

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(9)2025 • DOI: 10.17951/ppa.2025.9.171-190

UNIwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

LUCYNA STANISZEWSKA

lucynast@amu.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3457-0901>

Transakcyjność jako metoda wspomagająca stanowienie i stosowanie prawa przez administrację

*Transactionality as a Method to Support Lawmaking
and the Application of Law by the Administration*

Wprowadzenie

Słowo *transactio* pochodzi z języka łacińskiego i oznacza „dokonanie”¹. Rzeczownik „transakcyjność” zgodnie z definicją słownikową oznacza „operację handlową dotyczącą kupna lub sprzedaży towarów lub usług”². Zjawisko to można zaobserwować nie tylko w handlu czy aktywności gospodarczej, ale także coraz częściej w administracji publicznej. Administrowany, chcąc uzyskać korzystne rozstrzygnięcie w postępowaniu jurysdykcyjnym bądź akt stanowienia prawa,

¹ https://wsjp.pl/haslo/do_druku/18169/transakcja (dostęp: 1.05.2025).

² <https://sjp.pwn.pl/szukaj/transakcyjny.html> (dostęp: 18.02.2025).

najczęściej akt prawa miejscowego o konkretnej treści, jest gotowy do poczynienia pewnych postępiń czy przysporzeń na rzecz interesu publicznego. Problematyka transakcyjności ściśle wiąże się z zagadnieniem umów prawa publicznego. Każdy przejaw negocjowania czy umawiania się pomiędzy administracją a obywatelem w kwestiach dotyczących dóbr publicznych był przez długi czas marginalizowany w nauce prawa ze względu na to, że działalność administracji była kojarzona z jednostronnymi formami działania. Ostatnio jednak prężnie rozwija się to istotne zagadnienie, ujmowane w doktrynie jako podstawowa forma działań dwustronnych, charakterystyczna dla demokratycznego państwa prawnego i związana z ważną dla niego zasadą subsydiarności³.

Pojęcie transakcyjności pojawiło się w literaturze prawa administracyjnego na gruncie postępowania szczególnego antymonopolowego. Odnosi się ono do coraz większej liczby postępowań w zakresie prawa konkurencji wszczętych przez Komisję Europejską i zakończonych ugodowym załatwieniem sprawy⁴. Wąskie ujęcie transakcyjności, związane z badaną problematyką prawa konkurencji, bynajmniej nie wyczerpuje problematyki coraz szerzej wykorzystywanego modelu transakcyjności czy koncyliacji, zarówno w stosowaniu prawa przez administrację, jak i jako metoda stanowienia prawa. Jak wskazuje E. Schmidt-Aßmann, „administracja realizuje swoje zadania nie tylko poprzez stosowanie ściśle określonych form prawnych. Również działanie bez formy prawnej należy do normalnych cech administrowania”⁵. Zatem także transakcyjność działań administracji należy do normalnych cech administrowania. Doskonałym przykładem transakcyjności w stanowieniu prawa jest umowa urbanistyczna, której zastosowanie po uchwaleniu planów ogólnych w gminach może być istotnym narzędziem do kształtowania przestrzeni. Wykorzystanie umowy urbanistycznej będzie zależało również od woli samorządów gmin, ponieważ przyjęcie rozwiązań planistycznych zaproponowanych przez inwestora w pewnym zakresie ogranicza władztwo planistyczne gminy.

Potencjalne skutki wykorzystania transakcyjności są następujące: zmniejszenie kosztów aktywności administracji, wzrost elastyczności działania administracji,

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 387. Zob. także: J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001, s. 421; T. Kocowski, *Umowa w działaniach administracji publicznej*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. L. Dziewięcka-Bokun, J. Boć, Wrocław 2014, s. 302–303; S. Pawłowski, *Wstęp*, [w:] *Umowy w administracji publicznej*, red. S. Pawłowski, Warszawa 2022, s. 12; W. Góralczyk, *Istota i znaczenie czynności konsensualnych*, [w:] *Podstawy prawa administracyjnego*, red. W. Góralczyk, Warszawa 2024, s. 335.

⁴ D. Geradin, E. Mattioli, *The Transactionalization of EU Competition Law: A Positive Development?*, „TILEC Discussion Paper No. DP 2017-035” 2017, s. 1–7.

⁵ E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 114.

poprawa szybkości uzyskania efektów, rozwój współpracy i partnerstwa zamiast jednostronnego rozstrzygania, zwiększenie przewidywalności i pewności prawa, zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów publicznych, poprawa jakości aktów stosowania i stanowienia prawa. Zarówno administracja, jak i administrowany godzą się na pewne ustępstwa. Jest to sytuacja zgoła odmienna od negatywnego zjawiska przerzucania zadań publicznych na podmioty prywatne w sposób przymusowy, dla administrowanych nieakceptowalny. Dotyczy to chociażby zawarcia w akcie administracyjnym elementów dodatkowych (akcesoryjnych), takich jak zlecenie do zrealizowania zadania publicznego w celu uzyskania korzystnego rozstrzygnięcia. Takie ukształtowanie w akcie administracyjnym dodatkowego zobowiązania dla adresata aktu administracyjnego do określonego działania, znoszenia czy zaniechania, którego niewykonanie bądź niewłaściwe wykonanie może prowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego aktu głównego, może powodować niepewność prawa. Podobnie będzie w przypadku ukształtowania dodatkowego obowiązku publicznoprawnego w decyzji jako warunku zawieszającego uzależnienie wywołania przez akt administracyjny skutku prawnego od ziszczenia się tego warunku, zwłaszcza gdy ziszczenie się warunku nie jest zależne od adresata aktu.

Należy wskazać, że zjawisko transakcyjności w stosowaniu i stanowieniu prawa przez administrację może się wiązać z licznymi korzyściami, ale również może to być zjawisko niebezpieczne, zwłaszcza w przypadku aktów stanowienia prawa. Ryzykami prawnymi może być obarczona sytuacja, gdy prawodawca dla zrealizowania postulatów administrowanego, który w zamian oferuje pewne świadczenia, odchodzi od wartości i zasad, jakie przyświecają stanowieniu danego aktu normatywnego, czy też nie uwzględnia interesów osób trzecich, które mogą zostać dotknięte takim aktem⁶. Należy się zgodzić z P. Lisowskim i J. Bociem, że organ powinien dokonywać charakterystycznego dla prawa administracyjnego balansu między interesem jednostki a interesem publicznym. Kontekst aksjologicznych uwarunkowań i odniesień poszczególnych czynności administracji szczególnie uwypukla rangę i trudności towarzyszące wyważaniu relacji między tymi dwiema kategoriami⁷. Wyważenie tych wartości może zostać zniweczone, gdy administracja będzie podejmowała działania w interesie jednego podmiotu, dążąc do załatwienia sprawy przez negocjacje i umowę, czy też do stanowienia prawa na podstawie umowy. Wówczas do naruszenia interesów osób trzecich może dojść ze względu na: brak udziału w procedurze negocjacyjnej podmio-

⁶ Szerzej: H. Izdebski, *Interes publiczny a interes prywatny. Uwagi na tle legalnej definicji interesu publicznego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, red. T. Giaro, Warszawa 2012, s. 149.

