

KATARZYNA KOKOCIŃSKA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

SAMODZIELNOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ORGANIZOWANIU USŁUG PUBLICZNYCH

DZIAŁANIA ADMINISTRACJI W ORGANIZACJI USŁUG. WPROWADZENIE

Jednostki samorządu terytorialnego są głównymi organizatorami świadczenia usług publicznych ze względu na ich bezpośrednią styczność z potrzebami danej społeczności lokalnej. Powołane do wykonywania tej funkcji, decydują o tym, jakie zadania, w jakim czasie, a przede wszystkim w jakiej formie powinny zostać zrealizowane, stwarzając tym samym warunki do zaspokajania potrzeb ogółu.

Celem niniejszego artykułu nie jest pełne rozwinięcie problematyki działań jednostek samorządu terytorialnego w organizowaniu usług. Wszechstronność tego zagadnienia, które można rozpatrywać zarówno w ujęciu ustrojowoprawnym, jak i materialnoprawnym, w obrębie tak zróżnicowanego katalogu zadań publicznych normatywnie przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego (m.in. ze względu na przedmiot świadczenia, formy organizacyjno-prawne wykonywania gospodarki komunalnej), uzasadnia ograniczenie analizy, a na tej podstawie przyjęcie pewnych uogólnień.

Przedmiot badań dotyczy zakresu samodzielności jednostek samorządu w organizowaniu usług publicznych, zarówno ich prawnej determinacji, a więc związania prawem organów jednostek samorządu terytorialnego organizujących świadczenie usług w związku z realizacją zadań publicznych, jak i uwarunkowaniami o charakterze pozaprawnym. Trzeba bowiem szczególnie mocno podkreślić, że o sposobie świadczenia usług decyduje wiele czynników. Praktyka działania administracji publicznej wskazuje, że oprócz uwarunkowań prawnych należy również uwzględnić bodźce o charakterze ekonomicznym, a także uwarunkowa-

nia wynikające z założeń polityki administracyjnej¹. W obrębie zagadnień odnoszących się do działań na rzecz rozwoju i spójności, i ich finansowania, aktualnie w nowej perspektywie 2014–2020 szczególnie mocno podkreśla się współpracę podmiotów publicznych z sektorem prywatnym, opartą na zasadzie partnerstwa. Stąd przyjęty kierunek badań.

CHARAKTERYSTYKA DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI W ORGANIZOWANIU USŁUG. UJĘCIE TEORETYCZNO-PRAWNE

Działania jednostek samorządu terytorialnego organizujących usługi traktuję jako działania administracji, które w efekcie mają doprowadzić do zaspokojenia określonych potrzeb zbiorowych ludności. Do tej grupy działań zaliczam zarówno czynności prawne (z zakresu prawa publicznego, jak i prawa prywatnego), jak i czynności faktyczne. Istotne jest to, że działania te mają charakter uprzedni, to znaczy poprzedzają wykonywanie usług, umożliwiając ich świadczenie.

Czynności te tworzą ciąg działań² związanych z organizacją usług, czyli działaniami zmierzającymi ostatecznie do ich świadczenia. Wśród nich, w pewnym uproszczeniu, można wyodrębnić następujące po sobie fazy działań. Pierwsza z nich to faza obejmująca czynności wstępne. Są to działania typu analizy, diagnozy oraz czynności prognozowania³. Poprzedzają one podjęcie czynności polegających na określeniu priorytetów i kierunków działań administracji publicznej, czyli czynności programowania. Ostatnią grupę stanowią czynności związane

¹ J. Jeżewski określa politykę (administracyjną) jako „wiedzę i umiejętność, polegającą na konstatacji (opisie) stanu spraw publicznych w wyodrębnionej dziedzinie, ich analizie i ocenie (według racjonalnych i wewnętrznie spójnych kryteriów), a następnie sformułowaniu programu (w praktyce są też używane inne określenia: założenia, koncepcje, studia, plany) wskazującego cele, sposoby i środki ich osiągnięcia, pożądane z uwagi na dokonaną ocenę stanu spraw publicznych”. J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 309; M. Kulesza wskazuje: „istota polityki administracyjnej polega przede wszystkim na ustaleniu najbardziej w danej dziedzinie przydatnych (skutecznych) metod regulacji prawnej i określeniu najefektywniejszych sposobów działania administracji, sposobów dopuszczalnych w istniejących uwarunkowaniach prawnych. Chodzi zatem o optymalne ujęcie prawnego wyrazu polityki państwa”, M. Kulesza, *Z problematyki badań nad metodami działania administracji*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław-Warszawa 1978, s. 337.

