

ŁUKASZ DUBIŃSKI

Kontrakt socjalny jako postać umowy administracyjnej

Social Contract as a Form of an Administrative Contract

Abstract

The considerations presented in this study aim to determine the legal nature of the so-called social contract. For this reason, the doctrinal view that the said agreement is an example of the so-called administrative contract is presented. The considerations include the analysis of arguments concerning the social contract itself, as well as studies of the administrative contract as such and its various variants in Polish law.

SŁOWA KLUCZOWE: pomoc społeczna,
umowa administracyjna, prawo

KEYWORDS: social assistance,
administrative contract, law

ŁUKASZ DUBIŃSKI – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Szczeciński,
ORCID – 0000-0002-9360-3892, e-mail: lukasz.dubinski@usz.edu.pl

1 | Wprowadzenie

Dotychczasowe prace poświęcone stworzeniu ogólnych zasad dotyczących umowy administracyjnej nie zakończyły się sukcesem^[1]. Tym niemniej, w doktrynie wciąż toczy się ożywiona dyskusja na temat tej formy

¹ Zob. Sławomir Pawłowski, „Umowa publicznoprawna – niewykorzystana szansa” *Acta Iuridica Resoviensia*, nr 4 (2014): 320-332; Agnieszka Krawczyk, „Umowa administracyjna w demokratycznym państwie prawnym – w poszukiwaniu modelu regulacji prawnej” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 6 (2017): 7-25.

działania administracji publicznej^[2], co niewątpliwie jest przynajmniej po części powodowane obecnością umowy administracyjnej w innych systemach prawnych^[3]. Wydaje się jednak, że do podstawowych inspiracji badawczych zaliczyć należy wprowadzanie przez ustawodawcę rozwiązań szczegółowych „wymuszających” na organach administracji publicznej zawieranie takich kontraktów, które „nie mieszczą się” w ramach prawa cywilnego^[4]. Dotyczy to m.in. (tj. nie tylko) sytuacji, gdzie istotna część bądź nawet całość przepisów dotyczących danej umowy ujęta została w ustawie zaliczanej do prawa administracyjnego. Przykładem takiego rozwiązania jest właśnie kontrakt socjalny, o którym jest mowa w treści postanowień ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej^[5] (dalej ups).

Wyjaśnia się więc, że celem tego opracowania jest zweryfikowanie tezy, zgodnie z którą kontrakt socjalny miałby być umową administracyjną. Biorąc pod uwagę fakt, że proces interpretacyjny dotyczący dowolnej regulacji rozpoczyna się każdorazowo od zbadania języka konkretnego tekstu prawnego, to i w tym artykule rozważania zostaną w pierwszej kolejności poświęcone analizie terminologicznej. Natomiast istotą tego opracowania będzie zweryfikowanie publicznoprawnego charakteru kontraktu socjalnego z perspektywy cech, jakie w doktrynie przypisuje się umowom administracyjnym jako takim. Ponadto ocenione zostaną te atrybuty kontraktu

² Zob. Sławomir Pawłowski, *Umowy w administracji* (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2022).

³ Zob. Marcin Miemieć, „Umowa administracyjna według prawa niemieckiego”, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. Jerzy Korczak (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2018), 311-324; Michał Kania, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Studium administracyjno-prawne* (Katowice: Uniwersytet Śląski, 2013); Paweł Sancewicz, „Umowa jako prawna forma działania administracji publicznej w polskiej i niemieckiej doktrynie prawa publicznego” *Studia Prawa Publicznego*, nr 1 (25) (2019): 55-79.

⁴ Zob. Maciej Kruś, „Umowa urbanistyczna jako przykład umowy administracyjnej na tle polskiego i europejskiego porządku prawnego” *Studia Prawa Publicznego*, nr 3(27) (2019): 117-138; Dominika Cendrowicz, „Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy w sprawie realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności”, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. Marek Szewczyk, Lucyna Staniszevska, Maciej Kruś (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 363-373; Robert Suwaj, „Umowy w zarządzaniu pasem drogowym”, [w:] *Umowy w administracji*, red. Jan Boć, Ludmiła Dziewięcka-Bokun (Wrocław: Kolonia Limited, 2008), 411-418.

⁵ T.j. z dnia 19 sierpnia 2024 r. Dz. U. z 2024 r., poz. 1283 ze zm.

socjalnego, które zdaniem poszczególnych autorów pozwalają na zaliczenie tego porozumienia do grona umów administracyjnych. Zauważyć należy, że wybrane przesłanki, mające przemawiać za uznaniem dowolnego porozumienia za umowę administracyjną, są wykorzystywane również przez tych przedstawicieli doktryny, którzy klasyfikują kontrakt socjalny jako porozumienie o charakterze publicznoprawnym. W związku z tym wyjaśnia się, że takie „dublujące się” argumenty zostały omówione w części dotyczącej zasad ogólnych, które determinują administracyjny charakter wszelkich umów. Natomiast, uwagi na temat pozostałych cech kontraktu socjalnego zostaną przedstawione odrębnie. Zaznacza się również, że ze względu na ograniczenia ram tego opracowania, właściwe przepisy ups będą przywoływane i omawiane jedynie w zakresie niezbędnym dla wskazanego wcześniej celu tego artykułu. Innymi słowy, to opracowanie nie stanowi komentarza dotyczącego całokształtu regulacji kontraktu socjalnego, a w szczególności wymogów wskazanych aktem podustawowym⁶. Poza obszarem zainteresowania pozostają również zagadnienia spoza obszaru prawa (np. problemy socjologiczne).

Uzupełniając powyższe, zaznacza się, że w celu ułatwienia odbioru tego opracowania słowa „umowa”, „kontrakt” i „porozumienie” będą stosowane zamiennie. Takie samo podejście będzie znamionowało wykorzystywanie zwrotów „umowa administracyjna” i „umowa publicznoprawna”.

2 | Definicja legalna

W treści art. 6 pkt 6 ups ujęta została definicja „kontraktu socjalnego”. Tak więc zgodnie z tym przepisem przez przywołane pojęcie rozumieć należy pisemną umowę zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny.

Na podstawie powyższego można powiedzieć, że w zaprezentowanej definicji ujęte zostały następujące informacje. Otóż kontrakt socjalny powinien zostać zawarty w określonej formie (tj. pisemnej), a jego treść obligatoryjnie określa uprawnienia i zobowiązania stron, których celem jest

⁶ Szerzej w właściwym rozporządzeniu w dalszej części tego opracowania.

przewyciężenie trudnej sytuacji życiowej jednego z kontrahentów lub jego rodziny. Wskazać również należy, że jedną ze stron porozumienia powinna być osoba ubiegająca się o pomoc. Biorąc pod uwagę fakt, że w treści przytoczonej definicji nie został użyty zwrot w rodzaju „w szczególności”, przyjąć należy, że umowa nieuwzględniająca jednego ze wspomnianych elementów (tj. formy, treści lub właściwości jednej ze stron) nie może zostać uznana za kontrakt socjalny w rozumieniu ups^[7].

Mając powyższe na uwadze zauważyć należy, że *de facto* żaden z wyżej wymienionych wymogów dotyczących kontraktu socjalnego nie pozwala na przesądzenie, czy to porozumienie jest umową administracyjną. Co więcej, przytoczony, definicyjny opis kontraktu socjalnego odpowiada sposobom charakteryzowania tzw. umów nazwanych^[8], czyli kategorii porozumień cywilnoprawnych. W związku z tym stwierdzić należy, że ocena możliwości ewentualnego zaliczenia kontraktu socjalnego do grupy umów administracyjnych wymaga przeprowadzenia analizy przepisów określających zasady jego zawierania.

3 | Kontekst terminologiczny

Przed przystąpieniem do rozważań szczegółowych przywołać warto art. 108 ust. 1a ups, zgodnie z którym treść kontraktu socjalnego podlega uzgodnieniom^[9]. Jak widać, w tym przepisie ustawodawca nie posłużył się takimi pojęciami jak „umowa” czy też „negocjacje”, a więc zwrotami jednoznacznie

⁷ W ograniczonym zakresie takie samo stanowisko zostało zasygnalizowane w doktrynie: „Zawarcie umowy stanowiącej kontrakt socjalny wymaga zachowania formy pisemnej. [...] Niezachowanie formy pisemnej oznacza, że czynność nie była kontraktem socjalnym”. Wojciech Maciejko, Monika Lew, „Jurysdykcyjna rola kontraktu socjalnego” *Casus*, nr 73 (2014): 9.

⁸ Zob. Michał Niedośpiał, *Pojęcie umowy nazwanej, mieszanej i nienazwanej oraz systematyka i związek umów: Słowa Boga* (Warszawa: Zielonki: Wydawnictwo BMT Erida, 2014).

⁹ Cały przywołany przepis posiada następujące brzmienie: Kontrakt socjalny z osobą bezdomną zawiera pracownik socjalny ośrodka pomocy społecznej właściwego ze względu na miejsce pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie, który odpowiada za realizację oraz ocenę realizacji działań zawartych w kontrakcie. W takim przypadku treść kontraktu socjalnego przed jego zawarciem uzgadnia się z pracownikiem socjalnym ośrodka pomocy społecznej właściwego ze względu na ostatnie miejsce zameldowania tej osoby na pobyt stały.

kojarzącymi się z prawem cywilnym. Na tą swoistość terminologiczną obecną w ups zwraca się również uwagę w doktrynie w kontekście słowa „kontrakt”^[10]. Pamiętając o podkreślonej odmienności pojęciowej, przypomnieć jednocześnie należy, że w rozporządzeniu określającym wzór kontraktu socjalnego jest mowa o „wynegocjowaniu”^[11]. Przyjąć jednak należy, że pierwszeństwo w określaniu sposobu rozumienia zasad zawierania kontraktu socjalnego posiada regulacja ustawowa, a więc wspomniany przepis mówiący o „uzgadnianiu” (tj. art. 108 ust. 1a ups).

