

## W kwestii prywatyzacji organizacyjnych form realizacji zadań publicznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na przykładzie pomocy społecznej

Na wstępie wypada przywołać kilka współczesnych, wybranych z bogatej polskiej literatury przedmiotu, określeń administracji publicznej i koncepcji ujmowania tej administracji. W ujęciu H. Izdebskiego i M. Kuleszy, „Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”<sup>1</sup>. J. Boć dopatruje się istoty administracji publicznej w przejętym przez państwo i wykonywanym przez jego organy oraz organy samorządu terytorialnego zaspokajaniu „(...) zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”<sup>2</sup>. Swoją propozycję definicji zaproponował także Z. Niewiadomski. Według stanowiska tego autora, „Administrację można więc określić jako system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”<sup>3</sup>. Zdaniem natomiast J. Zimmermanna, pożyteczniejszym zabiegiem jest wskazanie cech administracji publicznej niż tworzenie zamkniętej definicji<sup>4</sup>. Za najważniejsze autor ten uznaje<sup>5</sup>:

---

<sup>1</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 2004, s. 93.

<sup>2</sup> J. Boć [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003, s. 10.

<sup>3</sup> Z. Niewiadomski [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 29.

<sup>4</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 29.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 29-32.

1. działanie w imieniu państwa,
2. dysponowanie władztwem administracyjnym,
3. różnorodność funkcji,
4. działanie w interesie publicznym,
5. działanie na podstawie norm prawnych,
6. charakter wykonawczy,
7. inicjatywność,
8. organizowanie życia społecznego w granicach właściwości terytorialnej,
9. ciągłość i stabilność działań,
10. działanie poprzez zawodowe kadry,
11. monopolistyczny charakter.

Podobne ujęcie istoty administracji publicznej w drodze wskazania jej cech przyjmują M. Stahl<sup>6</sup> oraz E. Ura<sup>7</sup>.

Odnotować warto także kwestię ujmowania administracji publicznej nie tyle wprost poprzez jej zamknięte definiowanie czy wyróżnianie jej istotnych cech, lecz poprzez wskazanie kontekstów znaczeniowych i ustrojowych. Przykładem pierwszego ujęcia jest propozycja J. Bocia, wyróżniająca kontekst socjologiczny, polityczny, językowy i prawny<sup>8</sup>, oraz ujęcie P.J. Suwaj, wskazujące, za D.H. Rosenbloomem, trzy możliwe podejścia do administracji publicznej, mianowicie z perspektywy zarządzania, z perspektywy polityki i z perspektywy prawa<sup>9</sup>. W kontekście ustrojowym usytuowana jest natomiast koncepcja A. Błaśa, ujmująca administrację publiczną w aspekcie czterech zasad podstawowych, tj. związania prawem, charakteru wykonawczego, sądowej kontroli i odpowiedzialności prawnej oraz dziewięciu uzupełniających<sup>10</sup>. W tym nurcie mieści się także stanowisko M. Grzybowskiego, ukazujące administrację publiczną w świetle ładu konstytucyjnego, zasady państwa prawnego, zasady legalizmu, konstytucyjnego systemu podziału i równowagi władz oraz konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej<sup>11</sup>. Wydaje się, że za swoiste podsumowanie poszczególnych określeń i kon-

---

<sup>6</sup> M. Stahl [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, B. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2002, s. 14-15.

<sup>7</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 86.

<sup>8</sup> J. Boć [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 7-18. Podobne stanowisko przyjmuje J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 77-80.

<sup>9</sup> P.J. Suwaj [w:] B. Kudrycka, B. Guy Peters, P. J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 37.

<sup>10</sup> A. Błaś [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 33-40.

<sup>11</sup> M. Grzybowski, *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 27-39.

tekstów rozpatrywania administracji publicznej można potraktować jedną z ostatnich formuł zgłoszonych przez Z. Niewiadomskiego. Autor ten, nawiązując w szczególności do definicji H. Izdebskiego i M. Kuleszy, przyjmuje, że „(...) administracja publiczna jawi się jako ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe) związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną”<sup>12</sup>. Podkreśla następnie, że „Tym, co stanowi o istocie współczesnej administracji publicznej (*genus proximum*), jest nie tyle działalność w imieniu i na rzecz państwa, choć jest to ciągle ważne, co działalność na rzecz dobra wspólnego czy też interesu publicznego. (...) Dotychczasowe określenie tej działalności (organizatorska i wykonawcza działalność państwa) nie oddaje już istoty rzeczy. W warunkach globalizacji i integracji działalność administracji publicznej nie ogranicza się do wykonywania zadań państwa jako takiego. Dobro wspólne czy interes publiczny staje się tym pojęciem, które agreguje działalność współczesnej administracji w ramach państwa oraz integracji europejskiej i współpracy międzynarodowej”<sup>13</sup>. Zgadzać się w pełni z tym stanowiskiem nie sposób jednakże nie zauważyć, że jest ono, jak się zdaje, zbyt jednopłaszczyznowe. Akcentuje ono bowiem jeden tylko aspekt analizowania administracji publicznej, mianowicie teleologiczny, stawiając w roli zasadniczego desygnatu dobro wspólne (interes publiczny) jako główny cel działania administracji publicznej. Uznając w pełni fundamentalne znaczenie tego znamienia, nie sądzę jednak, aby nawet w warunkach globalizacji, a może tym bardziej w tych warunkach, nie należałoby na tym samym poziomie ważności ujmować wykonawczego charakteru administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym.

Wykonawczy charakter administracji publicznej wywodzi się z monteskiuszowskiej zasady trójpodziału i równowagi władz, będącej, obok zasady suwerenności narodu i zasady państwa prawnego, oświeceniową odpowiedzią na przedkonstytucyjny model państwa policyjnego, wchodzących, obok innych, w skład swoistego kanonu demokratycznego państwa prawnego<sup>14</sup>. A. Błaś podkreśla, że „(...) klasyczną funkcją administracji publicznej jest wykonywanie zadań publicznych, określonych w konstytucji oraz aktach prawnych stanowionych przez ustawodawcę. Nie ma innych funkcji administracja publiczna, jak wykonywanie zadań publicznych, przypisanych jej prawem powszechnie obowiązującym, stanowionym w sposób niesprzeczny z konstytucją przez

---

<sup>12</sup> Z. Niewiadomski [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom I.*, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010, s. 58.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 59.