⁷ P. Lisowski, J. Boć, *Problemy hierarchizacji wartości*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 21.

tów trzecich bądź wystarczających konsultacji i partycypacji aktów stanowienia prawa (np. sąsiadów inwestycji); brak transparentności, ponieważ umowy mogą być zawierane w sposób mniej przejrzysty, niż są podejmowane klasyczne formy działania administracji. Ponadto organ administracji publicznej może – świadomie lub nie – przedkładać interesy inwestora nad interes osób trzecich, oczekując realizacji świadczenia wzajemnego. Ostatecznie mankamentem może być ograniczona możliwość kwestionowania postanowień umowy, jeśli nie jest się jej stroną.

Niekiedy ryzyka te minimalizuje ustawodawca, wprowadzając określone procedury. Przykładowo wydanie decyzji administracyjnej w następstwie ugody ryzyko to eliminuje co do zasady art. 118 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten wymaga, aby ugoda została zatwierdzona przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta (§ 1). Ponadto organ administracji publicznej odmówi zatwierdzenia ugody zawartej z naruszeniem prawa, nieuwzględniającej stanowiska organu, o którym mowa w § 2, albo naruszającej interes społeczny bądź słuszny interes stron (§ 3).

W niniejszym artykule podjęto próbę dokonania analizy zarówno pozytywnych, jak i negatywnych aspektów transakcyjności w różnych formach działania administracji. Podjęcie analizy zagadnienia transakcyjności w prawie administracyjnym wynika z dążeń teoretycznych i praktycznych do zwiększenia efektywności działania administracji przy jednoczesnym zagwarantowaniu, że metody koncyliacyjne nie doprowadzą do naruszenia podstawowych wartości i interesów osób trzecich, niekiedy niebędących uczestnikami owych koncyliacji. Zjawisko transakcyjności jest co do zasady pozytywne, o ile organ administracji realizuje wartości i zasady, którym przyświeca ustawodawca w akcie kreującym kompetencję administracyjną. Ponieważ instrumenty prawne podjęte na drodze transakcyjnej mogą generować niewiele odwołań czy skarg do sądów administracyjnych, istnieje konieczność zabezpieczenia, że organy administracji publicznej będą realizować wszelkie gwarancje wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa.

Rozważania obejmują m.in. charakterystykę i systematykę pojęcia transakcyjności w świetle prawa administracyjnego oraz sposób wykorzystania tej metody działania administracji w praktyce. Efektem refleksji jest wskazanie czynników prawnych, dzięki którym transakcyjność pozostaje w zgodzie z wartościami i zasadami realizowanymi przez administrację publiczną, w tym z konstytucyjnymi zasadami ustrojowymi.

W artykule wykorzystano przede wszystkim metodę prawną-dogmatyczną. Ponadto przeprowadzono analizę literatury prawniczej oraz wybranych aktów prawnych.

Pojęcie transakcyjności

Transakcja prawna lub akt transakcyjny to pojęcia zaczerpnięte z niemieckiej doktryny prawa prywatnego (*Rechtsgeschäft*), które dosłownie oznaczają „legalny interes” (*negotium juridicum*)⁸. W niemieckiej jurysprudencji wskazuje się, że jest to rodzaj aktu prawnego, w ramach którego podmioty prawne mogą celowo zmieniać swoje pozycje prawne lub pozycje prawne innych osób. Koncepcja ta jest stosowana przede wszystkim w gałęzi prawa cywilnego, ale może odnosić się także do prawa administracyjnego. Chociaż wykonywanie władzy przez administrację przybiera postać *imperium*, w której – w odróżnieniu od sfery *dominium* – działanie władzy zaopatrzone jest w przymus jej realizacji, to administracja ma również kompetencje do prowadzenia negocjacji z administrowanymi⁹. Ma to miejsce także w tych przypadkach, w których władza publiczna posiada kompetencję do stosowania swoich uprawnień wobec innych podmiotów. Wówczas w negocjacjach władza publiczna nadal dysponuje silniejszą niż jednostka pozycją i uprawnieniami, co wyraża się w powszechnie akceptowanej i stanowiącej istotę prawa publicznego zasadzie braku równorzędności stron, charakterystycznej dla stosunków wertykalnych na linii państwo–obywatel. Nie uniemożliwia to jednak zawarcia umowy publicznoprawnej między administracją a administrowanym, w ramach której obie strony zobowiązują się wzajemnie do świadczenia czy też znoszenia pewnych uciążliwości lub obowiązków publicznoprawnych w celu uzyskania określonego rezultatu. Obecnie administracja powinna być nakierowana (podobnie jak przedsiębiorca) na maksymalizację efektywności działania, a to wymaga stosowania środków właściwych prawu prywatnemu. Prowadzi to zarówno w Polsce, jak i w innych krajach sąsiadujących do zwiększonego wykorzystywania dwustronnych, niewładczych form w działalności administracji publicznej. Przykładowo w Niemczech powstała nowa hybrydalna gałąź prawa – prawo cywilno-administracyjne (*Verwaltungsprivatrecht*) – w odpowiedzi na coraz częstsze posługiwanie się przez administrację publiczną formami działania znanymi prawu cywilnemu¹⁰. Wskazany paradygmat myślenia powinien przyświecać również polskiemu prawodawcy, kształtując podstawy do stosowania konsensualnych form działania administracji czy też do zawierania rozmaitych transakcji przez administrację z administrowanymi.

⁸ O. Bürger, *Die Verpflichtung durch einseitiges Rechtsgeschäft im Verwaltungsrecht*, Leipzig 1927, s. 28 i n.

⁹ H. de Wall, *Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht: dargestellt anhand der privatrechtlichen Regeln über Rechtsgeschäfte und anhand des allgemeinen Schuldrechts*, Tübingen 1999, s. 123.

¹⁰ U. Stelkens, *Verwaltungsprivatrecht: Zur Privatrechtsbindung der Verwaltung, deren Reichweite und Konsequenzen*, Berlin 2005, s. 15.

Prowadzenie koncyliacji, mediacji i negocjacji zmierzających do zawarcia zatwierdzonej decyzją ugody, wydania decyzji czy uchwalenia aktu prawa miejscowego stanowi metodę działania administracji, a ich cechą może być transakcyjność. Słusznie wskazuje J. Starościak, że przez metodę działania administracji należy rozumieć politykę stosowania pewnych środków pozostających w dyspozycji organów administracyjnych¹¹. Tymczasem w doktrynie niemieckiej transakcyjność odnosi się do czynności transakcyjnej, a zatem do samej formy działania administracji. Transakcyjność w doktrynie niemieckiej została opracowana jako alternatywa dla francuskiego dualizmu między faktem prawnym a czynnością prawną. Niemiecka teoria prawa odrzuca pojęcie faktu prawnego (*juristische Tatsache, factum iuridicum*)¹². Czynność transakcyjną można odróżnić od innych zgodnych z prawem czynności prawnych, tj. czynności quasi-transakcyjnej (*rechtsgeschäftsähnliche Handlung*) i czynności *de facto* (*Realakt*). Czynność quasi-transakcyjna, choć dobrowolna i zamierzona, wywołuje skutki prawne, które niekoniecznie są zamierzone lub poszukiwane. Czynność taka jest mimowolna i pozbawiona jakiegokolwiek jawnej intencjonalności; zamiast tego następuje przypadkowo lub jest interpretowana z okoliczności (nawet jeśli przeczą wyrażnej woli podmiotu)¹³.