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że pojęcie „kontraktu” rozumianego jako porozumienie (umowa) jest z reguły wykorzystywane w regulacjach publicznoprawnych^[12]. Analogiczne spostrzeżenie nasuwa się w przypadku słowa „uzgadnianie”^[13]. W tym kontekście przypomnieć bowiem należy, że uznawana za administracyjną^[14] tzw. umowa ekspropriacyjna (wywłaszczeniowa)^[15] jest zawierana zgodnie z art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami^[16] (dalej: ugn) po przeprowadzeniu rokowań, a nie „negocjacji”^[17]. Można więc powiedzieć, że w tym przypadku brak wykorzystania słowa nasuwającego cywilnoprawne

¹⁰ „W literaturze wskazuje się, że kontrakt socjalny jest zbliżony do umowy cywilnej, niemniej jednak nią nie jest nie tylko dlatego, że ustawodawca nazwał to narzędzie pracy „kontraktem socjalnym”, a nie „umową”, lecz regulacja zamieszczona została w przepisach prawa administracyjnego materialnego” Agnieszka Gazda, „Kontrakt socjalny – prawna forma działania administracji?” *Casus*, nr 74 (2014): 6-13.

¹¹ Chodzi tutaj o postanowienie umowne ujęte we wzorach kontraktu socjalnego: „W przypadku braku możliwości wynegocjowania kontraktu socjalnego stronom przysługuje prawo do wystąpienia do kierownika ośrodka pomocy społecznej o rozstrzygnięcie kwestii spornych”. Szerzej o samym wzorze w dalszej części rozważań.

¹² Zob. art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (t.j. z dnia 17 listopada 2021 r. Dz.U. z 2022 r., poz. 260 ze zm.; art. 5 pkt 4c, 4d i 4e ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju t.j. z dnia 20 lutego 2024 r.; Dz. U. z 2024 r., poz. 324 ze zm.

¹³ Zob. art. 24 ust. 1 i 2, art. 25 ust. 1a i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. z dnia 28 stycznia 2022 r.; Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.); art. 6d – 6g ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. z dnia 5 września 2022 r.; Dz. U. z 2022 r., poz. 2057 ze zm.).

¹⁴ Zob. Sławomir Pawłowski, „Pojęcie, przedmiot i charakter prawny umowy wywłaszczeniowej (ekspropriacyjnej).” *Zeszyty Naukowe KUL*, nr 4 (244) (2018): 155-167.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ T.j. z dnia 28 czerwca 2024 r. Dz. U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm.

¹⁷ Chodzi tutaj o literalne brzmienie przedmiotowego przepisu. Wskazać jednak należy, że w doktrynie co do zasady wyjaśnia się pojęcie rokowań w oparciu o znaczenie właśnie negocjacji, o których mowa w kc.

skojarzenia (tj. właśnie „negocjacji”) „ułatwia” zidentyfikowanie publicznie-noprawnego charakteru przywołanej umowy eskpropriacyjnej. Tak więc również „odcięcie się” ustawodawcy w ups od „negocjacji” poczytywać należy za próbę zakomunikowania niecywilnoprawnego charakteru kontraktu socjalnego.

W celu zachowania rzetelności wywodu dodać należy, że pojęcie kontraktu nie jest zarezerwowane wyłącznie dla przepisów *stricte* administracyjnych. Z tym bowiem słowem można spotkać się również m.in. w regulacjach z zakresu prawa pracy^[18] jak i prawa finansowego^[19]. Tym niemniej podkreślić należy, że „kontrakt” nie jest z reguły łączony w języku prawnym^[20] z regulacjami cywilnoprawnymi, czyli tak jak to ma miejsce w przypadku „umowy”. Analogiczne uwagi poczynić można w przypadku słowa „uzgadnianie”^[21] z tą różnicą, że to wyrażenie pojawia się również w obszarach regulacji prywatnoprawnych^[22]. Należy jednak odnotować „nadreprezentację” uzgodnień w regulacjach administracyjnoprawnych^[23]. Z kolei „negocjacje”, czyli językowy odpowiednik „uzgodnień”, to niewątpliwie słowo o cywilnoprawnej proveniencji, czego dowodem jest już sam fakt, że jedna z podstawowych instytucji prawa prywatnego (tj. umowa)

¹⁸ Zob. art. 28 ust. 1b i 1c ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. z dnia 16 stycznia 2024 r.; Dz. U. z 2024 r., poz. 145 ze zm.).

¹⁹ Zob. art. 3 pkt 30a i 30b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. z dnia 21 marca 2024 r.; Dz.U. z 2024 r., poz. 722 ze zm.).

²⁰ „To wszystko upoważnia do odrębnego traktowania języka przepisów prawnych, który będę nazywał prawnym w odróżnieniu od języka prawniczego, którym posługują się prawnicy, mając do czynienia z prawem”. Bronisław Wróblewski, *Język prawny i prawniczy* (Kraków: Polska Akademia Umiejętności, 1948), 54.

²¹ Chodzi o to, że słowo „uzgadnianie” występuje w różnych odmianach w ustawach z zakresu prawa pracy (np. art. 677§ 1 i 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy t.j. z dnia 16 czerwca 2023 r.; Dz. U. z 2023 r., poz. 1465 ze zm.).

²² Zwrócić uwagę można na regulacje prawa handlowego (zob. art. 517 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych t.j. z dnia 7 grudnia 2023 r. Dz.U. z 2024 r., poz. 18 ze zm.) czy też procedury cywilnej (zob. art. 1187 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego t.j. z dnia 7 lipca 2023 r., Dz. U. z 2023 r., poz. 1550 ze zm.).

²³ Zob. m.in. art. 24 ust. 1 i art. 25 ust. 1a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym t.j. z dnia 21 czerwca 2024 r. Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.; art. 78 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych tj. z dnia 9 lutego 2023 r. Dz. U. z 2023 r., poz. 616 czy też art. 20 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami tj. z dnia 19 sierpnia 2024 r. Dz. U. z 2024 r., poz. 1292 ze zm.).

może m.in. zmaterializować się właśnie w wyniku przeprowadzanych negocjacji^[24].

W związku z powyższym przywołać należy regułę interpretacyjną, zgodnie z którą różnym pojęciom nie można przypisywać tego samego znaczenia (zakaz wykładni synonimicznej)^[25]. Na tej podstawie przyjęć oczywiście należy, że słowo „kontrakt” nie może posiadać takiego samego znaczenia jak „umowa”, a „uzgadnianie” nie powinno być utożsamiane z „negocjacjami”. Uwzględniając więc ten fakt jak i mając jednocześnie na uwadze wspomniane powyżej konotacje „kontraktu” oraz „uzgodnień” z regulacjami administracyjnoprawnymi, jak najbardziej uzasadnione staje się postawienie tezy, zgodnie z którą użycie tych właśnie konkretnych słów odbierać należy jako sygnał ze strony ustawodawcy, że kontrakt socjalny nie stanowi instytucji cywilnoprawnej. Oczywiście konieczne jest w tym miejscu wyjaśnienie, że samo opisane spostrzeżenie terminologiczne nie może być traktowane jako argument rozstrzygający w kwestii ustalenia charakteru prawnego kontraktu socjalnego.

4 | Charakter prawny kontraktu socjalnego w świetle ogólnych założeń dotyczących umowy administracyjnej

W doktrynie nie ma sporu co do tego, że zawarcie umowy administracyjnej jest dopuszczalne, jeżeli właściwy przepis prawa tak stanowi^[26]. Należy więc odnotować, że w przypadku kontraktu socjalnego taką regulacją jest art. 108 ust. 1 ups, zgodnie z którym w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny, znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy

²⁴ Zob. art. 72 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny t.j. z dnia 21 czerwca 2024 r.; Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 ze zm.; dalej kc.

²⁵ Zob. Agnieszka Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2009), 77.

²⁶ Kacper Rożek, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym a umowa administracyjna* (Sosnowiec: Wyższa Szkoła Humanitas, 2018), 60 i nast.

z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych – w centrum usług społecznych lub w powiatowym centrum pomocy rodzinie, może zawrzeć kontrakt socjalny z tą osobą lub rodziną w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu^[27].

Mając powyższe na uwadze przypomnieć jednak należy, że *de facto* każda czynność organu administracji publicznej powinna być oparta na przepisach prawa^[28], co jest oczywiście konsekwencją zasady legalizmu^[29]. Można więc powiedzieć, że obecność w systemie prawnym przytoczonego art. 108 ust. 1 ups nie stanowi sama w sobie podstawy do przyjęcia, że kontrakt socjalny jest umową administracyjną. Stwierdzić za to należy, że jest to warunek konieczny do tego, żeby jednostka publiczna mogła zawrzeć porozumienie tego rodzaju.

W doktrynie przyjmuje się, że kontrahentami umów administracyjnych powinny być każdorazowo podmioty publiczne oraz prywatne^[30]. Na marginesie zaznacza się, że kontrakty wiążące wyłącznie jednostki administracyjne określa się jako porozumienia administracyjne^[31]. Wracając do przedstawionej przesłanki wskazać należy, że zgodnie z przywoływanymi już art. 108 ust. 1 oraz art. 6 pkt 6 ups stronami kontraktu socjalnego mogą być wyłącznie pracownik socjalny^[32] oraz osoby znajdujące się w trudnej

²⁷ W doktrynie wskazuje się, że w art. 108 ust. 1 ups ujęta została materialna definicja kontraktu socjalnego. Maciejko, Lew, „Jurysdykcyjna”, 8.