² Zob. A. Chelmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966; *idem*, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, „Prawo” 1972, t. XXXVIII, s. 2–22 (Acta Universitatis Wratislaviensis No 163).

³ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 116–118.

z wyborem sposobu realizacji zadania publicznego. Dotyczy to przede wszystkim wyboru formy prawnej realizacji zadań, a także źródeł ich finansowania.

Termin „działania organizujące usługi” jest pojęciem wprowadzonym i scharakteryzowanym przez Tadeusza Kutę i choć pojęcie to dotyczyło usług wykonywanych w innej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, konstrukcja ta nie straciła na aktualności⁴.

Tadeusz Kuta, podkreślając potrzebę odróżnienia działań organizujących usługi od świadczenia usług jako „czynności o odmiennym charakterze prawnym i odmiennej roli w całości realizacji usług”⁵, wskazuje na ich swoistość. Przede wszystkim działania te obejmują wiele różnych czynności o złożonej strukturze prawnej, zarówno działania w formach czynności prawnych, jak i czynności faktyczne, zespolone w ciągłą całość. To podkreślane zespolenie czynności, które nie mają charakteru jednorazowego, są od siebie zależne i stwarzają warunki do świadczenia usług, stanowią o istocie działań administracji organizującej usługi. Autor podkreśla przy tym planowość i celowość działań warunkujących świadczenie usług. Tadeusz Kuta wskazuje:

Końcowym niejako produktem owego ciągu różnorodnych działań jest świadczenie usług. Świadczenia są to czynności zindywidualizowane, tak co do przedmiotu usług, jak i co do osób korzystających z nich; mają przy tym charakter powszechny, to znaczy dostępne są, z niewielu wyjątkami, każdemu, kto chce z nich korzystać⁶.

Przyjmuję, że działania organizujące usługi to działania organów jednostek samorządu terytorialnego, które podejmując je, stwarzają i określają warunki działalności jednostek bezpośrednio świadczących usługi, wykonujących tym samym zadania publiczne.

Organy jednostek samorządu terytorialnego (w szczególności szczebla gminnego) często decydują o doborze najbardziej przydatnego środka realizacji określonego celu publicznego, na przykład: czy budować szkołę, czy stadion sportowy, czy korzystać ze środków własnych, czy ze źródeł zewnętrznych, czy zrealizować zadanie samodzielnie, czy kooperować z innymi podmiotami, w tym podmiotami prywatnymi. W praktyce działalności administracji publicznej wyrazem procesu „organizowania świadczenia usług” będą między innymi takie czynności, jak: podejmowanie uchwał, w tym przyjmowanie strategii rozwoju i programów, wydawanie poleceń służbowych, zawieranie umów, podejmowanie czynności faktycznych.

⁴ T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, ss. 122 (Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego seria A. Nr 132).

⁵ *Ibidem*, s. 31.

⁶ *Ibidem*, s. 32.

PRAWNA DETERMINACJA DZIAŁAŃ ORGANIZUJĄCYCH ŚWIADCZENIE USŁUG. NORMY ZADANIOWE

Istotnym elementem „działań organizujących świadczenie usług” jest ich prawna determinacja. Jest to element szerszego zagadnienia prawnej determinacji działań administracji w ogóle, i coraz częściej podnoszonego w doktrynie rozróżniania stopnia determinacji prawnej w zależności od sfery, w której działania te są podejmowane. Nie powinny być już odosobnione poglądy, że wszędzie tam, gdzie administracja występuje w roli organizatora życia społecznego czy gospodarczego, działając na rzecz ogółu, determinacja prawna jest inna niż w przypadku działania w obszarze praw i wolności indywidualnej jednostki⁷. To znaczy jest luźniejsza, organom administracji publicznej pozostawia się bowiem większy stopień samodzielności w wyborze rozstrzygnięć.

