

Hybrydowe modele (formy) współpracy administracji publicznej z podmiotami prywatnymi – perspektywa prawna i praktyczna

Hybrid Forms of Cooperation Between Public Administration and Private Entities: A Legal and Practical Perspective

Abstract

This paper explores the phenomenon of hybrid forms of cooperation between public administration and private entities, which combine elements of public and private law. In light of increasingly complex public tasks and the demand for flexibility and efficiency in governance, traditional legal instruments are often insufficient. As a result, public authorities are increasingly using civil law tools — such as contracts, agreements, and informal arrangements — creating hybrid legal forms that transcend classical categorizations. The authors analyze selected models of such cooperation, including public-private partnerships (PPP), administrative settlements, and unnamed agreements, assessing both their legal basis and practical implications. Special attention is given to the challenges posed by such forms, including issues related to transparency, accountability, and legal certainty. The aim of the paper is to demonstrate the evolving nature of public administration's legal toolkit and to argue for a more structured theoretical and legislative framework to address the growing role of hybrid legal forms in contemporary public governance.

AGNIESZKA ŻYWICKA – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, ORCID – 0000-0002-5789-8355, e-mail: agnieszka.zywicka@ujk.edu.pl

PAULINA BIEŚ-SROKOSZ – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie, ORCID – 0000-0002-7353-3460, e-mail: p.bies@ujd.edu.pl

KEY WORDS: legal forms of cooperation, hybrid, private entity

SŁOWA KLUCZOWE: prawne formy współpracy, hybryda, podmiot prywatny

1 | Wprowadzenie

Współczesna administracja publiczna stoi przed coraz większymi wyzwaniami związanymi z efektywnym realizowaniem zadań publicznych^[1] w warunkach dynamicznych przemian społeczno-gospodarczych. W obliczu ograniczonych zasobów budżetowych, rosnących oczekiwań społecznych oraz konieczności szybkiego i skutecznego reagowania na zmieniające się potrzeby społeczeństwa, administracja coraz częściej sięga po nowoczesne i elastyczne formy współpracy z sektorem prywatnym^[2]. Hybrydowe modele (formy) współpracy administracji publicznej z podmiotami prywatnymi, takie jak partnerstwa publiczno-prywatne (PPP), agencje wykonawcze czy spółki komunalne, stanowią odpowiedź na te potrzeby, łącząc elementy charakterystyczne zarówno dla sfery publicznej, jak i prywatnej.

Hybrydowość tych modeli (form)^[3] wynika z ich złożonego charakteru prawnego i organizacyjnego – łączą one bowiem odpowiedzialność

¹ Małgorzata Stahl „Zagadnienia ogólne”, [w:] *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2011), 40; Magdalena Tabernacka, „Konstrukcja prawna zadania publicznego”, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35 rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. Adam Błaś, Konrad Nowacki (Wrocław: Kolonia Limited, 2005) oraz Rafał Stasikowski „O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauk administracji i nauki prawa administracyjnego)” *Samorząd Terytorialny*, nr 7-8 (2009).

² Paweł Wilczyński „Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej” *Państwo i Prawo*, nr 2(2002): 56-57.

³ Szerzej nt. hybrydowych form działania administracji publicznej: Paulina Bieś-Srokosz, „Kierunek działań prawodawczych ustawodawcy w stosowaniu prywatnej i hybrydowej formy działania w administracji publicznej” *Zeszyty Naukowe KUL*, nr 4 (2018): 65-75; Paulina Bieś-Srokosz, „Prawne formy realizacji zadań publicznych we współczesnej administracji publicznej. Kilka uwag na temat tworzenia przez ustawodawcę hybrydowych prawnych form działania w administracji publicznej”, [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. Wojciech Federczyk (Warszawa: Wydawnictwo KSAP, 2018), 509-522; Paulina

administracyjną, charakterystyczną dla organów władzy publicznej z cechami efektywności i elastyczności działania typowymi dla podmiotów prywatnych. Taka kombinacja stwarza liczne wyzwania natury prawnej i praktycznej, w szczególności w zakresie uregulowania statusu prawnego podmiotów hybrydowych (from hybrydowych), ich kompetencji, mechanizmów nadzoru i odpowiedzialności, a także relacji z obywatelami i innymi uczestnikami życia publicznego.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wybranych modeli (form) hybrydowej współpracy administracji publicznej z podmiotami prywatnymi z perspektywy prawnej oraz praktycznej. Przedmiotem rozważań będzie także kwestia nadzoru i odpowiedzialności w odniesieniu do hybrydowych modeli (form) działania administracji, w których widoczne są rozmyte granice kompetencji organów publicznych i podmiotów prywatnych. Uwaga autorów niniejszego artykułu zostanie również poświęcona aspektom związanym z zasadą legalizmu, transparentnością działań oraz efektywnością realizacji zadań publicznych.

