

ANDRZEJ BORKOWSKI

Uniwersytet Wrocławski

DOBRO WSPÓLNE  
PRZESŁANKĄ WSPÓLDZIAŁANIA  
PODMIOTÓW PUBLICZNYCH I PRYWATNYCH  
W OBSZARZE GOSPODARKI KOMUNALNEJ

## 1.

Miejsce samorządu terytorialnego jako instytucji publicznej w ustroju państwa określa Konstytucja, zaliczając samorząd do systemu sprawowania władzy publicznej. Działania samorządu terytorialnego wypełniają przestrzeń przewidzianą dla państwa na danym obszarze terytorialnie oznaczonym<sup>1</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego uczestniczące w sprawowaniu władzy publicznej wykonują część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zakres tych zadań wyznacza obszar terytorialny działalności, odnosząc go do zaspokojenia potrzeb mieszkańców.

Realizacja zadań własnych spoczywających na jednostkach samorządu terytorialnego, polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej stanowi przedmiot gospodarki komunalnej<sup>2</sup>.

Zadania własne jednostek samorządu terytorialnego zaliczane są przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do kategorii szerszej, określanej jako zadania publiczne<sup>3</sup>. Stanisław Biernat definiuje klasę zadań publicznych jako wynikają-

---

<sup>1</sup> L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8B: *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 58–59.

<sup>2</sup> Należy tu zaznaczyć, że przedmiotem gospodarki komunalnej jest zarówno wykonywanie zadań o charakterze działalności gospodarczej, jak i zadań spoza tej kategorii, w tym szeroko rozumianych zadań publicznych w sferze administracyjnej.

<sup>3</sup> M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 38–60. Kluczowe znaczenie dla ustalenia zakresu pojęciowego zadań publicznych ma uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., w której stwierdza się, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych, służąc zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej, gdy chodzi o zadania własne, czy też służąc zaspokajaniu potrzeb państwa w wypadku zadań zle-

ce z norm prawnych zadania, które prawo pozytywne przekazuje do realizacji państwu i jednostkom samorządu terytorialnego<sup>4</sup>. Normy prawne, powierzające jednostkom samorządu terytorialnego zrealizowanie określonych zadań (również w przedmiocie gospodarki komunalnej) Jan Boć<sup>5</sup> określił mianem norm zadaniowych. Normy te, zdaniem autora, wyznaczają określonym podmiotom cel, który ma zostać osiągnięty (urzeczywistniony). W konsekwencji norma zadaniowa stanowi element szerszego instrumentarium prawa publicznego, służącego określeniu sytuacji prawnej podmiotu publicznego (szczególnie w zakresie jego obowiązków wobec jednostki) oraz sytuacji samej jednostki. Wpisuje się w całość norm regulacji prawnej, odnoszącej się do relacji pomiędzy wolnością jednostki a realizacją interesu publicznego.

Obowiązujące przepisy prawa nakładają powinność działań wprost na wskazane organy administracji publicznej, określając często przedmiot tych działań poprzez wskazanie jego zadań, a więc w istocie celów jego działalności<sup>6</sup>. Nie zawsze przy tym określają typ, formę i charakter prawny wyznaczonych zadań oraz sposób ich realizacji<sup>7</sup>. Na występowanie norm zadaniowych we współczesnym prawie zwraca uwagę Teresa Rabska, podnosząc szczególny i swoisty ich charakter. Stwierdza, że „norma, która wyznacza jakiemuś podmiotowi obowiązek realizowania określonych zadań w pewnej dziedzinie, bynajmniej nie wyznacza tym samym kompetencji do dokonywania ze skutkiem prawnym określonych czynności konwencjonalnych w danej dziedzinie”<sup>8</sup>. Z poglądem tym koresponduje stwierdzenie Jana Zimmermanna, który pisze: „ich treścią są możliwości działania tych organów, które są skierowane na zewnątrz [...] normy określające zadania [...] sformułowane są najczęściej w powiązaniu z celem działania tej administracji. Określenie zadania i określenie celu działania [...] jest jednoznaczne z nałożeniem na ten podmiot obowiązku realizacji wyznaczonego celu [...]”<sup>9</sup>.

---

conych. Pozwala to stwierdzić, że władze lokalne są powołane do realizowania celów lokalnych, a także ogólnopaństwowych. B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Zakamycze 1999, s. 160.

<sup>4</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 16.

