

Kilka refleksji nad porozumieniem jako miejscem spotkań organów administracji w wykonywaniu ich zadań publicznych

Wstęp

Niezrównany Autor jedyne w swoim rodzaju słownika polsko-angielskiego terminów z zakresu administracji i prawa administracyjnego poświęcił terminowi „porozumienie” aż 53 hasła, co jest dowodem Jego uwagi dla tej szczególnej formy działania administracji publicznej¹. Pomijając jednak co najmniej cztery z nich, które albo mają wyraźny kontekst polityczny (nazwy: jednej partii, dwóch historycznych porozumień z okresu państwa socjalistycznego), albo entomologiczny i jako takie nie są przedmiotem prowadzonych tu rozważań, należy stwierdzić, że nie dostrzegł w nich proponowanego przez Redaktorów Księgi Jubileuszowej kontekstu znaczeniowego administracji jako miejsca spotkania. Nie jest to jednak w żadnym przypadku przeoczenie czy też zaniechanie, a raczej wynik stanu doktryny w zakresie badań nad tą formą działania.

Przed laty opublikowałem artykuł poświęcony problematyce porozumień, zwracając w nim uwagę na zasadniczy brak w doktrynie poświęconego mu wyłącznie opracowania monograficznego – nie licząc monografii Z. Cieślaka z okresu funkcjonowania scentralizowanej i zhierarchizowanej administracji państwowej² – uzupełniany przyczynkarskimi artykułami publikowanymi w czasopismach nie tylko naukowych³. Odmienność przyczyn podejmowania

* Prof. dr. hab., prof. w Wyższej Szkole Bankowej Uniwersytetu Merito we Wrocławiu, ORCID: [0000-0001-6441-6126](https://orcid.org/0000-0001-6441-6126).

¹ Mowa oczywiście o publikacji J. Supernata, *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski. Krótki słownik terminów środowiska administratywistów*, Wrocław 2022, s. 430–431.

² Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985. Niedawna monografia K. Wnorowskiego, *Międzynarodowe porozumienia samorządu terytorialnego w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2024, niewiele wnosi do staniu doktryny, bowiem nie poświęcono w niej w ogóle uwagi zagadnieniom teoretycznym samej konstrukcji instytucji porozumienia, choć zapewne cenne są rozważania nad charakterem prawnym porozumienia w aspekcie prawnomiędzynarodowym (rozdz. 3.4).

³ J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 20–38.

tego tematu badawczego obfitowała w różnorodność tematyczną poruszanych w nich aspektów, co w efekcie prowadzi do niejednorodności nie tylko samych poglądów autorów, ale też braku jednolitości stanowiska doktryny wobec tej formy działania. To właśnie skłoniło mnie do podsumowania ich w tytule mojego artykułu jako „nieporozumienia”.

Czy w tym stanie rzeczy można udowodnić tytułową tezę niniejszej publikacji, że porozumienie administracyjne jest miejscem spotkania organów administracji publicznej, a nawet szerzej miejscem spotkania tych organów z administrowanymi? Próba taka zostanie przeprowadzona w niej z pełnym przekonaniem o jej słuszności, co więcej, o faktycznej wartości porozumienia jako formy współdziałania tych organów.

1. Geneza i ewolucja porozumienia jako formy działania administracji

Współcześnie powszechnie stosowane porozumienie administracyjne na tle historii administracji i prawa administracyjnego pojawiło się stosunkowo niedawno. Jeszcze w okresie międzywojennym doktrynie nie było znane, a i w pierwszej dekadzie powojennej brak przykładów wypowiedzi doktrynalnych przewidujących jego stosowanie. O ile jednak brak ten dla lat przedwojennych jest co najmniej oczywisty z racji pojmowania administracji jako władzy wykonawczej, która posługuje się niemal wyłącznie władczymi formami działania, o tyle w warunkach wykształcania się nowego ustroju, który ideologicznie miał jawić się jako państwo ludowe ze znaczącą rolą obywatela, dalsze przywiązanie do form władczych dowodzić może jedynie pozorności tych założeń i rzeczywistej dominacji władzy nad owym obywatelem.