Wskazuje się również, że prawna determinacja działalności organizatorskiej administracji publicznej jest przy tym bardziej złożona niż w klasycznych stosunkach władczego oddziaływania. Warto się w tym miejscu powołać na przytaczane przez wielu autorów stanowisko T. Kuty, który wskazuje, że „Norma prawna określa wtedy zazwyczaj ogólny cel, który ma być osiągnięty, przy czym czas jego realizacji może być bądź ustalony w tej normie, bądź też pozostawiony ocenie samej administracji”⁸. Uznaniu pozostawia się również środki, za pomocą których ten cel ma zostać zrealizowany. Oznacza to, że podejmując działania organizujące, organy administracji publicznej dysponują znaczną samodzielnością, w ramach ogólnej normy kompetencyjnej, która upoważnia je do działania skierowane na osiągnięcie określonego w niej celu⁹. Normy tego typu określane są często jako normy programowe, nakazujące realizację określonego stanu rzeczy w możliwie najwyższym stopniu, przy uwzględnieniu faktycznych i prawnych możliwości¹⁰. Kwalifikowane są jako normy — zasady¹¹, wskazujące kierunek działania organom administracji publicznej bądź traktowane są jako normy interpretacyjne wyrażające kierunek wykładni przepisów ustawowych¹².

⁷ *Ibidem*, s. 69; M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 11.

⁸ T. Kuta, *op. cit.*, s. 69.

⁹ Zob. K. Kokocińska, *Prawne aspekty wspierania rozwoju przedsiębiorczości — ustawa o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy ustrojowo-kompetencyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” (dalej jako RPEiS) 2005, z. 4, s. 37–49.

¹⁰ M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.*, Zakamycze 2000, s. 707. Według C. Kosikowskiego normy tego typu nie mają znaczenia z punktu widzenia obowiązków administracji. Zob. C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 142.

¹¹ B. Popowska, *Wspieranie małych i średnich przedsiębiorców — charakterystyka przepisów prawa działalności gospodarczej i ich realizacja*, RPEiS 2002, z. 2, s. 125.

¹² T. Rabska, *Zadania administracji publicznej w działalności gospodarczej (problem zakresu obowiązywania Prawa działalności gospodarczej)*, RPEiS 2002, z. 2, 2002, s. 138.

Dyskusję na temat znaczenia „przepisów zadaniowych” adresowanych do organów w szeroko zakreślonej sferze gospodarczej, zawierających obowiązek realizowania przypisanych im zadań, podjęła Teresa Rabska w ramach szerszych rozważań na temat dylematów publicznego prawa gospodarczego wobec ogólnej teorii prawa. Autorka wskazuje nie tylko na inne rozumienie pojęcia „zadania” różniącego się od pojęcia kompetencji w koncepcji teorii prawa¹³, lecz jednocześnie obok „kompetencji” i „uprawnień” (określonych jako „atrybuty”), wymienia „powinności publiczne”.

Odnosnie do tego ostatniego właśnie pojęcia należałoby rozważyć, czy pojęcie to nie oddawałoby — w sposób najbardziej zbliżony — charakteru prawnego zadań państwa (jego organów i wszelkich podmiotów publicznych) w panującym ustroju gospodarczym — w systemie społecznej gospodarki rynkowej. [...] Stan obowiązującego ustawodawstwa prowadzi do wniosku, że przepisy kreują szczególne sytuacje prawne podmiotów publicznych — ich „powinności publiczne”. W działalności organów mają podstawowe znaczenie, biorąc nadto pod uwagę przedmiot oraz cel przypisywanych im działań, które generalnie skierowane są na realizację zadań państwa¹⁴.

Odwołując się do zaprezentowanego stanowiska, Leon Kieres podkreśla znaczenie wyróżnienia norm zadaniowych jako ogólnej determinacji kompetencji władz publicznych w oznaczonej przepisami prawa dziedzinie. Stwierdza „Normy takie przejmują stopniowo funkcje ustalania po stronie władz publicznych (ich organów) obowiązków prawnych”¹⁵.

Koncepcję normy zadaniowej i związanej z tym prawnej determinacji działań w obszarze gospodarki komunalnej analizuje Michał Kulesza, dla którego przepis art. 7 ust. 1 zdanie 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁶ stanowi prawną gwarancję „organizatorskiej swobody samorządu w organizowaniu usług publicznych”¹⁷. Zdaniem Autora przepis ten w brzmieniu „Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy” należy traktować jako klauzulę generalną o charakterze zadaniowym. Podkreśla, poza art. 7 u.s.g., znaczenie art. 166 Konstytucji RP oraz art. 9 i 10 u.s.g., a także art. 1–5 i art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej¹⁸, które to przepisy definiują działalność gminy właśnie poprzez cel, jako normy zadaniowe¹⁹.

