

(Nie)typowe formy współpracy podmiotów władzy publicznej – kontrakty w prowadzeniu polityki rozwoju

1. Wprowadzenie

Wielce Szanowny Jubilat podkreślał wielokrotnie, że prawo administracyjne jest miejscem trudnych spotkań¹. Tę refleksję naukową Profesor Jerzy Supernat odniósł także do problematyki styku prawa publicznego i prawa prywatnego, problematyki bez wątpienia stanowiącej jedno z donioślejszych zagadnień w naukach prawnych i będącej przedmiotem stałej dyskusji². Współuczestnictwo reżimów prawa stanowi wynik uwarunkowań o charakterze pozaprawnym; uwarunkowań natury społecznej i gospodarczej oraz kultury prawnej³. Według J. Zimmermanna „Rozgraniczenie prawa publicznego od prawa prywatnego nie jest sprawą poznania, a sprawą pewnej konwencji, aprobaty, uznania pewnych wartości, określonej ideologii społeczno-politycznej”⁴. Dlatego w dyskusji na temat współwystępowaniu reżimów prawa kluczowe jest uzasadnienie i adekwatność zastosowania określonej metody regulacji w stosunku do jej przedmiotu – „zawartości” i osadzenie w szerszej przestrzeni niż tylko prawnej.

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, ORCID: [0000-0002-1008-3538](https://orcid.org/0000-0002-1008-3538).

¹ Zob. m.in.: J. Supernat, *Pogranicze prawa administracyjnego na przykładzie spotkania prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2019, s. 99–112; *idem*, *Niepomijalna administracja publiczna jako miejsce spotkania prawa publicznego i prawa prywatnego w dobie transformacji prawa publicznego w Europie*, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, AUWr No. 4001, s. 273–284.

² W literaturze można wyodrębnić dwa podstawowe nurty postrzegania tego zagadnienia: o konieczności podziału i braku takiej potrzeby, o istnieniu i nieistnieniu granic wyodrębniania prawa publicznego i prawa prywatnego. Zob. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012 i cytowana tam literatura.

³ J. Jeżewski, *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego*, t. III, A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 13.

⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 55.

Ze względu na złożoność i zmieniające się stosunki społeczno-gospodarcze, prawodawca wprowadza do systemu prawnego nowe formy działania administracji publicznej, uznając je za adekwatne do wyznaczonego celu publicznego, kierując się przy tym określonym systemem wartości. Dlatego charakteryzując funkcjonowanie administracji publicznej, także w kontekście prawnych form działania, nie można pomijać aksjologicznego uzasadnienia regulacji normatywnych. Przyjęte przez ustawodawcę wartości wpływają ostatecznie na treść i sposób działania organów władzy publicznej⁵.

Odniesienie do szerszej perspektywy badawczej, jakim jest kontekst społeczno-gospodarczy, jest uzasadnione w przypadku wprowadzenia nowych obszarów aktywności władzy publicznej oraz ich powinności publicznych⁶. Za taką dziedzinę uznać należy całościowo regulowaną normatywnie sferę „prowadzenia polityki rozwoju”. Mimo upływu ponad 20 lat od przyjęcia ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷ widoczny jest brak trwałości rozwiązań w sferze prawnych form działania. Materia, jaką jest prawne ustrukturalizowanie prowadzenia polityki przez podmioty władzy wykonawczej – Radę Ministrów oraz jednostki samorządu terytorialnego – daje obraz złożonych relacji publicznoprawnych, które prawodawca określił jako: „[...] zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”⁸. Przyjęty mechanizm prowadzenia polityki przez organy władzy wykonawczej oraz charakterystyczne zachodzące pomiędzy nimi stosunki faktyczne i prawne zdeterminowane przepisami prawa ustrojowego wymuszają poszukiwanie właściwych dla tych publicznoprawnych wielopoziomowych stosunków prawnych form współdziałania⁹.

⁵ K. Strzyczkowski zaznacza, że w konstrukcji działań administracji publicznej (gospodarczej) tkwią zespoły wartości. Instytucje prawne, struktury organizacji, formy działania administracji publicznej nie są obojętne aksjologicznie – K. Strzyczkowski, *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 52.

⁶ T. Rabska, „Norma zadaniowa” w świetle publicznego prawa gospodarczego, [w:] A. Choduń, S. Czepita (red.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, Szczecin 2010, s. 666; także na temat norm zadaniowych: L. Kieres, § 23. *Podmioty pełniące funkcje administracji gospodarczej w Polsce. Rozdział IV. Ustrój i zadania administracji gospodarczej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 579.