Dopiero na przełomie lat 50. i 60. XX w. w doktrynie polskiej za sprawą badań J. Starościała nad prawnymi formami działania administracji⁴ zaczyna się dostrzegać rolę działań niewładczych⁵ i redefinicji samego pojęcia formy działania. Jak sam J. Starościał podkreślał: „Koncepcja współdziałania organów

⁴ Ich pierwszym wynikiem była przełomowa monografia J. Starościała, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1958.

⁵ Przede wszystkim za sprawą wrocławskiej szkoły administratywistycznej, a zwłaszcza badań T. Kuty z jego rozprawą doktorską i publikacją *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A” 1963, nr 90. Szerzej na ten temat J. Korczak, *Koncepcja działań niewładczych Profesora Tadeusza Kuty. Z dorobku wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 157–172.

administracyjnych i instytucji państwowych na zasadach nazwanych później porozumieniem administracyjnym zrodziła się w praktyce z potrzeb tej praktyki”, co początkowo skłaniało autora do ogólnie zarysowanej koncepcji umowy administracyjnej, a dopiero później wyraźnego użycia terminu „porozumienie administracyjne” i zamieszczenia go w proponowanej klasyfikacji prawnych form działania administracji⁶.

Prawdziwy rozkwit porozumień administracyjnych nastąpił jednak dopiero po transformacji ustrojowej i restytucji samorządu terytorialnego, kiedy w ustawodawstwie pojawił się po raz pierwszy przepis wskazujący na porozumienie jako formę współdziałania gmin oraz przekazywania gminom zadań powierzanych przez organy administracji rządowej⁷. W ślad za praktyką zawierania takich porozumień międzygminnych nastąpił wyraźny wzrost liczby publikacji poświęconych temu zagadnieniu, do czego też bez wątpienia przysłużyła się reforma z 1998 r., która wzbogaciła dotychczasowe porozumienia horyzontalne o wertykalne o charakterze hybrydowym zawierane między województwami samorządowymi a powiatami i gminami oraz powiatami i gminami⁸.

2. Porozumienie jako forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego – spotkanie dwóch organów z tego samego sektora ustrojowego

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego ma długą tradycję, bowiem pierwsze formy prawne – związki gmin – pojawiły się już w XIX w. w ówczesnych Prusach, a w II Rzeczypospolitej były także stosowane dosyć powszechnie

⁶ Ostatecznie nastąpiło to dopiero w 1967 r. w monografii J. Starościaka, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1967, s. 73–78, a wyróżnienie tej formy działania administracji w podręczniku akademickim *idem*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.

⁷ Mowa oczywiście odpowiednio o art. 74 i art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95) – obecnie o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609).

⁸ Szerzej o ewolucji porozumienia jako formy działania oraz kontekście ustrojowym zob. J. Korczak, *O nieporozumieniach...*, s. 20–24. Zob. odpowiednio art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 565) i art. 4 ust. 5 oraz art. 73 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107). Po 2017 r. doszła też możliwość zawierania porozumień ze związkiem metropolitalnym w województwie śląskim – zob. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, s. 279–280, Tabela 38. *Porozumienia z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, ich związków oraz związku metropolitalnego w województwie śląskim znajdujące umocowanie w przepisach samorządowych ustaw ustrojowych i ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim*.

jako związki komunalne⁹. W doktrynie niemieckiej podkreślano „Die Gemeinden der Gegenwart führen kein isoliertes Dasein mehr”¹⁰, do czego też nawiązuje słynna wypowiedź J. Bocia o „samotności gminy”, którą przełamuje jedynie możliwość współdziałania, bowiem przy jej braku gminy byłyby wręcz „osobne”¹¹, i co znalazło swoją normatywną realizację w art. 10 ust. 1 EKSL, zgodnie z którym społeczności lokalne, wykonując swoje uprawnienia, mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi w celu realizacji zadań stanowiących przedmiot ich wspólnego zainteresowania¹². Jak już jednak wspomniano, współdziałanie w formie porozumień początkowo międzygminnych, potem także powiatów i województw w układach horyzontalnych oraz w układach wertykalnych, to w przypadku Polski doświadczenia minionych ponad zaledwie 30 lat¹³.