<sup>14</sup> Szerzej: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 173-174.

władzę ustawodawczą”<sup>15</sup>. W ujęciu S. Biernata, „(...) podstawowym kryterium dla uznania danych zadań za zadania publiczne jest okoliczność, iż państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie”<sup>16</sup>. Podobnie, aczkolwiek nieco szerzej, istotę zadań publicznych ujmuje R. Stasikowski stwierdzając, „(...) że zadaniami publicznymi są te, których wykonywaniem zainteresowani są prawodawca i podmioty administracji publicznej ze względu na pewne cele (wartości) społeczne aktualne w danym miejscu i czasie, w ramach norm konstytucyjnych określających ustrój państwa”<sup>17</sup>. Wykonywanie określonych powszechnie obowiązującym prawem zadań publicznych uznać zatem należy za generalny i wyłączny zarazem przedmiot działania administracji publicznej, w ramach którego rozpatrywać można poszczególne obszary jej aktywności (poszczególne funkcje). Zasadniczo zalicza się do nich funkcję reglamentacyjno-porządkową (ochrona szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku publicznego za pomocą władczych środków działania), organizacyjno-prestacyjną (administrację świadczącą, przejmowanie odpowiedzialności za usługi typu społecznego, usługi o charakterze technicznym oraz rozwój różnorodnych świadczeń społecznych), właścicielską (zarząd majątkiem publicznym) oraz zarządzania rozwojem<sup>18</sup>. Generalnie ujmowany przedmiot działania administracji publicznej, jak i w kontekście poszczególnych sfer aktywności, nie może być przy tym rozpatrywany bez jednoczesnego odniesienia do zasady związania prawem administracji publicznej. „Związanie prawem oznacza, że wszystkie działania organów administracji publicznej muszą mieć podstawę prawną i mogą być podejmowane wyłącznie dla wykonywania zadań publicznych określonych prawem; prawo określa także formy działania organów administracyjnych oraz procedury działania”<sup>19</sup>. Nie wyklucza to jednak jakiegokolwiek możliwości przejawiania przez administrację publiczną inicjatywności i kreatywności. J. Zimmermann podkreśla, że „Wykonawczy charakter administracji publicznej nie przeszkadza temu, że administracja jest aktywna i sama inicjuje część swoich zadań i działań. Pojęcie kompetencji administracyjnej zawiera w sobie obowiązek korzystania z tej kompetencji”<sup>20</sup>. Ta kreatywność, inicjatywa, swoboda organu administracyjnego,

---

<sup>15</sup> A. Błaś [w:], A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 36.

<sup>16</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 29.

<sup>17</sup> R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 57.

<sup>18</sup> Taką konstrukcję sfer aktywności administracji publicznej przyjmują za: H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 104-124.

<sup>19</sup> A. Błaś [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 34.

<sup>20</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 31.

pojmowane jako możliwość dokonywania określonego wyboru, w demokratycznym państwie prawnym może jednakże wynikać wyłącznie z treści stosowanych powszechnie obowiązujących norm prawa<sup>21</sup>, aczkolwiek z przyjęciem uzupełniającego tę konstatację postulatu, w myśl którego „Ustawodawca powinien dbać o takie formułowanie tych podstaw działań administracji, żeby zapewnić działaniom odpowiednią elastyczność i możliwość bieżącego reagowania na zmieniające się warunki faktyczne i społeczne. Konsekwencją cechy związania prawem jest jednak zasada, że w odniesieniu do administracji, odwrotnie niż w stosunku do obywatela, dozwolone jest tylko to, co jest bezpośrednio dopuszczone przez ustawy”<sup>22</sup>.

Można, jak się wydaje, przyjąć, bez potrzeby przeprowadzania pogłębionej i szczegółowej analizy, że z samej istoty zadań publicznych wynika, iż bez mała naturalną formą organizacyjną ich wykonywania jest forma bezpośrednia, tj. wykonywanie tychże zadań bezpośrednio przez samą administrację publiczną, ściślej – przez stosowne organy administracji publicznej i podległe tym organom instytucje (urzędy i inne jednostki organizacyjne wbudowane, na różnych zasadach, w strukturę administracji publicznej).

Należy jednakże zauważyć, że ta forma organizacyjna realizacji zadań publicznych wymaga właściwego instrumentarium w postaci stosownych struktur, zasobów kadrowych, rzeczowych, finansowych. Pojawia się w tym kontekście istotny problem natury pragmatycznej. S. Biernat zwraca uwagę, iż „(...) okazuje się coraz częściej, że wykonywanie zadań przez państwo w obecnym rozmiarze, różnorodności i w dotychczasowych formach organizacyjnych staje się trudniejsze, a niekiedy – wręcz niemożliwe. Wynika to z jednej strony, z ograniczonych możliwości materialnych, kadrowych, poziomu wymaganych kwalifikacji i wyposażenia technicznego administracji publicznej, a z drugiej strony, z rosnących wymagań obywateli”<sup>23</sup>. W tych warunkach pojawiły się, szczególnie na gruncie amerykańskim, koncepcje postulujące weryfikację dotychczasowych poglądów na temat roli administracji publicznej w życiu społecznym i gospodarczym, zakresu zadań publicznych i form ich realizacji, przede wszystkim w odniesieniu do administracji świadczącej. D. Osborne i T. Gaebler postulują wręcz konieczność rozważenia przez władze szerszego stosowania alternatywnych wobec bezpośredniego świadczenia usług przez instytucje publiczne form, takich m.in., jak subwencje, kredyty,

---

<sup>21</sup> A. Błaś [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 231.

<sup>22</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 31.