⁷ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 324, dalej jako u.z.p.p.r.

⁸ Art. 2 u.z.p.p.r.

⁹ J. Boć wskazuje, że proponowane ujęcia prawnych form działania powinny uwzględniać wpływ, jaki na modyfikację dotychczasowych i rozwój nowych mają przekształcenia cywiliza-

Odpowiednich – oznacza uwzględniających pozycję podmiotów prowadzących politykę rozwoju, zarówno w sferze organizacyjnej, jak i funkcjonalnej.

W tak zakreślonym polu uwarunkowań ustawodawca sformułował podstawy prawne dla konsensualnego mechanizmu kształtowania stosunków publicznoprawnych. Są nimi kontrakty zawierane pomiędzy szczególnymi podmiotami – Radą Ministrów i samorządem województwa. Celem opracowania jest ustalenie, czy te prawne formy współdziałania, określane przez prawodawcę jako kontrakty, są adekwatne do stosunków i ogólnych założeń ustrojowych oraz czy służą realizacji obowiązku prowadzenia polityki rozwoju we współpracy, i to w kwalifikowanej formule – działań wzajemnie powiązanych¹⁰.

2. Problematyka form typu konsensualnego w prawie prowadzenia polityki rozwoju

Problematyka form typu konsensualnego w działalności administracji publicznej, a na tym tle dyskusja na temat determinant zmian w obrębie katalogu prawnych form działania¹¹, jest stałym przedmiotem refleksji nauki, przede wszystkim ich adekwatność do zmieniających się zadań administracji publicznej. Badania potwierdzają konieczność modyfikacji lub wypracowania nowych, doktrynalnych rozwiązań¹². Powyższe stanowi zasadniczy punkt odniesienia

cyjne, przede wszystkim zaś uwarunkowania ustrojowe i oczekiwania społeczne; J. Boć, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, s. 277–278.

¹⁰ Art. 2 u.z.p.p.r.; Koncepcja publicznoprawnych działań powiązanych przedstawiona została przez K. Kokocińską, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014, ss. 309; eadem, *Zespół wzajemnie powiązanych działań jako kwalifikowana forma współpracy podmiotów władzy wykonawczej*, [w:] A. Cudak, I.M. Szkotnicka (red.), *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, Warszawa 2018, s. 173–183.

¹¹ I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, R. 78, z. 4, s. 41–55.

¹² Tak np. A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 380; T. Rabska, *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *op. cit.*, s. 27–34; M. Stahl, *Rozdział V. Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne...*, s. 321; inaczej: K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 38.

dla diagnozowanego w doktrynie zjawiska kształtowania publicznoprawnych stosunków stanowiących wynik łączenia władztwa publicznego z konsensualnymi formami ich modelowania¹³. Dziedzinę, w której konceptualizacja katalogu niewładczych, prawnych form działania administracji publicznej jest szczególnie złożona, stanowi „prowadzenie polityki rozwoju”. Dla wyznaczania tych skomplikowanych relacji publicznoprawnych zachodzących pomiędzy Radą Ministrów a zdecentralizowanymi strukturami samorządowymi, prawodawca uznał za właściwe czynności typu konsensualnego. Są to: kontrakt terytorialny oraz kontrakt programowy.

Ze względu na ciągłe modyfikacje w zakresie instrumentów służących osiągnięciu konsensusu pomiędzy podmiotami prowadzącymi politykę rozwoju (kontrakt terytorialny zastąpił kontrakt wojewódzki, a kontrakt programowy zastępuje terytorialny), istotne jest przede wszystkim wskazanie na sposób modelowania stosunków jako instrumentów organizowania struktur i aktywności w ramach wzajemnie powiązanych działań. Analiza i umiejscowienie nowych konstrukcji prawnych działań administracji publicznej w szerszym kontekście możliwe są, jak wskazuje K. Strzyczkowski, poprzez odniesienie się do elementów/kryteriów standaryzujących prawne działania administracji. Autor zalicza do nich podstawę prawną, urząd (organizację) organu, tryb wydania, kontrolę i odpowiedzialność prawną za wydany akt¹⁴, uzupełniając katalog za K. Kiczka o przyjęty system wartości¹⁵ i specyfikę przedmiotu regulacji¹⁶. W ramach tak

¹³ K. Kokocińska, *Problems of civil law forms of administration activity from the point of view of a representative of the science of public law*, [w:] R. Szczepaniak, A. Mickiewicz (red.), *Constitutional Barriers to the Applicability of Private Law in the Public Sector: A Comparative Study with Particular Emphasis on Polish and German Law*, „University Law Books” 2020, nr 12, s. 141–203 i cytowana tam literatura.