Transakcyjność w prawie administracyjnym – przykłady zastosowania i znaczenie prawne

Transakcyjność w prawie administracyjnym można rozważać zarówno w kontekście przestrzeni do jej rozwoju w obszarach materialnego prawa administracyjnego, jak i na tle różnych form działania administracji. W pierwszym przypadku można wskazać chociażby takie obszary jak: prawo zamówień publicznych, prawo pomocy publicznej, prawo konkurencji, partnerstwo publiczno-prywatne, zawieranie umów o zagospodarowaniu przestrzennym, prawa socjalne, prawa własności publicznej, prawa odpowiedzialności państwa, prawo pracy w służbie publicznej. Drugi podział można skoncentrować na dwóch głównych aktywnościach administracji, czyli na stosowaniu i stanowieniu prawa.

Transakcyjność w jurysdykcyjnej działalności administracji rozwija się m.in. za sprawą wynikającej z art. 13 Kodeksu postępowania administracyjnego zasady koncyliacyjności. Zasada ta polega na polubownym rozstrzygnięciu kwestii spornych

¹¹ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 226.

¹² Szerzej: H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 1934, s. 19–21; J. Esser, *Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung*, Frankfurt 1970, s. 66.

¹³ M.-P. Weller, N. Benz, *Rechtsgeschäftsähnliche Parteiautonomie*, ZEuP 2017, s. 250–282.

i dotyczy przede wszystkim możliwości zawarcia ugody oraz przeprowadzenia mediacji w postępowaniu administracyjnym. „Jej istota sprowadza się do dążenia do polubownego rozwiązywania wszystkich kwestii spornych w toku postępowania, a także ustalania w ten sposób praw i obowiązków stron. Zasada koncyliacyjności jest metodą działania organu (mediacje między stroną postępowania a organem administracji publicznej albo mediacje między stronami postępowania) bądź sposobem wypracowania rozstrzygnięcia sprawy (poprzez zawarcie i zatwierdzenie ugody administracyjnej albo wydanie decyzji administracyjnej)”¹⁴. Procedury ugodowe mają na celu usprawnienie postępowania administracyjnego i oszczędzanie zasobów do załatwienia sprawy. Procedury te oferują również znaczne korzyści administrowanym w każdej sprawie nadającej się do ugodowego załatwienia, a zatem w tych sprawach, w których administracji pozostawiono pewien margines dyskrecjonalności. Należy się zgodzić z A. Wróblem, który dokonuje rozróżnienia pomiędzy polubownym rozstrzygnięciem kwestii spornych a polubownym załatwieniem sprawy. Pierwsze z nich należy odnosić do „wszelkich kwestii prawnych i faktycznych, które są sporne między stronami i mogą być przedmiotem mediacji, natomiast polubowne ustalanie praw i obowiązków należy rozumieć jako załatwienie sprawy administracyjnej w formie ugody”¹⁵. Ugodę zawierają strony o spornych interesach. W prawie administracyjnym pojęcie ugody używane jest w dwóch znaczeniach. Pierwsze z nich jest tożsame z pojęciem umowy, czyli aktu zawieranego pomiędzy organem administracji publicznej a obywatelem, natomiast drugie odnosi się do układu pomiędzy stronami postępowania administracyjnego, zawieranego przed organem prowadzącym postępowanie administracyjne i zatwierdzanego przez ten organ. W istocie normatywne pojęcie ugody w prawie polskim nie jest działaniem rozumianym jako dwustronne, czyli wspólne działanie podmiotu administrującego i jednostki, tylko jest działaniem podejmowanym przez dwa podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej¹⁶. Zatwierdzona ugoda podlega wykonaniu i wywiera takie same skutki jak decyzja administracyjna. Mediacja z kolei może być przeprowadzana w dwóch wariantach: z udziałem organu i strony lub stron albo tylko z udziałem stron, przy czym w obu przypadkach mediację prowadzi mediator. Zasada koncyliacyjności nie stoi jednak na przeszkodzie temu, aby to strona wystąpiła z inicjatywą podjęcia mediacji¹⁷. Mówiąc

¹⁴ Sejm RP, VIII kadencja, Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 1183, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> (dostęp: 23.04.2025), s. 18.

¹⁵ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 156.

¹⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 466–467.

¹⁷ M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zasada dobrowolności mediacji w sprawach administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, z. 6, s. 36.

o transakcyjności w działalności administracji, należy wskazać, że najbliższej jej do mediacji pomiędzy organem administracji publicznej a administrowanym, której efektem będzie wydanie decyzji korzystnej dla strony w przypadku, gdy sprawa dotyczy uprawnienia, bądź decyzji mniej dotkliwej, gdy dotyczy publicznoprawnego obowiązku.

W odniesieniu do stanowienia prawa transakcyjna metoda pozwala na zawarcie umowy pomiędzy administracją a administrowanym, na podstawie której administrowany oferuje świadczenie administracji, uzyskując akt stanowienia prawa o konkretnej treści, tj. takiej, jaką wynegocjował z organem administracji publicznej. Cechą charakterystyczną odróżniającą umowę publicznoprawną od umowy cywilnoprawnej jest przede wszystkim jej przedmiot, którym jest stosunek prawny na obszarze prawa administracyjnego, a w przypadku umowy cywilnoprawnej – stosunek cywilnoprawny¹⁸. Należy żałować, że przy pracach nad nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r. zrezygnowano w ostatniej chwili z uregulowania ram prawnych umowy publicznoprawnej. Trafnie wskazuje J. Zimmermann, że wprowadzenie umowy administracyjnej jako skodyfikowanej formy działania znacznie poprawiłoby proces administrowania, pozwalając na lepszą realizację zasady pomocniczości, wzmocnienie zaufania obywateli do państwa i zmniejszenie napięcia pomiędzy administracją a obywatelem, a w konsekwencji także wpłynęłoby na zmniejszenie koniecznych obecnie instrumentów ochrony podmiotów zewnętrznych przed administracją¹⁹.