<sup>23</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 8. Podobnie, aczkolwiek w odniesieniu przede wszystkim do jednej ze sfer aktywności administracji publicznej, tj. administracji świadczącej, wypowiadają się H. Izdebski i M. Kulesza, konstatując, że „Podstawowym jej [administracji świadczącej – A.P.] problemem jest wielka liczba odbiorców usług, a zatem – jeżeli sama świadczy usługi – potrzeba dysponowania ogromnym potencjałem tak rzeczowym, jak i kadrowym, służącym realizacji jej celów”, H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 111.

gwarancje kredytowe, zawieranie umów na usługi, spółki publiczno-prywatne, korporacje *quasi-publiczne* lub prywatne, zamówienia, pomoc techniczna, informacja o usługach, wolontariat, vouchery, katalizowanie pracy organizacji pozarządowych, skupianie przywódców organizacji pozarządowych, stowarzyszenia dobrowolne, samopomoc<sup>24</sup>. Wybór konkretnej formy powinien jednakże być dokonany, jak podkreślają, po przeprowadzeniu stosownej analizy opierającej się na przejętych z koncepcji E.S. Savasa kryteriach, takich, jak specyfika usługi, dostępność producenta, wydajność i skuteczność, skala usług danego rodzaju, porównanie korzyści i kosztów, reagowanie na potrzeby konsumentów, podatność na oszustwa, równość ekonomiczna, równość dla mniejszości, reagowanie na żądanie władz, wielkość organów władzy<sup>25</sup>, a także z uwzględnieniem cech wiodących poszczególnych sektorów, tj. publicznego, prywatnego i społecznego (pozarządowego). W ujęciu powołanych autorów mocnymi stronami instytucji publicznych są (poza oczywistą sferą ich aktywności, jak kierowanie polityką w danej dziedzinie i regulacje prawne) zapewnienie równego dla wszystkich dostępu do usług, zapobieganie dyskryminacji i wyzyskowi, zagwarantowanie ciągłości i stabilności usług, a także zapewnienie spójności społeczeństwa<sup>26</sup>. Natomiast wykonywanie skomplikowanych zadań, powielanie sukcesów innych organizacji, świadczenie usług wymagających szybkiego przystosowania się do nowych warunków oraz dla bardzo zróżnicowanych populacji i takich, które szybko przestają być potrzebne, to podstawowe atuty sektora prywatnego<sup>27</sup>. Sektor społeczny (tzw. trzeci, pozarządowy) jest z kolei najbardziej predysponowany do wykonywania zadań przynoszących niewielki bądź zerowy dochód, wymagających empatii i zaangażowania się w sprawy innych, całościowego podejścia, absolutnego zaufania ze strony konsumentów, ohotniczej pracy czy też otoczenia kogoś troskliwą opieką, jednakże nie jest to uwarunkowane koniecznością samodzielnego zgromadzenia znacznych środków, dysponowania dużą wiedzą specjalistyczną i nie polegają one na sprzedawaniu czegoś. W takiej sytuacji lepiej zdają egzamin, lepiej się sprawdzają, instytucje publiczne i prywatne<sup>28</sup>.

Omówioną powyżej koncepcję można by określić mianem relatywistycznej. Jej autorzy nie opowiadają się wyłącznie za jakimś jednym sposobem przekształcania formy bezpośredniej realizacji zadań publicznych, co więcej – nie podważają znaczenia tej formy, wskazują jedynie granice jej sprawności. Godzi się odnotować także stanowisko

---

<sup>24</sup> D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992, s. 445-458.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 459-460.

<sup>26</sup> D. Osborne, T. Gaebler, *op. cit.*, s. 460.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 460.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 462-463.

B. Guy Petersa. Analizując problemy administracji publicznej lat 80. i 90. XX w., wskazuje na takie, występujące w praktyce, kierunki przekształceń form realizacji zadań publicznych, jak zastępowanie bezpośredniej interwencji bodźcami podatkowymi, prywatyzację wielu obszarów sektora publicznego, nadawanie strukturom organizacyjnym administracji publicznej większej elastyczności i zwiększenie elastyczności form zatrudniania jej personelu oraz deregulację<sup>29</sup>, przestrzegając jednocześnie, odnośnie do prywatyzacji, iż „Warto dostrzec, że – na dłuższą metę – może się to przyczynić do zmniejszenia skuteczności administracji publicznej, choć przynosi doraźne korzyści gospodarcze. Gdy administracja publiczna traci kontrolę nad tymi funkcjami państwa, które uznaje za publiczne, musi to oznaczać, że traci zarazem możliwość wpływania na bieg spraw publicznych – co przecież stanowi podstawowe zadanie każdego rządu. Należy też zdawać sobie sprawę, że ekonomiczne korzyści prywatyzacji mogą okazać się mniejsze, niżli można byłoby tego oczekiwać. (...) Ceną, jaką trzeba płacić za krótkookresowe korzyści gospodarcze, może zatem okazać się długookresowa nieefektywność i utrata kontroli nad ważnymi obszarami życia zbiorowego”<sup>30</sup>. Formułowane są jednakże także poglądy zdecydowanie radykalne, postulujące wręcz ograniczenie roli administracji publicznej, ograniczenie zakresu przedmiotowego zadań publicznych, do obszaru reglamentacyjno-policyjnego i nadzoru nad podmiotami prywatnymi wykonującymi nie tyle zadania publiczne, lecz świadczącymi usługi publiczne (użyteczności publicznej)<sup>31</sup>.

Postulaty weryfikacji roli administracji publicznej, przekształceń form organizacyjnych realizacji zadań publicznych nie mogły w warunkach globalizacji i członkostwa Polski w Unii Europejskiej nie znaleźć swojego odzwierciedlenia w poglądach autorów polskich. H. Izdebski i M. Kulesza wskazują na możliwość podjęcia próby „(...) ekonomicznej administracji świadczącej, co w pierwszej kolejności musi oznaczać zaprzestanie, w całości lub w części, finansowania jej z budżetu (z pieniędzy podatników) i przeniesienie ciężaru kosztów na użytkowników, którzy ponoszą opłaty za korzystanie z tych usług (przy odpowiednim zmniejszeniu obciążeń na rzecz budżetu). Może też następować komercjalizacja i prywatyzacja wielu usług publicznych, co bynajmniej nie musi być równoznaczne z odrzuceniem odpowiedzialności władzy publicznej za standard i powszechną dostępność tych usług – jeżeli stwarza się odpowiednie mechanizmy nad-

---

<sup>29</sup> B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999, s. 400-404.