¹⁴ K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 39. Autor odwołuje się tu do niemieckiej koncepcji prawa administracyjnego gospodarczego jako porządkującego zadania. Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Grundlagen Und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Berlin, Heidelberg, New York 1998, s. 251.

¹⁵ K. Strzyczkowski wskazuje: „Działania administracji orientowane są przez określone, swoiste dla administracji, wzorce racjonalności, jaki są: kierowanie się dobrem wspólnym, zasada efektywności, gospodarności, celowości, legalności, przejrzystości. Działania organów administracji orientowane są jednakże także przez zasady o charakterze ogólnoustrojowym; zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada proporcjonalności, zasada państwa sprawiedliwości społecznej – K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 54; zob. także: K. Kokocińska, *Funkcjonalność i dysfunkcjonalność przepisów publicznego prawa gospodarczego z perspektywy kryterium wartości (zagadnienia ogólne)*, [w:] M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk (red.), *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2018; L. Kieres, *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, R. 76, z. 2, s. 193; postanowienia TK z dnia 23 lutego 2005 r., TS 35/04, OTK ZU 2005, nr 1/B, poz. 26.

¹⁶ K. Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Wrocław 2006, s. 79 i n.

krótkiego opracowania nie jest możliwa pełna formalnoprawna analiza kontraktów, dlatego (w związku z postawionym celem badań) analiza ograniczona zostanie do wskazania kluczowych elementów w świetle u.z.p.p.r. stanowiącej ramy ich ukształtowania ze szczególnym uwzględnieniem relacji pomiędzy stronami stosunku typu konsensualnego.

W sprawie charakteru prawnego wprowadzonego przez prawodawcę w 2000 r. pierwszego typu kontraktu – kontraktu wojewódzkiego¹⁷ – można odnotować liczne wypowiedzi przedstawicieli doktryny. Trzeba przy tym podkreślić brak zgodności w przedmiocie jego kwalifikacji. Kontrakt wojewódzki uznany został za szczególny typ umowy publicznoprawnej, o czym przesądzać miał: przedmiot uregulowania (wykonywanie zadań administracji publicznej z zakresu rozwoju, wynikające nie tylko z regulacji ustawowych, lecz także z aktów programowania), a także, co podkreślała T. Rabska, specyfika stron – podmiotów władzy publicznej: Rady Ministrów oraz samorządu województwa. Także tryb wszczęcia i prowadzenia postępowania związanego z zawarciem kontraktu zawiera szereg elementów typowych dla postępowania administracyjnego¹⁸. Szczególną uwagę poświęcano systemowi kontroli realizacji kontraktu oraz nadzorowi jego wykonania, które to elementy także mają świadczyć o jego publicznoprawnym charakterze. J. Lemańska stwierdza: „W przypadku kontraktu wojewódzkiego przedmiot umowy jest tak silnie związany z administracją, iż nie mógłby funkcjonować poza nią”¹⁹. Podobnie przyjmują M. Ofiarska, M. Giełda i W. Kisiel, podkreślając, że ani podmiot, ani przedmiot, ani tryb rozstrzygania sporów nie wskazują na cywilnoprawny charakter kontraktu. B. Dolnicki, odnosząc się krytycznie do uznania kontraktu za umowę cywilnoprawną (stanowisko to reprezentuje R. Cybulska), wskazuje na niemożliwość stosowania w stosunku do kontraktu swobody kształtowania umów ze względu na nierównorzędność podmiotów tego stosunku (podkreśla dominującą rolę strony rządowej) widoczną nie tylko w trakcie zawierania kontraktu, ale także w zakresie odpowiedzialności z niego wynikającej. Ostatecznie, dostrzegając problem prawnej kwalifikacji, kontrakt wojewódzki określony został jako nowa kategoria prawna, której nie można zaliczyć do klasycznych umów publicznych. Przyjęto, że mamy do czynienia z nową, dwustronną, samodzielną formą działa-

¹⁷ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o wspieraniu rozwoju regionalnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 48, poz. 550.

¹⁸ T. Rabska, *Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych*, [w:] I. Niżnik-Dobosz et al. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 601–612.

¹⁹ J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 236.

nia administracji²⁰ bądź szczególną postacią umowy o nieustalonym charakterze regulowaną prawem administracyjnym, dla realizacji potrzeb specjalnych²¹.

Próbując odnieść powyższe do dwóch nowych typów kontraktów – terytorialnego i programowego – zwrócić należy uwagę na kilka istotnych, różnicujących je cech.

Ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu w miejsce kontraktu wojewódzkiego kontraktu terytorialnego²², który zgodnie z definicją legalną oznacza umowę określającą cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa, oraz sposób ich koordynacji i warunki realizacji, a także dofinansowanie opracowywanych przez zarząd województwa programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności na lata 2014–2020²³. Zarówno elementy, jak i zakres kontraktu terytorialnego zawieranego pomiędzy ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego oraz właściwym zarządem województwa (stronami kontraktu są odpowiednio Rada Ministrów i samorząd województwa) określa u.z.p.p.r.²⁴ Obejmuje on ustalenie, w ramach wspólnych dla stron kontraktu, zadań, celów i przedsięwzięć o znaczeniu priorytetowym z punktu widzenia rozwoju danego terytorium (województwa) oraz sposób ich realizacji i finansowania, zasad dofinansowania opracowanego i przyjętego przez zarząd województwa programu operacyjnego o zasięgu regionalnym. Ze względu na charakter stron kontraktu – samodzielnych podmiotów władzy wykonawczej – konstrukcja procedowania treści kontraktu terytorialnego zapewnić powinna równorzędność i samodzielność negocjujących stron. Ustawodawca wprowadził dwustopniowy model kształtowania relacji publicznoprawnych, bowiem zawarcie umowy poprzedzają czynności z zakresu prawa publicznego, które

²⁰ M. Giełda, *Charakter prawny kontraktu wojewódzkiego*, [w:] K. Nowacki, R. Rusano (red.), *Prawne problemy regionalizacji w Europie (Legal problems of regionalisation in Europe)*, Wrocław 2008, s. 257–274; eadem, *Czy kontrakt wojewódzki jest porozumieniem administracyjnym?*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 167–175; B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej – zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja...*; J. Wyporska, J.P. Tarno, *Kontrakt wojewódzki*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 349 i n.; K. Kokocińska, *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *op. cit.*, s. 165–168; R. Cybulska, *Kontrakt wojewódzki. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.

²¹ Za: J. Boć, *op. cit.*, s. 274.

²² K. Kokocińska, *Kontrakt terytorialny – instrument współpracy podmiotów prowadzących politykę rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, R. 79, z. 3, s. 150–160.

²³ Art. 5 pkt 4c u.z.p.p.r.

²⁴ Art. 14o ust. 4 u.z.p.p.r.

służą ustaleniu stanowiska co do zakresu i treści kontraktu. Czynności te prowadzone są odrębnie przez władze centralne i władze samorządowe, przy czym ustawodawca zapewnił w toku przygotowania stanowiska udział (w dialogu) zainteresowanych podmiotów, w tym jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się na terenie województwa objętego kontraktem terytorialnym. Wypracowane stanowiska stanowią podstawę podjęcia negocjacji projektu kontraktu terytorialnego, a ustalone wspólnie jego warunki zatwierdzają odpowiednio Rada Ministrów w drodze uchwały oraz zarząd województwa. Uchwały stron kontraktu stanowią podstawę zawarcia kontraktu terytorialnego.

Nowelizacją u.z.p.p.r. kontakt terytorialny zastąpiony został kontraktem programowym i definiowany jest jako umowa określająca kierunki i warunki dofinansowania programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanego przez zarząd województwa, w tym przedsięwzięcia priorytetowe realizowane w tym programie²⁵. Tak zakreślone pole regulacji kontraktu wskazuje, że jest mu zakresowo bliżej do kontraktu wojewódzkiego. Zgodnie z art. 14ra u.z.p.p.r. kontrakt programowy określa w szczególności maksymalną kwotę dofinansowania programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanego przez zarząd województwa, środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych lub z budżetu państwa, oraz minimalną kwotę dofinansowania ze źródeł krajowych, kierunki i warunki wsparcia realizowanego w ramach programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanego przez zarząd województwa, oraz przedsięwzięcia priorytetowe, warunki przekazywania i rozliczania środków, sposób wykonywania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego kontroli i monitoringu kontraktu programowego, zakres odpowiedzialności finansowej stron kontraktu programowego, a także warunki jego zmiany i rozwiązania. Aktualnie kontrakt programowy stanowi podstawę do negocjacji z Komisją Europejską programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanego przez zarząd województwa. Dotychczas stosowany kontrakt terytorialny miał charakter wdrożeniowy i służył realizacji wynegocjowanego wcześniej regionalnego programu operacyjnego. Rola kontraktu programowego uległa zmianie, stanowi on nie tylko element wdrażania, ale także systemu planowania krajowej polityki rozwoju oraz odnosi się do strategii rozwoju i programowania w polityce spójności. Ustawa określa procedurę zawierania kontraktu, która na tle dotychczas obowiązujących rozwiązań wymaga krótkiego komentarza. Po pierwsze brak jest odwołania w tym zakresie do innych przepisów proceduralnych, co oznacza, że procedurę tę na-