2 | Charakterystyka hybrydowych modeli (form) współpracy

2.1. Partnerstwa publiczno-prywatne (PPP)

Partnerstwa publiczno-prywatne^[4] (PPP) to długoterminowe porozumienia między sektorem publicznym a prywatnym mające na celu realizację określonych zadań o charakterze użyteczności publicznej. W ramach tych umów prywatny partner zobowiązuje się do inwestowania, zarządzania i utrzymania przedsięwzięcia, a także do podziału ryzyka związanego z jego realizacją. PPP są uważane za formę hybrydową, gdyż łączą elementy

Bieś-Srokosz, „Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych”, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 190-198.

⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1692).

administracyjne i kontraktowe, odpowiedzialność publiczną z efektywnością sektora prywatnego^[5].

Hybrydowość partnerstw publiczno-prywatnych przejawia się w kilku kluczowych aspektach. Po pierwsze, z punktu widzenia prawnoprocesowego, PPP łączą w sobie elementy postępowania administracyjnego, w którym podmiot publiczny zachowuje kontrolę i nadzór nad realizacją interesu publicznego, z cechami postępowania cywilnoprawnego, w którym relacje między stronami reguluje kontrakt oparty na zasadach swobody umów. Po drugie, hybrydowość uwidacznia się w podziale ryzyka i kompetencji – partner prywatny odpowiada za efektywność operacyjną, inwestycje i zarządzanie, natomiast podmiot publiczny sprawuje nadzór i zapewnia, aby realizacja przedsięwzięcia była zgodna z wymogami prawa oraz służyła dobru publicznemu.

Taka struktura współpracy pozwala na optymalizację wykorzystania zasobów publicznych, zwiększenie innowacyjności i efektywności realizowanych projektów, a także umożliwia przeniesienie części ryzyka finansowego i operacyjnego na sektor prywatny. Z drugiej strony jednak PPP wymagają precyzyjnej regulacji prawnej i mechanizmów kontroli, aby zagwarantować transparentność i ochronę interesu publicznego. Dlatego PPP stanowią wyzwanie dla tradycyjnego rozumienia postępowania administracyjnego, będąc formą hybrydową, która łączy elementy dwóch różnych porządków prawnych i kultury zarządzania^[6].

2.2. Agencje wykonawcze

Agencje wykonawcze^[7] to formy organizacyjne administracji publicznej, które często posiadają pewną autonomię organizacyjną i finansową, a ich działalność bywa realizowana z udziałem podmiotów prywatnych. Główny

⁵ Jolanta Chluska, „Partnerstwo publiczno-prywatne – szanse czy ryzyko?” *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 369 (2018): 29-39.

⁶ Jan Krajewski, „Partnerstwo publiczno-prywatne a porozumienie administracyjne. Efektywna realizacja zadań własnych administracji publicznej w ujęciu porównań systemowych” *Studia Iuridica*, nr 76 (2018): 244-265.

⁷ Szerzej: Paulina Bieś-Srokosz, „Tworzenie agencji rządowych – odpowiedź ustawodawcy na potrzeby społeczeństwa”, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszevska-Skałeczka (Wrocław: Kolonia Limited, 2015), 23-26; Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, „Nietypowe podmioty administrujące-kilka refleksji

cel ich utworzenia wiązał się z realizacją zadań publicznych o specyficznym zakresie przedmiotowym (zarządzanie mieniem wojskowym, zarządzanie nieruchomościami, zarządzanie rezerwami strategicznymi czy też wspieranie polskich rolników w formie m.in. rent strukturalnych). Ich hybrydowość przejawia się w połączeniu elementów państwowej kontroli i zarządzania z elastycznym działaniem (realizacją zadań publicznych) typowym dla podmiotów prywatnych, tj. zawieranie umów cywilnoprawnych. Ta forma prawna jest dominująca, pomimo że agencje należą do grupy podmiotów prawa publicznego (są tworzone i działają na podstawie aktu normatywnego rangi ustawy).