Umowa publicznoprawna jest dość nową metodą działania administracji wykorzystywaną do stanowienia prawa. Ze względu na brak normatywnej definicji umowy administracyjnej, doktryna – definiując umowy publicznoprawne – wskazywała, że dotyczą one zawsze sfery wykonywania prawa, nigdy zaś jego tworzenia, gdyż umożliwienie kontraktowej modyfikacji ustawy byłoby sprzeczne z polskim porządkiem konstytucyjnym²⁰. Definicja ta jednak nie wytrzymała próby czasu i potrzeby wykształcenia również umów w zakresie stanowienia prawa. P. Niemczuk zauważa, że dla sprawnego zarządzania konieczne jest ciągle promowanie mniej władczych form działania²¹, do których zalicza się m.in. uzyskiwanie aktów administracyjnych za sprawą negocjacji. Przykładem stanowienia prawa w oparciu o czynność konsensualną jest zawarcie umowy urbanistycznej,

¹⁸ Z. Cieřlik, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004, s. 38; M. Kozłowska, *Umowa administracyjna*, [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lissowski, Wrocław 2022, s. 307.

¹⁹ J. Zimmermann, *Prawo...*, 2022, s. 460–461.

²⁰ J. Boć, *O umowie administracyjnoprawnej*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 38.

²¹ P. Niemczuk, *Aksjologia koordynacji w administracji publicznej*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 1, Warszawa 2017, s. 764.

a następnie uchwalenie planu miejscowego. Odnosząc się do transakcyjności jako sposobu na uzyskanie treści aktu prawa miejscowego, warto przywołać słowa U. Stelkensa, zdaniem którego „administracja, działająca na podstawie prawa prywatnego czy też działająca przy użyciu metod prywatnoprawnych, powinna być dodatkowo związana prawem publicznym, ponieważ stosowanie metod właściwych prawu prywatnemu nie może doprowadzić do zaniechania realizacji celów, wartości i zasad publicznoprawnych czy pokrzywdzenia innych administrowanych. Nie może prowadzić to do lekceważenia zobowiązań prawa publicznego poprzez tworzenie «szczególnego prawa prywatnego»”²². W tym miejscu należy wspomnieć także niegdyś postawioną przez J. Bocię tezę, zgodnie z którą „umowy administracyjne dotyczą zawsze sfery wykonywania prawa, nigdy tworzenia, gdyż umożliwienie kontraktowej modyfikacji ustawy byłoby sprzeczne z polskim porządkiem konstytucyjnym”²³. Pomimo niewątpliwego rozwoju form konsensualnych, które mają wpływ także na stanowienie prawa miejscowego przez administrację, słowa J. Bocię pozostają wciąż aktualne. Nie sposób bowiem przyjąć, że możliwe byłoby zmodyfikowanie norm ustawowych aktem prawa miejscowego wydanym na podstawie umowy, która sprzecznie z prawem kształtuje treść później przyjętego planu miejscowego.

Umowa urbanistyczna pojawiła się w polskim systemie prawnym w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji²⁴. Pierwotnie umowa ta została powiązana funkcjonalnie z miejscowym planem rewitalizacji (art. 37i u.p.z.p.²⁵). Zgodnie z przepisem art. 37i ust. 1 u.p.z.p. w miejscowym planie rewitalizacji można określić w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, że warunkiem realizacji na niej inwestycji głównej jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych. Z kolei art. 37i ust. 3, uchylony dnia 24 września 2023 r. ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw²⁶, wskazywał, że w ramach inwestycji uzupełniających możliwe jest również zobowiązanie inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy lokali innych niż mieszkalne przeznaczonych na potrzeby działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej lub sportowej, wykonywanej przez podmioty prowa-

²² U. Stelkens, *op. cit.*, s. 25 i n.

²³ J. Boć, *op. cit.*, s. 38–39.

²⁴ Dz.U. 2015, poz. 1777.

²⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717, z późn. zm.).

²⁶ Dz.U. 2023, poz. 1688.

dzące działalność na obszarze rewitalizacji, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku²⁷.

Rozwiązanie to po modyfikacji na mocy nowelizacji lipcowej zostało ujęte w ramach nowego instrumentu planistycznego, jakim jest zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI), który jest szczególnym rodzajem planu miejscowego, uchwalanym przez radę gminy na wniosek inwestora po przeprowadzeniu negocjacji i zawarciu umowy urbanistycznej określającej zasady i warunki realizacji inwestycji oraz zobowiązania stron²⁸. Chociaż ZPI jako szczególny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego z punktu widzenia treści i formy ustaleń w zakresie zagospodarowania przestrzennego nie różni się pod żadnym względem od zwykłego planu miejscowego, to jednak przygotowany został przez inwestora zgodnie z jego oczekiwaniami. W przepisie art. 37ec u.p.z.p. określono procedurę sporządzania ZPI, która w większości jest zgodna z ogólnymi zasadami procedury sporządzania planu miejscowego, ale zawiera modyfikacje przepisów gwarantujące jej sprawne przeprowadzenie. Elementem, który można określić jako transakcyjny, jest zawarcie w imieniu gminy umowy urbanistycznej z inwestorem. Jest to instrument regulacji wzajemnych zobowiązań inwestora i gminy. *Essentialia negotii* tej umowy zostały określone w art. 37ed u.p.z.p., który stanowi w ust. 1, że inwestor zobowiązuje się na rzecz gminy do realizacji inwestycji uzupełniającej. Zabezpieczeniem ochrony interesów w toku dla inwestora pozostającego w dobrej wierze, kontraktując, jest to, że skutki prawne umowy urbanistycznej powstają z dniem wejścia w życie ZPI w brzmieniu określonym w załączniku do umowy urbanistycznej. Istotne jest także postanowienie ust. 11, które wskazuje, że jeżeli ZPI zostanie uchylony, zmieniony lub zostanie stwierdzona jego nieważność przed upływem 5 lat od dnia jego wejścia w życie, strony umowy urbanistycznej mogą w terminie 6 miesięcy od dnia uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności ZPI odstąpić od umowy urbanistycznej. Inwestor zyskuje pewność co do stabilności swojej sytuacji prawnej oraz że nie będzie ponosił kosztów inwestycji uzupełniającej jako celu samego w sobie bez uzyskania wzajemnego świadczenia gminy, która mogłaby przecież niezwłocznie po zrealizowaniu inwestycji zmienić plan, jednocześnie zachowując w całości przysporzenie. Jest to odpowiedź na występujące dotąd w praktyce sytuacje, kiedy to inwestorzy oferowali inwestycje celu publicznego w zamian za uchwalenie planu miejscowego, z tym że po zrealizowaniu inwestycji gminy odstępowały od procedury planistycznej czy też zmieniano uchwalone plany na niekorzyść

²⁷ Szerzej: M. Kruś, *Umowa urbanistyczna jako przykład umowy administracyjnej na tle polskiego i europejskiego porządku prawnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, nr 3, s. 120.