¹³ T. Rabska, „Norma zadaniowa” w świetle publicznego prawa gospodarczego, [w:] *Poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010, s. 666.

¹⁴ *Ibidem*, s. 672–673.

¹⁵ L. Kieres, § 23. *Podmioty pełniące funkcje administracji gospodarczej w Polsce. Rozdział IV. Ustrój i zadania administracji gospodarczej*, [w:] *System prawa administracyjnego, Tom 8A Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 579.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm. (dalej jako u.s.g.).

¹⁷ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna — podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 9.

¹⁸ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 ze zm.

¹⁹ *Ibidem*, s. 10–11.

Rozpatrując te zagadnienie w ujęciu prawnej determinacji działań gminy, można przyjąć, że mamy w tym przypadku do czynienia z ogólnym związaniem ustawowym. Norma kompetencyjna upoważnia organy gminy do osiągnięcia celu, jakim jest zaspakajanie zbiorowych potrzeb danej społeczności. W wielu przypadkach wskazane normy zadaniowe podlegają uszczegółowieniu regulacjami przepisów ustaw odrębnych. Przepisy ustaw szczegółowych wskazują działania, które ostatecznie mają zmierzać do osiągnięcia założonego celu, co traktowane jest przez M. Kuleszę jako nadmierne ograniczanie organizatorskiej swobody samorządu²⁰.

Należy przy tym zaznaczyć, że ta organizatorska swoboda nie jest akceptowana przez sądy administracyjne, które dla działalności organów administracji publicznej każdorazowo poszukują szczegółowej podstawy prawnej²¹. I to mimo wprowadzenia przez ustawodawcę oprócz norm zadaniowych wskazanych w ustawie o samorządzie gminnym czy ustawie o gospodarce komunalnej innej wyraźnej podstawy prawnej dla organizatorskich działań jednostek samorządu terytorialnego. Mam na myśli regulację ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²², stanowiącej prawną podstawę podejmowania działań na rzecz rozwoju i spójności przez podmioty prowadzenia polityki rozwoju²³.

Znaczenie przepisów ustawy o z.p.p.r. jest szczególne. Jest to nie tylko podstawa do organizowania działań służących realizacji zadań publicznych sprzyjających osiągnięciu celu publicznego, jakim jest rozwój i spójność²⁴. Ta normatywna regulacja wskazuje jednocześnie podmiotom prowadzenia polityki rozwoju (organom władzy wykonawczej) sposób ich prowadzenia — podejmowanie i realizację działań, co w dość znacznym uproszczeniu można sprowadzić do procesu programowania obejmującego przygotowanie strategii rozwoju i programów oraz jego realizacji²⁵. Składają się na niego takie fazy jak diagnozowanie sytuacji

²⁰ Tak: M. Kulesza, *Gospodarka komunalna...*, s. 11.

²¹ Zob. na ten temat M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji...*, s. 10.

²² Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712 z późn. zm. (dalej jako ustawa o z.p.p.r.).

²³ Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 3 ustawy o z.p.p.r. politykę rozwoju prowadzą: 1) Rada Ministrów; 2) samorząd województwa; 3) samorząd powiatowy i gminny.

²⁴ Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej (art. 2 ustawy o z.p.p.r.).

²⁵ Na temat podstaw prawnych prowadzenia polityki rozwoju przez jednostki samorządu terytorialnego sześcibla gminnego i powiatowego zob. K. Kokocińska, *Udział jednostek samorządu terytorialnego w prowadzeniu polityki rozwoju*, [w:] *Materiałne prawo administracyjne*, cz. I, „Forum Naukowe” XII, 2007, nr 4 (22); *eadem*, *Prawne gwarancje udziału jednostek samorządu terytorialnego w prowadzeniu polityki rozwoju (postulowane kierunki zmian koncepcji polityki rozwoju)*, [w:] *Administracja publiczna w Europie małych ojczyzn*, red. K. Kiczka, Poznań 2009; *eadem*, *Gmina*

społecznej i gospodarczej, które wraz z czynnościami prognozowania²⁶ stanowią podstawę do określenia celów i kierunków działań podmiotów prowadzenia polityki rozwoju, a także służą wyborowi środków ich osiągnięcia. Etap określania systemu realizacji, czyli zasad i procedur obowiązujących instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju i programów, obejmuje ustalenie zasad zarządzania, monitoringu, ewaluacji, kontroli i sprawozdawczości oraz sposobu koordynacji działań tych instytucji. Odrębną fazę stanowi określenie ram finansowych²⁷.