<sup>30</sup> B. Guy Peters, *op. cit.*, s. 404.

<sup>31</sup> Syntetyczny przegląd tego typu poglądów oraz związane z nimi wątpliwości w kontekście idei i zasad państwa prawnego, a w szczególności roli administracji publicznej w tym modelu państwa przedstawia A. Błaś [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 147-154.

zorcze i finansowe (...)”<sup>32</sup>. Akcentują następnie potrzebę zwiększenia roli kontraktów zawieranych przez podmioty administracji publicznej z dostawcami usług, uznając to za „(...) istotny element szerszego zjawiska wzrostu tzw. kultury kontraktowej w sferze administracji publicznej, ściśle powiązany z nowym zarządzaniem publicznym (New Public Management), uznającym kontrakt za podstawową formę zapewnienia wykonywania zadań publicznych”<sup>33</sup>. Zaznaczają przy tym, że nowe zarządzanie publiczne nie jest ograniczone wyłącznie do administracji świadczącej, lecz „(...) można podejmować próby wprowadzania instytucji kontraktów także do sfery reglamentacyjnej, dokonując w tym celu pewnego wyodrębnienia strukturalnego i finansowego określonych służb administracyjnych. Również w sferze zarządzania rozwojem mechanizmy kontraktowe są podstawą realizacji zadań publicznych przy użyciu formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)”<sup>34</sup>. Podobnie kwestię przekształceń administracji publicznej ujmuje B. Plawgo, podkreślając wiodącą rolę urynkowania i konkurencji, jako mechanizmów wymuszających wzrost efektywności administracji publicznej, w szczególności przy zastosowaniu takich instrumentów, jak prywatyzacja przedsiębiorstw publicznych, kontraktowanie usług w trybie przetargowym, rynki wewnętrzne, agencje, opłaty za usługi<sup>35</sup>. Syntetycznie istotę nowego zarządzania publicznego jako kierunku przeobrażania administracji publicznej ujął J. Czaputowicz, którego zdaniem „Nowe zarządzanie publiczne polega na stosowaniu mechanizmów rynkowych, promowaniu konkurencji między usługodawcami, przekazywaniu kontroli społeczności lokalnej, decentralizowaniu kompetencji oraz wprowadzaniu zarządzania uczestniczącego. Administracja koncentruje się na wynikach, a nie nakładach, oraz na celach i misji, a nie na regułach i zarządzeniach”<sup>36</sup>.

Można, jak się wydaje, przyjąć, że jednym z istotniejszych, jeśli nie podstawowym instrumentem przeobrażania administracji publicznej, przełamania jej monopolu na bezpośrednie wykonywanie zadań publicznych, czy to pod hasłem alternatywnych form realizacji zadań publicznych, ekonomizacji i kontraktowania, urynkowania, czy nowego zarządzania publicznego, jest prywatyzacja zadań publicznych (aczkolwiek nie wszyscy przywołani powyżej autorzy posługują się wprost tym terminem). W ujęciu S. Biernata, przez prywatyzację zadań publicznych należy rozumieć „(...) wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działa-

<sup>32</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 112.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 112.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 112.

<sup>35</sup> B. Plawgo [w:] B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, *op. cit.*, s. 182.

<sup>36</sup> J. Czaputowicz [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 147.



jące w formach prawa publicznego<sup>37</sup> i może on polegać na tym, że „(...) miejsce podmiotu prawa publicznego zajmuje podmiot prawa prywatnego” bądź „(...) na zmianie form wykonywania zadań z form prawa publicznego (administracyjnego) na formy prawa prywatnego oraz zmianie charakteru stosunków łączących podmioty wykonujące zadania publiczne z obywatelami<sup>38</sup>. Zdaniem natomiast A. Błasia, „Prywatyzacja oznacza przede wszystkim redukcję zadań publicznych wykonywanych przez organy administracji publicznej, w konsekwencji powinna oznaczać więc redukcję struktur organizacyjnych administracji publicznej. Sprywatyzowane zadania publiczne bowiem zostają w wyniku prywatyzacji przekształcone w usługi publiczne, świadczone przez podmioty prywatne (korporacje, spółki prawa handlowego, organizacje pozarządowe, osoby fizyczne)<sup>39</sup>. Tak ujęta istota prywatyzacji nasuwa jednak pewne uwagi. W demokratycznym państwie prawnym zadania publiczne, jak to już zostało wskazane w niniejszym tekście, to wynikające z obowiązującego prawa obowiązki organów administracji publicznej, powodujące tym samym stosowną odpowiedzialność tych organów za ich realizację. Zadanie pozostaje publicznym dopóty, dopóki obowiązujące prawo umieszcza je w obszarze aktywności i odpowiedzialności administracji publicznej. Samo przekształcenie form organizacyjnych realizacji tych zadań z publiczno-prawnych na niepubliczno-prawne w żadnym stopniu nie zmienia charakteru zadań publicznych. Podkreśla to S. Biernat, stwierdzając, że „(...) nie jest, ogólnie rzecz biorąc, konieczne, aby samo wykonywanie zadań odbywało się w ramach struktur organizacyjnych administracji publicznej czy nawet szerzej: w ramach struktur organizacyjnych państwa lub samorządu terytorialnego. Odpowiedzialność państwa za wykonanie zadań pozostaje aktualna także w przypadkach upoważnienia do wykonywania tych zadań przez podmioty niepubliczne. Natomiast zmieniają się wówczas zakres i formy tej odpowiedzialności<sup>40</sup>. Ustalenie to prowadzi powołanego autora do rozróżnienia prywatyzacji *sensu stricto* i *sensu largo*<sup>41</sup>. Przypadek pierwszy zachodzi wówczas, „(...) kiedy państwo rezygnuje z zajmowania się niektórymi sprawami i odpowiedzialności za wykonywanie zadań, które dotąd do niego należały. (...) W takich sytuacjach dane zadania przestają mieć charakter publiczny<sup>42</sup>. W przypadku drugim występuje jedynie przekazanie realizacji danych zadań publicznych podmiotom niepublicznym, zmiana samej tylko formy orga-

---

<sup>37</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 25.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>39</sup> A. Błaś, *Administracja publiczna w obliczu globalizacji*, Przegląd Prawa i Administracji, T. L, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 65-66.