Powszechnie przyjmuje się, że cechą porozumienia w odróżnieniu od związków, które mogą być obowiązkowe¹⁴, jest wyłącznie forma dobrowolna, jako że w żadnym przypadku przepisy prawa nie mogą zobowiązać stron porozumienia do jego zawarcia. Na uwagę zasługuje też i to, że związki mogą skupiać praktycznie nieograniczoną liczbę jednostek samorządu terytorialnego, podczas gdy porozumienia są z reguły dwustronne, bo też trudno sobie wyobrazić porozumienie wielostronne¹⁵. W doktrynie podkreśla się, że w odróżnieniu od

⁹ Najwcześniej związki specjalne pojawiają się w Anglii na mocy uchwały parlamentu z 1819 r. jako dobrowolne, ale już *Poor Law Unions* z 1834 r. wprowadziła związki obligatoryjne. Szerzej na ten temat A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2, s. 86–103.

¹⁰ H. Pagenkopf, *Kommunalrecht. Bd. I*, Köln 1975, s. 184.

¹¹ J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 45–46.

¹² Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.). Ranga tego przepisu była na tyle znacząca, że w art. 12 ust. 1 EKSL został on zaliczony do katalogu wiążących ustępów zawartych w części I Karty. W przepisie podkreślono, że uprawnienie to może być wykonywane wyłącznie w granicach określonych prawem, co w przypadku Polski nastąpiło w art. 172 Konstytucji RP potwierdzającym prawo do zrzeszania się i współpracy jednostek samorządu terytorialnego z odesłaniem do ustawowych regulacji zasad korzystania z tego uprawnienia.

¹³ Rozbudowaną typologię porozumień z udziałem jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzono [w:] J. Korczak, *O nieporozumieniach...*, s. 33–38. Zwrócić należy przy tym uwagę, że w przypadku porozumień wertykalnych przyjęta w Preambule Konstytucji RP zasada pomocniczości wyklucza przekazywanie zadania przez gminę powiatowi czy województwu, czy też przez powiat województwu, co potwierdza m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2008 r., II SA/Gl 174/08, Lex nr 506795 w tezie: „Gmina nie może powierzyć wykonywania takich zadań ani powiatowi, ani województwu”, jednak praktyka samorządowa dostarcza takich przykładów, o czym J. Korczak, *O nieporozumieniach...*, s. 36 przyp. 106 i 107.

¹⁴ Zob. art. 64 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁵ W doktrynie niemieckiej, do której odwołujemy się najczęściej z uwagi na najdłuższy w Europie okres jej kształtowania się, ale też dostrzegalne w polskim ustroju samorządowym

związków porozumienia nie są formą instytucjonalną – nie powstaje w wyniku ich zawarcia żaden podmiot¹⁶ – a wyłącznie funkcjonalną, bowiem zadanie wykonuje ta strona porozumienia, na rzecz której nastąpiło powierzenie wykonania, zarazem jednak, o ile członkowie związku wykazują co najmniej zbliżony do siebie stopień zaangażowania we wspólne wykonanie zadania, o tyle strona powierzająca wykonanie zajmuje pozycję raczej pasywną względem strony wykonującej zadania na jej rzecz¹⁷. Za zawarciem porozumienia przemawiają zatem względy racjonalne, w tym dążenie do podniesienia sprawności działania w zakresie wykonania zadania objętego porozumieniem¹⁸.

Mimo akcentowanej dobrowolności w sposób jednoznaczny przyjęto w doktrynie wspieranej orzecznictwem, że porozumień nie można łączyć z umowami cywilnoprawnymi¹⁹, bowiem „Treść porozumienia ma charakter ustrojowy (organizacyjny)”²⁰ i tym samym wyłącznie administracyjnoprawny, a zatem „nie jest umową cywilnoprawną, zbliżoną do umowy o świadczenie usług czy umowy zlecenia [...] nie rodzi praw i obowiązków o charakterze cywilnym”²¹ ani z umowami administracyjnymi²². Można przyjąć, że ewolucyjnie wykrystalizowała się konstrukcja, w myśl której porozumienie jednostek samorządu terytorialnego jest publicznoprawną formą działania o charakterze niewładczym podejmowaną dla wykonania zadań publicznych stron-uczestników porozumienia, dokonywaną w formie czynności prawnej o charakterze dwu-

korzenie niemieckie, sprawa dwu- i wielostronności porozumień nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta. Choć przeważa pogląd o bilateralności, to Scholler i Broß twierdzą, że porozumienie jako forma równorzędna związkom, z zachowaniem swoistości z uwagi na sposób współdziałania, nie może być ograniczone wyłącznie do relacji dwóch gmin. Zob. H. Scholler, S. Broß, *Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, Kahrlsruhe 1979, s. 38. Zob. teza 6 wyroku NSA w Lublinie z dnia 27 września 1994 r., SA/Lu 1906/94, Lex nr 1688471; podobnie wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2020 r., IV SA/Wa 2476/19, Lex nr 3038192 i wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 czerwca 2020 r., II SA/Ke 427/20, Lex nr 3039344.