²⁸ Chodzi o to, że „organy administracji publicznej nie korzystają w wykonywaniu zadań publicznych z prawnej wolności działania. Wolność działania nie jest cechą organów administracji” – Adam Błaś, „Administracja publiczna w państwie prawa”, [w:] *Nauka administracji*, red. Jan Boć (Wrocław: Kolonia Limited, 2013), 41. Zob. także Mariusz Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016). <https://sip.lex.pl/#/monograph/369377756/295523>.

²⁹ Irena Lipowicz, „Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Nr 4 (2016): 42.

³⁰ Jan Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), 261-262.

³¹ Ewa Stefańska, „Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia”, [w:] *Umowy w administracji*, red. Jan Boć, Ludmiła Dziewięcka-Bokun (Wrocław: Kolonia Limited, 2008), 155 i nast.

³² Wyjaśnić należy, że pracownik socjalny występuje oczywiście w imieniu właściwego organu. Zob. Wojciech Maciejko, „Komentarz do art. 6”, [w:] *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, red. Paweł Zaborniak, Wojciech Maciejko (Warszawa: Lexis Nexis, 2013). <https://sip.lex.pl/#/commentary/587540700/182921/maciejko-wojciech-zaborniak-pawel-ustawa-o-pomocy-spoecznej-komentarz-wyd-iv?cm=U-RELATIONS>. Niezależnie od powyższego wskazać również należy, że stosownie do

sytuacji życiowej. Można więc stwierdzić, że regulacja kontraktu socjalnego spełnia wspomnianą powyżej przesłankę podmiotową dotyczącą umów administracyjnych. Tym niemniej odnotować należy, że opisana cecha charakteryzuje także umowy cywilnoprawne zawierane przez jednostki publiczne z podmiotami prywatnymi.

W doktrynie wyróżnia się jeszcze jedną przesłankę, od której spełnienia uzależnia się możliwość zakwalifikowania określonego porozumienia jako umowy administracyjnej. Przy tym, nie ma pełnej zgodności co do sposobu jej opisanie. Z jednej strony jest więc mowa o tym, że skutkiem zawarcia umowy administracyjnej powinno być powstanie, zmiana albo zakończenie stosunku administracyjnoprawnego^[33]. Natomiast z drugiej wskazuje się, że przedmiotem umów administracyjnych może być to, czego nie można załatwić w ramach porozumienia cywilnoprawnego^[34].

art. 108 ust. 1 ups chodzi tutaj o pracownika socjalnego zatrudnionego w ośrodku pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych – w centrum usług społecznych, lub w powiatowym centrum pomocy rodzinie. W tym kontekście wyjaśnić należy, że umowa jest zawierana w oparciu o wzór określony we właściwym rozporządzeniu, o czym szerzej w dalszej części rozważań. Natomiast w tym miejscu przywołać należy następujące spostrzeżenie: „Wymaga zwrócenia uwagi, że rozporządzenie wymienia jedynie pracowników socjalnych ośrodków pomocy społecznej będących stroną kontraktu oraz kierowników OPS rozstrzygających kwestie sporne, nie wspominając o kierownikach PCPR i CUS, których pracownicy socjalni też mogą zawierać omawianą umowę. Taki stan rzeczy wynika z niedostosowania rozporządzenia do znowelizowanych przepisów ustawy, które rozszerzyły uprawnienia w omawianym zakresie na pracowników socjalnych oraz kierowników powiatowych centrów pomocy rodzinie i dyrektorów centrów usług społecznych”. Iwona Sierpowska, „Komentarz do art. 108”, [w:] *Pomoc społeczna. Komentarz* (Warszawa: LEX/el., 2021). <https://sip.lex.pl/#/commentary/587230021/660204/sierpowska-iwona-pomoc-spoeczna-komentarz-wyd-vi?cm=URELATIONS>.

³³ Eugeniusz Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna* (Toruń: TNOiK, 1998), 186.

³⁴ W doktrynie zauważa się bowiem, że „z punktu widzenia prawa cywilnego, porozumienie zawarte między organem administracji publicznej działającym w sferze swego władztwa publicznoprawnego (w sferze imperium), traktowane jako umowa, będzie uznane za dotknięte wadą nieważności z powodu sprzeczności z prawem, a co za tym idzie: niewywołujące skutków prawnych. Prawo polskie nie dopuszcza bowiem możliwości kontraktowania przez organ administracji publicznej w sferze swojej właściwości publicznoprawnej; przedmiotem stosunków cywilnoprawnych mogą być tylko świadczenia o charakterze prywatnoprawnym. Obowiązki administracyjne nie mogą być utożsamiane ze zobowiązaniami w sensie cywilnoprawnym i dochodzone w ten sam sposób, ponieważ zobowiązania

W związku z powyższym warto zauważyć, że dzięki zawarciu kontraktu socjalnego uzyskać można tzw. zatrudnienie wspierane^[35], miejsce w schronisku dla bezdomnych^[36], zasiłek celowy^[37] oraz świadczenie w postaci pracy socjalnej, któremu jest w literaturze przyznawany „status publicznego prawa podmiotowego”^[38]. Wyjaśnić przy tym należy, że przyznanie części z wymienionych świadczeń społecznych wymaga wydania odrębnej decyzji administracyjnej. Tak więc zawarcie kontraktu socjalnego niewątpliwie wpływa na kształt takich rozstrzygnięć, a więc w rezultacie również na treść relacji powstałych na ich podstawie. W doktrynie przyjmuje się wręcz, że podpisanie kontraktu socjalnego rozpatrywać należy w kategoriach powstania promesy wydania pozytywnej decyzji administracyjnej w przedmiocie wybranych świadczeń społecznych^[39]. Należy więc zgodzić się z twierdzeniem, że omawiany „kontrakt może wpływać na zmianę lub zniesienie stosunku administracyjnoprawnego, kształtować treść decyzji lub warunkować jej wydanie”^[40]. Z tej perspektywy patrząc można powiedzieć, że kontrakt socjalny jest umową administracyjną.

Wskazać również należy, że ze względu na publicznoprawny charakter wymienionych powyżej świadczeń nie mogą stać się one przedmiotem obrotu cywilnoprawnego. Wydawałoby się więc, że kontrakt socjalny spełnia wspomnianą wcześniej przesłankę, zgodnie z którą przedmiotem

regulowane w prawie cywilnym to te, których reżim prawny wyznacza prawo cywilne”. Mariusz Rypina, Marek Wierzbowski, „Umowa z organem w postępowaniu administracyjnym” *Państwo i Prawo*, nr 4 (2010): 23.

³⁵ Zob. art. 15b ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym t.j. z dnia 28 września 2022 r.; Dz. U. z 2022 r., poz. 2241 ze zm.

³⁶ Zob. Magdalena Małecka-Łyszczek, i Radosław Mędrzycki, „Schronisko dla osób bezdomnych”, [w:] *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*, red. Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021). <https://sip.lex.pl/#/monograph/369490747/424932>.

³⁷ Zob. Karolina Stopka, „Świadczenia mające na celu życiowe usamodzielnienie oraz odbudowę biologicznych i społecznych podstaw egzystencji”, [w:] *System Prawa Pracy*, t. VIII, *Prawo rynku pracy*, red. Krzysztof Baran, Mirosław Włodarczyk (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018). <https://sip.lex.pl/#/monograph/369442272/377200>.

³⁸ Stanisław Nitecki, „Praca socjalna”, [w:] *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym* (Warszawa: Oficyna 2008). <https://sip.lex.pl/#/monograph/369182600/161251>.

³⁹ Maciejko, Lew, „Jurysdykcyjna”, 9.

⁴⁰ Iwona Sierpowska, „Umowa”, [w:] *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012). <https://sip.lex.pl/#/monograph/369255273/166010?keyword=sierpowska&tochHit=1&cm=SREST>.

umowy administracyjnej może być to, czego nie można załatwić w ramach porozumienia cywilnoprawnego. Mając jednak na uwadze szerokie ujęcie zasady swobody zawierania umów^[41], powiedzieć należy, że na podstawie porozumienia cywilnoprawnego dopuszczalne będzie przekazywanie świadczeń, które mogłyby być odpowiednikami wyżej wymienionych form wsparcia. Co więcej, w niektórych wariantach przekazywania środków pomocy można byłoby nawet posłużyć się uregulowaną w kc umową darrowizny. Nie wydaje się więc, żeby możliwość przyznawania wymienionych form wsparcia stanowiła przesłankę rozstrzygającą o administracyjnym charakterze kontraktu socjalnego. Odnotować należy, że zawarcie omawianego porozumienia wywierać może bezpośrednie skutki w sferze, która nie jest objęta wprost postanowieniami tego porozumienia. Przykładowo, podpisanie kontraktu socjalnego skutkować może pozbawieniem statusu bezrobotnego^[42]. Zauważyć jednak należy, że *de facto* taki sam skutek przyniesie zawarcie prywatnoprawnej umowy o pracę.