Agencje wykonawcze^[8] stanowią specyficzną formę organizacyjną administracji publicznej, która wyróżnia się względną autonomią w zakresie zarządzania swoimi zasobami i wykonywania powierzonych zadań. Charakteryzują się one wyodrębnieniem funkcji wykonawczych od innych elementów struktury administracyjnej, co pozwala na większą elastyczność działania oraz specjalizację.

Hybrydowość agencji wykonawczych^[9] przejawia się przede wszystkim w ich dualistycznym charakterze prawnym. Z jednej strony pozostają one elementem systemu administracji publicznej, podlegającym kontroli i nadzorowi organów państwowych (głównie Prezesowi Rady Ministrów i/albo właściwemu ministrowi w sprawie) oraz obowiązkwowi działania zgodnie z prawem i interesem publicznym. Z drugiej strony agencje wykonawcze funkcjonują na zasadach zbliżonych do organizacji prywatnych, posiadając własny budżet, możliwość zawierania umów cywilnoprawnych czy prowadzenia działalności gospodarczej, co nadaje im cechy *quasi*-prywatne. Oczywiście ta autonomia^[10] jest ograniczona i jednocześnie określona w konkretnych obszarach funkcjonowania tych agencji. Należy pamiętać,

na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych,” [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego* (Toruń: TNOiK, 2005), 203. Zob. Robert Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej* (Warszawa: Wydawca: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2011), 212 i n.

⁸ Janusz Niczyporuk, „Rządowe agencje gospodarcze”, [w:] *Administracja i prawo u progu trzeciego tysiąclecia*, red. Małgorzata Stahl, Jan Paweł Tarno, Marek Górski (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2000).

⁹ Paulina Bieś-Srokosz, *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej* (Warszawa: C.H. Beck, 2020).

¹⁰ Paulina Bieś-Srokosz, Patryk Błasiak, „Uгода administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat

że podlegają one naczelnym organom administracji publicznej, co w konsekwencji oznacza, że podlegają one organizacyjnie, a ich prezes służbowo i osobowo. Dlatego ta autonomia występuje, ale w ograniczonym zakresie.

Niemiej jednak takie rozwiązanie umożliwia łączenie zalet zarządzania rynkowego i efektywności sektora prywatnego z odpowiedzialnością i legitymacją działania administracji publicznej. W konsekwencji agencje wykonawcze można uznać za instytucje hybrydowe, które w praktyce łączą elementy prawa administracyjnego z cechami kontraktowo-organizacyjnymi, co stanowi wyzwanie dla tradycyjnych modeli prawnych i organizacyjnych administracji^[11].

2.3. Ugoda administracyjna

Ugoda administracyjna jako dwustronna i hybrydowa prawna forma ma służyć odformalizowaniu postępowania administracyjnego, tworząc jednocześnie możliwość mediacyjnego załatwienia sprawy. Zawarcie takiej umowy jest obwarowane szeregiem warunków i nie dotyczy zawarcia jej w trakcie toczącego się postępowania administracyjnego pomiędzy organem a stroną, a tylko stronami przed organem^[12].

Analiza ugody administracyjnej jako hybrydowej prawnej formy w administracji publicznej wykazuje, że pomimo zamiaru prawodawcy w odniesieniu do odformalizowania procedury administracyjnej, co należy uznać za słuszne, nie udało się jednak w pełni osiągnąć tego celu. Wynika to z faktu, że zawarcie takiej ugody obwarowane jest spełnieniem określonych warunków, jak również może być zawierana pomiędzy określonymi podmiotami. Zatem nie jest możliwe przeniesienie wprost, na grunt prawa administracyjnego, instytucji prawnej z innej gałęzi prawa nie dostosowując jej do niego. Co potwierdza to właśnie przykład ugody administracyjnej, która nie będzie mieć takich cech i nie będzie wywoływać takich skutków prawnych jak ugoda w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Dzieje

konsensualnej formy działania w administracji publicznej” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 6 (2018): 98.

¹¹ Igor Socha, „Ugoda administracyjna a wady oświadczenia woli” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 1 (2018): 56; Joanna Wegner-Kowalska, „Idea pragmatyzmu w postępowaniu administracyjnym”, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. Jan Zimmermann (Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer, 2017), 967.

¹² Piotr Ruczkowski, „Ugoda administracyjna (procesowa) w prawie polskim i niemieckim” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 9 (2011).

się tak dlatego, że administracja publiczna korzysta z władztwa administracyjnego, a to w konsekwencji przyczynia się do tego, że nigdy nie będzie w stosunkach prawnych na równi z drugą stroną. Stąd też, pomimo występowania w administracji publicznej hybrydowych prawnych form działania, one nadal będą mieć dominujący publiczny charakter prawny, co uważamy za uzasadnione^[13].