¹⁶ Niestety praktyka legislacyjna obfituje w błędy polegające na traktowaniu porozumienia jako podmiotu – zob. J. Korczak, *O nieporozumieniach...*, s. 26–27.

¹⁷ Zob. P. Lisowski, *Kluczowe uwarunkowania i ustalenia terminologiczno-pojęciowe*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 644–645.

¹⁸ Taki pogląd sformułowała m.in. B. Jaworska-Dębska, *Porozumienia komunalne a sprawność działania administracji samorządowej*, [w:] E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej*, Rzeszów 2002, s. 197–214; zdaniem P. Lisowskiego, *op. cit.*, s. 643–644 „Współdziałanie j.s.t. służy w szczególności zwiększeniu efektywności wykonywania zadań publicznych [...]”.

¹⁹ WSA w Krakowie w wyroku z dnia 6 marca 2014 r., I SA/Kr 60/14, Lex nr 1442987, stwierdził w tezie 2: „Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że porozumienie zawarte na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.g. ma charakter umowy cywilnoprawnej”.

²⁰ Zob. wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 5 grudnia 1995 r., SA/Rz 1109/95, Lex nr 24712.

²¹ Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 listopada 2017 r., I SA/Lu 836/17, Lex nr 242770.

²² Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 460.

stronnym, która jest aktem prawnym²³. Toteż należy mieć na uwadze wymogi formalno- i proceduralnoprawne. Przede wszystkim do zawarcia porozumienia z udziałem organów jednostek samorządu terytorialnego konieczne jest podjęcie uchwały przez organ stanowiący tej jednostki wyrażające zgodę na powierzenie lub przyjęcie powierzonych zadań do wykonania²⁴, a dopiero następnie zawarcie porozumienia przez organ wykonawczy reprezentujący tę jednostkę²⁵. Zawarte porozumienie wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym²⁶, choć w orzecznictwie i doktrynie trwa nierozstrzygnięty spór o skutek samego ogłoszenia²⁷, tak jak spór o kwalifikację normatywną samego porozumienia²⁸.

Zawarcie porozumienia to nie tylko finalne spotkanie piastunów organów wykonawczych celem jego podpisania, poprzedzone symbolicznym spotkaniem obu organów stanowiących podejmujących jednobrzmiące uchwały w sprawie zgody na jego zawarcie (raczej wątpliwa jest zgodność czasowa, a i trudno sobie wyobrazić odbycie wspólnej sesji, choć nie jest to zupełnie niemożliwe ani prawnie, ani faktycznie), a najszerzej rzecz ujmując, spotkanie dwóch wspólnot

²³ Taką kwalifikację zawarcia porozumienia przyjął jeszcze Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 114 w odmiennych warunkach ustrojowych, ale stanowisko to jest powszechnie akceptowane w orzecznictwie i doktrynie.

²⁴ Zob. art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 8a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 8 i 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie województwa. Dlatego też zwracałem uwagę na to, że porozumienie nie może być formą dorozumianą, a wyłącznie wskazaną przepisem prawa – zob. J. Korczak, *O nieporozumieniach...*, s. 32.

²⁵ Co wynika z przepisów art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, art. 34 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 43 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

²⁶ Co wynika z przepisów art. 13 pkt 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawa (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190), a także art. 8 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa.

²⁷ Najczęściej przywoływany jest wyrok SO w Gdańsku z dnia 31 maja 2011 r., III Ca 1365/10, Lex nr 17113754, z tezą „brak ogłoszenia [...] nie wpływa na wejście w życie. Ewentualna publikacja tego porozumienia miałaby charakter informacyjny”, choć dyskusyjna jest już sama kwestia właściwości sądu powszechnego do orzekania w zakresie kognicji sądu administracyjnego, do której bez wątpienia należy kwalifikacja aktów prawa jako aktów prawa miejscowego, a w konsekwencji orzekanie o obowiązku ogłaszania aktu prawnego i skutkach prawnych jego zaniechania.