²⁸ Sejm RP, IX kadencja, Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 3097, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3097> (dostęp: 23.04.2025), s. 32.

inwestora. Taka sytuacja w sposób bezpośredni godziła w ochronę uzasadnionych oczekiwań jednostki wobec administracji. Dlatego tak ważne było wprowadzenie umowy notarialnej dla zapewnienia ochrony uzasadnionych oczekiwań inwestorów, w której interes oparty na zaufaniu może być podstawą roszczenia o uchwalenie określonej treści planu (*Anspruch auf Planfortbestand*)²⁹. Doszło zatem do zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Podobnie gwarancyjny charakter ma art. 37ef ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że rada gminy nie może wnieść poprawek do projektu ZPI. Organ uchwałodawczy nie jest jednak pozbawiony wyboru co do uchwalenia takiego planu – zgodnie z ust. 2 w przypadku odrzucenia ZPI rada gminy może podjąć uchwałę o zwróceniu ZPI do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wraz z propozycjami poprawek do umowy urbanistycznej, w tym do załącznika określającego projekt ZPI. Dochodzi wówczas do ponowienia czynności w procedurze planistycznej. Gmina jest bowiem podmiotem uprzywilejowanym, tak jak w przypadku każdej umowy publicznoprawnej. To organ wykonawczy decyduje, czy inicjować procedurę planistyczną, a także może na każdym etapie negocjacji od niej odstąpić. Posiada również kompetencję do zmodyfikowania treści projektu planu zaproponowanego przez inwestora.

Podobny instrument prawny – umowa urbanistyczna – funkcjonuje w prawie niemieckim. W niemieckim Kodeksie budowlanym³⁰ w § 12 ustawodawca federalny wskazał, że gmina może określić dopuszczalność przedsięwzięć w drodze planu zagospodarowania przestrzennego związanego z przedsięwzięciem, jeżeli wykonawca projektu jest gotów i jest zdolny do realizacji projektów i działań rozwojowych (planu przedsięwzięcia i zagospodarowania) na podstawie planu uzgodnionego z gminą i zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia (umowa realizacyjna) w określonym terminie oraz do poniesienia kosztów planowania i zagospodarowania w całości lub w części przed wydaniem decyzji zgodnie z § 10 ust. 1. Na wniosek wykonawcy projektu gmina może wszcząć postępowanie w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego. Na wniosek wykonawcy projektu lub – jeżeli gmina uzna to za konieczne – po wszczęciu postępowania w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego gmina informuje wykonawcę projektu o przypuszczalnie wymaganym zakresie oceny oddziaływania na środowisko.

Bardzo ważnym rozwiązaniem jest zastrzeżenie sankcji ustawowej w przypadku niezrealizowania w terminie wskazanym w umowie przez inwestora inwestycji pomocniczej. Wówczas gmina uchyla plan zagospodarowania przestrzenne-

²⁹ H.J. Blanke, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen 2019, s. 279–288.

³⁰ *Baugesetzbuch* (BauGB) – Kodeks budowlany w wersji opublikowanej w dniu 3 listopada 2017 r. (Dz.U. I s. 3634), ostatnio zmieniony art. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 2023 r. (Dz.U. 2023 I Nr 394).

go. Roszczenia inwestora wobec gminy nie mogą być dochodzone w wyniku uchylenia takiego planu. Polski ustawodawca nie zastrzegł takiego rozwiązania w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co może prowadzić do sytuacji wieloletniego braku realizacji inwestycji celu publicznego.

W Niemczech umowa urbanistyczna jest szczególną regulacją prawną umożliwiającą gminom współpracę z inwestorami i właścicielami nieruchomości w zakresie projektów rozwoju obszarów miejskich, które mogą być realizowane pomimo braku własnych środków administracji lokalnej. Umowy realizacyjne zobowiązują inwestora do przeprowadzenia na własny koszt działań związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Taka umowa dotyczy wyłącznie konkretnego obszaru zabudowy i konkretnego rodzaju obiektu, co ma zapobiec zręczeniu się władztwa planistycznego przez gminę. Inwestor może także zawrzeć umowę, na podstawie której to gmina zrealizuje inwestycję celu publicznego, a inwestor poniesie tylko koszt poniesiony przez gminę. M. Krautzberger wskazuje, że umowy urbanistyczne odgrywają istotną rolę w realizacji inwestycji. Nie są to jednak instrumenty prawne wolne od problemów wykładniczych. Istnieje bowiem problem z ich klasyfikacją prawną, który wynika z faktu, że działalność administracji była tradycyjnie kojarzona z jednostronnymi formami działania, natomiast relacje pomiędzy administracją publiczną a społeczeństwem były pojmowane raczej jako relacje dystansu, a nie współpracy³¹.

Należy się zastanowić, czy każda forma działania administracji może stać się przedmiotem metody transakcyjnej. Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie nie może być twierdząca, ponieważ wszystkie formy działania, które są „związane” w postępowaniu jurysdykcyjnym, czy też stanowienie rozporządzeń wymagających, aby ich treść była zgodna z wytycznymi ściśle określonymi w ustawie, nie pozostawiają administracji publicznej marginesu swobody, który mógłby zostać wykorzystany do realizacji oczekiwania administrowanego, którego pewna korzyść zmotywowałaby do świadczeń dodatkowych w interesie publicznym. Gdyby stworzyć nieograniczoną możliwość transakcyjnej metody realizacji zadań przez administrację, mogłoby się okazać to, co już dostrzega doktryna anglosaska, a mianowicie że z jednej strony transakcyjność rodzi szereg sposobów, za pomocą których sektor prywatny może być wykorzystany do osiągnięcia celów publicznych i partykularnych interesów polityków na szczeblu centralnym czy lokalnym, a z drugiej strony sektor prywatny będzie wykorzystywał państwo, które nie tylko traci swoją władczą rolę, lecz także może wymknąć się mu spod kontroli możliwość zapewnienia gwarancji realizacji określonych dóbr w sposób

³¹ M. Krautzberger, *Städtebauliche Verträge in der praktischen Bewährung*, https://www.krautzberger.info/assets/2012/03/UPR_2007_Staedtebauliche_Vertraege_in_der_praktischen_Bewahrung.pdf (dostęp: 2.02.2025), s. 2.

przewidziany prawem³². W efekcie administracja staje się bardzo jednostronna, realizuje bowiem wyłącznie interesy podmiotów posiadających coś do zaoferowania w zamian, podczas gdy interesy jednostek słabszych pozostają na marginesie zainteresowania administracji publicznej.