Mając powyższe na uwadze podkreślić jednak należy, że dzięki zawarciu kontraktu socjalnego bezrobotni uzyskują „pierwszeństwo w uczestnictwie w programie”^[43] Aktywizacja i Integracja^[44]. W tym kontekście stwierdzić należałoby, że co najmniej utrudnione byłoby zidentyfikowanie odpowiednika wspomnianego świadczenia na gruncie prywatnoprawnym. W konsekwencji dopuszczalne będzie twierdzenie, że na podstawie kontraktu socjalnego mogą być przyznawane również i takie świadczenia, których właściwości pozwalają na odróżnienie przedmiotowego porozumienia od umów cywilnoprawnych również i w ten sposób, że co do zasady nie mogłyby one być przekazywane w ramach relacji prywatnoprawnych.

W doktrynie wskazuje się również, że „dla umowy administracyjnoprawnej charakterystyczne jest znaczne ograniczenie zasady swobody

⁴¹ Zob. Piotr Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353¹ KC. Konstrukcja prawna* (Warszawa: C.H. Beck, 2005).

⁴² Zob. Anna Reda-Ciszewska, „Udział osób długotrwale bezrobotnych w programie aktywizacja i integracja”, [w:] *System Prawa Pracy*, t. VIII, *Prawo rynku pracy*, red. Krzysztof Baran, Mirosław Włodarczyk (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018). <https://sip.lex.pl/#/monograph/369442272/376978>.

⁴³ Magdalena Paluszkiwicz, „Komentarz do art. 62(a), art. 62(b), art. 62(c)”, [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Zbigniew Góral (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), <https://sip.lex.pl/#/commentary/587710937/508377/goral-zbigniew-red-ustawa-o-promocji-zatrudnienia-i-instytucjach-rynku-pracy-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS>.

⁴⁴ Szerzej ibidem.

umów”^[45]. Odwołując się do literatury, wskazać należy, że wspomniana zasada w szerokim ujęciu „związana jest ze swobodą podjęcia decyzji o zawarciu umowy bądź jej niezawarciu, wyboru kontrahenta, rozwiązania i zmiany istniejącego węzła umownego. Wąskie znaczenie zasady swobody umów sprowadza się do swobody w kształtowaniu treści zobowiązaniowych stosunków prawnych”^[46]. W tym kontekście zauważyć należy, że wybór stron kontraktu socjalnego (tj. osoby potrzebującej i właściwego organu) jest podyktowany przepisami ustawy. Z drugiej strony można powiedzieć, że również możliwość zawarcia niektórych umów cywilnoprawnych zależy od atrybutów stron^[47].

Za uznaniem administracyjnego charakteru określonej umowy przemawiać może ograniczenie swobody w zakresie podejmowania decyzji o przystąpieniu do określonego porozumienia^[48]. Przy tym, niekoniecznie chodzi tutaj o wyrażony wprost w przepisach prawa nakaz zawarcia określonej umowy. W celu zobrazowania tego zagadnienia warto odwołać się do regulacji dotyczącej porozumienia, jakie może zostać zawarte przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego^[49]. Otóż, przed rozpoczęciem sprawy administracyjnej, właściwa jednostka publiczna jest zobowiązana do przeprowadzenia rokowań w celu przejęcia nieruchomości na podstawie umowy^[50]. Natomiast dopiero w przypadku nieskutecznych

⁴⁵ Michał Kania, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Studium administracyjno-prawne* (Katowice: Uniwersytet Śląski, 2013), 178.

⁴⁶ Marta Skrodzka, Karol Skrodzki, „Źródła zasady swobody umów oraz wybrane aspekty jej granic – w świetle orzecznictwa”, [w:] *Wokół zasad prawa cywilnego*, red. Teresa Mróz, Stanisław Prutis (Białystok: Temida 2, 2008), 87.

⁴⁷ Tak jest przykładowo w przypadku umowy kontraktacji, gdzie jedną ze stron musi być producent rolny. Zob. Adrian Niewęglowski, „Strony umowy”, [w:] *Kodeksowe umowy handlowe*, red. Anrzej Kidyba (Warszawa: Lex, 2014). <https://sip.lex.pl/#/monograph/369290945/327667?tocHit=>.

⁴⁸ Na ten aspekt w kontekście kontraktu socjalnego wskazuje Ewa Prandota-Prandecka, „Kontrakt socjalny jako narzędzie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej beneficjenta pomocy społecznej – zagadnienia wybrane”, [w:] *Umowy w administracji*, red. Jan Boć, Ludmiła Dziewięcka-Bokun (Wrocław: Kolonia, 2008), 373.

⁴⁹ Chodzi tutaj o umowę zawieraną na podstawie rokowań, o których mowa w art. 114 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. z dnia 11 stycznia 2023 r. (Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.). Zob. Sławomir Pawłowski, *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2018), 369 i nast.

⁵⁰ Zob. Jan Andrzejewski, „Uwagi na temat rokowań poprzedzających wywłaszczenie” *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*, nr 2 (2010): 111-131. <https://sip.lex.pl/#/publication/151116961/andrzejewski-jan-uwagi-na-temat-rokowan-poprzedzajacych-wywłaszczenie?cm=URELATIONS>.

negocjacji (tj. niezakończonych zawarciem przywołanego porozumienia), organ administracji publicznej może przejąć nieruchomości w trybie postępowania wywłaszczeniowego, a więc na podstawie decyzji administracyjnej^[51]. Jak trafnie zauważył Marek Szewczyk^[52], a następnie potwierdził to spostrzeżenie Trybunał Konstytucyjny^[53], „umowa proponowana przez podmiot uprawniony do żądania formalnego wywłaszczenia nieruchomości jest umową zawieraną w istocie pod przymusem, czy też pod groźbą, choć w majestacie prawa. Jest ona wobec tego także swego rodzaju kontraktem czynności prawnej sprzecznej z prawem, czyli kontraktem umowy, o której mowa w art. 58 § 1 k.c. Umowa taka, jeśli zostanie zawarta – a można powiedzieć nawet, że jeśli zostanie wymuszona pod legalną, ale jednak groźbą wywłaszczenia”^[54]. W związku z tym zauważyć należy, że daleko bardziej idącym przymusem posłużył się ustawodawca w ramach regulacji omawianych kontraktów socjalnych. Otóż, odmowa zawarcia tego rodzaju porozumienia może zgodnie z art. 11 ust. 2 ups^[55] stanowić podstawę do ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczenia, odmowy przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej^[56]. Mając to na uwadze nie

⁵¹ „Przeprowadzenie rokowań jest obowiązkowe – stanowi przesłankę formalną wniosku o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego” – Grzegorz Krawiec, „Etapu postępowania wywłaszczeniowego”, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. Andrzej Matan (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021). <https://sip.lex.pl/#/monograph/369492647/268>.

⁵² Marek Szewczyk, „Umowa ekspropriacyjna”, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. Marek Szewczyk, Maciej Kruś, Zbigniew Leoński (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019). <https://sip.lex.pl/#/monograph/369451743/476?keyword=marek%20szewczyk&tocHit=1&cm=SREST>.

⁵³ Chodzi tutaj o Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r., OTK-A 2017, nr 86. Zob. Sławomir Pawłowski, „Glosa (aprobująca) do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15” *Studia Prawa Publicznego*, nr 21, (2018): 175-186.

⁵⁴ Marek Szewczyk, „Umowa ekspropriacyjna”. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369451743/476?keyword=marek%20szewczyk&tocHit=1&cm=SREST>.

⁵⁵ Szerzej Karolina Stopka, „Ogólne kryteria przedmiotowe przyznawania świadczeń z pomocy społecznej”, [w:] *System Prawa Pracy*, t. VIII, *Prawo rynku pracy*, red. Krzysztof Baran, Mirosław Włodarczyk (Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2018), <https://sip.lex.pl/#/monograph/369442272/377198>.

⁵⁶ „Ograniczenie świadczeń znajdzie zastosowanie zarówno do pomocy pieniężnej, jak i niepieniężnej, może ono polegać na obniżeniu wysokości świadczeń finansowych lub na zmniejszeniu częstotliwości usług”. Iwona Sierpowska, „Komentarz do art. 11”, [w:] *Pomoc społeczna. Komentarz* (Warszawa:

powinna budzić zastrzeżeń konkluzja, że kontrakt socjalny jest zawierany pod legalnym przymusem. Jako trafne uznać więc należy twierdzenie, zgodnie z którym „swoboda zawierania kontraktu jest pozorowana”^[57].

Jak wykazano już wcześniej, strona prywatna zarówno zawiera, jak i realizuje kontrakt socjalny w warunkach „legalnego przymusu”. Z kolei strona publiczna nie ma obowiązku przystępowania do tego porozumienia, co wyraźnie podkreślił ustawodawca, który w ramach jednej z nowelizacji ups zastąpił w art. 108 ust. 1 ups słowo „zawiera” zwrotem „może zawrzeć”^[58]. Oczywiście nie oznacza to pełnej swobody działania organu. Przypomnieć bowiem należy, że w świetle art. 3 ust. 1 i 2 ups pracownik socjalny nie powinien odmawiać zawarcia kontraktu socjalnego, jeżeli w inny sposób nie można pomóc osobom potrzebującym pomocy^[59]. Wydaje się więc, że wspomniany zwrot „może zawrzeć” oznacza, że możliwe jest udzielenie innej formy pomocy aniżeli tej dostępnej na podstawie omawianego porozumienia. Natomiast, nie należy omawianej regulacji rozumieć jako podstawy dla arbitralnej odmowy przystąpienia do kontraktu socjalnego. W tym kontekście warto bowiem przywołać zestawienie przywołanego wcześniej art. 108 ust. 1 ups z art. 48a ust. 2 ups, zgodnie z którym schronisko dla osób bezdomnych zapewnia osobom bezdomnym, które podpisały kontrakt socjalny, całodobowe, tymczasowe schronienie oraz usługi ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej. Otóż w literaturze podnosi się, że:

wykładnia celowościowa [...] prowadzi do wniosku, że w przypadku osoby bezdomnej starającej się o przyjęcie do schroniska dla osób bezdomnych pracownik socjalny nie ma prawa odmówić podpisania takiego kontraktu. Zachowanie takie czyniłoby przeciwnie skutecznym obie uzupełniające się formy – schronisko traktowane jest jako zapewniające raczej pasywną

LEX/el., 2021). <https://sip.lex.pl/#/commentary/587229918/660109/sierpowska-iwona-pomoc-spoeczna-komentarz-wyd-vi?cm=URELATIONS>.

