

# Partnerstwo publiczno-prywatne jako prywatyzacja *sensu largo* zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego

## 1. Wprowadzenie

Termin „prywatyzacja” najczęściej rozumiany jest jako proces przekazywania majątku państwowego podmiotom prywatnym, jednak „prywatyzacja zadań publicznych” nie jest z nim równoznaczny. S. Biernat przedstawia prywatyzację zadań publicznych jako wszelkie przejawy odstępowania od wykonania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego.

**Ustawa zobowiązuje jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania określonych prawem zadań publicznych, mających na celu bieżące i nieprzerwalne zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Podejmowanie przez administrację publiczną stawianych przed nią zadań często wiąże się z nawiązywaniem współpracy z podmiotami prywatnymi. Do wielu różnorodnych form podejmowania współpracy podmiotów publicznych z niepublicznymi zaliczamy partnerstwo publiczno-prywatne, uregulowane ustawą z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.**

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego pozwala podmiotom publicznym na realizację zadań bez ponoszenia nakładów pieniężnych, jednak przy jednoczesnym ponoszeniu odpowiedzialności za ich wykonanie. Przekazanie zadań przez podmioty publiczne podmiotom prywatnym prowadzi do prywatyzacji tych zadań.

## 2. Definicja zadań publicznych

Zadania publiczne to działanie administracji publicznej, realizowane na podstawie obowiązujących przepisów. Całość zadań samorządu terytorialnego można podzielić według rozmaitych kryteriów, do podstawowych zadań należą: zadania własne, zadania

zlecone, a także zadania obligatoryjne i dobrowolne. Termin „zadania” najczęściej jest używany w znaczeniu celu, który ma osiągnąć w swej działalności administracja, lub określonych kierunków działań, mając na uwadze zakres rzeczowy spraw należących do tej administracji<sup>1</sup>. Polska nauka prawa administracyjnego klasyfikuje zadania wykonywane przez administrację, zarówno rządową, jak i samorządu terytorialnego, jako zadania z zakresu administracji publicznej<sup>2</sup>.

Pojęcie „zadania publiczne” nie zostało jasno zdefiniowane. Zamiennie używane są terminy: zadania publiczne, usługi publiczne oraz zadania o charakterze użyteczności publicznej. Polskie ustawodawstwo ustosunkowuje się do terminu „zadania o charakterze użyteczności publicznej”, definicje zawierają się w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Ustawa o samorządzie gminnym definiuje zadania użyteczności publicznej jako zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4), natomiast ustawa o gospodarce komunalnej zawiera następującą definicję: „gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych” (art.1, ust. 2). Należy zauważyć, że art. 9 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym odsyła bezpośrednio do przepisów o gospodarce komunalnej.

Uznanie zadań wykonywanych przez gminę lub inną jednostkę samorządu terytorialnego za zadania o charakterze użyteczności publicznej zależy od tego, czy są to zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku gminy, czy są to zadania gminy wymienione w ustawie o samorządzie gminnym, oraz od tego, czy są to takie zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Należy zauważyć, że zadanie można zaliczyć do zadań o charakterze użyteczności publicznej, po spełnieniu określonych warunków: powinno należeć do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, zaspokajając zbiorowe potrzeby ludności oraz zaspokajając potrzeby w drodze świadczenia usług. Potrzeby te muszą być świadczone nieprzerwanie, a przynajmniej taki musi być cel ich świadczenia, a także usługi te muszą być powszechnie dostępne.

Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1

---

<sup>1</sup> W. Kisiel (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 107.

<sup>2</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 1998, s. 24.

Konstytucji RP). Zadania własne są podstawowymi zadaniami publicznymi samorządu terytorialnego. Nad umiejscowieniem zadań na odpowiednim szczeblu samorządu terytorialnego (gminnym, powiatowym, wojewódzkim) działa konstytucyjna zasada pomocniczości. Poza zadaniami własnymi, jednostki samorządu terytorialnego mogą być obciążone na stałe lub czasowo również zadaniami zleconymi, gdy wynika to z potrzeb państwa. Zakresowi zadań publicznych zarówno własnych, jak i zleconych powinny odpowiadać kompetencje decyzyjne, a także środki materialne, osobowe i organizacyjne pozwalające organom samorządu terytorialnego na wywiązanie się z tych zadań<sup>3</sup>.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego zadania własne samorządu terytorialnego powinny posiadać przynajmniej takie cechy, jak publiczny charakter, wiązać się z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego i stwarzać możliwość ich realizacji w obrębie właściwości miejscowej danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>4</sup>.