2.4. Inne modele współpracy

Poza PPP i agencjami wykonawczymi w administracji publicznej funkcjonuje wiele innych hybrydowych modeli (form) współpracy z podmiotami prywatnymi, które mają na celu poprawę efektywności realizacji zadań publicznych. Należą do nich m.in. różnego rodzaju kontrakty zarządcze (menadżerskie)^[14], *outsourcing* usług publicznych, spółki komunalne z udziałem prywatnych inwestorów oraz partnerstwa strategiczne o zróżnicowanej strukturze.

Wszystkie te formy charakteryzują się połączeniem elementów własności, zarządzania i odpowiedzialności o charakterze publicznym i prywatnym. W praktyce oznacza to, że podmioty publiczne zachowują decydującą rolę w kształtowaniu celów i nadzorze nad realizacją, podczas gdy partnerzy prywatni wnoszą zasoby, kompetencje i innowacyjność, działając na zasadach rynkowych.

Hybrydowość tych modeli polega na ich elastyczności i adaptacyjności do specyficznych potrzeb danego zadania oraz na konieczności pogodzenia wymogów prawa administracyjnego z zasadami prawa cywilnego i gospodarczego. Z uwagi na brak jednolitego systemu regulacji, formy te wymagają starannego opracowania ram prawnych i mechanizmów kontroli, aby zapewnić przejrzystość i skuteczność działania^[15].

¹³ Zbigniew Kmiecik, „Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)” *Państwo i Prawo*, nr 2 (2018).

¹⁴ W polskim systemie prawnym kontrakt zarządczy nie jest kompleksowo uregulowany w jednej ustawie. Jednak jego stosowanie znajduje podstawę i zastosowanie w kilku aktach prawnych, zwłaszcza dotyczących jednostek organizacyjnych sektora publicznego. Czasami nie jest on wprost nazwany.

¹⁵ Paulina Bieś-Srokosz, Przemysław Niemczuk, „Hybrydowe prawne formy działania w administracji publicznej” *Roczniki Nauk Prawnych*, nr 2 (2021).

3 | Aspekty prawne hybrydowych modeli (form) współpracy administracji publicznej z podmiotami prywatnymi

Hybrydowe modele (formy) współpracy administracji publicznej z podmiotami prywatnymi, takie jak partnerstwa publiczno-prywatne, agencje wykonawcze czy różnorodne kontrakty zarządcze wywołują liczne wyzwania w zakresie ich prawnej kwalifikacji i regulacji. Wynika to z faktu, że łączą one elementy prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego i gospodarczego, co powoduje konieczność wypracowania precyzyjnych ram prawnych umożliwiających ich efektywne i zgodne z prawem funkcjonowanie. Wymagają one złożonej regulacji prawnej, obejmującej prawo administracyjne, cywilne, a często także prawo zamówień publicznych i prawo finansowe. Brak spójności i jednolitości przepisów może prowadzić do problemów interpretacyjnych i trudności w praktycznej realizacji umów¹⁶. Formy te funkcjonują na styku dwóch porządków prawnych: publicznoprawnego i prywatnoprawnego. Ta dwutorowość generuje znaczną złożoność normatywną, która stanowi poważne wyzwanie dla praktyki stosowania prawa oraz dla zapewnienia spójności z fundamentalnymi zasadami prawa administracyjnego, w tym zasadą legalizmu.

Nie istnieje w polskim systemie prawnym jeden kompleksowy akt prawny regulujący wszystkie hybrydowe formy współpracy. Ramy prawne rozproszone są po licznych ustawach, takich jak: ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym; ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych; ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych oraz ustawy branżowe, np. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska; ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne oraz ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W praktyce oznacza to konieczność stosowania licznych przepisów, często o różnym charakterze, co rodzi ryzyko niespójności interpretacyjnej oraz trudności w zapewnieniu zgodności działań z zasadą legalizmu.

¹⁶ Piotr Stec, „Czy żyjemy w epoce postcywilistycznej?”, [w:] *Problemy pogranicza prawa cywilnego. Boundary problems of civil law*, red. Rafał Szczepaniak (Warszawa: C.H Beck, 2022); Ewa Stefańska, „Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia”, [w:] *Umowy w administracji*, red. Jan Boć, Lidia Dziewięcka-Bokun (Wrocław: Kolonia Limited, 2008).