²⁸ Jak zauważał P. Dobosz, *Komentarz do art. 8*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, pkt 12: „gdy jego [porozumienia – JK] przedmiotem jest przeniesienie, w drodze powierzenia, kompetencji orzeczniczych, czyli uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych, nabiera charakteru niesamoistnej podstawy prawnej do wydawania na etapie konkretyzacji prawa, innych aktów o charakterze konkretno-indywidualnym, w tym także decyzji administracyjnych, które są charakterystyczne dla sfery zewnętrznych działań administracji publicznej”. Jak pisał K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 5* [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2005, pkt 10: „Porozumienie bowiem kształtuje nie tylko właściwość organów administracji, ale nakłada obowiązki na podmioty znajdujące się na zewnątrz administracji”.

samorządowych. Należy uzmysłowić sobie konieczność podjęcia działań organizujących, poprzedzających te sformalizowane etapy zawarcia porozumienia, dzięki którym zidentyfikowana potrzeba powierzenia wykonania zadania innej jednostce spotyka pozytywną odpowiedź jednostki gotowej do przejścia owego wykonania. Zatem najpierw odbywają się negocjacje między obu jednostkami co do samej decyzji o powierzeniu i przejęciu, a następnie co do warunków realizacji porozumienia, ujętych następnie w poszczególnych jednostkach redakcyjnych tekstu porozumienia²⁹.

Spotkanie następuje co prawda w obszarze tego samego sektora zdecentralizowanej administracji publicznej, ale nie oznacza to zupełnej tożsamości jego jednostek i ich zadań. Tu ujawnia się istota rozróżnienia porozumień horyzontalnych i wertykalnych. Horyzontalne, w swej istocie homogeniczne, dotyczą odpowiednio gmin, powiatów i województw, co powoduje, że nie ulega zmianie właściwość rzeczowa jednostki przejmującej wykonanie, a jedynie właściwość miejscowa organów tych jednostek, co ma szczególne znaczenie w przypadku powierzenia prowadzenia postępowania administracyjnego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej³⁰. Nie powoduje to wbrew pozorom monotonii tych spotkań, bo co prawda bardziej logiczne wydają się przypadki porozumień sąsiedzkich, a nawet są w niektórych obszarach zadań wręcz jedynymi³¹, jakie moż-

²⁹ Procedurę tę można oprzeć posiłkowo na propozycji dotyczącej utworzenia związku jednostek samorządu terytorialnego – zob. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *op. cit.*, s. 356–357, Tabela 29. *Procedura utworzenia związku międzygminnego* i Tabela 30. *Procedura utworzenia związku powiatów*.

³⁰ Wyjątkiem nie jest przypadek gminy i miasta na prawach powiatu, skoro co prawda jest ono gminą, ale o szczególnym statusie prawnym polegającym na wykonywaniu zadań powiatu przez jej organy, które pełnią w tym przypadku równoległe funkcje organów powiatu, o czym stanowi art. 92 ustawy o samorządzie powiatowym, bowiem z oczywistych (geograficznych) powodów nie może dojść w trybie art. 4 ust. 5 tej ustawy do powierzenia gminie sąsiedniej zadań powiatowych tego miasta.

³¹ Przykładem mogą być porozumienia zawierane ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. b, pkt 3 lit. b, pkt 4b lit. b, pkt 5 lit. b ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 2778) przez odpowiednio wyłącznie te gminy, powiaty, związek metropolitalny lub województwo, które ze sobą graniczą, czego przykładem może być uchwała Nr LXII/1301/23 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie zawarcia porozumienia z Województwem Lubuskim dotyczącego powierzenia i przejęcia części zadania w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego, ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnych w wojewódzkich przewozach pasażerskich (<https://bip.dolnyslask.pl/a,132177,uchwala-w-sprawie-zawarcia-porozumienia-z-wojewodztwem-lubuskim-dotyczacego-powierzenia-i-przyjecia.html>) [dostęp: 25.05.2024]. Szczególnego przykładu dostarczają przepisy ustawy o samorządzie powiatowym w odniesieniu do zadania z art. 4 ust. 2 związanego z zapewnieniem wykonywania zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, jako że starosta powiatu i prezydent miasta na prawach powiatu

na zawrzeć, ale poza nimi przepisy nie ograniczają doboru partnerów według kryteriów geograficznego położenia³².

