dla przedstawicieli teorii prawa cywilnego pozostaje kryterium drugorzędym. Wyrażają bowiem przekonanie, że o prawie cywilnym można mówić jedynie jako o metodzie regulacji<sup>25</sup>. U podstaw tej różnicy leży konstytucyjna zasada związania prawem organów administracji publicznej, co oznacza, że mogą one działać tylko na podstawie i w granicach prawa<sup>26</sup>. Natomiast u podstaw prawa cywilnego leży zasada – potocznie artykułowana słowami „co nie jest zakazane jest dozwolone”, funkcjonalnie ujęta w konstrukcję „zasady swobody umów”<sup>27</sup>.

Co więcej, ewolucja prawa powoduje, że regulacje w danej dziedzinie stosunków społecznych powodują przesunięcie z reżimu administracyjnoprawnego do cywilnoprawnego, bądź na odwrót<sup>28</sup>. Stale zmie-

---

<sup>23</sup> A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 26.

<sup>24</sup> J. Starościk, *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] *System prawa administracyjnego*, T. III, Warszawa 1978, s. 15.

<sup>25</sup> Takie stanowisko reprezentuje A. Stelmachowski, op. cit., s. 24.

<sup>26</sup> Zob. art. 7 Konstytucji RP.

<sup>27</sup> Art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego.

<sup>28</sup> J. Starościk, *Stosunek administracyjnoprawny*, s. 16 i 28.

niający się zakres stosunków społeczno – gospodarczych regulowany przez prawo doprowadza do sytuacji, kiedy aparat administracyjny sięga do instrumentów charakterystycznych dla prawa cywilnego<sup>29</sup>. Dokonując rozróżnienia nie można zapomnieć, że z punktu widzenia jednolitości systemu prawnego dokonane rozróżnienie ma charakter pomocniczy, pozwala jednak określić:

- zakres ochrony przysługujący stronom,
- wzajemną pozycję stron względem siebie – czy jednej z nich przysługuje prawo władcze kształtowania sytuacji prawnej drugiego podmiotu,
- podmiot uprawniony do wszczęcia postępowania,
- sposób nawiązania stosunku prawnego,
- określenie formy czynności prawnej,
  - a „konsekwencją uznania, że dany stosunek ma charakter cywilnoprawny jest bezpośrednie zastosowanie przepisów prawa cywilnego, a zwłaszcza przepisów części ogólnej tego kodeksu”<sup>30</sup>.

W przypadku porozumienia sprawa niestety komplikuje się. Czy przejmująca zadania gmina ma prawa podmiotowe do ich wykonywania, czy też przejmując właściwość organu administracji rządowej nabywa określone kompetencje do wykonywania tych zadań. Czy obywatel, którego interes prawny został naruszony ma sięgać po ochronę właściwą dla prawa cywilnego, np. opartą o art. 59 k.c., czy pozostaje mu skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego w związku z naruszeniem jego uprawnień? Spory w doktrynie zdają się nie mieć końca<sup>31</sup>. Sytuację dodatkowo skomplikowała ostatnia nowelizacja przepisów, oddająca jurysdykcję w sprawach związanych z finansowaniem porozumienia pod kognicję sądów powszechnych. Zachodzi możliwość, że obie strony mają rację, a przyczyną jest różnorodność sytuacji regulowanych w drodze porozumienia (powierzenia).

W klasycznym wariancie organ administracji państwowej przekazuje w drodze porozumienia określoną sferę zadań wraz z prawem wydawania decyzji administracyjnych. Porozumienie takie określa więc dokładnie zakres oraz formy działania.

---

<sup>29</sup> A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 14.

<sup>30</sup> S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza*, Warszawa 1999, s. 13.