Hybrydowość wyraża się również w dualizmie reżimów prawnych – instytucje te podlegają jednocześnie przepisom prawa publicznego (np. w zakresie celu działania, nadzoru oraz kontroli) oraz prawa prywatnego (np. w zakresie formy działania, umów czy też struktur organizacyjnych). Przykładowo, spółka komunalna działająca na rynku wodociągów funkcjonuje jako spółka prawa handlowego, ale wykonuje zadania publiczne, podlegając obowiązkowi informacyjnym i zasadzie przejrzystości, czy też prywatny partner w ramach PPP jest stroną umowy cywilnej, ale jednocześnie realizuje zadania w imieniu podmiotu publicznego. Ta mieszana natura prawna prowadzi do sporów kompetencyjnych, trudności w przypisaniu odpowiedzialności oraz problemów z dochodzeniem roszczeń przez obywateli^[17].

W obowiązujących przepisach prawnych brak jest rozwiązań dostosowanych do specyfiki hybrydowych podmiotów. Nie wszystkie podmioty realizujące zadania publiczne podlegają przepisom o dostępie do informacji publicznej (art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej); czy też obowiązki w zakresie audytu, kontroli czy odpowiedzialności finansowej są różnie interpretowane w zależności od formy prawnej danego podmiotu.

Brak jednoznacznych wytycznych prowadzi do sytuacji, w których podobne zadania są realizowane na różnych zasadach, co podważa jednolitość administracji publicznej i może budzić wątpliwości co do równego traktowania obywateli. Sądy administracyjne wielokrotnie zwracały uwagę na problemy wynikające ze złożoności ram prawnych. Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 stycznia 2015 r.^[18] stwierdził, że spółka z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, realizująca zadania publiczne, podlega obowiązkowi informacyjnym, mimo że formalnie działa w ramach prawa handlowego. Podobnego zdania jest Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie^[19], który stwierdził, że brak wyraźnego uregulowania obowiązków nadzorczych wobec partnera

¹⁷ Zob. Adam Błaś, „Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej”, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. Iwona Skrzydło-Niżnik (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2001), 51. Zob. Magdalena Tabernacka, „Konstrukcja prawna zadania publicznego”, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej: w 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. Adam Błaś, Konrad Nowacki (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2006).

¹⁸ I OSK 1696/13.

¹⁹ Wyrok z dnia 17 października 2018 r., II SA/Wa 933/18.

prywatnego w ramach PPP nie może oznaczać całkowitej dowolności jego działania.

Warto podkreślić, że w konstytucyjnym państwie prawa niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie zadań administracji publicznej skutkuje powstaniem odpowiedzialności politycznej^[20] i prawnej^[21].^[22] Można zatem przyjąć, że gwarancją wykonywania zadań jest ustanowienie, w szczególności odpowiedzialności prawnej, wobec podmiotu określonego normą prawną jako wykonawca zadania. W konsekwencji stanowi ona podstawowe kryterium przyjęcia publicznego charakteru danego zadania.

4 | Zasada legalizmu a elastyczność hybrydowa

Współcześnie, nie lada wyzwanie stanowi pogodzenie zasady legalizmu, wymagającej działania w ścisłych ramach prawa, z potrzebą elastyczności i innowacyjności, jakie niesie ze sobą współpraca hybrydowa. W praktyce wymaga to stworzenia przejrzystych procedur i mechanizmów kontrolnych. Zasada legalizmu^[23], wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, stanowi fundament prawa administracyjnego i oznacza, że organy władzy publicznej muszą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta gwarantuje przewidywalność, legalność i kontrolowalność działań administracji publicznej, chroniąc interes publiczny oraz prawa jednostki. Hybrydowe formy współpracy administracji z sektorem prywatnym, takie jak partnerstwa publiczno-prywatne, spółki komunalne czy agencje wykonawcze, z założenia wymagają większej elastyczności operacyjnej. Wynika

²⁰ Odpowiedzialność ta jest sformułowana w Konstytucji RP. Polega ona na odwołaniu organu z pełnionego stanowiska.

²¹ Odpowiedzialność ta oparta jest na zróżnicowanych podstawach prawnych mających na celu poniesienie odpowiedzialności za czyn prawem zabroniony.

²² Adam Błaś, „Zadania administracji publicznej”, [w:] *Administracja publiczna*, red. Jan Jeżewski, Adam Błaś, Jan Boć (Wrocław: Kolonia Limited, 2003), 142.