<sup>5</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 109–110.

<sup>6</sup> Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 62.

<sup>7</sup> Na ten temat pisze Z. Ziemiński w: *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1960, z. 1, s. 105 n.

<sup>8</sup> T. Rabska, „Norma zadaniowa” w *świecie publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa prof. M. Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010, s. 653–675.

<sup>9</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, rozdz. 2.3: „Normy prawa administracyjnego”, Warszawa 2010, s. 37.

Wyznaczone przez ustawodawcę samorządowi terytorialnemu zadania publiczne mają charakter obowiązku urzeczywistnienia określonych celów i realizowania konkretnych wartości<sup>10</sup>. Wskazuje się na wartości wspólne dla społeczności lokalnej, które kształtują dobro wspólne jako kategorię dobra społecznego<sup>11</sup>. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że wykonywanie zadań publicznych w imię dobra wspólnego nie może pozostawać w oderwaniu od realizacji podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli. Za wykonanie zadań w tym obszarze państwo lub samorząd terytorialny ponoszą bowiem w świetle prawa odpowiedzialność. Nie jest to oczywiście jednoznaczne z obowiązkiem wykonywania zadań w ramach struktur organizacyjnych administracji publicznej, czy nawet szerszej: w ramach struktur organizacyjnych państwa lub samorządu terytorialnego<sup>12</sup>. Przeciwnie, gdy chodzi o realizację zadań publicznych w obszarze działań noszących znamiona działalności gospodarczej, jest ona determinowana ograniczeniami, jakie wyznacza ustawodawca. Aktywność gospodarcza samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej nie jest bowiem co do zasady identyfikowana z wolnością przedsiębiorczości<sup>13</sup>. O ile podmioty prywatne w swej działalności korzystają z fundamentalnej, konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej, o tyle działalność podmiotów publicznych jest limitowana zakresem przypisanych im zadań, wykonywanych na podstawie i w granicach prawa<sup>14</sup>. Charakter tych zadań sprawia, że wolność gospodarcza jest realizowana przy dopuszczeniu pierwszeństwa (dominacji) kategorii interesu publicznego na szczeblu lokalnym. Dochodzi zatem do „pozornego” konfliktu wolności i interesu publicznego<sup>15</sup>. Stwierdzenie pozorności konfliktu opiera się na przekonaniu o wspólności celu i wartości, które wynikają z norm zadaniowych, określających przedmiot zadań samorządu terytorialnego jako służących zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności.

<sup>10</sup> Por. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce...*, s. 40; L. Kieres, *op. cit.*, s. 63.

<sup>11</sup> Por. S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Kraków 1998, s. 147.

<sup>12</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 13.

<sup>13</sup> Na ten temat szeroko L. Kieres, *op. cit.*, s. 72 n. Autor dzieli działalność użyteczności publicznej na dwie kategorie czynności: akty władzy publicznej (akty działalności statutowej) oraz akty bezpośredniego wykonawcy zadań, podejmującego aktywność w obrocie gospodarczym. Stwierdza, że powiązanie podmiotu świadczącego usługi użyteczności publicznej z interesem publicznym również nadaje jego działaniom postać kwalifikowanej działalności, która jest tylko zbliżona do działalności gospodarczej, ale nie powinna być z nią identyfikowana.

<sup>14</sup> Zob. także A. Trela, *Dopuszczalność działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej w świetle proponowanych zmian ustawy o gospodarce komunalnej*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Wrocław 2010, s. 301–302.

<sup>15</sup> Zob. E. Smoktunowicz, *Związanie administracji publicznej prawem, wartościami i interesem publicznym. (Zarys problematyki)*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 149 n.; A. Trela, *Świadczenie przez gminę usług o charakterze użyteczności publicznej a ochrona konkurencji*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 211.