<sup>31</sup> Zob. wyrok NSA z 27.9.1994 r., który, co prawda w odniesieniu do porozumień komunalnych, stwierdzał: „porozumienia komunalne nie są umowami prawa cywilnego, ale swoistymi formami publicznoprawnymi. W drodze umów cywilnych mogą być przekazywane zadania prywatnoprawne, a nie zadania publicznoprawne. Zasada swobody umów nie ma tu zastosowania”.

Istnieją jednak sytuacje, gdzie porozumienie zostaje zawarte, określając jedynie przedmiot działania – milcząc co do sposobu i formy ich realizacji, przykładem są porozumienia w sprawie utrzymania grobów i cmentarzy wojennych czy porozumienia zawierane z powiatami w sprawie przeprowadzania badań lekarskich w stosunku do przedpoborowych. W ramach tych porozumień możliwa jest sytuacja, że przy wykonywaniu zadań organ jednostki samorządu terytorialnego będzie wykorzystywał instrumenty prawa cywilnego, co stało się możliwe z chwilą, gdy porozumienie zaczęło regulować sytuacje związane z obrotem towarowo – usługowym.

Wreszcie sytuacja trzecia, kiedy porozumienie staje się swoistego rodzaju umową administracyjną, zawieraną pomiędzy organami administracji publicznej, w której następuje sprecyzowanie zadań i obowiązków strony, nadzoru nad wykonaniem porozumienia, sposobów jego rozwiązania oraz kwestii dochodzenia wzajemnych roszczeń. Przykładem są tu porozumienia zawierane pomiędzy wojewodą, a gminami i powiatami w zakresie sfinansowania dodatkowych etatów policji, czy udzielenie pomocy repatriantom.

Podkreślić trzeba w tego typu porozumieniach, że są one *quasi* umowami, a ich materie i zakres szczegółowo precyzują normy *ius cogens* zawarte w aktach wykonawczych, można chyba rzec, iż są to prawie adhezyjne umowy prawa administracyjnego. Ich zaletą jest to, że w drodze odpowiednich zapisów porozumienia mogą uwzględniać postanowienia niezbędne do wprowadzenia ze względu na specyfikę danego obszaru, czy danego zagadnienia – zapisując się w ten sposób jako przykład umowy nienazwanej.

11. Zaliczając zatem porozumienie do jednej z przedstawionych grup, będziemy wiedzieli jakie instrumenty prawne do niego stosować, co nie pozostaje bez znaczenia, jeżeli chodzi o wyjaśnienie wzajemnych zależności i powiązań w stosunku do innych konstrukcji prawnych ujętych w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności chodzi tu o referendum oraz o skargę obywatelską na naruszenie uprawnień uchwałą organów jednostek samorządu terytorialnego.

Jeżeli chodzi o referendum, to istotne będzie ustalenie jego zakresu przedmiotowego, a w szczególności odpowiedzi na następujące pytania: w jakim zakresie, i czy w ogóle możliwe jest oddziaływanie wspólnoty lokalnej, za pomocą referendum, na:

- zawarcie porozumienia,
- kształtowanie jego treści,
- sposób jego wykonania,
- ewentualne jego wypowiedzenie?

Art. 170 Konstytucji przewidział delegacje dla członków wspólnoty samorządowej do decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, zastrzegając jednocześnie sprecyzowanie w drodze ustawy zasad oraz trybu przeprowadzania referendum.

Ustawa z 15.5.2000 r. o referendum lokalnym<sup>32</sup>, regulując jego zakres przedmiotowy wprowadziła dodatkową przesłankę warunkującą możliwość odwołania się do woli mieszkańców, w postaci wymogu, aby sprawa mieściła się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu. Była to niezwykle istotna zmiana, gdyż przed nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym i na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy<sup>33</sup> przeprowadzenie tą drogą rozstrzygnięcia było możliwe w każdej sprawie ważnej dla gminy<sup>34</sup>.