<sup>40</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 29.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 30.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

nizacyjnej realizacji, bez ingerencji w samą istotę zadania publicznego<sup>43</sup>. Podzielając w pełni samą istotę tej propozycji, sędzę, że precyzyjniejszym ujęciem byłoby zarezerwowanie terminu „prywatyzacja” wyłącznie dla przekształceń samych form organizacyjnych realizacji zadań publicznych, natomiast ograniczanie zakresu przedmiotowego administracji publicznej, redukowanie obszaru zadań publicznych określić mianem odpubliczniania.

Zadania publiczne mogą być zatem realizowane zasadniczo w dwóch organizacyjnych formach: bezpośredniej, przez samą administrację publiczną, oraz pośredniej, przez dopuszczone w drodze prywatyzacji podmioty niepubliczne, nie tracąc jednakże swojego publicznego jestestwa. Ponadto daje się wyróżnić jeszcze trzecia sytuacja, mianowicie paralelne i niezależne wobec siebie wykonywanie tych samych treściowo zadań przez administrację publiczną i podmioty niepubliczne, co można określić mianem konkurencyjnej formy realizacji zadań. Należy jednak zauważyć, że w takim przypadku przymiotnik „publiczny” odnosić można wyłącznie do zadań wykonywanych przez administrację publiczną. Ze swej istoty podmioty niepubliczne nie są powołane do realizacji zadań publicznych. Realizują swoje statutowe zadania na zasadach dobrowolności, nie zaś jako obowiązki prawne. Zadania te mogą posiadać co najwyżej charakter użyteczności publicznej, społecznie użytecznych, tj. służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb obywateli. O publiczności danego zadania nie decyduje bowiem ani jego treść, ani rodzaj odbiorcy, lecz wskazanie w stosownych normach prawnych organu administracji publicznej jako podmiotu prawnie zobowiązanego do jego realizacji i ponoszącego z tego tytułu stosowną prawną odpowiedzialność.

Wskazane organizacyjne formy realizacji zadań publicznych znajdują swoje stosowne odzwierciedlenie w obowiązującym w Polsce porządku prawnym, za którego reprezentatywny, jak sędzę, przykład uznać można regulację dotyczącą zadań z obszaru pomocy społecznej. W myśl art. 5 pkt 26 oraz art. 31 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>44</sup>, art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>45</sup>, art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>46</sup> i art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>47</sup>, pomoc społeczna należy do zakresu działania administracji rządowej oraz wszystkich poziomów samorządu terytorialnego. Pomoc społeczna

---

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 z późn. zm.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

<sup>47</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

jest zatem zadaniem publicznym, obowiązkiem prawnym wskazanych podmiotów, wykonywanym, jak każde zadanie publiczne, w celu realizacji praw podmiotowych obywateli<sup>48</sup>, mieszczącym się, jak to ujmuje S. Biernat, w „(...) normatywnie nakazanej aktywności państwa”<sup>49</sup>. Wskazane ustawy, jako ustrojowo-kierunkowe, nie rozstrzygają rzecz jasna kwestii konkretyzacji zadań mieszczących się w obszarze pomocy społecznej oraz organizacyjnych form ich realizacji. Stosowną regulację zawiera ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>50</sup> (dalej zwana ustawą).

Ustawa określa pomoc społeczną jako instytucję polityki państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości<sup>51</sup>. W Maciejko i P. Zaborniak zauważają, że „Polityka państwa jest konglomeratem pojęciowym, zawierającym w sobie wszystko to, co pragnie uzyskać państwo w podejmowanych przez siebie działaniach. Polityka państwa jest albo zbiorem normatywnych postulatów w zakresie pożądaných zmian społecznych, albo też zinstytucjonalizowanym stanowiskiem utrzymania i utrwalenia zastanego stanu stosunków społecznych, ocenionego jako optymalny w danych realiach”<sup>52</sup>. I. Sierpowska akcentuje natomiast, że „Ustawowe ujęcie pomocy społecznej jako elementu polityki społecznej podkreśla rolę, jaką odgrywa państwo w organizowaniu i świadczeniu tej pomocy, wyraża również odpowiedzialność państwa za losy członków społeczeństwa”<sup>53</sup>.

Ustawa wskazuje, że pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi<sup>54</sup>. Użyty przez ustawodawcę termin „organizują” uznać wypada jednakże za nieco mylący. Dalsze przepisy ustawy

---

<sup>48</sup> Tak ujmuje cel zadania publicznego A. Błaś, *Administracja publiczna w obliczu globalizacji*, s. 66.

<sup>49</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 16.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.

<sup>51</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy.

<sup>52</sup> W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 15. Nie ulega chyba wątpliwości, że polityka państwa to przejaw polityki w ogóle, którą, jak to ujmuje J. Jeżewski, „(...) można rozumieć 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 [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 315.

<sup>53</sup> I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business 2007, s. 40.

<sup>54</sup> Art. 2 ust. 2 ustawy.

jednoznacznie przesądzają, że wskazane podmioty publiczne zobowiązane są nie tylko do organizowania rozumianego jako stwarzanie stosownych warunków, lecz do udzielania stosownych świadczeń, bezpośredniego wykonywania zadań pomocy społecznej. Szczególnie dotyczy to samorządu terytorialnego. Stosowne przepisy ustawy stanowią bowiem, że nałożone na poszczególne poziomy tego samorządu zadania wykonywane są przez wbudowane w ich struktury jednostki organizacyjne w postaci gminnych (miejskich) ośrodków pomocy społecznej<sup>55</sup>, powiatowych centrów pomocy rodzinie<sup>56</sup> oraz regionalnych ośrodków polityki społecznej<sup>57</sup>. Ponadto gminy mogą tworzyć także inne jednostki organizacyjne pomocy społecznej<sup>58</sup>.