²⁵ Art. 5 pkt 4d u.z.p.p.r.

leży traktować jako szczególną, a zatem kreującą szczególny akt współpracy, stanowiący wynik negocjacji. Po drugie inicjatywa podjęcia negocjacji treści kontraktu programowego przypisana została stronie rządowej. Uwzględniając przedmiot kontraktu, jakim jest finansowanie zadań z zakresu rozwoju regionalnego, Rada Ministrów (reprezentowana przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, który przygotowuje, negocjuje oraz zawiera, a także koordynuje wykonanie kontraktu programowego) decyduje o kierunkach rozwoju na poziomie regionów. Treścią kontraktu jest bowiem ostatecznie ustalenie zasad finansowania tych zadań ze środków unijnych i krajowych, zadań, których realizacja powinna wynikać przede wszystkim z polityki rozwoju regionalnego prowadzonej przez samorząd regionalny (określonych w strategii rozwoju województwa). To ograniczenie wpływu samorządu województwa jako podmiotu prowadzącego politykę rozwoju na treść proponowanych rozstrzygnięć należy rozpatrywać w szerszej perspektywie. Prowadzenie polityk rozwoju ma silny kontekst ustrojowy. Zarówno u.z.p.p.r. wskazująca wśród zobowiązanych do realizacji powinności publicznej Radę Ministrów oraz jednostki samorządu terytorialnego, jak i ustawa o samorządzie województwa²⁶ określają, że zadania z zakresu rozwoju regionalnego wykonuje samorząd województwa, podkreślają rolę samorządów regionalnych oraz ich status ustrojowy. Nowelizacja ustawy różnicuje pozycję podmiotów prowadzących politykę rozwoju, wskazując na tendencje zmierzające do ograniczania zakresu współdziałania samorządu województwa na etapie ustalania treści kontraktu programowego, który z punktu widzenia rozwoju regionu ma kluczowe znaczenie.

3. Wnioski

Ogólna charakterystyka kontraktów nie uprawnia do wyciągnięcia ostatecznych wniosków i jednoznacznego ustalenia charakteru prawnego nietypowych, choć w obszarze polityki rozwoju stosowanych od lat, form współpracy. Celem artykułu było przede wszystkim zwrócenie uwagi na kluczowy kontekst – kontekst ustrojowy – i osadzenie w nim form współpracy.

Analiza wskazuje na brak trwałości rozwiązań prawnych wynikających z licznych modyfikacji funkcjonujących w sferze polityki rozwoju konsensualnych form współdziałania, potwierdzając, że nadal nie wypracowano ostatecznej, spójnej koncepcji. Przyjęta ustawowa konstrukcja kontraktu terytorialnego (wcześniej kontraktu wojewódzkiego), a aktualnie kontraktu pro-

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 566.

gramowego, nie pozwala na jednoznaczną prawną kwalifikację, pozostawiając je poza ramami powszechnie stosowanych katalogów prawnych form działania. Jednak uwzględniając specyfikę stron kontraktu – podmioty władzy wykonawczej, przedmiot, a także tryb wszczęcia i prowadzenia postępowania związanego z jego zawarciem – kontrakty te traktować należy jako szczególnego rodzaju umowy w sferze prawa publicznego. Istotne jest, że prawodawca zdecydował się na określenie relacji publicznoprawnych w formie umowy, wprowadzając szczegółową podstawę prawną, dopuszczalną do stosowania wyłącznie w sferze zadań związanych z prowadzeniem polityki rozwoju. Jest to niewładcza, dwustronna czynność z zakresu prawa publicznego, dokonywana przez szczególną kategorię podmiotów władzy publicznej, która dochodzi do skutku w wyniku złożenia oświadczeń tych podmiotów w procedurze negocjacji. Posługiwanie się kontraktem na płaszczyźnie rozwiązań publicznoprawnych w tym właśnie kluczowym z punktu widzenia funkcjonowania państwa obszarze zdaniem prawodawcy zapewnia realizację zadań we współpracy i wzajemnym powiązaniu. Wprowadzone rozwiązania wskazują na istotną zmianę w obrębie sposobu regulacji stosunków publicznoprawnych pomiędzy podmiotami władzy wykonawczej.