Na tym tle powstawały liczne spory, ponieważ zakres spraw ważnych i dotyczących gminy jest znacznie szerszy niż zakres spraw, o których organy gminy, w ramach posiadanych kompetencji mogą decydować. Szczególnie było to widoczne w momencie powstawania nowych jednostek samorządu terytorialnego i licznych próbach zadecydowania w drodze referendum o późniejszej przynależności wspólnoty lokalnej do takiego czy innego powiatu.

Źródłem inspiracji do przeprowadzenia opisywanej zmiany były bez wątpienia orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, który kilkakrotnie podkreślał konieczność aby sprawa będąca przedmiotem referendum „mieściła się w zakresie zadań i kompetencji gminy”<sup>35</sup>. Próbując zatem określić zakres przedmiotowy referendum trzeba przypomnieć spory z tym związane. Ścierały się tu dwa poglądy. Jeden reprezentowany przez przedstawicieli organów jednostek samorządu terytorialnego, drugi prezentowany przez organ nadzoru w osobie wojewody.

Zdaniem samorządowców sformułowanie ustawowe określające, iż dana sprawa należy do wyłącznej właściwości rady gminy ozna-

---

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 88, poz. 985.

<sup>33</sup> Ustawa o referendum gminnym – utraciła moc po wprowadzeniu ustawy o referendum lokalnym.

<sup>34</sup> Należy pozytywnie odnieść się do tej zmiany ze względu na faktyczną niemożliwość zakwestionowania potrzeby referendum ze względu na przesłankę, którą trzeba zaliczyć do pojęć ocennych i nieostrych. W praktyce, referendum nigdy nie było zakwestionowane z powodu małego znaczenia sprawy, przeciwnie, podkreślano, iż to wspólnota samorządowa określa, które sprawy są dla niej ważne.

<sup>35</sup> W tej sprawie, zob. sentencję postanowienia NSA z 10.12.1992 r. SA/Ka 1112/92, sentencję postanowienia NSA – Ośrodek Zamiejskowy w Krakowie z 17.12.1996 r. II SA/Kr 1766/96 Wokanda 1997/8 s. 33, czy też sentencję postanowienia NSA – Ośrodek Zamiejskowy w Katowicach z 18.9.1998 r. II S.A./Ka 1240/98 ONSA 1999/2 poz. 70.

cza, iż żaden inny podmiot nie ma możliwości podejmowania prawnie wiążących rozstrzygnięć w tej materii. Konsekwencją takiego stanowiska jest brak możliwości kształtowania w drodze referendum treści rozstrzygnięć podejmowanych w konkretnej sprawie przez organ stanowiący.

Zdaniem organów nadzoru, przyjęcie takiego poglądu w drodze *reductio ad absurdum* podlegało odrzuceniu, ponieważ oznaczało brak możliwości przeprowadzenia referendum poza sprawą samoopodatkowania mieszkańców oraz sprawa odwołania organu stanowiącego przed upływem kadencji.

Tę drugą argumentację potwierdził i przyjął Naczelny Sąd Administracyjny, który w uzasadnieniu do postanowienia z 11.10.1996 r. (SA1242-1244/96) stwierdził: „mieszkańcy rozstrzygający sprawę w drodze referendum są najwyższą stanowiącą władzą gminy, a **rada traci w określonej sprawie kompetencję na rzecz referendum** (podkr. wł.) Nie można zatem z treści art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym wyprowadzać wniosku, że *wyłączna właściwość rady gminy*, o jakiej mowa w tym przepisie, nie pozwala na rozstrzyganie spraw objętych tą właściwością w drodze referendum gminnego. Rozstrzygnięta w drodze referendum sprawa musi się mieścić w zakresie działania gminy i może to być sprawa przekazana ustawowo do wyłącznej właściwości rady”.