Ustawodawca przyjął zatem zasadę priorytetu dla bezpośredniej formy organizacyjnej wykonywania zadań publicznych z obszaru pomocy społecznej. Dopuszcza jednakże formę pośrednią, prywatyzację wykonywania tych zadań. Organy administracji rządowej i samorządowej mogą mianowicie zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania, określonym w przepisach ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej: ustawa o pożytku publicznym)<sup>59</sup>, organizacjom pozarządowym i innym podmiotom uprawnionym do prowadzenia działalności pożytku publicznego, prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej<sup>60</sup>. Przedmiot zlecenia nie może jednak obejmować ustalania uprawnień do świadczeń, w tym przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych, opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz wypłat świadczeń pieniężnych<sup>61</sup>. Zlecenie może natomiast dotyczyć takich zadań, jak prowadzenie domów pomocy społecznej, ośrodków wsparcia, placówek specjalistycznego poradnictwa, placówek opiekuńczo-wychowawczych, ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, ośrodków interwencji kryzysowej, mieszkań chronionych, schronisk i domów dla bezdomnych, noclegowni, domów dla samotnych matek i kobiet w ciąży, jadłodajni, usługi opiekuńcze, praca socjalna, przysposobienie międzynarodowe dzieci. Tryb zlecenia zadań odbywać się ma przy zastosowaniu przepisów ustawy o pożytku publicznym<sup>62</sup>.

---

<sup>55</sup> Art. 110 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 18 ustawy.

<sup>56</sup> Art. 112 ust. 1 w związku z art. 19 pkt 19 ustawy.

<sup>57</sup> Art. 113 ust. 1 w związku z art. 21 pkt 9 ustawy.

<sup>58</sup> Art. 111 ustawy.

<sup>59</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

<sup>60</sup> Art. 25 ust. 1 ustawy.

<sup>61</sup> Art. 25 ust. 2 ustawy.

<sup>62</sup> Art. 25 ust. 5 ustawy.

Ustawa o pożytku publicznym wprowadza pojęcie działalności pożytku publicznego, określonego jako działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych wymienionych w tej ustawie<sup>63</sup>, zaliczając do tej sfery m.in. zadania w zakresie pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób<sup>64</sup>. Podmiotami uprawnionymi do tej działalności są przede wszystkim organizacje pozarządowe, za które ustawodawca uznał niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i (warunek łączny) nie działające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia<sup>65</sup>. Ponadto działalność pożytku publicznego może być prowadzona przez<sup>66</sup>:

1. osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego,
2. stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego,
3. spółdzielnie socjalne,
4. spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o kulturze fizycznej, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Wszystkie wymienione powyżej podmioty wypada określić zbiorczym mianem podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego (dalej: podmioty uprawnione), co jest pojęciem szerszym od kwalifikowanego pojęcia organizacji pozarządowej.

Działalności pożytku publicznego, na zasadach i w trybie określonym w ustawie o pożytku publicznym, nie mogą natomiast podejmować partie polityczne i utworzone przez nie fundacje, związki zawodowe oraz organizacje pracodawców<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy o pożytku publicznym.

<sup>64</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o pożytku publicznym.

<sup>65</sup> Art. 3 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym.

<sup>66</sup> Art. 3 ust. 3 ustawy o pożytku publicznym.

<sup>67</sup> Art. 3 ust. 4 ustawy o pożytku publicznym. Podmioty mogą jednak prowadzić działalność o charakterze użyteczności publicznej na zasadach ogólnych, w myśl formuły „co nie jest zabronione, jest dozwolone”.

Wskazany w ustawie o pożytku publicznym podmiotom uprawnionym, organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego mogą zlecać wykonywanie zadań z obszaru pomocy społecznej. Ustawa ta przewiduje dwie formy zlecenia, mianowicie<sup>68</sup>:

1. powierzanie realizacji zadania, wraz z udzieleniem dotacji na ich finansowanie,
2. wspieranie realizacji zadania, wraz z udzieleniem dotacji na ich dofinansowanie.

W obu przypadkach organ zlecający zobowiązany jest do przeprowadzenia otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb, przy czym dopuszczalne jest zlecenie obsługi tego konkursu podmiotowi uprawnionemu<sup>69</sup>. Od tej generalnej zasady ustawa o pożytku publicznym przewiduje cztery wyjątki<sup>70</sup>, a mianowicie:

1. w razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, w rozumieniu przepisów ustawy o stanie klęski żywiołowej, w kraju lub poza jego granicami organ administracji publicznej, w celu zapobieżenia ich skutkom, może zlecać podmiotom uprawnionym realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert;
2. Prezes Rady Ministrów, jeżeli jest to niezbędne ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego albo na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny, może zlecać podmiotom uprawnionym realizację zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert;
3. minister właściwy do spraw wewnętrznych, w przypadkach dotyczących zadań z zakresu ochrony ludności i ratownictwa, może zlecać specjalistycznym stowarzyszeniom o zasięgu ogólnokrajowym określonym w przepisach ustawy o kulturze fizycznej, jednostkom ochrony przeciwpożarowej wskazanym w przepisach ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert;
4. na wniosek podmiotu uprawnionego organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może temu podmiotowi zlecić, z pominięciem otwartego konkursu, realizację zadania charakterze lokalnym lub regionalnym, jeśli wysokość dofinansowania lub finansowania zadania nie przekracza kwoty 10 000 zł i jednocześnie zadanie ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni. Uznając celowość realizacji zadania przez wnioskodawcę, organ zleca realizację po złożeniu przez niego oferty. Ofertę tę organ zamieszcza w terminie 7 dni roboczych od dnia jej wypłynięcia na okres 7 dni w Biuletynie Informacji Pu-

---

<sup>68</sup> Art. 5 ust. 4 oraz art. 11 ust. 1 ustawy o pożytku publicznym.

<sup>69</sup> Art. 11 ust. 2 i 2 a ustawy o pożytku publicznym.