Inaczej rzecz się ma w przypadku porozumienia wertykalnego – w swej istocie hybrydowego z uwagi na powierzanie zadań wojewódzkich powiatom lub gminom i zadań powiatowych gminom, co prowadzi do podwójnej zmiany właściwości – i rzeczowej, i miejscowej. Tu dobór par jest ograniczony ustawowo wyłącznie do powiatów i gmin z obszaru województwa zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, i choć co prawda z treści art. 4 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym owo ograniczenie terytorialne *explicite* nie wynika, to jednak zasada racjonalnego ustawodawcy wywodzona z art. 2 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że gminą zainteresowaną przekazaniem zadań powiatu może być wyłącznie gmina z jego obszaru.

3. Porozumienie jako forma powierzenia zadań z zakresu administracji rządowej jednostkom samorządu terytorialnego – spotkanie dwóch organów z różnych sektorów ustrojowych

Doktryna niemal od początku budowy ustroju opartego na decentralizacji administracji publicznej podkreślała znaczenie współdziałania organów należących zwłaszcza do dwóch najbardziej sobie przeciwstawianych sektorów – rządowego i samorządu terytorialnego. Pogląd ten zyskał na znaczeniu po przyjęciu Konstytucji RP, która w Preambule wprowadziła zasadę współdziałania władz, co M. Wyrzykowski uznał za jeden z fundamentów demokratycznego państwa, zasadę korespondującą z afirmującym wartości dialogu, negocjacji, porozumienia i kompromisu charakterem Konstytucji³³.

Wydaje się, że szczególnie ta wypowiedź doktrynalna odpowiada najtrafniej na pytanie postawione we wstępie tego rozdziału. Mimo bowiem odmienności ustrojowej, ale też odmienności funkcji wyznaczonych przez ustrojodawcę i ustawodawcę zwykłego dla obu tych sektorów, a wreszcie – o czym nie można

graniczających ze sobą mogą w drodze porozumienia przekazywać sobie nawzajem ich prowadzenie lub ustalać współprowadzenie.

³² Jako przykład może posłużyć uchwała Nr XLVIII/650/05 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2005 r. w sprawie powierzenia Województwu Zachodniopomorskiemu prowadzenia Wspólnego Sekretariatu Technicznego w ramach Porozumienia Międzyregionalnego na rzecz utworzenia Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego (www.sejmik.dolnyslask.pl/index.php?a=6&id=1925) [dostęp: 25.05.2024].

³³ M. Wyrzykowski, *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, [w:] Garlicki L. (red.), *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 223–226.

zapominać – wyznaczeniu niektórym organom administracji rządowej funkcji organów sprawujących w imieniu państwa nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego³⁴, jednostki samorządu terytorialnego mogą i powinny współdziałać z nimi tak jak z innymi organami władzy. Dobrowolność pozostaje nadal cechą porozumień samorządowych zawieranych z organami administracji rządowej, co odróżnia istotnie przekazywane w ich drodze zadania od kategorii zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, których wykonywanie wynika z ustaw i jako takie jest obowiązkowe³⁵. Należy jednak zauważyć, że gdy stroną porozumienia jest wojewoda, to obok jego funkcji organu nadzoru pojawi się funkcja organu kontroli nad wykonywaniem tych zadań (podobnie jak zadań zleconych) na mocy art. 3 ust. 2 ustawy o wojewodzie³⁶, co ulega jeszcze większemu wzmocnieniu, gdy w drodze porozumienia wojewoda na mocy art. 20 tej ustawy powierzy organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego położonej na obszarze województwa prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości, jako że wówczas organ ten działa nie w imieniu i na odpowiedzialność swojej jednostki samorządowej, ale w imieniu wojewody³⁷.