## 2.

W świetle obowiązującego prawa nie sposób jednoznacznie ustalić katalogu form organizacyjnoprawnych wykonywania gospodarki komunalnej. Co do zasady, gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Obejmuje to dziedziny gospodarki komunalnej, w których sfera odpowiedzialności publiczno-prawnej jest połączona ze świadczeniem bezpośrednim usług na rzecz wspólnoty samorządowej. Interpretacja art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej<sup>16</sup> wskazuje, że możliwe jest ustanowienie innych form wykonywania gospodarki komunalnej w sferze użyteczności publicznej<sup>17</sup>. Dotyczy to organizacji świadczenia usług gospodarki komunalnej w sytuacjach, kiedy odpowiednie zadania wykonuje gmina — jako podmiot zobowiązany. Przekazuje realizację tych zadań specjalnie — trwale lub incydentalnie — tworzonym podmiotom. Poza tą sferą, w zakresie aktywności o charakterze komercyjnym, ustawa wyłącza działalność w formie samorządowego zakładu budżetowego, wskazując jako formę właściwą spółki prawa handlowego. Na podstawie art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej w ustawach szczególnych może następować ustanawianie specjalnych form wykonywania gospodarki komunalnej, uzależniając je od zadań wyznaczonych jednostkom samorządu terytorialnego<sup>18</sup>.

Formy te powinny być dostosowane do realizacji zadań w sposób optymalny. Optymalizacja form wykonywania gospodarki komunalnej wiąże się wprost z ich efektywnością. Owa efektywność nie jest jednak miernikiem ekonomicznym, jak to się zazwyczaj przyjmuje w gospodarce wolnorynkowej. Chodzi tu o efektywność społeczną, która wyraża się w szczególności w zaspokajaniu potrzeb społecznych oraz efektach regulacyjnych, ukierunkowanych na spójność społeczno-ekonomiczną, wyrażającą się w realizacji dobra wspólnego<sup>19</sup>.

Nie bez znaczenia pozostaje w tym zakresie wybór charakteru regulacji prawnej pomiędzy regulacjami publiczno-prawną a prywatno-prawną. Biorąc pod uwagę, że współczesne prawo administracyjne na niespotykaną wcześniej skalę stworzyło podstawy do powierzenia wykonywania zadań publicznych podmiotom prywatnym, stosunkowo szybko wzrasta znaczenie regulacji publicz-

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236.

<sup>17</sup> L. Kieres, *op. cit.*, s. 100.

<sup>18</sup> Wykonywanie zadań użyteczności publicznej w zakresie kultury czy służby zdrowia przyjmuje formy o szczególnym statusie prawnym, jakim są instytucje kultury i zakłady opieki zdrowotnej.

<sup>19</sup> Zob. na ten temat: J. Blicharz, *Procesy prywatyzacyjne a sprawiedliwość społeczna w państwie prawa*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. *idem*, Wrocław 2012, s. 24–26; F. Piontek, B. Piontek, *Transformacja a koncepcja rozwoju — skutki dla kapitału; ekonomicznego, ludzkiego, przyrodniczego*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, red. M. Woźniak, cz. 1, Rzeszów 2003, s. 35.

no-prawnych uwzględniających formy prawne właściwe prawu prywatnemu<sup>20</sup>. Podstawę prawną dla włączenia podmiotów prywatnych w obszar realizacji gospodarki komunalnej stanowi art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej. Przepis wskazuje kategorie podmiotów, które mogą uczestniczyć w realizacji zadań gospodarki komunalnej. Formą powierzenia zadań do realizacji przez prywatne jednostki jest umowa. Wykorzystanie umowy jako formy prawnej współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej w Polsce zyskuje trwale miejsce wśród form działania administracji. Niekiedy mówi się o swoistej ekspansji doktryny i form prawnych prawa cywilnego na obszar stosunków między administracją publiczną a jednostkami gospodarczymi<sup>21</sup>. Można stwierdzić, że procesy społeczno-gospodarcze zachodzące w Polsce po transformacji lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia oraz istotne zmiany modelu administracji i systemu gospodarczego, a w końcu inne wciąż rosnące oczekiwania i potrzeby społeczne wymuszają powstawanie nowych form działania administracji w procesie realizacji jej zadań publicznych.

Poszerzająca swój zakres prywatyzacja zadań publicznych i współpraca (współdziałanie) między sektorem publicznym a podmiotami prywatnymi wymusza stosowanie przez administrację form prawnych właściwych prawu prywatnemu. Chodzi tu o umowę o przekazanie zadań gospodarki komunalnej lub współdziałanie w ich wykonywaniu podmiotu niepublicznego (prywatnego). Stronami tej umowy są jednostka samorządu terytorialnego i podmiot prywatny. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa regulują tylko istotne (ramowe) warunki tych umów, umożliwiające ocenę ich realizacji z uwzględnieniem ochrony ogólnego interesu samorządowego. Oznacza to także odpowiedzialność ciążącą na organach samorządu terytorialnego za właściwy wybór jednostki prywatnej, dającej gwarancje pożądanego wykonania przekazanych zadań i uzyskania spodziewanego rezultatu. Ponadto na organie samorządu terytorialnego spoczywa odpowiedzialność za treść stosunku prawnego nawiązanego z podmiotem prywatnym w wyniku umowy powierzającej wykonanie zadań publicznych lub określających zadania podmiotu prywatnego w realizacji tych zadań w przypadku współdziałania podmiotów. Treść umowy determinuje bowiem sytuację podmiotu prywatnego w przedmiocie odpowiedzialności (wobec przekazującego) za pożądanе wykonanie umowy<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 38.

