

Prawo cywilne jako narzędzie wykorzystywane przez administrację publiczną

1. Uwaga wprowadzająca

Od lat administracja wykonuje nałożone na nią zadania, korzystając nie tylko z form kwalifikowanych jako administracyjne, lecz także przy zastosowaniu instrumentów uznawanych za cywilnoprawne. Jest to podstawowa przyczyna i płaszczyzna spotkań administracji z prawem cywilnym, którego funkcją było początkowo regulowanie zachodzących horyzontalnie stosunków wymiany dóbr i usług między podmiotami realizującymi w tych procesach swoje własne, indywidulane interesy.

2. Administracyjne i cywilne formy działania – kryteria rozróżnienia

Za cywilnoprawne uznawane są te stosunki, dla których charakterystyczne ma być ukształtowanie z zastosowaniem metody regulacji zakładającej równorzędność i autonomiczność względem siebie zaangażowanych w nie podmiotów¹. Kryteria stosowane pomocniczo do wyodrębniania stosunków cywilnoprawnych akcentują, że mają one zwykle charakter majątkowy, a wynikające z nich spory rozstrzygają sądy powszechne. Za podstawową dla obrotu cywilnego uznaje się też zasadę autonomii woli podmiotów wchodzących w stosunki prawne właściwe tej gałęzi prawa, oznaczającą, że mogą je one nawiązywać i rozwiązywać według swojej woli i nadawać im oczekiwany przez siebie kształt².

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, ORCID: [0000-0002-5439-475X](https://orcid.org/0000-0002-5439-475X).

¹ S. Grzybowski, *Stosunek cywilnoprawny*, [w:] W. Czachórski, S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego*, t. I, część ogólna, Wrocław 1985, s. 177–188; Z. Banaszczyk, *Stosunek cywilnoprawny*, [w:] M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012, s. 937–938.

² Szerzej na ten temat: S. Grzybowski, *Zasada autonomii woli stron oraz idem, Czynność prawna i oświadczenie woli*, [w:] W. Czachórski, S. Grzybowski (red.), *op. cit.*, odpowiednio s. 51–54 oraz s. 475–478; R. Trzaskowski, *Właściwość (natura) zobowiązaniowego stosunku prawnego jako*

Przeciwstawiany cywilnemu stosunek administracyjnoprawny jest zwykle postrzegany jako relacja między nierównorzędnymi podmiotami, spośród których jeden jest zawsze organem administrującym, a drugi – obywatelem lub innym podmiotem administrowanym, którego sytuacja jest kształtowana przez korzystający z władztwa organ administrujący. Także ten stosunek prawny powstaje na podstawie prawa i jest mu podporządkowany³, a zakres władczych instrumentów, z których może korzystać organ administrujący wobec adresata jego działań, jest określony przez ustawodawcę. Przedmiot tak rozumianego stosunku administracyjnoprawnego musi mieścić się w zakresie zadań przypisanych administracji i podlegać regulacji w drodze nakazów czy zakazów administracyjnych⁴. Te stosunki prawne nawiązywane są na podstawie norm administracyjnoprawnych, adresowanych do podmiotów publicznych i nakładających na nie obowiązki realizowania ustalonych w nich kompetencji w sposób ściśle w tych normach określony i w interesie publicznym.

W płaszczyźnie podmiotowej stosunki cywilnoprawne i administracyjnoprawne różnią się nie tylko pozycją względem siebie zaangażowanych w nie jednostek i struktur organizacyjnych, ale także ich statusem. W stosunku administracyjnoprawnym mającym cechy opisane wyżej zawsze występuje organ administracji publicznej w ścisłym, ustrojowym znaczeniu lub organ (podmiot) realizujący pojedyncze, przypisane do jego zadań funkcje administracji publicznej, oraz ten podmiot, wobec którego prawa i obowiązki określone prawem materialnym zostaną władczo skonkretyzowane.