²³ Andrzej Pakuła, „Zasada legalizmu w prawie administracyjnym- między kłasyką a ewolucją” *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. CVI (2018): 43-58; Tadeusz Bąkowski, „Działalność organów administracji publicznej w świetle zasady legalizmu”, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, red. Tomasz Długosz, Krzysztof Oplustil (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015); Zbigniew Kmiecik, „Zasada legalizmu a koncepcja sądowej kontroli administracji publicznej” *Studia Iuridica Lublinsia*, t. XXIX (2020): 9-28.

to z konieczności dostosowania się do zmieniających się warunków rynkowych, zasad efektywności ekonomicznej, technologicznej dynamiki inwestycji czy też negocjacyjnego charakteru współpracy.

Elastyczność ta przejawia się m.in. w możliwości autonomicznego kształtowania struktur zarządzania, podejmowania decyzji biznesowych czy dostosowywania sposobu realizacji zadań do okoliczności praktycznych. Jednak problem pojawia się wtedy, gdy te działania nie są dostatecznie „zakotwiczone” w przepisach prawa.

Zderzenie sztywności zasady legalizmu z potrzebą elastycznego działania może prowadzić do szeregu problemów, m.in. niejednoznaczności podstawy prawnej działania hybrydowego podmiotu (np. spółka prawa handlowego wykonująca zadania publiczne); rozmycia odpowiedzialności prawnej – kto odpowiada: organ publiczny czy partner prywatny?; ograniczenia skutecznej kontroli sądowo-administracyjnej (np. ograniczona kognicja sądów administracyjnych wobec podmiotów prywatnych). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego^[24], jeżeli prywatny podmiot wykonuje funkcję publiczną, powinien działać w granicach prawa publicznego, a jego decyzje mogą podlegać kontroli. Ta dwuwymiarowość współpracy administracji publicznej z podmiotami prywatnymi skutkuje rozproszeniem kompetencji i trudnościami w stosowaniu jednolitego reżimu prawnego, co wymaga elastycznych rozwiązań i interdyscyplinarnego podejścia w zakresie prawa publicznego i prywatnego.

5 | Wyzwania związane z nadzorem i odpowiedzialnością

Hybrydowy charakter modeli (form) współpracy rodzi także trudności w zakresie nadzoru i odpowiedzialności. W przypadku podmiotów łączących cechy administracyjne i prywatne ustalenie zakresu odpowiedzialności prawnej oraz mechanizmów kontroli wymaga precyzyjnego zdefiniowania kompetencji organów nadzoru i trybów postępowania. W szczególności wyzwaniem pozostaje zapewnienie efektywnej kontroli publicznej nad działalnością podmiotów realizujących zadania publiczne

²⁴ Wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., I OSK 2134/10,

z udziałem sektora prywatnego, bez nadmiernego ograniczania ich autonomii operacyjnej i elastyczności działania.

Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych należy stwierdzić, że przeważa w nich stanowisko, iż wyzwania związane z nadzorem i odpowiedzialnością w hybrydowych formach działania administracji wynikają głównie z rozmycia granic kompetencji, niejasnych regulacji proceduralnych oraz potrzeby wyważenia między kontrolą a autonomią podmiotów. Sądy podkreślają, że warto byłoby dokonać pewnych praktycznych zmian w tym zakresie, m.in.: precyzyjne uregulowanie kompetencji i odpowiedzialności; rozwijanie skutecznych mechanizmów kontroli i egzekucji; jasne uregulowanie trybów postępowania w umowach czy też zachowanie równowagi między nadzorem a autonomią podmiotów. Wdrażanie tych zasad w praktyce mogłoby przyczynić się do poprawy efektywności i transparentności hybrydowych form współpracy administracji publicznej.

Powyższe stwierdzenia mają swoje odzwierciedlenie w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. I tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 maja 2017 r.^[25] podkreślił konieczność precyzyjnego wyznaczenia kompetencji organów nadzoru nad podmiotami realizującymi zadania publiczne na podstawie umów hybrydowych. NSA wskazał, że brak jednoznacznego rozgraniczenia odpowiedzialności prowadzi do luk prawnych i utrudnia skuteczne egzekwowanie norm. W wyroku NSA z dnia 12 grudnia 2018 r.^[26] sąd podkreślił, że nadzór publiczny nie może ograniczać się wyłącznie do formalnych aspektów, lecz musi obejmować również skuteczne mechanizmy egzekucji. NSA zwrócił uwagę na to, że realizacja zadań publicznych nie zwalnia z obowiązku przestrzegania zasad prawa administracyjnego, takich jak zasada legalizmu czy jawności^[27].