<sup>21</sup> L. Zacharska, *Prywatyzacja sektora publicznego a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, s. 92; W. Taras, A. Wróbel, *W sprawie jednolitej koncepcji umów publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji...*, s. 115–125.

<sup>22</sup> L. Kieres, *op. cit.*, s. 120–121; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 41.

Specyficzny — z punktu widzenia przedmiotu — charakter umów zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem (zewnętrznym) prywatnym obliguje do takiego ukształtowania stosunków wzajemnych, które zapewnią realizację przedmiotu umowy w sposób ciągły i ogólnie dostępny na rzecz społeczności lokalnej.

### 3.

Jak wcześniej wskazano, jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za wykonanie zadań gospodarki komunalnej w znaczeniu przyjętym w regulacjach publiczno-prawnych. Zadania te ustalane są przepisami prawa publicznego, mają charakter norm zadaniowych określających pożądany i spodziewany efekt działania. Formy prawne działania jednostek samorządu terytorialnego w procesie realizacji zadań gospodarki komunalnej wskazuje ustawodawca w aktach prawnych. Jednocześnie organizacja sposobu wykonywania zadań publicznych nie jest przedmiotem szczegółowych regulacji przewidzianych przez ustawodawcę<sup>23</sup>. Przyjęcie takiego rozwiązania przez ustawodawcę zapobiega, jak stwierdza Kazimierz Strzyczkowski, przenoszeniu na administrację ciężaru ustalania form prawnych, na podstawie których wykonuje swoje zadania, co należy do materii zastrzeżonej dla regulacji ustawowej. Ponadto ustawowe wskazanie za pomocą norm kompetencyjnych prawnych form realizacji zadań zwiększa, a być może zapewnia bezpieczeństwo i pewność prawa, ochronę praw adresatów działań administracji, ochronę podstawowych wartości i konstytucyjnych zasad, a w szczególności ochronę interesu publicznego oraz interesu indywidualnego (prywatnego), wolność przedsiębiorczości, a także realizację reguł rynkowej konkurencji<sup>24</sup>. Optymalizacja doboru form prawnych działania administracji w procesie wykonywania gospodarki komunalnej nie jest obojętna aksjologicznie. W szczególności wyraźnie odzwierciedla przyjęty i odpowiednio zhierarchizowany system wartości stosunków w płaszczyźnie współdziałania administracji z gospodarką. Chodzi tu nie tylko o zapewnienie powszechności dostępu do świadczeń, a w konsekwencji realizację publicznych praw podmiotowych, ale

<sup>23</sup> Na ten temat szerzej A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2002, s. 140 n.; J. Jeżewski stwierdza, że wykonywanie przez administrację zadań publicznych mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w zorganizowanym społeczeństwie, w państwie prawa winno mieć swą regulację w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Podkreśla ponadto, że to przepisy ustawowe mają określać wyraźne zasady oraz formy prawne, a także procedury wykonywania zadań publicznych, *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznicki, Warszawa 1999, s. 116–117.

<sup>24</sup> K. Strzyczkowski, *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009, s. 20.



także o skuteczne zapewnienie ciągłości wykonywania zadań publicznych oraz o należyty ich standard i wyższą efektywność. Istotą tych świadczeń jest przecież pewność i bezpieczeństwo ich realizacji na rzecz uprawnionych.