Z podmiotowości w stosunkach cywilnoprawnych, w tym także nawiązywanych na podstawie umów, korzystają wyposażone w zdolność prawną osoby fizyczne, osoby prawne (art. 33, 34 Kodeksu cywilnego, dalej jako k.c.) i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 33¹ k.c. Struktury organizacyjne mające status organów administracji i uczestniczące w stosunkach administracyjnoprawnych nie mają zdolności prawnej w obrocie cywilnym. W stosunki kształtowane tą gałęzią prawa wkraczają zwykle, działając jako organy osób prawnych i jednostek organizacyjnych wyposażonych w tę zdolność (art. 38 k.c.).

ograniczenie zasady swobody kształtowania treści umowy, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2000, z. 2, s. 337 i n.; *idem*, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych. Art. 353¹ KC*, Kraków 2005, s. 31 i n.; P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353 KC. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005, s. 175–182.

³ Tak R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 195.

⁴ R. Hauser, *op. cit.*, s. 196.

Istnieje wówczas konieczność zarachowania czynności podjętej przez takiego reprezentanta na konto osoby prawnej, przy której ustrojowo i organizacyjnie został ulokowany⁵.

3. Sytuacje, w których administracja korzysta z instytucji prywatnoprawnych

Spotkania administracji z prawem cywilnym mają miejsce tym częściej, im chętniej ustawodawca odwołuje się do umowy jako formy działania, którą organ administracji powinien zastosować w celu zrealizowania konkretnego zadania⁶. Analiza obowiązujących rozwiązań normatywnych prowadzi do wniosku, że ustawodawca czyni to w sytuacjach, które można w pewien sposób usystematyzować. Po pierwsze ma to miejsce wtedy, gdy administracja gospodaruje powierzonym jej mieniem⁷ oraz organizuje świadczenie usług publicznych przez włączanie w tę aktywność podmiotów spoza jej struktur,

⁵ Szerzej M. Pazdan, *Podmioty stosunków cywilnoprawnych – zagadnienia ogólne*, [w:] M. Safjan (red.), *op. cit.*, s. 1019 i n.

⁶ Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 69–76 i s. 120–130; W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 6, s. 57 i n.; J. Boć, *Działalność konsensualna (dwustronna i wielostronna)*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 234–278; D. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 116 i n.

⁷ Zob. m.in. ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 125; ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344). Publicznoprawny status właściciela ma znaczenie w stosunkach regulowanych prawem rzeczowym. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił (por. wyroki z dnia 10 marca 2015 r., K 29/13, OTK A 2015, nr 3, poz. 28 i z dnia 18 października 2016 r., P 123/1, OTK A 2016, poz. 80), że Konstytucja nie przewiduje wprowadzie podmiotowej stratyfikacji własności ani preferencyjnego traktowania własności publicznej w stosunku do własności prywatnej, ale charakter własności publicznej jest odmienny od własności należącej do podmiotów konstytucyjnych wolności i praw. Odmienność wyraża się przede wszystkim w celu, któremu własność służy, oraz w zakresie zdolności właściciela do dysponowania przedmiotem własności. Przedmiot własności publicznej oraz przynoszone dzięki niemu pożytki przeznaczone mogą być tylko na realizację celów publicznych, służąc zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty państwowej. Z uwagi na charakter podmiotu (co ma znaczenie wtórne) oraz funkcje własności publicznej TK dopuszcza poddanie jej specjalnemu reżimowi prawnemu lub zapewnienie jej szczególnej ochrony (zob. np. wyroki TK z dnia 11 lipca 2012 r., OTK A 2012, nr 7, poz. 78, z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 97, z dnia 21 października 2008 r., P 2/98, OTK A 2008, nr 8, poz. 139).

a po drugie wtedy, gdy w tych formach sama bezpośrednio realizuje zadania na rzecz beneficjentów świadczeń⁸.