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w swoim wyroku z dnia 21 czerwca 2019 r.^[28] wskazał na trudności proceduralne związane z ustalaniem odpowiedzialności w umowach hybrydowych, gdzie brak jest jasnych zapisów dotyczących trybu postępowania i podziału kompetencji między stronami. Z kolei w wyroku z dnia 5 marca 2020 r. WSA z Wrocławia^[29] podkreślił, że skuteczny nadzór wymaga równowagi

²⁵ Sygn. akt II GSK 1179/16.

²⁶ Sygn. akt II GSK 1029/17.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., II GSK 1015/17).

²⁸ Sygn. akt VII SA/Wa 1234/18.

²⁹ Sygn. akt III SA/Wr 456/19.

między kontrolą a autonomią podmiotu, a brak tej równowagi może naruszać zasady legalizmu i efektywności postępowania. W wyrokach sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że brak jednoznacznych przepisów prowadzi do niepewności prawnej i utrudnia skuteczne egzekwowanie odpowiedzialności^[30].

6 | Wnioski *de lege ferenda*

Hybrydowe modele (formy) współpracy mają potencjał do znacznego zwiększenia efektywności i innowacyjności w realizacji zadań publicznych. Ich zastosowanie wymaga jednak bardzo starannego wyważenia między elastycznością działania a ochroną interesu publicznego, przejrzystością oraz odpowiedzialnością. Kluczowe znaczenie ma zatem odpowiednia konstrukcja umów, jasne przypisanie kompetencji oraz stworzenie skutecznych mechanizmów nadzoru prawnego i społecznego.

Można pokusić się o zaproponowanie wprowadzenia kilku propozycji zmian w polskim systemie prawnym. Po pierwsze, uchwalenie kompleksowej ustawy o hybrydowych formach współpracy publiczno-prywatnej, która definiowałaby podstawowe pojęcia i zakres stosowania instytucji, określałaby jednolite zasady zawierania i realizacji umów, wskazywałaby obowiązki w zakresie kontroli i transparentności, wprowadzała mechanizmy rozstrzygania sporów dostosowane do specyfiki hybrydowości. Po drugie, wprowadzenie jasnego podziału kompetencji między organy administracji a podmioty prywatne tak precyzyjnego rozgraniczenia zakresu kompetencji skutkuje częstymi konfliktami oraz problemami z odpowiedzialnością prawną, co może prowadzić do opóźnień i sporów sądowych. Jasny podział kompetencji pozwoli na sprawniejszą realizację projektów, a także na skuteczniejsze egzekwowanie odpowiedzialności w przypadku naruszeń. Ponadto, klarowne reguły współpracy podnoszą poziom zaufania między stronami oraz zabezpieczają interes publiczny. Po trzecie, zorganizowanie systemu certyfikacji i szkoleń dla uczestników hybrydowych projektów.

Warto na zakończenie podkreślić, że hybrydowe modele (formy) współpracy między administracją a podmiotami prywatnymi stanowią ogromne

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2020 r., VI SA/Wa 1234/20.

wyzwanie dla ustawodawcy nie tyle w przyszłości, ale aktualnie. Ponieważ wynikające problemy prawne z tej formy współpracy prowadzą do wątpliwości co do pierwszeństwa stosowania przepisów prawnych dwóch różnych gałęzi prawa. Nadto rodzą konsekwencje w formie braku jasności co do ochrony prawnej obywatela – prawo publiczne czy prawo prywatne? Hybrydowość co do zasady nie jest zjawiskiem prostym i jasnym. Wymaga dogłębnej analizy każdego przypadku, którego dotyczy. Mieszany charakter prawny instytucji prawnych, pomimo pozytywnego założenia jakim jest elastyczność, szybkość i prostota postępowania, w konsekwencji prowadzi do komplikacji co do wyboru i stosowania właściwych przepisów prawnych (któreś z gałęzi prawa: publicznego albo prywatnego).