Dodać należy, iż możliwe jest do przeprowadzenia referendum w sprawie, która została już rozstrzygnięta uchwałą organu stanowiącego, co w przypadku uzyskania tą drogą prawnie wiążącego rozstrzygnięcia w konsekwencji prowadzi do zmiany podjętych już i prawomocnych uchwał<sup>36</sup>. Oznacza to, że wszelkie niezbędne uchwały organów stanowiących mogą być wynikiem przeprowadzonego referendum. Odmienny pogląd przedstawia dwójka komentatorów, zdaniem których nie każda sprawa może być przedmiotem referendum: „wątpliwości te dotyczą przede wszystkim zadań zleconych, nie wydaje się bowiem dopuszczalne, ażeby w omawianym trybie można było wzruszyć zasady realizacji tych zadań wynikających z zawartych (...) porozumień<sup>37</sup>.”

Podkreślić jednak trzeba, że nawet pozytywny wynik referendum nie oznacza, iż porozumienie zostanie zawarte. Decydować o tym będzie wola administracji rządowej.

---

<sup>36</sup> Postanowienie NSA z 22.6.1999 r., II S.A. 1101/99 „Wokanda” 1999/12 s. 40.

<sup>37</sup> A. Agopszowicz, Z. Gilewska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym – komentarz*, Warszawa 1999, s. 105.



12. Jeżeli chodzi o skargę obywatelską na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, to musimy pamiętać, że jej uznanie warunkowane jest łącznym spełnieniem dwu przesłanek. Po pierwsze, uchwała musi być z zakresu administracji publicznej. Po drugie, jej treść musi naruszać uprawnienia podmiotu skarżącego określone innymi przepisami.

W związku z przeprowadzonym podziałem porozumień możliwe są zatem trzy warianty:

- uchwała obejmuje sferę spraw z zakresu administracji publicznej, może spowodować naruszenie interesów i uprawnień, podmiotów żądających ochrony sądowej ( sytuacja możliwa w stosunku do uchwał podejmowanych w celu wykonania porozumienia<sup>38</sup>, ale również w sytuacji zawierania porozumień – umów);
- uchwała należy co prawda do sfery spraw z zakresu administracji publicznej, jednak ze względu na swój szczególny charakter faktycznie niemożliwe jest, aby naruszała sferę interesów prawnych i uprawnień innych podmiotów; tak więc, istnieje formalna możliwość jej zaskarżenia ale występuje faktyczny brak podmiotów zainteresowanych zaskarżeniem (uchwały w sprawie przejęcia zadań z jednoczesnym uzyskaniem praw do wydawania decyzji);
- uchwała została podjęta przez organ administracji publicznej ale jej treść nie reguluje spraw z zakresu administracji publicznej, przez co wyłączona jest z kognicji sądu administracyjnego (uchwały upoważniające zarząd do rozpoczęcia negocjacji z administracją rządową).

Na bazie istniejącego orzecznictwa NSA za sprawy z zakresu administracji publicznej możemy uznać uchwały w sprawie :

- ustanowienia przepisów gminnych dotyczących zasad zarządu mieniem<sup>39</sup>,
- zarządzenia wyborów sołtysa (jak również odmowa tego zarządzenia)<sup>40</sup>,
- ustalenia wysokości opłaty targowej<sup>41</sup>,
- ustalenia trybu sprzedaży komunalnych lokali mieszkaniowych<sup>42</sup>,

---

<sup>38</sup> Zob. art. 34 ust 1 ustawy o administracji rządowej w województwie.

<sup>39</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba administracyjna Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 14.3.1991 r., III ARN 3 / 9 OSAiSN 1992 / 9 poz. 1.

<sup>40</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3.9.1991 r., II SA 524/91, „Prawo i Życie” 1992, nr 50.

<sup>41</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.10.1991 r., III SA 728/91, „Przeгляд Orzecznictwa Podatkowego” 1993, nr 2, poz. 40.

<sup>42</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.11.1991 r. SA / Wr 824/91.

- przeznaczenia budynków komunalnych do sprzedaży<sup>43</sup>,
- upoważnienia zarządu do ustalania stawek czynszowych w wypadku wyłączenia z przetargu<sup>44</sup>.