⁵⁷ Ewa Prandota-Prandecka, „Kontrakt socjalny jako narzędzie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej beneficjenta pomocy społecznej – zagadnienia wybrane”, 373.

⁵⁸ Zob. Agnieszka Gazda, „Kontrakt socjalny – prawna forma działania administracji?”, 9.

⁵⁹ Szerzej Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki, „Aksjologia pomocy społecznej i pomocy osobom wykluczonym społecznie”, [w:] *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*, Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021). <https://sip.lex.pl/#/monograph/369490747/424908>.

pomoc, kontrakt socjalny przeciwnie – służy inkluzji społecznej i wyjściu z trudnej sytuacji życiowej^[60].

Można więc przyjąć, że właściwy pracownik socjalny nie może odmówić zawarcia kontraktu socjalnego gotowej do współpracy osobie znajdującej w rzeczywistej trudnej sytuacji życiowej, a której potrzeby mogą przynajmniej częściowo zostać zaspokojone dzięki zawarciu przedmiotowego porozumienia. Tak więc również w kontekście zawierania i co oczywiste wykonywania kontraktu socjalnego nie można mówić o swobodzie działania strony publicznej.

Mając powyższe na uwadze można również postawić tezę, że swoboda postępowania strony publicznej jest bardziej ograniczona aniżeli kontrahenta prywatnego. Jak bowiem wskazano wcześniej, „przymuszanie” osób potrzebujących do przystąpienia do kontraktu socjalnego odbywa się na poziomie ekonomicznym. Tak samo bowiem jak w przypadku braku prawnego obowiązku korzystania z poszczególnych świadczeń socjalnych, tak również nie jest nielegalne działanie polegające na odmowie zawarcia kontraktu socjalnego przez osobę potrzebującą, np. gdy w jej subiektywnej ocenie byłoby to działanie nieopłacalne. Natomiast, tak jak „brak środków finansowych nie może być wyłącznym powodem odmowy udzielenia świadczenia w formie zasiłku celowego”^[61], tak również podejmowanie przez jednostkę publiczną decyzji o zawarciu kontraktu socjalnego powinno przede wszystkim opierać się kryterium celu tego porozumienia, czyli rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Reasumując, o ile po jednej stronie występuje przymus ekonomiczny zawarcia kontraktu socjalnego, o tyle po drugiej mówić należy o przymusie prawnym w tym zakresie. To spostrzeżenie uzasadnia więc w pełni twierdzenie, że zawarcie analizowanego porozumienia dalece odbiega od cywilnoprawnej zasady swobody umów.

W kontekście przywoływanej reguły kształtowania stosunków cywilnoprawnych wspomnieć również należy art. 108 ust. 4 ups, zgodnie z którym Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, wzór kontraktu socjalnego, uwzględniając indywidualne

⁶⁰ Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki, „Kontrakt socjalny”, [w:] *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*, red. Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021). <https://sip.lex.pl/#/monograph/369490747/424938>.

⁶¹ Monika Lewandowicz-Machnikowska, „Udzielanie zasiłków pieniężnych z pomocy społecznej – wybrane zagadnienia” *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2009): 133.

cechy osoby podpisującej kontrakt socjalny. Warto więc odnotować, że aktualnie obowiązujące rozporządzenie^[62] nie tylko określa, co powinno znaleźć się w treści kontraktu socjalnego^[63], ale ponadto wyznacza wzór swoistego „protokołu” z wykonania tego porozumienia. Mając to na uwadze można z przekonaniem stwierdzić, że strony zawierające kontrakt socjalny zostały pozbawione swobody w zakresie kształtowania treści tego porozumienia^[64]. Przypomnieć jednak należy, że także niespełnienie wymogów dotyczących tekstu cywilnoprawnej umowy nazwanej może skutkować tym, że nie będzie można mówić o zawarciu porozumienia określonego rodzaju. Różnica jednak polega na tym, że co do zasady w takim przypadku w miejsce umowy nazwanej pojawi się relacja nieopisana w kc (tj. umowa nienazwana). Natomiast w przypadku naruszenia zasad sporządzania kontraktu socjalnego nie można mówić, że zawarto umowę innego rodzaju. Strona publiczna nie może bowiem podejmować działań tego rodzaju w przypadku braku odpowiedniej podstawy prawnej.

Reasumując szczególnie trafne jest stanowisko NSA, który wskazał, że:

w zakresie zawarcia kontraktu socjalnego nie obowiązuje przewidziana w prawie cywilnym zasada swobody umów, zgodnie z którą strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego^[65].

⁶² Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. Nr 218, poz. 1439).

⁶³ Będą to dane identyfikacyjne, prawa i obowiązki stron, zasady rozstrzygnięcia sporów, ocena sytuacji życiowej i plany strony prywatnej, wyznaczenie terminu oceny realizacji kontraktu socjalnego, informacja o możliwości wprowadzania zmian do porozumienia, informacja o zapoznaniu strony prywatnej z art. 11 ust. 2 oraz art. 109 ups, informacja o sporządzeniu umowy w dwóch egzemplarzach oraz wyznaczenie miejsce na oznaczenie daty złożenia podpisu i oczywiście same podpisy stron kontraktu socjalnego.

⁶⁴ Jacek Szwaia, „Kontrakt socjalny jako narzędzie realizacji zadań pomocy społecznej (aspekty prawne)”, 311.

⁶⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2009 r., I OSK 1437/08, LEX nr 563278.

5 | Charakter prawny kontraktu socjalnego w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa

W doktrynie co do zasady przyjmuje się, że omawiane porozumienie jest umową administracyjną^[66]. Wyjątkiem jest tutaj pogląd, zgodnie z którym „kontrakt socjalny [...] należy do cywilnych form nawiązywania stosunku prawnego”^[67]. To stanowisko nie zostało jednak uzasadnione. Nie ma więc argumentacji, do której można byłoby się odnieść.

Z kolei, na rzecz dominującego poglądu podnosi się, że „kontrakt w całości regulowany jest przepisami prawa administracyjnego, łącznie z jego definicją. Przepisy te nie przewidują nawet uzupełniającego stosowania kodeksu cywilnego”^[68]. Podkreślić przy tym należy, że ten argument jest szeroko podkreślany w orzecznictwie^[69]. Zaczynając od drugiego zdania przywołanej argumentacji, zauważyć należy, że sam brak odesłania do konkretnego działu prawa nie powinien być uznawany za „odcięcie” danego rozwiązania od regulacji określonego rodzaju. Z reguły przyjmuje się bowiem, że w przypadku milczenia ustawodawcy, o możliwości wykorzystania konkretnych przepisów decydować powinna okoliczność, którą można określić jako „niedostatek regulacyjny”.

Wspomniany powyżej „niedostatek regulacyjny” ujawnia się więc wtedy, gdy na podstawie przepisów dotyczących określonej instytucji nie jest możliwe w pełni odtworzenie sposobu jej funkcjonowania. Umiejscawiając te uwagi w kontekście postanowień ups dostrzec należy, że ustawodawca nie wskazał wprost, w jaki sposób ustalić można, czy dany kontrakt socjalny został już zawarty. Uściślając chodzi o to, że w ups nie zostało wyjaśnione, od którego etapu uzgodnień mówić można o osiągnięciu wiążącego

⁶⁶ Jacek Szwaja, „Kontrakt socjalny jako narzędzie realizacji zadań pomocy społecznej (aspekty prawne)”, 315.

⁶⁷ Maciejko, Lew, „Jurysdykcyjna rola kontraktu socjalnego”, 9.

⁶⁸ Iwona Sierpowska, „Umowa”. https://sip.lex.pl/#/monograph/369255273/166010/sierpowska-iwona-pomoc-spoleczna-jako-administracja-swiadcza-ca-studium-administracyjnoprawne?keyword=kontrakt%20socjalny&unitId=pas-sage_23701. [dostęp: 9.3.2023].

⁶⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 kwietnia 2013 r., III SA/Kr 813/12, LEX nr 1326325; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2013 r., I SA/Wa 1389/12, LEX nr 1302851; Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 lipca 2012 r., III SA/Kr 1517/11, LEX nr 1697551; Wyrok NSA z dnia 22 września 2011 r., I OSK 676/11 LEX nr 1068527; Wyrok NSA z dnia 22 września 2011 r., I OSK 674/11, LEX nr 1149416; Wyrok NSA z dnia 22 września 2011 r., I OSK 673/11, LEX nr 1149415.

porozumienia. W związku z tym można byłoby się zastanawiać nad odwołaniem się odpowiednio do regulacji administracyjnoprawnych stanowiących o „uzgodnieniach” albo do rozwiązań cywilnoprawnych mówiących o „negocjacjach”^[70]. Biorąc z kolei pod uwagę wcześniejsze spostrzeżenia terminologiczne zdecydować się należy na rozwiązania publicznoprawne. Trzeba jednak odnotować, że nie można mówić o jednym ujęciu „uzgodnień” w regulacjach administracyjnoprawnych. Z jednej bowiem strony to pojęcie utożsamiać można *de facto* z wystąpieniem o uzyskanie przyzwolenia określonego podmiotu (np. właściwego zarządcy drogi w toku postępowania dotyczącego decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego)^[71]. Z drugiej odnotować należy regulacje, gdzie przez procedura uzgodnień będzie polegała „na przedstawieniu oczekiwań i dojściu do wspólnych stanowisk”^[72].