Praktyka realizacji zadania przez sektor prywatny – studium przypadku

Do administracji transakcyjnej podchodzi się z pewną obawą, ponieważ wypracowanie aktów indywidualnych, a zwłaszcza aktów stanowienia prawa w oparciu o metodę transakcyjną, na podstawie której zadania publiczne przekazywane są do realizacji podmiotom prywatnym, może prowadzić do ograniczenia praw jednostek do równej ochrony prawnej czy też do równego dostępu do infrastruktury społecznej, a także do usług użyteczności publicznej. Przykładem dobrze omówionym w literaturze jest niemieckie miasto Poczdam. Podobnie jak wiele innych jednostek komunalnych, w latach 90. XX w. władze tego miasta wykazały zainteresowanie zawarciem umowy partnerstwa publiczno-prywatnego w celu sprywatyzowania kosztownego sektora zbiorowego dostarczania wody i odprowadzania ścieków. W 1998 r. doszło do zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego ze spółką Eurawasser. Zwrot w kierunku sektora prywatnego od początku był przez społeczeństwo lokalne w Niemczech odbierany jako pomysł kontrowersyjny³³. Niektórzy krytycy obawiali się, że wspólnota lokalna nie otrzyma gwarancji stałości cen czy też akceptowalnej jakości usług użyteczności publicznej w określonej cenie. Ponadto przepisy publicznoprawne nie mają zastosowania do większości prac, które prywatny właściciel wykonuje w ramach projektu. Dodatkowo opinii publicznej trudno jest monitorować skomplikowane umowy między administracją a podmiotami prywatnymi. Partnerstwa prywatne nie mają silnej historii efektywności. R.J. Daniels i M.J. Trebilcock zauważają, że korzyści z udziału sektora prywatnego „mogą być łatwo zniwelowane przez straty wynikające z wadliwego zaprojektowania zarówno procesu selekcji, jak i ustaleń umownych stosowanych do wdrożenia”³⁴. Co więcej, problemy z zawieraniem umów nie są tylko kwestią niedoświadczonych decydentów po stronie administracji wykorzystywanych przez sektor prywatny.

³² S.D. Solomon, D. Zaring, *Transactional Administration*, “Georgetown Law Journal” 2018, vol. 106(4), s. 1099.

³³ H. Bauer, *Prywatyzacja czy publicyzacja? Możliwości świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej w sposób zorientowany na zaspokojenie zbiorowych potrzeb ludności*, [w:] *Republizacja zadań publicznych*, red. M. Szewczyk, B. Popowska, H. Bauer, L. Staniszeńska, P. Lissoń, Poznań 2018, s. 22.

³⁴ R.J. Daniels, M.J. Trebilcock, *Private Provision of Public Infrastructure: An Organizational Analysis of the Next Privatization Frontier*, “Toronto Law Journal” 1996, vol. 46(3).

Partnerstwa tego rodzaju stanowią ryzyko dla kapitału prywatnego w takim samym stopniu jak dla inwestycji rządowych.

Dla wspólnoty lokalnej miało okazać się to zbawienne ze względu na: odciążenie budżetu, przyciągnięcie prywatnych inwestorów, uelastycznienie struktur personalnych, wykorzystanie know-how sektora prywatnego i jego siły innowacji, zagwarantowanie bezpiecznego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, minimalizację kosztów, poprawę jakości świadczonych usług. Podstawą współpracy ze spółką Eurawasser były umowy o współpracy wzajemnej, które zawierały także klauzulę zmienności cen umożliwiającą dostosowanie cen wody do zmieniających się, faktycznych warunków rynkowych. Bardzo szybko okazało się, że prywatyzacja zmierza w złym kierunku, a land zdecydował się w 2000 r. na rekomunalizację. Powodem zakończenia umów były ciągle podwyżki cen wody o blisko 50% w ciągu tylko 2 lat i przewidywane dalsze podwyżki. Samorząd stracił także decydujący wpływ na podejmowane przez spółkę decyzje³⁵.

Zachodzi zatem poważna obawa zarówno co do jakości, jak i co do warunków realizacji wzajemnych świadczeń przez podmioty prywatne w ramach transakcyjnego modelu stanowienia i stosowania prawa przez administrację. Z punktu widzenia polityki rutynowe wykorzystywanie umów do realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne może wpływać na podstawowe wartości, jakimi powinna się kierować administracja. Administrowanie poprzez umowę pozwala także władzy wykonawczej działać bez szerszego udziału społeczeństwa. Dlatego wskazuje się, że szerokie wykorzystywanie metody transakcyjnej sprawdza się w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak kryzysy ekonomiczne i migracyjne czy też inne zdarzenia, np. zagrożenia terrorystyczne czy wojenne. Administrowanie oparte na metodzie transakcyjnej bez szczególnego uzasadnienia może naruszyć równowagę i ważenie interesów, zwłaszcza gdy nie występuje sytuacja, która uzasadniałaby wyręczenie administracji w realizacji zadań przez podmioty prywatne³⁶. Ponadto należy wskazać na dostrzeżenie w doktrynie anglosaskiej i rodzimej polskiej faktu, że transakcyjność może prowadzić również do stanowienia prawa performatywnego (teatralnego), inaczej – placebo legislacyjnego. Oznacza to przede wszystkim stanowienie prawa w zamian za coś i „na pokaz”, często w celu przedstawienia się w pozytywnym świetle, bez dogłębnego rozpoznania skutków przyjętych rozwiązań prawnych³⁷. Prawo, we wszystkich swoich postaciach, musi

³⁵ Szerzej: H. Bauer, *Prywatyzacja...*, s. 14–15; idem, *The City of Potsdam: Between Privatization and Remunicipalization – Local Experiences and General Aspects on the Road to Publicization*, „European Public Law” 2015, vol. 21(4), s. 723 i n.

³⁶ E. Kagan, *Presidential Administration*, „Harvard Law Review” 2001, vol. 114(8), s. 2246 i n.

³⁷ E. Lees, O.W. Pedersen, *Performative Environmental Law*, „Modern Law Review” 2025, vol. 88(1), s. 130; D. Feldman, *Legislation Which Bears No Law*, „Statute Law Review” 2016, vol. 37(3), s. 212, 214; M. Stępień, *Zarys koncepcji placebo legislacyjnego*, Warszawa 2024, s. 163–165.

być postrzegane jako obiektywne, bezstronne i wolne od teatralnych sztuczek. Te wszystkie wartości są przesiąknięte prawem właśnie ze względu na sposób, w jaki prawo jest tworzone. Także akty wykonawcze administracji, zwłaszcza prawo miejscowe, są przyjmowane w drodze procesów określonych w przepisach odrębnych z uwagi na brak regulacji ogólnej odnoszącej się do stanowienia prawa miejscowego, w których istotny jest chociażby udział społeczeństwa.

Zakończenie

Jednym z najbardziej żywych trendów w nauce prawa administracyjnego w ciągu ostatnich kilkunastu lat jest zainteresowanie konsensualnymi działaniami, a także przekazywaniem kompetencji do realizacji zadań publicznych na rzecz podmiotów prywatnych, niekiedy w zamian za dodatkowe benefity dla podmiotów administrowanych. Tego rodzaju negocjowanie i zawieranie transakcji między podmiotem publicznym a podmiotem prywatnym może być rozwiązaniem celowym i słusznym, o ile realizuje wartości przewidziane w danym sektorze i gałęzi prawa oraz o ile jest oparte o zasadę legalizmu, a także jeśli dotyczy wyłącznie stron kontraktu. Coraz częściej jednak umowy takie są podstawą do wydawania aktów stanowienia prawa obowiązujących powszechnie, których treść może dotyczyć szereg innych osób aniżeli osoby kontraktujące oraz może wpływać na sposób świadczenia usług użyteczności publicznej.