Konstytucja rozróżniła zadania samorządu terytorialnego własne i zlecone, znajduje to swoje rozwinięcie w regulacjach ustawowych, jednak ustawodawca w wielu wypadkach odchodzi od terminologii zastosowanej w Konstytucji RP. Należy zwrócić uwagę na fakt, że jedynie zadania własne mogą być prywatyzowane.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego szczebla podstawowego określone są w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Dotyczą one m.in.: gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji; ochrony zdrowia; gminnego budownictwa mieszkaniowego; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hali sportowych; edukacji publicznej.

Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. edukacji publicznej; promocji i ochrony zdrowia; pomocy społecznej; polityki prorodzinnej; wspierania osób niepełnosprawnych; transportu zbiorowego i dróg publicznych; bezpieczeństwa obywateli; przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych oraz obronności (art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym).

W ustawie o samorządzie województwa (art. 14) wyróżniono natomiast zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, zadania określone w ustawach, zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez zarząd województwa, a także zadania z zakresu organizacji i przygotowania wyborów powszechnych oraz referendum.

---

<sup>3</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000, s. 218.

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 października 1995 r., K 4/95.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury i ochrony jej dóbr; pomocy społecznej; polityki prorodzinnej; modernizacji terenów wiejskich; zagospodarowania przestrzennego; gospodarki wodnej; dróg publicznych i transportu oraz kultury fizycznej i turystyki.

Mimo braku ustawowej definicji zadań publicznych, o takich zadaniach jest mowa w wielu ustawach, również w ustawach określających kompetencje i zakres działania władz publicznych. Analizując przepisy można stwierdzić, że zadaniami publicznymi są zadania, których obowiązek wykonywania został nałożony ustawami na władze publiczne lub inne podmioty publiczne, zadania te powinny zaspokajać potrzeby ludności o charakterze powszechnym.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale dotyczącej ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt 7 i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych<sup>5</sup> stwierdził, że przez państwowe oraz komunalne jednostki organizacyjne wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej należy rozumieć jednostki państwowe oraz komunalne utworzone w celu wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej polegających na zaspokajaniu potrzeb społecznych o charakterze ogólnym, których działalność nie jest nastawiona na maksymalizację zysku. W świetle tej uchwały zadania o charakterze użyteczności publicznej należało utożsamiać z zadaniami publicznymi. Pomimo że zadaniem uchwały nie było dokonywanie jednoznacznych rozstrzygnięć, wynikało z niej, że państwowe lub komunalne jednostki organizacyjne wykonują zadania o charakterze użyteczności publicznej tylko wtedy, gdy spełnione są określone warunki, takie jak utworzenie jednostki w celu wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, zaspokajanie potrzeb społecznych o charakterze ogólnym czy nienastawienie na zysk.

Rola scharakteryzowania pojęcia użyteczności publicznej przypadła doktrynie. Autorzy wskazują następujące cechy: zaspokajanie podstawowych potrzeb, wysoką kapitałowość, niemożność stosowania cen rynkowych, brak ekwiwalentności świadczeń i nastawienia działalności na osiągnięcie zysku, a także zasilenie finansowe działalności ze środków publicznych<sup>6</sup>.

Brak jednoznacznych regulacji oraz definicje zadań publicznych, które nie zostały sprecyzowane, powoduje, że interpretacja jest dokonywana przez same jednostki samorządu terytorialnego.

---

<sup>5</sup> Uchwała Trybunału z 12 marca 1997 r., sygn. akt W8/96.

<sup>6</sup> Z. Dziembowski, *Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego*, Warszawa 1971, s. 18 i 32.

Zarówno samorząd gminny, powiatowy, jak i samorząd województwa w Polsce przy wykonywaniu swoich zadań mają możliwość korzystania z różnych instrumentów prawnych, przewidzianych przez prawo publiczne i prywatne. Prawo przyznaje swobodę decydowania o sposobie i formie wykonywania zadań własnych. Podstawowe znaczenie dla określenia zasad, na jakich gminy wykonują zadania własne, ma ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawa o gospodarce komunalnej.

Do form podejmowania aktywności samorządu w celu realizacji zadań własnych należą koncesje na roboty budowlane i usługi, tworzenie spółek o charakterze mieszanym, dzierżawa, najem, leasing, umowy o zarządzanie, zlecenie zadań organizacjom pozarządowym oraz partnerstwo publiczno-prywatne.