Drugi z wymienionych rodzajów umów zawieranych przez administrację zastępuje podejmowanie przez jej organy działań w formie aktu administracyjnego, przez wydanie którego uregulowana zostałaby sytuacja prawna beneficjenta świadczeń. Sięgnięcie po umowę w miejsce decyzji i ustalenie w tej formie relacji między zabiegającym o świadczenie a podmiotem administrującym, który ma je spełniać, nieco uelastycznia relacje między stronami takiego stosunku, lecz daleko w tych przypadkach do takiej swobody w ukształtowaniu ich sytuacji prawnej, z jakiej korzystają strony stosunków cywilnych, w których nie uczestniczą podmioty administrujące. Podmiot administrujący nie wybiera swobodnie kontrahenta, lecz zawiera umowy z tymi osobami, które spełniają kryteria określone przez ustawodawcę, czasem doprecyzowane w prawie miejscowym. Nie nadaje on też umowie dowolnie wynegocjowanej z kontrahentem treści. Ustawodawca ogranicza bowiem swobodę stron takich umów przez szczegółowe określenie rodzaju postanowień, które powinny objąć umowę, oraz przez wyznaczenie granic ich swobody przy ustalaniu szczegółowych zobowiązań. Ich naruszenie rodzi takie sankcje, jakie prawo cywilne wiąże z naruszeniem zobowiązań umownych, a spory o zasadność ich zastosowania zostają poddane orzecznictwu sądów powszechnych, a w konsekwencji także egzekucji sądowej, gdyby wydane w sprawie orzeczenie zasądzało świadczenie nadające się do egzekucji.

Coraz liczniejsze są w systemie prawnym podstawy do zawierania przez podmioty administrujące umów, których przedmiotem jest uzgodnienie zasad świadczenia rozmaitych usług publicznych na rzecz ich beneficjentów nie tylko przez różne umawiające się podmioty administrujące, lecz przede wszystkim przez zawierających z nimi umowy innych uczestników obrotu gospodarczego, także działających na rynku w celu osiągnięcia zysku⁹. Przemiany społeczno-gospodarcze prowadzą do systematycznego wzrostu oczekiwań społecznych

⁸ Szerzej M. Romańska, *Umowa jako forma działania administracji stosowana w celu zaspokojenia potrzeb socjalnych*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Wsparcie potrzebujących wyzwaniem dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2024 [w druku].

⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571); ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901); ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 475); ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 437); ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1637); ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605); ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1287), dalej jako u.e.s.

nie tylko co do rodzaju usług publicznych, które udostępniane będą uczestnikom wspólnoty państwowej i samorządowej, ale i jakości tych usług, standardu, z zachowaniem którego będą spełniane. Otwarcie się podmiotów administrujących i tych, które zabiegają o możliwość współpracy z nimi, na cywilne formy zorganizowania tej współpracy jest zarazem w jakimś stopniu otwarciem na prawa rynku, a te sprzyjają podnoszeniu jakości świadczeń spełnianych na podstawie umów.

Działalność organizatorska administracji podejmowana w celu przygotowania warunków do zaspokojenia rozmaitych potrzeb podmiotów przez nią administrowanych nie ogranicza się już zatem do stworzenia w jej strukturach odpowiedniego zaplecza rzeczowego i osobowego, zdolnego do świadczenia usług użyteczności publicznej, lecz coraz częściej zmierza do poszukiwania takich podmiotów, które są w stanie w optymalny sposób świadczyć te usługi na rzecz ich bezpośrednich odbiorców. W systemie prawnym przybiera podstaw do zawierania przez administrację umów o różnego rodzaju świadczenia na rzecz osób trzecich (art. 391 k.c.). O ile jakiś czas temu taki charakter miały przede wszystkim umowy, na mocy których dysponent środków publicznych przeznaczonych na ten cel zamawiał świadczenia zdrowotne¹⁰, o tyle obecnie istnieją podstawy do zawierania przez podmioty administrujące umów, na podstawie których przygotowane do tego podmioty np. organizują transport zbiorowy, świadczą usługi edukacyjne, ale też udzielają potrzebującym pewnych świadczeń z zakresu pomocy społecznej i promocji zatrudnienia¹¹. Różne są jednak drogi do wyłonienia kandydata do zawarcia z nim umowy, na podstawie której będzie on spełniał na rzecz beneficjentów świadczenia użyteczności publicznej. Dochodzi do tego zwykle w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, którego konkursowy charakter i transparentność mają zagwarantować wyłonienie kontrahenta spełniającego w najwyższym stopniu oczekiwania podmiotu administrującego. Zdarza się jednak, że ustawodawca przewiduje weryfikację kwalifikacji takiego podmiotu w postępowaniu administracyjnym, kończącym się decyzją potwierdzającą pewne cechy podmiotu mającego wchodzić w relacje prawne z podmiotem administrującym w związku z wykonywaniem zadań użyteczności publicznej¹².