Skutkiem transakcyjności może być instrumentalizacja prawa. Mianem instrumentalizacji prawa określa się w prawoznawstwie działanie podmiotu polegające na posługiwaniu się prawem w celu osiągnięcia wyznaczonego stanu rzeczy. Instrumentalizacja prawa, głównie – jak się wydaje – w aspekcie jego stanowienia, polega na kodowaniu norm w sposób jawnie je ideologizujący, sprzyjający partykularnym interesom, a nie ogółowi³⁸. Zjawisko to polega na wykorzystywaniu prawa jako środka do osiągnięcia określonych stanów rzeczy uważanych za cenne przez podmiot, który się nim posługuje³⁹. Natomiast w konkretnych sytuacjach instrumentalizacja prawa przejawia się w tworzeniu poszczególnych norm prawnych lub w kształtowaniu całych systemów prawnych w celu realizacji określonej strategii i osiągnięcia założonych celów, przy czym te cele niekoniecznie muszą być zbieżne z wartościami, dla których akt normatywny miałby zostać ustanowiony. Instrumentalizacji dokonuje się za pomocą norm prawnych, które mogą

³⁸ L. Morawski, *Instrumentalizacja prawa (zarys problemu)*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3, s. 16–28.

³⁹ S. Wronkowska, *Kilka tez o instrumentalizacji prawa i ochronie przed nią*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, vol. 110, s. 108.

być zarówno normami merytorycznymi (wyznaczającymi nakazy lub zakazy), jak i normami kompetencyjnymi.

W szerszym ujęciu instrumentalizacja prawa polega na poddawaniu prawa aktom szeroko rozumianego wykorzystania do osiągnięcia stanów rzeczy, które są wartościami danego systemu prawa, przy jednoczesnym nienaruszaniu przyjętych w tym systemie reguł tworzenia i stosowania prawa. Z instrumentalizacją prawa mamy do czynienia w momencie projektowania prawa, kiedy podmiot decyzyjny nie rozważa wszelkich interesów, tylko stanowi takie reguły *in abstracto*, by ich cele spełniły określone postulaty ideologiczne czy też określone interesy partykularne. Jeżeli umowy mają służyć władzy publicznej – zarówno centralnej, jak i lokalnej – do realizacji własnych priorytetów politycznych bez analizy ważenia interesów, to jest to zjawisko negatywne, chociaż nie można negatywnie ocenić konsensualnych form działania administracji czy nawet generalizować, że negatywne jest zawieranie przez administrację transakcji z administrowanymi. Zależy to wprost od sposobu wykorzystania tej metody oraz instrumentów prawnych. Nie jest także prawidłowe wykorzystanie transakcyjnej metody do działań administracji w każdym przypadku, zwłaszcza gdy administracja nie posiada marginesu swobody. Mogłoby to stanowić próbę działań *praeter legem* – działania na rzecz osiągnięcia partykularnych interesów.

Dlatego też administrowanie poprzez zawieranie umów z zastosowaniem metod transakcyjnych powinno zostać pilnie uregulowane w przepisach ramowych – czy to ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, czy to Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawodawca powinien powrócić do myśli o uregulowaniu umów publicznoprawnych w Kodeksie postępowania administracyjnego, stanowiąc o ich podstawie prawnej z określonymi ograniczeniami. Należy także postulować, aby umowy publiczne były ujawniane w publicznych rejestrach, by umożliwić rozproszoną kontrolę społeczną. Konieczne jest również zapewnienie szerokich konsultacji społecznych, zwłaszcza aktów stanowienia prawa podejmowanych w wyniku zawarcia umowy. Organ administracji nie powinien zawierać umów sprzecznych z dobrem wspólnym. Ponadto konieczne jest zapewnienie sądowej kontroli umów publicznoprawnych i ich skutków. Jasne sprecyzowanie sądowej kontroli umów, które – chociaż są zawierane pomiędzy stronami kontraktującymi – mogą pośrednio dotyczyć interesów osób trzecich, stanowiłoby gwarancję dla ochrony interesu osób dotkniętych podjętym w wyniku negocjacji aktem prawnym. Można sobie przecież wyobrazić, że przejęcie w umowie urbanistycznej od administracji odpowiedzialności za skutki finansowe uchwalenia planu zintegrowanego rodzi bezpośrednie konsekwencje dla osób trzecich, których nieruchomości zostaną dotknięte zapisami tego planu w zakresie ograniczenia zabudowy. Skoro odszkodowanie za wywłaszczenie planistyczne, które jest rodzajem wywłaszczenia, przejmuje podmiot prywatny,

to gwarancje na uzyskanie roszczenia niewątpliwie dla jednostki są znacznie słabsze aniżeli w przypadku podmiotu publicznego.

Niemniej transakcyjność w stosowaniu i stanowieniu prawa przez administrację publiczną może być narzędziem dla administrowania wewnątrz krajowego, ale także może stanowić podstawę dla kształtowania polityki międzynarodowej. Administracja transakcyjna może być sposobem na unowocześnienie praktyki administracyjnej oraz jej przyspieszenie. Doskonale nadaje się do decyzji w obrocie gospodarczym, które wymagają częstych zmian związanych z koniecznością realizacji nowych norm prawnych. Zamiast wnioskować o zmianę decyzji, przedsiębiorca mógłby zawrzeć z organem administracji kontrakt – wówczas sama decyzja miałaby charakter aktu ramowego.

Tymczasem umowy zawierane w stanowieniu prawa wiążą się z poważnymi zagrożeniami. Dotyczą one zarówno przejrzystości, jak i braku ogólnych rozwiązań prawnych o charakterze ramowym w polskim porządku prawnym, co wpływa negatywnie na ochronę prawną podmiotów, których interes prawny zostanie naruszony aktem podjętym w wyniku takich transakcji. Należy się także zgodzić ze spostrzeżeniami M. Stępnia, że w polskiej legislacji można dostrzec wiele patologii stanowienia prawa, jak chociażby tworzenie praw bez najmniejszego zamiaru ich wykonania. Dobrym przykładem jest kształtowanie przestrzeni przez gminy, które niejednokrotnie w planie miejscowym deklarują, że dla terenów pod zabudowę zrealizują niezbędną infrastrukturę drogową czy techniczną, a następnie przez kilkanaście lat tego nie wykonują, przez co prowadzą do niemożności realizacji jakiejkolwiek inwestycji na tych działkach, jedynie teoretycznie o przeznaczeniu budowlanym. Działania takie są przemyślane i nastawione na wyeliminowanie obowiązku wypłaty odszkodowań planistycznych. Kompromisem może być uchwalenie takich aktów normatywnych, które będą w praktyce nieskuteczne⁴⁰.

Nawet jeśli jest to narzędzie deregulacyjne, regulacje ogólne i sądowa kontrola są niezbędne, aby zapewnić przestrzeganie podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego. W przeciwnym przypadku może dominować zjawisko instrumentalizacji prawa.

⁴⁰ M. Stępień, *op. cit.*, s. 163 i n.