Potrzeby współdziałania państwa (samorządu terytorialnego) z podmiotami prywatnymi nie da się przecenić. Wynika to z postępującej wciąż rezygnacji podmiotów publiczno-prawnych z realizacji zadań ustawowych w sferze zaspokajania potrzeb publicznych poprzez bezpośrednie wykonywanie działalności gospodarczej (lub działalności kwalifikowanej, zbliżonej do działalności gospodarczej)<sup>25</sup>. Dzieje się tak dlatego, że państwo przestało być podmiotem gospodarczym tradycyjnie realizującym zadania w sferze zaspokajania indywidualnych i zbiorowych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społeczeństwie<sup>26</sup>. Współczesne państwo nie jest też adresatem konstytucyjnych wolności oraz praw ekonomicznych, jest natomiast niepodważalnie ich gwarantem<sup>27</sup>. W konsekwencji wzrasta rola państwa w sferze ochronnej, a niekiedy nadzorczej<sup>28</sup>, mając na celu zabezpieczenie działań podmiotów niepublicznych w zakresie wykonywania zadań w sferze zaspokajania potrzeb publicznych. Do kryteriów podstawowych oceny prawidłowości realizacji tych zadań należy zaliczyć realizację interesu publicznego jako kategorii (elementu) dobra wspólnego.

Pewna swoboda, jaką jednostki samorządu terytorialnego mają w zakresie wyboru sposobu wykonywania gospodarki komunalnej, otworzyła daleko idące możliwości współdziałania sektora publicznego i prywatnego. Jest oczywiste, że podmioty prywatne, którym organy samorządu terytorialnego powierzają wykonywanie lub współdziałanie w wykonywaniu zadań publicznych, realizują te zadania w ramach własnych celów statutowych, właściwymi im metodami, kierując się w swych działaniach określonymi interesami ekonomicznymi. Swą działalność prowadzą w ramach wolności gospodarczej, jako podmioty komercyjne<sup>29</sup>,

<sup>25</sup> Tak L. Kieres, który stwierdza: „działalność użyteczności publicznej tworzą dwie kategorie czynności: akty władzy publicznej (akty działalności statutowej) oraz akty bezpośredniego wykonawcy zadań, podejmującego aktywności w drodze gospodarczym. [...] Szczególne powiązanie podmiotu świadczącego usługi użyteczności publicznej z interesem publicznym również nadaje jego działaniom postać kwalifikowanej działalności, która jest tylko zbliżona do działalności gospodarczej, ale nie powinna być z nią identyfikowana”, *op. cit.*, s. 79.

<sup>26</sup> *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 15.

<sup>27</sup> T. Rabska, *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Instrumenty i formy prawne...*, s. 19.

<sup>28</sup> Przyjmując definicję nadzoru w gospodarce za T. Rabską, która stwierdza, że „nadzór gospodarczy jest częścią nadzoru administracyjnego i odnosi się do tych czynności gospodarczych podejmowanych przez przedsiębiorców, które regulowane są przez prawo administracyjne”, T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1977, s. 230. Tak rozumiany nadzór wobec przedsiębiorstw wykonujących gospodarkę komunalną jest częścią systemu środków zezwalających państwu na wkraczanie w mechanizmy gospodarki wolnorynkowej.

<sup>29</sup> M. Szydło, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług w prawie Unii Europejskiej*, Toruń 2005, s. 35.

nastawione na sukces gospodarczy<sup>30</sup>. Oznacza to, że co do zasady realizowana jest ona w celu zarobkowym. Nie oznacza to jednak, że wymiaru komercyjnego pozbawiona jest działalność (przedsiębiorczość), której głównym celem nie jest zysk, lecz po prostu wykonywana jest odpłatnie i to także w sytuacji, gdy owa odpłatność, rozumiana jako świadczenie wzajemne, nie ma charakteru ekwiwalentnego<sup>31</sup>. Niemniej, trudno zaprzeczyć pogładowi A. Błasia stwierdzającego, że „logika ich działania jest inna niż logika działania organów administracyjnych, bo podmioty te nie muszą spełniać wymogu podejmowania swych działań na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego”<sup>32</sup>.

Istotnie, podmioty prywatne mogą stosunkowo swobodnie kształtować swoją działalność w ramach wolności gospodarczej. Działalność w przedmiocie wykonywania gospodarki komunalnej rodzi jednak po ich stronie obowiązki szczególnie określone w aktach ustawowych prawa materialnego. Dotyczą one warunków niezbędnych do wykonywania określonej działalności, w tym niekiedy uzyskania potrzebnych zezwoleń, licencji czy innych form dopuszczenia do świadczenia określonych usług.