Ustawodawca, wprowadzając normatywny mechanizm działania podmiotów prowadzenia polityki rozwoju, porządkuje jednocześnie organizowanie wykonywania zadań publicznych (działania organizujące) na każdym szczeblu prowadzenia polityki rozwoju, a jednocześnie reguluje wzajemne relacje pomiędzy tymi podmiotami, działającymi częstokroć w tych samych obszarach „zadań publicznych”. Ta normatywna regulacja tworzy ciągi działań prawnych i organizacyjnych bezpośrednio związanych zarówno z wykonywaniem zadań publicznych (podejmowanych na rzecz rozwoju i spójności), jak i w szerszym wymiarze pomiędzy podmiotami prowadzenia polityki rozwoju²⁸.

Wskazuje to, że szczególne znaczenie, nie tylko punktu widzenia omawianej problematyki, ma sposób organizacji działań administracji publicznej. Przesądza on o skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych²⁹. Kryteriów skuteczności i efektywności działania organów administracji publicznej obecnie nie można już pomijać w ocenie działalności administracji publicznej. Ich stosowanie, wraz z kryterium legalności, stanowi wynik wdrażania koncepcji dobrego zarządzania sferą publiczną, która odnosi się do zasad i procesów wpływających na wykonywanie zadań publicznych, również na etapie ich organizowania.

jako podmiot prowadzenia polityki rozwoju, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Wrocław 2010. Zgodnie z ostatnią nowelizacją ustawy o z.p.p.r. z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 329) zakładające możliwość przygotowania również przez samorządy powiatowe i gminne programów rozwoju dla wykonania własnych strategii, a także strategii rozwoju województwa.

²⁶ Zob. C. Kosikowski, *Publiczne prawo...*, s. 116–118.

²⁷ Na temat systematyki programowania w polityce rozwoju jako ciągu działań prawnych i faktycznych: K. Kokocińska, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014, ss. 320.

²⁸ Na temat koncepcji publicznoprawnych działań powiązanych zob. *ibidem*, s. 259–268.

²⁹ Zob. m.in.: M. Debbasch, J.M. Pontier, *Administracja i zarządzanie*, [w:] *Administracja Republiki Francuskiej*, red. J. Łętowski, Warszawa 1984, s. 73 n.; J. Skrzydło-Niżnik, K. Sieniawska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania sprawności (efektywności) działania administracji publicznej*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik et al., Kraków 2001, s. 517 n.; J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 48 n.; I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, RPEiS 2008, z. 1, s. 5–17.

POZAPRAWNE UWARUNKOWANIA
ORGANIZOWANIA ŚWIADCZENIA USŁUG
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.
ZASADA PARTNERSTWA

Determinacja określonych zachowań organów władzy publicznej nie ma charakteru wyłącznie prawnego. Działania organizujące administracji warunkują oprócz regulacji normatywnych także cele państwa, których wyrazem są akty polityki władzy wykonawczej — zarówno rządowej, jak i samorządowej. Ostatecznie powinny one znaleźć swoje odzwierciedlenie w płaszczyźnie normatywnej, jednak — na co wskazują liczne przykłady — podstawą działania organów administracji publicznej są również akty o charakterze programowym³⁰.

Zarówno instytucje unijne, jak i organy krajowe, realizując przyjęte założenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, wspierają określony typ zachowań podmiotów publicznych i podmiotów prywatnych, tworząc system zachęt dla działań zgodny z kierunkami polityki władzy wykonawczej. Nie oznacza to, że organy jednostek samorządu terytorialnego nie dysponują samodzielnością w wyborze „formuły” realizacji danego zadania publicznego. Jednak ostatecznie decydują o sposobie jego wykonania ze względu na dodatkowe oferowane im korzyści.

Silnie promowaną ideą, która ostatecznie znalazła swój wyraz w prawodawstwie unijnym, jest idea „budowania partnerstw”, rozumiana jako budowanie współpracy między sektorami publicznym i prywatnym ze względu na ograniczenia publicznych środków finansowych na pokrycie potrzeb inwestycyjnych oraz wynikające z konieczności poprawy jakości i efektywności usług publicznych³¹. Zdaniem Komisji Europejskiej formuła realizacji zadań publicznych oparta na współpracy podmiotów publicznych z sektorem prywatnym ma być jednym ze sposobów podtrzymania aktywności gospodarczej podczas kryzysu oraz wsparcia szybkiego powrotu do zrównoważonego wzrostu gospodarczego dzięki realizowanym inwestycjom w infrastrukturę.