<sup>70</sup> Art. 11 a, art. 11 b, art. 11 c i art. 19 a ustawy o pożytku publicznym.

blicznej, w siedzibie organu w miejscu przeznaczonym do zamieszczania ogłoszeń oraz na stronie internetowej organu i każdy, w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia oferty, może zgłosić dotyczące jej uwagi. Po upływie tego ostatniego terminu i po rozpatrzeniu uwag, organ niezwłocznie zawiera umowę o realizacji zadania.

Wskazane rozwiązania, z wyjątkiem ostatniego, nie będą mieć raczej zastosowania w przypadku zadań z obszaru pomocy społecznej, warto jednak, jak sądzę, je wymienić gwooli pełności obrazu.

Ponadto, na mocy ustawy, przepisów dotyczących otwartego konkursu ofert nie stosuje się do zlecenia realizacja zadań, należących do powiatu, z dziedziny przysposobienia międzynarodowego dzieci, ale pod warunkiem, że zleceniobiorcami są podmioty prowadzące niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze wyznaczone przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego<sup>71</sup>.

Ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać w swej treści informacje o rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na jego realizację, zasadach przyznawania dotacji, terminach i warunkach realizacji zadania, terminie składania ofert (nie może on być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia), trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze oferty oraz terminie dokonania wyboru oferty, zrealizowanych przez organ ogłaszający konkurs w roku jego ogłoszenia i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych podmiotom uprawnionym<sup>72</sup>. Ogłoszenie o otwartym konkursie ofert umieszcza się obowiązkowo w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu w miejscu przeznaczonym do zamieszczania ogłoszeń oraz na stronie internetowej organu, można go natomiast zamieścić dodatkowo w dzienniku lub tygodniku o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym lub lokalnym, odpowiednio do rodzaju zadania<sup>73</sup>.

Starający się o zlecenie podmiot uprawniony, w składanej ofercie zobowiązany jest do umieszczenia w niej informacji dotyczących szczegółowego zakresu rzeczowego zadania, o którego realizację się stara, terminu i miejsca realizacji, kalkulacji kosztów, wcześniejszej działalności w zakresie treści zadania, posiadanych zasobów rzeczowych i kadrowych, zapewniających wykonanie zadania oraz planowanej wysokości środków finansowych na realizację pochodzących z innych źródeł, deklaracji o zamiarze odpłat-

---

<sup>71</sup> Art. 20 ust. 1 pkt 6 i ust. 3 ustawy.

<sup>72</sup> Art. 13 ust. 2 ustawy o pożytku publicznym.

<sup>73</sup> Art. 13 ust. 3 i 4 ustawy o pożytku publicznym.

nego lub nieodpłatnego wykonania zadania<sup>74</sup>. Oferty można składać także jako wspólne przez co najmniej dwa podmioty uprawnione<sup>75</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że regulacja ustawowa odnośnie do treści oferty została, na mocy stosownej delegacji<sup>76</sup>, doprecyzowana przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (dalej: rozporządzenie)<sup>77</sup>.

Zasadniczo zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie otwartego konkursu ofert inicjowane jest przez zainteresowany tą możliwością organ administracji publicznej. Ustawa o pożytku publicznym dopuszcza jednakże sytuację, w której podmiot uprawniony może z własnej inicjatywy, nie czekając na ogłoszenie konkursu przez organ administracji publicznej, złożyć stosowny wniosek zawierający opis zadania publicznego oraz szacunkową kalkulację kosztów jego realizacji<sup>78</sup>. W takim przypadku organ administracji publicznej zobowiązany jest, w terminie nieprzekraczającym 1 miesiąca od dnia wpłynięcia wniosku, rozpatrzyć jego celowość, biorąc pod uwagę stopień, w jakim wniosek odpowiada priorytetowym zadaniom społecznym, zapewnienie wysokiej jakości wykonania, środki dostępne na realizację oraz korzyści wynikające z realizacji zadania przez podmiot uprawniony<sup>79</sup>.

Po dokonaniu tej oceny informuje o podjętym rozstrzygnięciu, a w przypadku stwierdzenia celowości realizacji zadania przez podmiot uprawniony informuje wnioskodawcę o trybie zlecenia oraz o terminie ogłoszenia otwartego konkursu ofert<sup>80</sup>. Złożenie w tym trybie wniosku nie oznacza więc żadnych priorytetów dla wnioskodawcy, uruchomić może jedynie z jego inicjatywy właściwą procedurę konkursową.

Przedstawione oferty podmiotów uprawnionych, także w przypadku gdy złożona została tylko jedna, podlegają ocenie organu administracji publicznej, który ogłosił konkurs. Przedmiotem tej oceny są<sup>81</sup>:

1. możliwość realizacji zadania,

---

<sup>74</sup> Art. 14 ust. 1 ustawy o pożytku publicznym.

<sup>75</sup> Art. 14 ust. 2–5 ustawy o pożytku publicznym.

<sup>76</sup> Art. 19 ustawy o pożytku publicznym.

<sup>77</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 25.

<sup>78</sup> Art. 12 ust. 1 ustawy o pożytku publicznym.

<sup>79</sup> Art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o pożytku publicznym.

<sup>80</sup> Art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o pożytku publicznym.

<sup>81</sup> Art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o pożytku publicznym.



2. przedstawiona kalkulacja kosztów z odniesieniem do zakresu rzeczowego zadania,
3. proponowana jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, mających uczestniczyć w realizacji zadania,
4. planowany udział własnych środków finansowych lub pochodzących z innych źródeł, przeznaczonych na realizację zadania,
5. planowany wkład rzeczowy i osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków,
6. realizacja zleconych zadań w latach poprzednich, ze zwróceniem szczególnej uwagi na rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych dotacji.