Nie można zapominać, że ostatecznie sytuacje prywatnego przedsiębiorcy w odniesieniu do wykonywania gospodarki komunalnej kształtuje treść stosunku nawiązanego w wyniku umowy powierzającej wykonanie zadań publicznych. Postanowienia tych umów powinny zatem stanowić gwarancję ochrony interesu publicznego. Prywatyzacja nie może służyć efektywności ekonomicznej rozumianej jako maksymalizacja zysku. Ma zapewnić optymalne wykorzystanie dostępnych środków w celu maksymalizacji dostępu do usług publicznych o wysokim standardzie świadczenia. Niedopuszczalne jest ograniczanie zaspokajania potrzeb publicznych w jakimkolwiek wymiarze. Zarówno w zakresie przedmiotu realizacji, jakości, terminowości, jak i ilości tych świadczeń.

## PODSUMOWANIE

Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi w obszarze gospodarki komunalnej jest wyrazem dążenia do efektywniejszego wykonania zadań administracji. Aktywność administracji w tym zakresie determinuje interes publiczny kwalifikowany w kategoriach prawnych i legitymizujący

<sup>30</sup> U. Forstholf, *Komentarz do art. 43 TWE*, [w:] E. Grabitz, M. Hilf, D. Łubowski, *Swobody wspólnotowe w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Swoboda przepływu towarów, usług i przedsiębiorczości. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 369–372.

<sup>31</sup> M. Szydło, *Swoboda prowadzenia...*, s. 35. Pozwala to kwalifikować jako przedsiębiorczość także działalność tradycyjnie nieutożsamianą z celem zarobkowym, np. działalność artystyczną, oświatową, sportową, a także działalność w sferze użyteczności publicznej, zob. M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012, s. 102–103.

<sup>32</sup> A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian...*, s. 39.



wszelkie działania władzy publicznej, nakazując jednocześnie ich optymalizację<sup>33</sup>. Nie budzi wątpliwości, że interes publiczny jest czynnikiem zobowiązującym organ samorządu terytorialnego do sprawowania nadzoru nad realizacją zadań publicznych przez podmiot prywatny<sup>34</sup>. W tym zakresie oprócz środków prawa prywatnego, umożliwiających egzekucję postanowień wynikających z umów, organy samorządu terytorialnego muszą mieć możliwość władczej ingerencji w przypadku zaistnienia nieprawidłowości w wykonywaniu tych zadań<sup>35</sup>. Podmioty prywatne, wykonując powierzone zadania publiczne, działają przecież z jednej strony w sferze realizacji konstytucyjnie i ustawowo określonych publicznych praw podmiotowych uczestników wspólnoty samorządowej. Z drugiej zaś podmioty prywatne, wykonując przekazane zadania publiczne, działają w ramach określonej konstytucyjnie swobody działalności gospodarczej. Ta sytuacja w sposób naturalny rodzi potrzebę szczególnej harmonizacji działań przedsiębiorców z interesem publicznym. Wydaje się to możliwe na płaszczyźnie dobra wspólnego rozumianego jako kategoria prawna<sup>36</sup> wyraźnie wskazywana przez Konstytucję. Dobro wspólne odnoszone do prawnych wartości lub wyznaczonych celów jest wynikiem skoordynowanych działań członków zbiorowości jednoczących się we wspólnym działaniu nakierowanym na osiągnięcie założonego rezultatu (celu)<sup>37</sup>. Jednocześnie, jak twierdzi Krystian Complak, dobro wspólne, będące najważniejszym prawem społecznym, powinno wyznaczać granice aktywności gospodarczej oraz inicjatywy prywatnej<sup>38</sup>. Bez wątpienia tak rozumiane dobro wspólne

<sup>33</sup> Szerzej na temat A. Borkowski, *Interes publiczny jako determinant działań władzy publicznej i klauzula generalna w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego...*, s. 13; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 44; E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 16–20; A. Wróbel, *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna w progu XXI wieku. Księga pamiątkowa poświęcona Prof. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Postulski, J. Stelmasiak, Przemysł 2000, s. 702–703.

<sup>34</sup> J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa cywilnoprawna*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niznik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 426. Autor stwierdza, że umowa stanowiąca podstawę wykonywania zadań publicznych przez podmioty prywatne określa również zasady sprawowania nadzoru nad sposobem realizacji powierzonych zadań publicznych z wszystkimi konsekwencjami, które rodzi stosunek nadzoru. Umożliwia zatem podjęcie przez organ administracji publicznej korygujących środków o charakterze władczym w sytuacji zagrożenia interesu publicznego, będącego wynikiem niewłaściwego realizowania przyjętych do wykonania przez przedsiębiorcę prywatnego zadań publicznych.