³⁰ Na ten temat m.in.: Z. Łuniewska *et al.*, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005; K. Kokocińska, *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009; K. Włazlak, *Inflacja prawa administracyjnego w zakresie planowania*, [w:] *Inflacja prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 129.

³¹ Z wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących udanego partnerstwa publiczno-prywatnego: „Podczas gdy założenie, że sektor publiczny jest odpowiedzialny za świadczenie podstawowych usług pozostaje w wielu krajach głęboko zakorzenione, same metody organizacji, pozyskiwania i świadczenia usług zmieniają się. Stanowi to odzwierciedlenie większego zapotrzebowania i wskazań dla podjęcia przez sektor publiczny współpracy z sektorem prywatnym oraz czerpania korzyści wynikających z takiego układu”, *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prawnego*, styczeń 2003, s. 13.

W kontekście działań naprawczych partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) mogą oferować skuteczne sposoby realizacji projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury, świadczenia usług publicznych oraz wprowadzania szerzej zakrojonych innowacji. PPP są jednocześnie interesującym narzędziem długoterminowego rozwoju strukturalnego obszarów infrastruktury³².

Wśród argumentów przemawiających za partnerstwem publiczno-prywatnym Komisja Europejska, podkreślając jednocześnie ich skuteczność, wskazuje na lepszą realizację projektów i ich jakość, możliwość rozłożenia finansowania, poprawę zarządzania ryzykiem, a także zwiększanie wysiłków w zakresie zrównoważonego rozwoju, innowacji oraz badań³³. Barierą dla realizacji projektów w trybie PPP jest przede wszystkim ograniczona dostępność do finansowania długoterminowych projektów, które wymagają znacznych nakładów kapitału. Dlatego aktywność instytucji unijnych ukierunkowana była głównie na finansowanie tego typu projektów ze środków UE z wykorzystaniem funduszy strukturalnych³⁴, Europejskiego Banku Inwestycyjnego lub instrumentów TEN-T³⁵, pozostawiając poza swoim głównym nurtem działalności tworzenie unijnych ram prawnych dla PPP.

Nie oznacza to, że prawodawca unijny nie wpływa na otoczenie prawne, w jakim działają PPP. W pierwszej kolejności należy podkreślić inicjatywę zmiany przepisów unijnych w obszarze zamówień publicznych i koncesji na roboty budowlane i usługi wykorzystywanych w niektórych projektach partnerstwa. Szczególną zaś wagę ma wprowadzenie regulacji PPP jako instrumentu realizacji polityki spójności i narzędzia realizacji celów publicznych. Takie znaczenie Parlament Europejski i Rada przypisują PPP, stwierdzając w preambule rozporządzenia 1303/2013:

³² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: *Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych*, Bruksela, dnia 19.11.2009, KOM(2009) 615 wersja ostateczna, s. 3.

³³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego oraz Komitetu regionów: *Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych...*, s. 3–4.

³⁴ Fundusze strukturalne zarówno na lata 2007–2013, jak i 2014–2020 umożliwiają realizację projektów w ramach programów operacyjnych z wykorzystaniem PPP. Wsparciem dla tych działań są Inicjatywy wspólnotowe, które mają na celu połączenie funduszy strukturalnych z projektami PPP (JASPERS — instrument służący pomocą na którymkolwiek etapie cyklu PPP lub projektu w obszarze infrastruktury; JESSICA jest inicjatywą na rzecz trwałych inwestycji PPP w obszarach miejskich lub projektów w obszarach miejskich stanowiących część zintegrowanego planu rozwoju obszarów miejskich; w ramach inicjatywy JEREMIE wspiera się tworzenie nowych przedsiębiorstw i poprawy dostępu przedsiębiorstw do finansowania).

³⁵ Wśród podstawowych należy wskazać: Instrument Gwarancji Kredytowych dla Projektów TEN-T (LGTT), program Dotacja oparta na kosztach budowy w ramach programów wynagrodzenia dostępności, inwestycje za pośrednictwem spajanego funduszu — Dostarczanie kapitału podwyższonego ryzyka — udział kapitałowy w projektach TEN-T.