¹⁰ O ukształtowaniu się tego typu umowy i jej cechach zob. K. Pałka, *Umowy o zamówienie świadczeń zdrowotnych*, [w:] D. Bach-Golecka, R. Stankiewicz (red.), *Organizacja systemu ochrony zdrowia*, Warszawa 2020, s. 629–656.

¹¹ Zob. M. Romańska, *op. cit.*

¹² Decyzję o przyznaniu pewnemu podmiotowi statusu przedsiębiorstwa społecznego na wniosek podmiotu ekonomii społecznej lub jednostki, która go tworzy, wydaje wojewoda (art. 12 u.e.s.).

Osobnym problemem jest, że w ramach „natury zobowiązania” ograniczającej w świetle art. 353¹ k.c. swobodę stron w ukształtowaniu jego treści, ale też koniecznej do uwzględnienia w procesie wykładni umowy i przy ocenie sposobu jej wykonywania przez strony¹³, konieczne jest uwzględnienie, że podmiot, któremu powierzone zostało spełnienie pewnych świadczeń użyteczności publicznej, działa na rzecz bezpośredniego beneficjenta tych świadczeń, lecz nie tylko w celu zaspokojenia jego indywidualnego interesu, a także w interesie publicznym.

Osobno wymienić trzeba sytuacje, w których ustawodawca upoważnia administrację do stosowania pewnych pojedynczych instytucji¹⁴ lub instrumentów mających konstrukcję cywilnoprawną, nie zawsze jednak precyzując sposób, w jaki powinny być użyte, co rodzi swoiste problemy w związku z ich stosowaniem¹⁵.

4. Podsumowanie

Coraz liczniejsze przykłady „spotkań” administracji z prawem cywilnym dowodzą, że prawo cywilne jest dla administracji użytecznym narzędziem realizacji zadań. Korzystanie przez administrację z instytucji cywilnoprawnych prowadzi w nawiązywanych przez nią stosunkach prawnych do pewnych odstępstw od ich modelu.

¹³ Szerzej R. Trzaskowski, *Właściwość (natura)...*, s. 337 i n.; *idem*, *Granice swobody...*, s. 31 i n.; P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 175–182. „Nakaz respektowania podstawowych cech obligacyjnego stosunku prawnego” może być rozumiany szeroko albo wąsko jako „nakaz respektowania przez strony tych elementów określonego stosunku obligacyjnego, których pominięcie lub modyfikacja prowadzić by musiały do zniekształcenia zakładanego modelu więzi prawnej związanej z danym typem stosunku”.

¹⁴ Przykładowo – hipoteka przymusowa, której wykorzystanie w celu zabezpieczenia zobowiązań podatkowych i innych publicznoprawnych nie budzi wątpliwości. Takie wątpliwości zgłaszane są jednak w odniesieniu do poglądu dopuszczającego ochronę wierzycieli publicznoprawnych skargą pauliańską – zob. A. Nita, W. Morawski, *Wykorzystywanie skargi pauliańskiej do zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego – zagadnienia dyskusyjne*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 6, s. 15 i n.

¹⁵ Zob. art. 108 § 1 k.p.a. i art. 35a Prawa budowlanego (dalej jako pr. bud.) przewidujące możliwość zażądania od strony zabezpieczenia w związku ze stworzeniem jej warunków do wykonania decyzji nieostatecznej lub wprawdzie ostatecznej, lecz zaskarżonej do sądu, jednak bez określenia, jak długo zabezpieczenie ma pozostawać w dyspozycji organu, który je zastosował, i jakie mają być jego losy, a mianowicie kto, kiedy i na jakiej podstawie ma je przeznaczyć na zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych. Niewiele w tym zakresie wyjaśnienia odesłanie w art. 35a ust. 4 pr. bud. do odpowiedniego stosowania do kaucji przepisów kodeksu postępowania cywilnego o zabezpieczeniu roszczeń.