Nie wydaje się, żeby zawarcie kontraktu socjalnego miało polegać jedynie na możliwości zaakceptowania oferty składanej przez jedną ze stron. Chodzi więc o odrzucenie pierwszego ze wspomnianych powyżej modeli „uzgodnień”. W celu uzasadnienia zaprezentowanego stanowiska przypomnieć należy, że instytucja omawianej umowy powinna co oczywiste być rozpatrywana w ustalonym modelu funkcjonowania pomocy społecznej. Chodzi tutaj więc z jednej strony o podkreślenie zasady pomocniczości^[73],

⁷⁰ Chodzi tutaj oczywiście o art. 72 kc. Zob. Dominika Rogoń, „Problemy negocjacyjnego trybu zawarcia umowy po nowelizacji kodeksu cywilnego” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 10 (2003): 4-11.

⁷¹ „W przypadku postanowień podejmowanych „w uzgodnieniu”, czy „w porozumieniu” organ współdziałający uczestniczy w załatwieniu sprawy w ten sposób, że jego działanie stanowi część rozstrzygnięcia przyjętego w sprawie. Zajęcie przez organ współdziałający negatywnego stanowiska oznacza konieczność wydania negatywnego rozstrzygnięcia kończącego sprawę” – Joanna Człowiekowska, „O współdziałaniu organów administracji publicznej na przykładzie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu” *Casus*, nr 37 (2005): 24-31.

⁷² Zygmunt Niewiadomski, Krzysztof Jaroszyński, Krzysztof Kucharski, Anna Szmytt, Łukasz Złakowski, „Komentarz do art. 44”, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Zygmunt Niewiadomski (Warszawa: C.H. Beck, 2021). <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zozg3damzshe2dsojooobqxa1rvqmytqnjwge2q&refSource=guide>.

⁷³ „Zasada subsydiarności pomocy społecznej wyrażona jest, jak już wspomniałam, w zacytowanym na wstępie art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Najogólniej ujmując, zakłada ona, że wsparcie z pomocy społecznej jednostka może otrzymać dopiero wtedy, gdy znajdzie się w trudnej sytuacji życiowej, której nie jest w stanie samodzielnie przezwyciężyć wykorzystując posiadane uprawnienia,

a z drugiej o obowiązek współdziałania osób potrzebujących w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej^[74]. Mając to na uwadze, przyjąć należy, że wszędzie tam, gdzie możliwa, a nawet pożądana jest aktywność „klientów opieki społecznej”^[75], tam mówić należy o ich obowiązku współdziałania^[76]. Tak więc kontrakt socjalny nie może zostać zawarty w inny sposób, aniżeli na podstawie działań podejmowanych przez obie jego strony. Oczywiście nie oznacza to, że ich obowiązki są rozłożone w identyczny (równy) sposób. Przyjąć bowiem należy, że to strona publiczna powinna być „gospodarzem uzgodnień”. Tak więc to na pracowniku socjalnym powinien spoczywać obowiązek przedstawienia samej możliwości zawarcia kontraktu socjalnego oraz konsekwencji z tym faktem związanych (np. w zakresie przysługujących świadczeń). Z kolei, osoba znajdująca się w potrzebie powinna przede wszystkim zaprezentować przyczyny i poziom trudności jej sytuacji życiowej oraz w miarę realistycznie ocenić możliwość podjęcia przez nią działań mających zaradzić jej położeniu.

Mając powyższe na uwadze, powrócić należy do przedstawionego wcześniej problemu, tj. niewskazania przez ustawodawcę tego, czy kontrakt socjalny może zostać uznany za zawarty dopiero po dojściu przez strony do porozumienia co do wszystkich ich ustaleń, czy też wystarczające jest osiągnięcie bardziej ograniczonego konsensusu. W związku z tym zauważyć należy, że zakończenie procesu uzgodnień w regulacjach

zasoby i możliwości.” Karolina Stopka, „Zasada subsydiarności a prawo do świadczeń z pomocy społecznej” *Samorząd Terytorialny*, nr 11 (2008): 41.

⁷⁴ „W myśl zasady [aktywności – art. 4 ustawy o pomocy społecznej] osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Ponieważ ustawodawca nie sprecyzował, w jaki sposób ów obowiązek ma być realizowany, należy rozumieć go szeroko. Będzie to każde zachowanie beneficjenta zmierzające do przezwyciężenia trudnej sytuacji, a więc np. współpraca z pracownikiem socjalnym, organami pomocy społecznej, aktywne poszukiwanie pracy, wniesienie powództwa o alimenty lub inne roszczenia”. Karolina Stopka, „W sprawie obowiązku gminy (powiatu) udzielenia pomocy osobie potrzebującej (art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej)” *Casus*, nr 4 (2007): 23-25. Szerzej Nitecki, „Praca socjalna”. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369182600/161251>.

⁷⁵ Słowo „klient” jest wykorzystywane w literaturze na określenie osób korzystających lub ubiegających się o świadczenia pomocy społecznej. Zob. np. Katarzyna Wasilewska-Ostrowska, „O (nie)bezpieczeństwie pracy w pomocy społecznej” *Praca Socjalna*, nr 6 (2019): 80-92.

⁷⁶ Wynika to z art. 4 ups, zgodnie z którym osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej.

administracyjnoprawnych jest co do zasady utożsamiane ze sfinalizowaniem działań jednostek publicznych w określonym zakresie. Nie jest więc nie tylko konieczne, ale wręcz i możliwe prowadzenie administracyjnoprawnych uzgodnień mających na celu uzupełnienie braków we wcześniejszych ustaleniach. Niewątpliwie tak również podejść należy do kwestii zawarcia kontraktu socjalnego. Można jednocześnie przyjąć, że podejmowanie ustaleń, już po zawarciu tej umowy odczytywać należy jako chęć zmiany jego postanowień, a nie uzupełnienie kontraktu socjalnego o to, co powinno znaleźć się w treści tego porozumienia.

Mając powyższe na uwadze odnotować należy, że brak jest innych „nie-dostatków regulacyjnych” dotyczących kontraktu socjalnego. Można więc przyjąć, że regulacje cywilnoprawne nie będą miały nawet pośredniego zastosowania w odniesieniu do kontraktu socjalnego. Niewątpliwie jest to istotny argument za przyjęciem, że jest to umowa administracyjna.

W doktrynie podnosi się również, że „mimo braku pełnej swobody i równości stron omawiana czynność ma charakter dwustronny, do jej zawarcia dochodzi na drodze negocjacji. Chociaż podmiot reprezentujący administrację ma pozycję silniejszą, to nie może on narzucić obowiązku zawarcia umowy ani jednostronnie ustalić jej treści, cechy te jednoznacznie odróżniają kontrakt socjalny od decyzji administracyjnej.”^[77]. Zauważyć należy, że zaprezentowany w przywołanym cytacie argument przemawiać mógłby za zakwalifikowaniem kontraktu socjalnego jako umowy cywilnoprawnej. Chodzi tutaj o to, że do istoty stosunków prywatnoprawnych należy zakaz narzucania poszczególnych postanowień umownych^[78], a tym bardziej wymuszanie zawierania umowy. Tego rodzaju praktyki powodują bowiem nieważność zawartych porozumień^[79]. Niezależnie jednak od tego, zgodzić się należy z tym, że spostrzeżenia zaprezentowane w powyższym cytacie pozwalają również na odróżnienie kontraktu socjalnego od decyzji administracyjnej. Można to wyjaśnić w ten sposób. W przypadku decyzji administracyjnej przymus wychodzi od organu administracji publicznej. W ten sposób nie jest zawierana umowa administracyjna. Chociaż podkreślić należy, że i takie porozumienie jest efektem przymusu. Jak

⁷⁷ Sierpowska, „Umowa”. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369255273/166010>.

⁷⁸ Zob. Małgorzata Sieradzka, „Nadużywanie pozycji dominującej na rynku przez narzucanie uciążliwych warunków umów w świetle orzecznictwa” *Glosa*, nr 1 (2009): 102-112.

⁷⁹ Zob. Tomasz Targosz, „Nieważność czynności prawnej jako wynik nadużycia pozycji dominującej” *Transformacje Prawa Prywatnego*, nr 2 (2012): 77-99; Marek Szydło, *Nadużywanie pozycji dominującej w prawie konkurencji* (Warszawa: Oficyna, 2010). <https://sip.lex.pl/#/monograph/369211809/205742>.

opisano bowiem wcześniej, kontrakt socjalny nie jest zawierany w pełni dobrowolnie. Inaczej jednak, aniżeli w przypadku decyzji administracyjnej, jeżeli chodzi o umowę publicznoprawną, to ustawodawca bezpośrednio „stosuje przymus”^[80], a nie działa pośrednio, tj. za pomocą rozstrzygnięcia właściwego organu administracji publicznej. Ponadto, adresatami przymusu są obie strony kontraktu socjalnego^[81].