W celu dokonania oceny organ administracji publicznej powołuje komisję konkursową, w której skład wchodzi, odpowiednio, przedstawiciele organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego bądź organu administracji rządowej oraz przedstawiciele podmiotów uprawnionych, z wyłączeniem, co jest oczywiste, osób reprezentujących uczestniczących w konkursie, mogą zaś ponadto wchodzić, z głosem doradczym, eksperci w dziedzinie obejmującej zakres zadania publicznego, będącego przedmiotem konkursu<sup>82</sup>. W otwartym konkursie może zostać wybrana więcej niż jedna oferta, zaś ogłoszenie wyników zawierać powinno nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego oraz wysokość przyznanych środków publicznych<sup>83</sup>. Każdy może żądać uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty, a wyniki konkursu ogłasza się niezwłocznie w Biuletynie Informacji Publicznej, w miejscu przeznaczonym do umieszczania ogłoszeń w siedzibie organu administracji publicznej, który ogłosił konkurs oraz na stronie internetowej tego organu<sup>84</sup>. Ponadto organ administracji publicznej zobowiązany jest w uzasadnieniu wyboru oferty ustosunkować się do spełniania przez podmiot uprawniony, który złożył ofertę wymogów określonych w ustawie o pożytku publicznym oraz w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert, również gdy na konkurs wpłynęła tylko jedna oferta<sup>85</sup>.

Zakończenie procesu zlecania zadania publicznego następuje w drodze zawarcia stosownej umowy (odpowiednio o powierzenie realizacji bądź o wsparcie realizacji zadania publicznego) pomiędzy organem administracji publicznej a podmiotem uprawnionym, którą to umowę organ administracji publicznej powinien zawrzeć po ogłoszeniu

---

<sup>82</sup> Art. 15 ust. 2 a – 2 e ustawy o pożytku publicznym.

<sup>83</sup> Art. 15 ust. 2 g i 2 h ustawy o pożytku publicznym.

<sup>84</sup> Art. 15 ust. 2 i i 2 j ustawy o pożytku publicznym.

<sup>85</sup> Art. 15 ust. 3 ustawy o pożytku publicznym.

wyników otwartego konkursu bez zbędnej zwłoki<sup>86</sup>. Stronami umowy są organy administracji publicznej i podmioty uprawnione, zasadniczo znajdujące się poza obrębem ustrojowym administracji publicznej, aczkolwiek wyłomem są tu stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (przesłanka podmiotowa), zaś jej treścią realizacja zadań publicznych (przesłanka przedmiotowa). Biorąc pod uwagę te dwie przesłanki, przy czym, jak sądzę, należy je ujmować łącznie, omawiana umowa stanowi, co do zasady, przykład umowy publicznoprawnej, z wyłączeniem jednakże umów zawieranych przez organy administracji publicznej ze stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego. Te drugie podmioty są w istocie stowarzyszeniami publicznymi z racji publicznego charakteru ich członków, toteż wydaje się, że umowy zawierane z tymi stowarzyszeniami należy ujmować jako przykład porozumienia administracyjnego<sup>87</sup>.

Umowa wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności i może być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat<sup>88</sup>. Wypada jednakże skonstatować, że ustawa o pożytku publicznym nie określa nawet podstawowych elementów treści umowy, odsyłając w tym względzie do rozporządzenia. W rozporządzeniu, ściślej w załączniku nr 2, sprecyzowana została m.in. tak istotna kwestia warunków i trybu rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym przez zlecający organ administracji publicznej, co, jak sądzę, powinno być uregulowane bezpośrednio w samej ustawie.

Ustawa o pożytku publicznym reguluje natomiast obowiązki kontrolne organu administracji publicznej, który udzielił zlecenia<sup>89</sup>. Organ ten zobowiązany został do kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności stanu realizacji zadania, efektywności, rzetelności i jakości wykonania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na realizację, prowadzenia dokumentacji wymaganej przepisami prawa i treścią umowy.

Z przedstawionej regulacji prawnej jednoznacznie wynika, że prywatyzacja bezpośredniej organizacyjnej formy realizacji zadania publicznego, przeprowadzona w trybie i na zasadach ustawy o pożytku publicznym, w żadnym stopniu nie zmienia publicznego charakteru tego zadania (nie odpublicznia go). Zlecający organ administracji publicznej

---

<sup>86</sup> Art. 15 ust. 4 ustawy o pożytku publicznym.

<sup>87</sup> Szerzej nt. umów publicznoprawnych i porozumień administracyjnych patrz m.in.: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2005, s. 364-366; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *op. cit.*, s. 366-372; E. Ura, *op. cit.*, s. 127-131; J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 338-350.

<sup>88</sup> Art. 16 ust. 2 i 3 ustawy o pożytku publicznym.

<sup>89</sup> Art. 17 ustawy o pożytku publicznym.

pozostaje nadal odpowiedzialny za jego realizację i z tej odpowiedzialności nie może się zwolnić tylko dlatego, że zlecił realizację podmiotowi niepublicznemu.

Na zakończenie pozostaje jeszcze jedna kwestia. Ustawa o pożytku publicznym nie posługuje się co prawda terminem „interes publiczny”, jest jednak, jak sądzę, oczywiste, że ta właśnie wartość, będąca przecież podstawowym celem działania i kryterium oceny administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym (nie pomijając rzecz jasna legalności), nie może nie być ujmowana jako obowiązkowy wręcz punkt odniesienia w całej procedurze zlecenia realizacji zadania publicznego, poczynając od podjęcia decyzji o potrzebie prywatyzacji bezpośredniej organizacyjnej formy realizacji zadania publicznego, poprzez wybór oferty podmiotu uprawnionego, na ocenie realizacji zadania przez zleceniodawcę, zadania – powtórzmy – nadal przecież publicznego, kończąc<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> H. Izdebski i M. Kulesza podkreślają, że „Pojęcie to, tożsame z dobrem wspólnym, jest kluczowe dla zrozumienia współczesnej administracji. Choć jest to pojęcie nieostre (niedookreślone), rozumiemy, że wystarczająco precyzyjnie wyznacza ono pole działalności administracji publicznej, a przedtem jeszcze – pole dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne i gospodarcze, w prywatne życie jednostki itp.” –H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 96-97. W kwestii interesu publicznego patrz także m.in.: J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1985, A. Pakuła, *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 347-357; M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business 2007, s. 95-116; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986.