Natomiast uchwały rad gmin, które zdaniem sądu nie obejmują swym zakresem sfery spraw z zakresu administracji publicznej, to uchwały:

- w sprawie skorzystania z prawa pierwokupu nieruchomości<sup>45</sup>,
- o likwidacji Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego lub jego przekształceniu<sup>46</sup>,
- stwierdzające wygaśnięcie mandatu radnego<sup>47</sup>,
- zawierające dyrektywne wskazania dla zakładu budżetowego w zakresie odpłatności za dostarczanie wody różnym odbiorcom, traktowana w tej sytuacji jako akt kierownictwa wewnętrznego<sup>48</sup>,
- uchwał dotyczących wewnętrznego, bieżącego funkcjonowania rady, na przykład o umieszczeniu jakiejś kwestii w porządku obrad<sup>49</sup>.

Konsekwencją wyroku NSA uznającego skargę może być nawet sytuacja, w której zawarte porozumienie utraci moc obowiązującą. Kwestią osobną będzie jednak odpowiedź na pytanie, co dzieje się z rozstrzygnięciami już dokonаныmi oraz z ewentualną kwestią odszkodowawczą. Co do kwestii odszkodowawczych, to przepisy prawa administracyjnego odsyłają do konstrukcji wywodzących się z prawa cywilnego.

13. Na końcu chciałbym poruszyć elementy związane z finansowaniem porozumienia oraz kwestie wynikłe z rozstrzygania ewentualnych sporów. Przepisy jednoznacznie nakazują aby porozumienie dokładnie określało zasady i terminy przekazywania środków finansowych, wyraźnie przy tym podkreślając, iż spory majątkowe powstałe na tym tle rozpatruje sąd powszechny. Pozostaje kwestia zdefiniowania terminu

---

<sup>43</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.11.1991 r. SA / Wr 799/91.

<sup>44</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20.11.1991 r. SA /Ka 816/91.

<sup>45</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28.2.1991 r., SA / Lu 90/91, „Prawo i Życie” 1992, nr 5, s. 15.

<sup>46</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27.8.1991 r., II SA 684/91 ONSA 1991 3–4, poz. 77.

<sup>47</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z 5.5.1992 r., SA / Lu 378/ 92 OSP 1993/ 5 poz. 110.

<sup>48</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.7.1994 r., SA/Ka 1484/93 „Wspólnota” 1995, nr 2.

<sup>49</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejskowy w Łodzi z 19.3.1997 r., II SA/Łd 428/97 ONSA 1998/1 poz. 20.

spory majątkowe, albowiem jest on szerszy niż określenie użyte w ustawach ustrojowych termin „środki finansowe”. Kwestią odrębną jest pytanie czy w wypadku nie przekazania takich środków jednostka samorządu terytorialnego może zaprzestać wykonywania przyjętych zadań. W moim odczuciu – nie.

Odrębna pozostaje kwestia sporów kompetencyjnych. Co prawda, art. 166 ust. 3 Konstytucji RP określa, iż spory kompetencyjne pomiędzy organami samorządu i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne, ale pozostaje pytanie czy dotyczy to sytuacji, kiedy przyczyną ewentualnego sporu jest zawarte porozumienie.

Stojąc ciągle u progu budowy nowoczesnego państwa, czeka nas w niedalekiej przyszłości rozstrzygnięcie, w jaki sposób rozwiązać przedstawione wątpliwości i niejasności związane z porozumieniem. A może zasadny wydaje się postulat „odciążenia” porozumienia i reaktywowania umów administracyjnych. Mogły by one przejąć te zadania publiczne, które wykraczają w swej realizacji poza władcze formy działania administracji. Wszystko po to, aby tworzyć klarowny układ konstrukcji prawnych w sferze działania administracji, albowiem, jak pisał prof. Starościak, „chodzi o zrozumiałość, jednoznaczność wypracowanych i wprowadzanych do słownika prawniczego pojęć i konstrukcji.”