W doktrynie podkreśla się również, że spory dotyczące kontraktu socjalnego nie są rozpatrywane przez sądy powszechne^[82]. W związku z tym zakłada się, że przedmiotowa umowa posiada administracyjny charakter. Przypomnieć więc należy, że polski ustawodawca zdecydował o poddaniu wybranych rozstrzygnięć jednostek publicznych sądom powszechnym^[83]. Co więcej, niektóre z tych decyzji zapadają w postępowaniach hybrydowych (tj. łączących w sobie elementy postępowania administracyjnego, karnego i cywilnego)^[84]. Fakt ten nie pozbawia jednak wspomnianych rozstrzygnięć ich administracyjnoprawnego charakteru^[85]. Można więc powiedzieć, że kognicja określonego rodzaju sądu nie jest argumentem rozstrzygającym w sprawie charakteru prawnego kontraktu socjalnego.

6 | Wnioski

Na podstawie przeprowadzonych rozważań stwierdzić należy, że kontrakt socjalny jest umową administracyjną. Za tym wnioskiem przemawia przede wszystkim fakt, że obie strony tego porozumienia są „zmuszane przez

⁸⁰ Szerzej w punkcie artykułu Charakter prawny kontraktu socjalnego w świetle ogólnych założeń dotyczących umowy administracyjnej.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Jacek Szwaia, „Kontrakt socjalny jako narzędzie realizacji zadań pomocy społecznej (aspekty prawne)”, 317.

⁸³ Chodzi tutaj przykładowo organy regulacyjne takie jak Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zob. Łukasz Gołąb, „Kontrola decyzji i postanowień Prezesa UTK przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów” *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 7(3) (2014): 121-123.

⁸⁴ Zob. Sabina Famirska, Magdalena Niziołek, „Procedura hybrydowa w sprawach ochrony konkurencji a ostateczność i wykonalność decyzji Prezesa UOKiK” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 4 (2008): 34-39.

⁸⁵ Marcin Kolański, „Decyzje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach dotyczących naruszenia wspólnotowego prawa konkurencji” *Przegląd Prawa Handlowego*, (2009): 4-9.

ustawodawcę” do jego zawarcia. W drugiej kolejności wspomnieć należy również o tym, że terminologia użyta w ups (tj. użycie słów „kontrakt” oraz „uzgadnianie”) przemawia za nieprywatnoprawnym charakterem kontraktu socjalnego. Po trzecie podkreślić należy, że omawiane porozumienie wpływa na stosunki administracyjnoprawne, a jego przedmiotem mogą być świadczenie, które nie mogą być zrealizowane w trybie cywilnoprawnym.

Podkreślić należy, że wspomniane powyżej cechy kontraktu socjalnego są tymi, które pozwalają na odróżnienie tego porozumienia od umów cywilnoprawnych. Jak bowiem wykazano w tym opracowaniu, w doktrynie wyróżnia się również i inne cechy umów administracyjnych, ale nie są one wyłączne dla tej kategorii porozumień. Przykładem jest tutaj chociażby podstawa prawna zawarcia umowy. Otóż organy administracyjnoprawne muszą legitymować się podstawą prawną również w przypadku zawierania umów cywilnoprawnych.

Mając więc na uwadze „wybitnie” administracyjnoprawny charakter kontraktu socjalnego można zaproponować, żeby jego wspomniane publicznoprawne cechy stały się punktem wyjścia dla rozważań na temat umowy administracyjnej jako takiej.

Na marginesie pokusić się można o drobną refleksję w przedmiocie zagadnienia o bardziej ogólnym charakterze, tj. o tym, czy można mówić o procesie tzw. przenikania prawa cywilnego do prawa publicznego w kontekście regulacji kontraktu socjalnego. W tym przypadku, za przyjęciem przywołanej tezy mogłaby przemawiać nietypowa dla organów sytuacja, gdzie wydawać by się mogło, że muszą się one „układać” ze stroną prywatną, a więc używając prywatnoprawnej terminologii – „negocjować”. Przede wszystkim zaś chodziłoby o to, że organy nie mogą „narzucać swojej woli”.

Na powyższe można jednak spojrzeć i w ten sposób. Otóż obecne prawo administracyjne nie jest tym samym prawem, jakim było dawniej. Nie jest bowiem już tak, że administracja to po prostu „biuro” swobodnie działającego władcy (np. króla, cesarza czy I sekretarza partii). Nie jest również tak, że administracja może działać w dowolny (arbitralny) sposób. Z jednej bowiem strony, jest ona ograniczona wspomnianą zasadą legalizmu, a z drugiej efekty jej działalności podlegają kontroli sądowej. Organy administracji publicznej nie narzucają więc już określonego rozwiązania, a mówiąc w pewnym uproszczeniu „wykonują polecenia ustawodawcy”. Takie ograniczanie „wszechwładzy” administracji nie jest co oczywiste równoznaczne z pójściem w kierunku prawa prywatnego.

Spojrzeć także należy na istotę działania administracji, tj. działanie w interesie publicznym w sposób, w jaki ustala to ustawodawca. Organ nie

tylko nie posiada, ale i wręcz nie może posiadać własnego interesu. Stąd, zawsze będzie niejako „wykonywał polecenia prawodawcy”. Tego rodzaju podejścia nie ma w przypadku prawa prywatnego i to jest właśnie jeden z fundamentów granicy pomiędzy prawem prywatnym a publicznym. Ponadto, jak już wielokrotnie wspomniano w tym tekście, strony umowy administracyjnej, a w tym i kontraktu socjalnego, działają „pod przymusem”. Strona publiczna „nie ma wyboru” co do tego, żeby rozpocząć daną działalność administracyjną oraz stosować prawem przewidziane formy, a w tym zawierać umowy takie jak właśnie kontrakt socjalny. Jak również podkreślono w tekście, ustawodawca wywiera „presję” także na stronę prywatną kontraktu socjalnego. Widoczne jest więc całkowite zaprzeczenie fundamentalnej reguły prawa cywilnego – zasady swobody zawierania umów.

Wspomniane „dogadywanie się” nie jest również negocjowaniem w rozumieniu cywilnoprawnym. Obie strony nie mogą wyjść poza ramy zarysowane przez ustawodawcę, a więc nie działają swobodnie. Z racji ograniczeń tego tekstu zauważyć jedynie krótko można na czym polega element uzgadniania kontraktu socjalnego po stronie publicznej. Otóż, organ *de facto* ustala stan faktyczny (tj. bada sytuację osoby potrzebującej), a więc prowadzi działania zbliżone do tych, o których jest mowa w art. 77 kpa. Na tej zaś podstawie, jednostka publiczna może jedynie w ramach określonych prawem przedstawić określone stanowisko. Widoczny jest więc model postępowania zbliżony do postępowania poprzedzającego wydanie „klasycznej decyzji administracyjnej”.

Można oczywiście powiedzieć, że strona prywatna może nie zgodzić się na ofertę organu, ale tak samo można nie zgodzić się na pozytywną decyzję administracyjną, w której znalazłoby się postanowienie, które „nie pasuje” danemu podmiotowi. Chodzi o to, że po otrzymaniu konkretnego rozstrzygnięcia, jego adresat nie zacząłby wykonywać przyznanego mu uprawnienia ze względu na określony element decyzji administracyjnej (np. nie rozpoczęto by realizacji określonego pozwolenia na prowadzenie danej działalności gospodarczej).

Dodatkowo, możliwość odrzucenia publicznej oferty zawarcia kontraktu socjalnego jest dalece iluzoryczna, gdy strona prywatna znajduje się w sytuacji przymusowej. Nie można więc mówić i w tym aspekcie o cywilnoprawnym wymiarze kontraktu socjalnego i czynić z niego przykładu przenikania prawa prywatnego do publicznego. Mówić można jedynie o innym od decyzji administracyjnej instrumencie działania organów administracji publicznej.

Bibliografia

- Andrzejewski Jan, „Uwagi na temat rokowań poprzedzających wywłaszczenie” *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*, nr 2 (2010): 111-131. <https://sip.lex.pl/#/publication/151116961/andrzejewski-jan-uwagi-na-temat-rokowan-poppredzajacych-wywlaszczenie?cm=URELATIONS>.
- Bielska-Brodziak Agnieszka, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2009.
- Błaś Adam, „Administracja publiczna w państwie prawa”, [w:] *Nauka administracji*, red. Jan Boć. 38-44. Wrocław: Kolonia Limited, 2013.
- Cendrowicz Dominika, „Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy w sprawie realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności”, [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. Marek Szweczyk, Lucyna Staniszevska, Maciej Kruś. 363-373. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2022.
- Człowiekowska Joanna, „O współdziałaniu organów administracji publicznej na przykładzie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu” *Casus*, nr 37 (2005): 24-31.
- Famirska Sabina, Magdalena Niziołek, „Procedura hybrydowa w sprawach ochrony konkurencji a ostateczność i wykonalność decyzji Prezesa UOKiK” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 4 (2008): 34-39.
- Gazda Agnieszka, „Kontrakt socjalny – prawna forma działania administracji?” *Casus*, nr 74 (2014): 6-13.
- Gołąb Łukasz, „Kontrola decyzji i postanowień Prezesa UTK przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów” *Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 7(3) (2014): 121-123.
- Kania Michał, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Studium administracyjno-prawne*. Katowice: Uniwersytet Śląski, 2013.
- Kolasiński Marcin, „Decyzje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach dotyczących naruszenia wspólnotowego prawa konkurencji” *Przegląd Prawa Handlowego*, (2009): 4-9.
- Krawczyk Agnieszka, „Umowa administracyjna w demokratycznym państwie prawnym – w poszukiwaniu modelu regulacji prawnej” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 6 (2017): 7-25.
- Krawczyk Mariusz, *Podstawy władztwa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369377756/295523>.
- Krawiec Grzegorz, „Etapy postępowania wywłaszczeniowego”, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. Andrzej Matan. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369492647/268>.