(59) Partnerstwo publiczno-prywatne („PPP”) może stanowić skuteczny sposób wdrażania operacji, który zapewnia osiągnięcie celów polityki publicznej poprzez łączenie różnych postaci środków publicznych i prywatnych. W celu ułatwienia korzystania z EFSI³⁶ na potrzeby wspierania operacji mających strukturę PPP, niniejsze rozporządzenie powinno brać pod uwagę pewną szczególne cechy PPP poprzez dostosowanie pewnych wspólnych przepisów dotyczących EFSI³⁷.

Odpowiednio na poziomie rozporządzenia unijnego wprowadzone zostały liczne modyfikacje w zakresie organizowania partnerstw publiczno-prywatnych w obszarze ich współfinansowania ze środków budżetu unijnego (hybrydowe partnerstwa publiczno-prywatne). Istotne jest, że zaproponowana w rozporządzeniu 1303/2013 formuła PPP, zdefiniowana jako

forma współpracy między podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym, których celem jest poprawa realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne lub inne rodzaje operacji realizujących usługi publiczne, poprzez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału³⁸,

ma charakter uniwersalny. Podkreśla znaczenie idei współpracy podmiotów publicznych i prywatnych dla realizacji zadań publicznych, jednocześnie nie ograniczając jej — na gruncie ustawodawstwa krajowego — wyłącznie do PPP realizowanych na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁹.

W ujęciu proponowanym w rozporządzeniu 1303/2013 współpraca w ramach PPP opiera się na podziale zadań i ryzyka dla skutecznego nim zarządzania, pozyskania wiedzy z sektora prywatnego oraz finansowania realizacji zadań przez podmiot publiczny. Stąd wprowadzony system zachęt do realizacji zadań publicznych w formule hybrydowego PPP polegający na zastosowaniu derogacji względem sformalizowanych procedur udzielania wsparcia z EFSI⁴⁰.

³⁶ Oznacza Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347/320 z 20.12.2013.

³⁸ Art. 2 pkt 24 rozporządzenia 1303/2013.

³⁹ Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 z późn. zm.

⁴⁰ Rozporządzenie 1303/2013, Rozdział II Szczególne przepisy dotyczące wsparcia z EFSI na rzecz partnerstw publiczno-prywatnych, art. 62–64.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzone rozważania dotyczące zakresu samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w organizowaniu usług publicznych potwierdzają, że oprócz uwarunkowań prawnych wpływ na działania organów publicznych mają bodźce o charakterze ekonomicznym, a także uwarunkowania wynikające z założeń polityki administracyjnej — zarówno unijnej, jak i krajowej.

O swoistość podstaw podejmowania działań organizujących wykonywanie zadań publicznych przesądza charakter norm. Są to normy wyznaczające zakres działania organu publicznego, wskazujące cele i kierunki działań podmiotów publicznych, którym doktryna odmawia charakteru norm kompetencyjnych. Traktowane są jako normy wyznaczające powinności publiczne, a zatem stanowiące wystarczającą podstawę podejmowanych działań, w analizowanym przypadku działań organizujących świadczenie usług. Szczególną podstawę organizatorskich działań stanowią również akty polityki podmiotów władzy wykonawczej, strategię rozwoju i programy, przygotowywane i przyjęte na zasadach i w trybie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

AUTONOMY OF LOCAL GOVERNMENT UNITS
IN THE ORGANISATION OF PUBLIC SERVICES

Summary

Considerations taken within the article relate to the scope of autonomy of local government units in the organisation of public services, both in respect of their legal determination, which means laws binding the authorities organising the provision of services in connection with the execution of public tasks, as well as determinants of extra-legal nature. The practice of public administration shows that in addition to legal considerations, incentives of an economic nature should also be taken into account, as well as requirements resulting from the assumptions of administrative policy.

Both the EU institutions and national authorities implementing the adopted policies of socio-economic development support a certain type of behaviour of public and private entities, thus creating a system of incentives for activities consistent with the policies of the executive. This does not mean that the bodies of local government units do not have autonomy to choose the “formula” of performance of a public task. Their decision concerning the method of performing a public task is however often influenced by additional benefits offered, such as obtaining additional financial support from the EU funds for the implementation of public tasks in the hybrid formula of a public-private partnership. The stressed need of creating partnerships, development of cooperation between the private and public sectors, is currently dictated primarily by issues of economic nature. On the one hand, these are the restrictions of public funds to cover investment needs, and on the other — the need to improve the quality and efficiency of public services.