Istota tego typu porozumień jest jednak odmienna od klasyfikacji stosowanych w obrębie sektora administracji zdecentralizowanej. Bez wątpienia wertykalność jest cechą dla porozumień zawieranych przez organy centralne ze wszystkimi jednostkami samorządu terytorialnego z racji ogólnokrajowej ich pozycji, również dla porozumień zawieranych przez wojewodów i odpowiednich kierowników niezespólonej administracji rządowej z powiatami i gmina-

³⁴ W art. 171 ust. 2 Konstytucji RP wymieniono Prezesa Rady Ministrów i wojewodę (regionalnych izb obrachunkowych sprawujących nadzór w zakresie spraw finansowych do administracji rządowej zaliczyć nie można). Autorzy podręcznika wrocławskiego wyróżniają też kategorię pozakonstytucyjnych organów administracji rządowej sprawujących nadzór na podstawie przepisów szczególnych – zob. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *op. cit.*, s. 285–294, Tabela 41. *Środki nadzoru i o charakterze nadzorczym oraz środki kontroli sądowej nad działalnością samorządu terytorialnego (zarys systemu)*; Tabela 42. *Klasyfikacja środków nadzoru, środków o charakterze nadzorczym oraz środków kontroli sądowej nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego wraz z Wykazem 1 i Wykazem 2*.

³⁵ Na konieczność konsekwentnego rozróżniania obu tych kategorii zadań – zleconych z zakresu administracji rządowej i powierzonych przez organy administracji rządowej w drodze porozumienia zwracał uwagę J. Korczak, *Zakres działania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 597–598. Zob. też J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *op. cit.*, s. 220–222, Tabela 2. *Zakres działania jednostek samorządu terytorialnego (zarys systemu)*.

³⁶ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).

³⁷ Zwracał na to uwagę J. Korczak, *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. CVI, AUWr No. 3738, s. 86.

mi, jednak już dla porozumień wojewody z województwem samorządowym cecha horyzontalności nie jest oczywista, bo przecież nie mamy tu do czynienia z homogenicznością z racji odmienności ustrojowej. Wydaje się, że cechą wspólną wszystkich tego typu porozumień byłyby natomiast ich hybrydowość z racji łączenia odmienności ustrojowej i funkcjonalnej zarazem.

Zakończenie

Przeprowadzona w tym rozdziale analiza przepisów prawa, orzecznictwa i doktryny, a także praktyki samorządowej pozwala odpowiedzieć pozytywnie na postawione we wstępie pytanie. Porozumienie administracyjne, a zwłaszcza porozumienie z udziałem jednostek samorządu terytorialnego jest miejscem spotkania dwóch organów administracji publicznej, które w jego ramach realizują konstytucyjną zasadę współdziałania władz publicznych. W przypadku porozumień samorządowych – wyłącznie z udziałem jednostek samorządu terytorialnego – jest to spotkanie dwóch wspólnot samorządowych reprezentowanych przez ich organy: stanowiący w zakresie zgodnego oświadczenia woli co do zgody na jego zawarcie i wykonawczy w zakresie zgodnego oświadczenia woli przy podpisaniu porozumienia, w wyniku czego strona powierzająca przekazuje, a strona przejmująca przyjmuje obowiązek wykonania określonego zadania publicznego, co do zasady raczej własnego, ale orzecznictwo i doktryna, a też i praktyka nie wykluczają zadania zleconego. W jego następstwie dochodzi do zmiany właściwości miejscowej (nawet jeśli siedziby władz tych jednostek są tożsame), a w przypadku porozumień wertykalnych też rzeczowej organów wykonujących zadanie.

Jak wynika z poczynionych ustaleń, spotkania w ramach porozumień są różnej natury. O ile w przypadku samorządowych, nawet wertykalnych, jest to spotkanie o charakterze partnerskim, o tyle w przypadku samorządowo-rządowych, zwłaszcza gdy organ po stronie rządowej jest organem nadzoru, nie możemy oprzeć się wrażeniu, że nie jest to taka sama równość stron porozumienia. Jednak i ta wątpliwość nie podważa głównej tezy postawionej w tym opracowaniu.

Poczynione ustalenia mogą skłonić dostojnego Jubilata do podjęcia w swoich badaniach tego swoistego przypadku działania organów administracji publicznej, co może przynieść doktrynie tylko pozytywne efekty, czego sobie i całej nauce prawa administracyjnego oraz nauce administracji szczerze życzę.

Ad multos annos Honestus Jubilatus