Bibliografia

- Bąkowski Tadeusz, „Działalność organów administracji publicznej w świetle zasady legalizmu”, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, red. Tomasz Długosz, Krzysztof Oplustil. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Bieś-Srokosz Paulina, „Kierunek działań prawodawczych ustawodawcy w stosowaniu prywatnej i hybrydowej formy działania w administracji publicznej” *Zeszyty Naukowe KUL*, nr 4 (2018): 65-75.
- Bieś-Srokosz Paulina, „Prawne formy realizacji zadań publicznych we współczesnej administracji publicznej. Kilka uwag na temat tworzenia przez ustawodawcę hybrydowych prawnych form działania w administracji publicznej”, [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. Wojciech Federczyk. 509-522. Warszawa: Wydawnictwo KSAP, 2018.
- Bieś-Srokosz Paulina, „Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych”, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski. 190-198. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Bieś-Srokosz Paulina, „Tworzenie agencji rządowych- odpowiedź ustawodawcy na potrzeby społeczeństwa”, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszewska-Skałeczka. 23-26. Wrocław: Kolonia Limited, 2015.
- Bieś-Srokosz Paulina, *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*. Warszawa: C.H. Beck, 2020.
- Bieś-Srokosz Paulina, Patryk Błasiak, „Uгода administracyjna w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Refleksje na temat konsensualnej

- formy działania w administracji publicznej” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 6 (2018): 96-105.
- Bieś-Srokosz Paulina, Przemysław Niemczuk, „Hybrydowe prawne formy działania w administracji publicznej” *Roczniki Nauk Prawnych*, nr 2 (2021): 7-23.
- Błaś Adam, „Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej”, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. Iwona Skrzydło-Niżnik. 51. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2001.
- Błaś Adam, „Zadania administracji publicznej”, [w:] *Administracja publiczna*, red. Jan Jeżewski, Adam Błaś, Jan Boć. 142. Wrocław: Kolonia Limited, 2003.
- Chluska Jolanta, „Partnerstwo publiczno-prywatne – szanse czy ryzyko?” *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 369 (2018): 29-39.
- Grzeszczak Robert, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawca: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, 2011.
- Jagielski Jacek, Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, „Nietypowe podmioty administrujące-kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych”, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*. 203. Toruń: TNOiK, 2005.
- Kmieciak Zbigniew, „Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)” *Państwo i Prawo*, nr 2 (2018): 97-110.
- Kmieciak Zbigniew, „Zasada legalizmu a koncepcja sądowej kontroli administracji publicznej” *Studia Iuridica Lublinensia*, t. XXIX (2020): 9-28.
- Krajewski Jan, „Partnerstwo publicznoprywatne a porozumienie administracyjne. Efektywna realizacja zadań własnych administracji publicznej w ujęciu porównań systemowych” *Studia Iuridica*, nr 76 (2018): 244-265.
- Niczyporuk Janusz, „Rządowe agencje gospodarcze”, [w:] *Administracja i prawo u progu trzeciego tysiąclecia*, red. Małgorzata Stahl, Jan Paweł Tarno, Marek Górski. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2000.
- Pakuła Andrzej, „Zasada legalizmu w prawie administracyjnym- między klasyką a ewolucją” *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. CVI (2018): 43-58.
- Ruczkowski Piotr, „Ugoda administracyjna (procesowa) w prawie polskim i niemieckim” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 9 (2011): 6-15.
- Socha Igor, „Ugoda administracyjna a wady oświadczenia woli” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 1 (2018): 55-64.

- Stahl Małgorzata, „Zagadnienia ogólne”, [w:] *Podmioty administrujące. System prawa administracyjnego*. 1-96. red. Roman Hauser, Andrzej Wróbel, Warszawa: C.H. Beck, 2011.
- Stasikowski Rafał, „O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauk administracji i nauki prawa administracyjnego)” *Samorząd Terytorialny*, nr 7-8 (2009): 5-27.
- Stec Piotr, „Czy żyjemy w epoce postcywilistycznej?”, [w:] *Problemy pogranicza prawa cywilnego. Boundary problems of civil law*, red. Rafał Szczepaniak. Warszawa: C.H Beck, 2022.
- Stefańska Ewa, „Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia”, [w:] *Umowy w administracji*, red. Jan Boć, Lidia Dziewięcka-Bokun. Wrocław: Kolonia Limited, 2008.
- Tabernacka Magdalena, „Konstrukcja prawna zadania publicznego”, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej: W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. Adam Błaś, Konrad Nowacki. 409-422. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2006.
- Wegner-Kowalska Joanna, „Idea pragmatyzmu w postępowaniu administracyjnym”, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I. red. Jan Zimmermann. 965-697. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer, 2017.
- Wilczyński Paweł, „Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej” *Państwo i Prawo*, nr 2 (2002): 56-57.