<sup>35</sup> A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian...*, s. 40–41.

<sup>36</sup> Zob. A. Szafranski, *Znaczenie dobra wspólnego dla oceny i interpretacji przepisów publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Prawo naturalne — natura prawa*, red. P. Dowodziński, F. Longchamps de Berier, K. Szczucki, Warszawa 2011, s. 101–106.

<sup>37</sup> A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 228.

<sup>38</sup> K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2007, s. 49 („Prawo CCCP”). Autor wyraźnie rozróżnia pojęcie prawne interesu publicznego od dobra wspólnego, uznając to drugie jako zdecydowanie bardziej obiektywne.

jest przedmiotem regulacji przepisów prawa publicznego. Przepisy tego prawa, dopuszczając wykonywanie gospodarki komunalnej podmiotom prywatnym, stosunkowo skutecznie wpływają na demonopolizację tej sfery działalności gospodarczej. Wpływają na pobudzenie konkurencji, co efektywnie podnosi poziom świadczonych usług i zaspokaja zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej. Nie można też pominąć korzyści, jakie w związku z udziałem podmiotów prywatnych w wykonywaniu gospodarki komunalnej ponosi społeczeństwo lokalne w odniesieniu do rozwoju przedsiębiorczości w regionie, wzrostu zatrudnienia i tym samym poprawy dobrobytu. Przedsiębiorcy prywatni, wykonując zadania powierzone, mogą zaś liczyć na wsparcie finansowe w postaci dotacji z budżetu<sup>39</sup>.

Jerzy Langrod w swej pracy *Instytucje prawa administracyjnego* pisał w połowie ubiegłego wieku, że „Dynamizm aktywności nowoczesnego państwa rozsada zbyt szczupłe ramy klasycznych pojęć ustrojowych 1789 r., których trwanie — siłą bezwładu — jest źródłem daleko idących nieporozumień”<sup>40</sup>. Jego stwierdzenie wydaje się dziś wciąż aktualne, gdy administracja — spełniająca jedynie funkcje administracji opiekuńczej, samodzielnie realizująca zadania publiczne — przestała dziś odgrywać swoją rolę. Szczególnie w obliczu ogromnego rozrostu sektora publicznego, jego dominacji oraz wszechobecnego deficytu finansów publicznych. Niezbędne jest zatem poszerzenie działań administracji publicznej o charakterze „menadżerskim” sprawującej funkcje administracyjno-kontrolne w procesie realizacji zadań publicznych, przykazywanych sukcesywnie wyspecjalizowanym podmiotom prywatnym<sup>41</sup>. Współdziałanie obu sektorów w przedmiocie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej może w bliskiej przyszłości stanowić przedmiot interesujących wyzwań w nauce publicznego prawa gospodarczego.

## COMMON INTEREST AS A REASON FOR THE COOPERATION OF PUBLIC AND PRIVATE ENTITIES IN THE AREA OF MUNICIPAL SERVICES

### Summary

This study addresses legal issues concerning cooperation between local governmental authorities and private entrepreneurs in the field of fulfilling public tasks. Current regulations allow for transferring (by way of cooperation) certain municipal services tasks to external entities. The legal framework for the transfer is a civil law contract. The contracting parties are: a local governmental

<sup>39</sup> Zob. M. Szydło, *Umowne powierzenie wykonania zadań z zakresu gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 200, nr 4/5, *passim*.

<sup>40</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Tom pierwszy*, Kraków 1948, s. 21.

<sup>41</sup> A. Panasiuk, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, red. B. Korbus, A. Panasiuk, Warszawa 2010, s. 16–17.

body, being the entity responsible for and obligated to perform municipal services tasks, and a private entrepreneur conducting its business activity within the economic freedoms resulting from the constitutional principle of the free economic activity. Cooperation between public and private entities is an expression of a trend to optimise the provision of municipal services. The state, which is the guarantor of the proper fulfilment of public needs, is obligated to secure continuous supervision of the effects of privatising public tasks. The major factor in assessing the proper fulfilment of public needs is a category of public welfare as an element of the common interest. At the same time the narrowly defined common interest constitutes a foundation for the arrangements that govern the performance of public tasks of local authorities together with private entrepreneurs, in accordance with the principles of mutual benefits and efficiency.