### **3. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego**

Partnerstwo publiczno-prywatne (ang. Public Private Partnership) ewoluuje, od kiedy zaistniało zjawisko ponoszenia przez sektor prywatny nakładów na rozbudowę i eksploatację infrastruktury publicznej, początkowo wodno-kanalizacyjnej. Zakres stosowania koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego jest różny w różnych krajach, jednak koncepcja ta jest stosowana na coraz szerszą skalę, wynika to z faktu, że sektor publiczny doświadcza wielu zalet współpracy publiczno-prywatnej.

W literaturze przedmiotu nie ma zgodności co do jednolitego zakresu pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego, w teorii, jak i praktyce funkcjonuje wiele definicji<sup>7</sup>.

Komisja Europejska Unii Europejskiej sprecyzowała PPP jako „partnerstwo między sektorem publicznym oraz prywatnym w celu przedstawienia projektu lub świadczenia usługi tradycyjnie świadczonej przez sektor publiczny (...) obie strony czerpią pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowania przez nie określonych zadań”<sup>8</sup>.

Według raportu Amerykańskiej Izby Handlowej, dotyczącego zjawiska partnerstwa publiczno-prywatnego, definiuje się je jako „formę długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego przy świadczeniu usług”, a celem współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści, gdzie kluczową cechą jest jej ukierunkowanie na realizację zarówno celów komercyjnych, jak i społecznych danego przedsięwzięcia<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, SGH, Warszawa 2005.

<sup>8</sup> Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego. Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny Polityka Regionalna, styczeń 2003, s. 17.

<sup>9</sup> *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce*, Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, Warszawa 2002, s. 3.

Partnerstwo publiczno-prywatne odnosi się do relacji zachodzących między władzami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, podmiotami gospodarczymi oraz instytucjami otoczenia biznesowego<sup>10</sup>. W węższym zakresie partnerstwo publiczno-prywatne zostało zdefiniowane jako „przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej prowadzone przez współpracujące podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i kapitałowym oraz (mniej lub bardziej) solidarnym podziale korzyści i ryzyka z niego wynikających”<sup>11</sup>. Definicja ta ogranicza współpracę podmiotów publicznych i prywatnych do rozwiązań powiązanych organizacyjnie i kapitałowo.

Z prawnego punktu widzenia PPP to powierzenie podmiotowi prywatnemu zadań publicznych przy zachowaniu odpowiedzialności za ich wykonanie przez sektor publiczny<sup>12</sup>. Należy zwrócić uwagę, że bez przychylności ze strony władz publicznych i ich aktywności żaden projekt publicznej użyteczności nie może zostać zrealizowany. W partnerstwie publiczno-prywatnym realizowane mogą być przedsięwzięcia, które służą realizacji zadań publicznych obligatoryjnych, jak i fakultatywnych.

Warto zauważyć, że nie każda współpraca sektora prywatnego z sektorem publicznym będzie miała charakter partnerstwa publiczno-prywatnego w rozumieniu ustawy. Często partnerstwo publiczno-prywatne mylnie jest kojarzone z prywatyzacją własności publicznej<sup>13</sup>. Wraz z wejściem w życie ustawy termin „partnerstwo publiczno-prywatne” otrzymał ściśle określoną treść prawną<sup>14</sup>.

Partnerstwo publiczno-prywatne zostało ukształtowane przez polskie ustawodawstwo jako forma współpracy podmiotów sektora publicznego z podmiotami sektora prywatnego przy realizacji zadań publicznych (art. 1 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym). Zawarta w ustawie definicja ma charakter otwarty, określając przedmiot partnerstwa publiczno-prywatnego jako wspólną realizację przedsięwzięcia opartą na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym (art. 1 ust. 2). Istotą współpracy jest jak najmniejsze zaangażowanie środków publicznych do realizacji zadań przedmiotowych. PPP ma na celu ich sfinansowanie i zrealizowanie przez podmiot prywatny<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> J. Szlachta, *Europejski kontekst polityki rozwoju regionalnego Polski*, maszynopis, s. 2.

<sup>11</sup> M. Moszoro, *op. cit.*, s. 49.

<sup>12</sup> K. Brzozowska, *op. cit.*, s. 22.

<sup>13</sup> *Gazeta Prawna* 2008, nr 233, Dodatek specjalny, s. 5.