- Kruś Maciej, „Umowa urbanistyczna jako przykład umowy administracyjnej na tle polskiego i europejskiego porządku prawnego” *Studia Prawa Publicznego*, nr 3(27) (2019): 117-138.
- Lewandowicz-Machnikowska Monika, „Udzielanie zasiłków pieniężnych z pomocy społecznej – wybrane zagadnienia” *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2009): 127-134.
- Lipowicz Irena, „Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Nr 4 (2016): 41-55. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2016.78.4.4>.
- Machnikowski Piotr, *Swoboda umów według art. 3531 KC. Konstrukcja prawna*. Warszawa: C.H. Beck, 2005.
- Maciejko Wojciech, „Komentarz do art. 6”, [w:] *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, red. Paweł Zaborniak, Wojciech Maciejko. Warszawa: Lexis Nexis, 2013. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587540700/182921/maciejko-wojciech-zaborniak-pawel-ustawa-o-pomocy-spoecznej-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS>.
- Maciejko Wojciech, Monika Lew, „Jurysdykcyjna rola kontraktu socjalnego” *Casus*, nr 73 (2014): 8-11.
- Małecka-Łyszczek Magdalena, Radosław Mędrzycki, „Aksjologia pomocy społecznej i pomocy osobom wykluczonym społecznie”, [w:] *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*, red. Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369490747/424908>.
- Małecka-Łyszczek Magdalena, Radosław Mędrzycki, „Kontrakt socjalny”, [w:] *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*, red. Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369490747/424938>.
- Małecka-Łyszczek Magdalena, Radosław Mędrzycki, „Schronisko dla osób bezdomnych”, [w:] *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*, red. Magdalena Małecka-Łyszczek, Radosław Mędrzycki. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369490747/424932>.
- Miemieć Marcin, „Umowa administracyjna według prawa niemieckiego”, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. Jerzy Korczak. 311-324. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2018.
- Niedośpiał Michał, *Pojęcie umowy nazwanej, mieszanej i nienazwanej oraz systematyka i związków umów: Słowa Boga*. Warszawa: Zielonki: Wydawnictwo BMT Erida, 2014.

- Niewęglowski Adrian, „Strony umowy”, [w:] *Kodeksowe umowy handlowe*, red. Andrzej Kidyba. Warszawa: Lex, 2014. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369290945/327667?tocHit=1>.
- Niewiadomski Zygmunt, Krzysztof Jaroszyński, Krzysztof Kucharski, Anna Szmytt, Łukasz Złakowski, „Komentarz do art. 44”, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Zygmunt Niewiadomski, Warszawa: C.H. Beck, 2021. <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi-3damzshe2dsojooobqxalrvmytqnjwge2q&refSource=guide>.
- Nitecki Stanisław, „Praca socjalna”, [w:] *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa: Oficyna 2008. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369182600/161251>.
- Ochendowski Eugeniusz, *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: TNOiK, 1998.
- Paluszkiewicz Magdalena, „Komentarz do art. 62(a), art. 62(b), art. 62(c)”, [w:] *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, red. Zbigniew Góral. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587710937/508377/goral-zbigniew-red-ustawa-o-promocji-zatrudnienia-i-instytucjach-rynkupracykomentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS>.
- Pawłowski Sławomir, „Glosa (aprobuja) do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15” *Studia Prawa Publicznego*, nr 21, (2018): 175-186.
- Pawłowski Sławomir, „Pojęcie, przedmiot i charakter prawny umowy wyłączeniowej (ekspropriacyjnej)” *Zeszyty Naukowe KUL*, nr 4 (244) (2018): 155-167.
- Pawłowski Sławomir, „Umowa publicznoprawna – niewykorzystana szansa” *Acta Iuridica Resoviensia*, nr 4 (35) (2014): 320-332.
- Pawłowski Sławomir, *Modyfikacje klasycznej koncepcji wyłączenia a gwarancje praw jednostki*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2018.
- Pawłowski Sławomir, *Umowy w administracji*, Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Prandota-Prandecka Ewa, „Kontrakt socjalny jako narzędzie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej beneficjenta pomocy społecznej – zagadnienia wybrane”, [w:] *Umowy w administracji*, red. Jan Boć, Ludmiła Dziewięcka-Bokun. 371-379. Wrocław: Kolonia, 2008.
- Reda-Ciszewska Anna, „Udział osób długotrwale bezrobotnych w programie aktywizacja i integracja”, [w:] *System Prawa Pracy*, t. VIII, *Prawo rynku pracy*, red. Krzysztof Baran, Mirosław Włodarczyk. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369442272/376978>.
- Rogoń Dominika, „Problemy negocjacyjnego trybu zawarcia umowy po nowelizacji kodeksu cywilnego” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 10 (2003): 4-11.
- Rożek Kacper, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym a umowa administracyjna*. Sosnowiec: Wyższa Szkoła Humanitas, 2018.

- Rypina Mariusz, Marek Wierzbowski, „Umowa z organem w postępowaniu administracyjnym” *Państwo i Prawo*, nr 4 (2010): 15-27.
- Sancewicz Paweł, „Umowa jako prawna forma działania administracji publicznej w polskiej i niemieckiej doktrynie prawa publicznego” *Studia Prawa Publicznego*, nr 1 (25) (2019): 55-79.
- Sieradzka Małgorzata, „Nadużywanie pozycji dominującej na rynku przez narzucanie uciążliwych warunków umów w świetle orzecznictwa” *Glosa*, nr 1 (2009): 102-112.
- Sierpowska Iwona, „Komentarz do art. 108”, [w:] *Pomoc społeczna. Komentarz*. Warszawa: LEX/el., 2021. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587230021/660204/sierpowska-iwona-pomoc-spoieczna-komentarz-wyd-vi?cm=URELATIONS>.
- Sierpowska Iwona, „Komentarz do art. 11”, [w:] *Pomoc społeczna. Komentarz*. Warszawa: LEX/el., 2021. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587229918/660109/sierpowska-iwona-pomoc-spoieczna-komentarz-wyd-vi?cm=URELATIONS>.
- Sierpowska Iwona, „Umowa”, [w:] *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369255273/166010?keyword=sierpowska&tochHit=1&cm=SREST>.
- Skrodzka Marta, Karol Skrodzki, „Źródła zasady swobody umów oraz wybrane aspekty jej granic – w świetle orzecznictwa”, [w:] *Wokół zasad prawa cywilnego*, red. Teresa Mróz, Stanisław Prutis. 87-98. Białystok: Temida 2, 2008.
- Stefańska Ewa, „Umowy zawierane w sferze administracji publicznej – wybrane zagadnienia” [w:] *Umowy w administracji*, red. Jan Boć, Ludmiła Dziewięcka-Bokun. 145-160. Wrocław: Kolonia Limited, 2008.
- Stopka Karolina, „Ogólne kryteria przedmiotowe przyznawania świadczeń z pomocy społecznej”, [w:] *System Prawa Pracy*, t. VIII, *Prawo rynku pracy*, red. Krzysztof Baran, Mirosław Włodarczyk. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369442272/377198>.
- Stopka Karolina, „Świadczenia mające na celu życiowe usamodzielnienie oraz odbudowę biologicznych i społecznych podstaw egzystencji”, [w:] *System Prawa Pracy*, t. VIII, *Prawo rynku pracy*, red. Krzysztof Baran, Mirosław Włodarczyk. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369442272/377200>.
- Stopka Karolina, „W sprawie obowiązku gminy (powiatu) udzielenia pomocy osobie potrzebującej (art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej)” *Casus*, nr 4 (2007): 23-25.
- Stopka Karolina, „Zasada subsydiarności a prawo do świadczeń z pomocy społecznej” *Samorząd Terytorialny*, nr 11, (2008): 41-57.

- Suwaj Robert, „Umowy w zarządzaniu pasem drogowym”, [w:] *Umowy w administracji*, red. Jan Boć, Ludmiła Dziewięcka-Bokun. 411-418. Wrocław: Kolonia Limited, 2008.
- Szewczyk Marek, „Umowa eksploacyjna”, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Marek Szewczyk, Maciej Kruś, Zbigniew Leoński, Warszawa: Wolters Kluwer, 2019. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369451743/476?keyword=marek%20szewczyk&tochHit=1&cm=SREST>.
- Szwaja Jacek, „Kontrakt socjalny jako narzędzie realizacji zadań pomocy społecznej (aspekty prawne)”, [w:] *W poszukiwaniu jakości życia współczesnej rodziny polskiej*, red. Grażyna Makiełło-Jarża. 305-318. Kraków: Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2009.
- Szydło Marek, *Nadużywanie pozycji dominującej w prawie konkurencji*. Warszawa: Oficyna, 2010. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369211809/205742>.
- Targosz Tomasz, „Nieważność czynności prawnej jako wynik nadużycia pozycji dominującej” *Transformacje Prawa Prywatnego*, nr 2 (2012): 77-99.
- Wasilewska-Ostrowska Katarzyna, „O (nie)bezpieczeństwie pracy w pomocy społecznej” *Praca Socjalna*, nr 6(34) (2019): 80-92.
- Wróblewski Bronisław, *Język prawny i prawniczy*. Kraków: Polska Akademia Umiejętności, 1948.
- Zimmermann Jan, *Alfabet prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2022.