Bibliografia

- Bauer H., *Prywatyzacja czy publicyzacja? Możliwości świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej w sposób zorientowany na zaspokojenie zbiorowych potrzeb ludności*, [w:] *Republicyzacja zadań publicznych*, red. M. Szweczyk, B. Popowska, H. Bauer, L. Staniszevska, P. Lissoń, Poznań 2018.
- Bauer H., *The City of Potsdam: Between Privatization and Remunicipalization – Local Experiences and General Aspects on the Road to Publicization*, "European Public Law" 2015, vol. 21(4), DOI: <https://doi.org/10.54648/EURO2015041>.
- Blanke H.J., *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen 2019.
- Boć J., *O umowie administracyjnoprawnej*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.
- Bürger O., *Die Verpflichtung durch einseitiges Rechtsgeschäft im Verwaltungsrecht*, Leipzig 1927.
- Cieślak Z., *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004.
- Daniels R.J., Trebilcock M.J., *Private Provision of Public Infrastructure: An Organizational Analysis of the Next Privatization Frontier*, "Toronto Law Journal" 1996, vol. 46(3), DOI: <https://doi.org/10.2307/825772>.
- Esser J., *Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung*, Frankfurt 1970.
- Feldman D., *Legislation Which Bears No Law*, "Statute Law Review" 2016, vol. 37(3), DOI: <https://doi.org/10.1093/slr/hmv027>.
- Geradin D., Mattioli E., *The Transactionalization of EU Competition Law: A Positive Development?*, "TILEC Discussion Paper No. DP 2017-035" 2017, DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3040306>.
- Góralczyk W., *Istota i znaczenie czynności konsensualnych*, [w:] *Podstawy prawa administracyjnego*, red. W. Góralczyk, Warszawa 2024.
- Izdebski H., *Interes publiczny a interes prywatny. Uwagi na tle legalnej definicji interesu publicznego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, red. T. Giaro, Warszawa 2012.
- Kagan E., *Presidential Administration*, "Harvard Law Review" 2001, vol. 114(8).
- Kelsen H., *Czysta teoria prawa*, Warszawa 1934.
- Kocowski T., *Umowa w działaniach administracji publicznej*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. L. Dziewięcka-Bokun, J. Boć, Wrocław 2014.
- Kozłowska M., *Umowa administracyjna*, [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lissowski, Wrocław 2022.
- Krautzberger M., *Städtebauliche Verträge in der praktischen Bewährung*, https://www.krautzberger.info/assets/2012/03/UPR_2007_Staedtebauliche_Vetraege_in_der_praktischen_Bewaehrung.pdf (dostęp: 2.02.2025).
- Kruś M., *Umowa urbanistyczna jako przykład umowy administracyjnej na tle polskiego i europejskiego porządku prawnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, nr 3.
- Lees E., Pedersen O.W., *Performative Environmental Law*, "Modern Law Review" 2025, vol. 88(1), DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12918>.
- Lemańska J., *Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001.

- Lisowski P., Boć J., *Problemy hierarchizacji wartości*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Morawski L., *Instrumentalizacja prawa (zarys problemu)*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3.
- Niemczuk P., *Aksjologia koordynacji w administracji publicznej*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 1, Warszawa 2017.
- Pawłowski S., *Wstęp*, [w:] *Umowy w administracji publicznej*, red. S. Pawłowski, Warszawa 2022.
- Schmidt-Aßmann E., *Dogmatyka prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Solomon S.D., Zaring D., *Transactional Administration*, “Georgetown Law Journal” 2018, vol. 106(4).
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975.
- Stelkens U., *Verwaltungsprivatrecht: Zur Privatrechtsbindung der Verwaltung, deren Reichweite und Konsequenzen*, Berlin 2005.
- Stępień M., *Zarys koncepcji placebo legislacyjnego*, Warszawa 2024.
- Wall H. de, *Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht: dargestellt anhand der privatrechtlichen Regeln über Rechtsgeschäfte und anhand des allgemeinen Schuldrechts*, Tübingen 1999.
- Weller M.-P., Benz N., *Rechtsgeschäftsähnliche Parteiautonomie*, ZEuP 2017.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Zasada dobrowolności mediacji w sprawach administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, z. 6.
- Wronkowska S., *Kilka tez o instrumentalizacji prawa i ochronie przed nią*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, vol. 110, DOI: <https://doi.org/10.19195/0137-1134.110.8>.
- Wróbel A., [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.

Abstract: Public administration increasingly often turns to transactional methods of operation leading both to the issuance of acts in jurisdictional proceedings and to lawmaking. In the latter case, this is evident in the new legal instrument of the integrated investment plan linked to the urban planning contract. The administration is expanding the catalog of agreements concluded with the private sector – this is not a response to extraordinary events, but part of its normal activity. This happens when the public administration issues a framework decision, especially in economic relations, and then its modifications are made by contract or, more recently, in the case of local lawmaking. Transactionality allows the administration to obtain additional funds or to carry out important public purpose investments, which if they were to be carried out with public funds alone would be delayed. This applies to infrastructure development built through joint ventures, in which private parties will own and operate assets, such as roads and airports, after arranging government financial assistance. The article attempts to define this phenomenon, outline areas of occurrence and assess how this transactional model of government action affects legal issues.

Keywords: transactionality in law; administrative law; consensual forms of administrative operation; administrative contracts; settlement; mediation; method of administrative action

Abstrakt: Administracja publiczna coraz częściej sięga po transakcyjne metody działania, prowadzące zarówno do wydania aktów w postępowaniu jurysdykcyjnym, jak i do stanowienia prawa. W tym ostatnim przypadku widoczne jest to w nowym instrumencie prawnym, jakim jest zintegrowany plan inwestycyjny powiązany z umową urbanistyczną. Administracja rozszerza katalog umów zawieranych z sektorem prywatnym – nie jest to odpowiedź na nadzwyczajne wydarzenia, lecz część jej zwykłej działalności. Dzieje się tak, gdy administracja publiczna wydaje ramową decyzję, zwłaszcza w stosunkach gospodarczych, a następnie jej modyfikacje następują w drodze umowy czy też, od niedawna, w przypadku stanowienia prawa miejscowego. Transakcyjność umożliwia uzyskanie przez administrację dodatkowych środków czy realizację ważnych inwestycji celu publicznego, których wykonanie, gdyby miało być dokonane wyłącznie ze środków publicznych, odwlekałoby się w czasie. Dotyczy to rozwoju infrastruktury, realizowanego w ramach przedsięwzięć joint venture, w których podmioty prywatne będą właścicielami i operatorami aktywów, takich jak drogi i lotniska, po uzyskaniu rządowego wsparcia finansowego. W artykule podjęto próbę zdefiniowania tego zjawiska, przedstawienia obszarów występowania oraz oceny, jak ten transakcyjny model działania administracji oddziałuje na kwestie prawne.

Słowa kluczowe: transakcyjność w prawie; prawo administracyjne; konsensualne formy działania administracji; umowy administracyjne; ugoda; mediacja; metoda działania administracji