<sup>14</sup> *Uzasadnienie do projektu Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, s. 2.

<sup>15</sup> W. Gonet, *Partnerstwo publiczno-prywatne – kierunki zmian*, *Przegląd Legislacyjny* 2008, nr 3, s. 80-81.

**Ustawodawca w art. 2 ust. 1 i 2 wprowadził rozróżnienie słowne stron partnerstwa. Dla strony publicznej zarezerwowano przymiot „podmiot”, a dla strony prywatnej „partner”, może to sugerować, że stroną mającą domniemany decydujący wpływ na realizację przedsięwzięcia jest podmiot publiczny. Jednak w PPP żadna ze stron nie ma przypisanego odgórnie większego znaczenia i roli wiodącej<sup>16</sup>.**

Krąg podmiotów, które mogą być podmiotami publicznymi, wyznaczony jest katalogiem podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, podyktowane zostało to prawem Unii Europejskiej. W konsekwencji katalog podmiotów publicznych to odzwierciedlenie części katalogu zamawiających w rozumieniu art. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych. Katalog zamawiających obejmuje nie tylko podmioty publiczne w ścisłym znaczeniu tego pojęcia, ale także szereg kategorii podmiotów prywatnych, dlatego też katalog podmiotów publicznych jest odpowiednio węższy i obejmuje jedynie te kategorie, które bezwzględnie należą do sfery publicznej.

Szerokie stosowanie PPP może przyczynić się do znacznych oszczędności w wyniku obniżki kosztów inwestycyjnych i kosztów świadczenia usług użyteczności publicznej. Oszczędności te powstają mimo na ogół wyższego kosztu pozyskania kapitału przez partnera prywatnego w porównaniu z sytuacją, gdy pożyczkobiorcą jest sektor publiczny<sup>17</sup>.

Warto podkreślić, że partnerstwo publiczno-prywatne nie oznacza osłabienia władzy publicznej i jej podporządkowania sektorowi prywatnemu. Podmiot publiczny określa warunki współpracy i decyduje, czy konkretne zadanie publiczne będzie realizowane w ramach PPP. Jest to skuteczny sposób realizacji zadań publicznych, w gestii silnej, kompetentnej i świadomej swych zadań władzy publicznej<sup>18</sup>.

Do korzyści z wykonywania zadań w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego można zaliczyć mobilizację dodatkowego kapitału, metodę na limity zadłużenia gmin i długu publicznego, wykorzystanie efektywniejszych mechanizmów gospodarowania sektora prywatnego, podwyższenie jakości świadczonych usług, a także zwiększenie potencjału innowacyjnego oraz wykorzystanie technologii na rzecz podmiotów sektora publicznego<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>17</sup> A. Glapa, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2005, s. 1.

<sup>18</sup> A. Miruć, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 478.

<sup>19</sup> J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Gdańsk 2007, s. 24.

## 4. Prywatyzacja zadań

Legalna definicja prywatyzacji znajduje się w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji. Zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 2 ustawy prywatyzacja polega na obejmowaniu akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne; zbywaniu należących do Skarbu Państwa akcji w spółkach oraz rozporządzaniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego lub spółki powstałej w wyniku komercjalizacji na zasadach określonych ustawą przez sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki, a także oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

Prywatyzacja, w odniesieniu do zadań publicznych nie tworzy jednolitej instytucji prawnej<sup>20</sup>. Prywatyzacja pojmowana jest jako szereg działań faktycznych i prawnych, mających na celu osiągnięcie zmiany struktury własności, prowadzącej do obniżenia udziału we własności państwa w gospodarce<sup>21</sup>. Prywatyzacja nie odnosi się wyłącznie do zmiany właściciela przedsiębiorstw państwowych, może dotyczyć również sfery świadczenia zadań publicznych przez organy administracji. Jednak przekazywanie zadań nie powinno być wiodącą formą ich realizacji, powinno stanowić to jedynie efektywniejszy sposób ich organizacji<sup>22</sup>.

Przez prywatyzację zadań publicznych rozumie się proces polegający na przekazywaniu podmiotom prywatnym zadań publicznych przypisanych samorządowi terytorialnemu, a także administracji rządowej.

Należy zauważyć, że za podstawę prawnoustrojową do przekazywania zadań publicznych podmiotom prywatnym uważa się zasadę subsydiarności, określoną w preambule Konstytucji RP. Zasada ta uznawana jest za podstawę włączenia podmiotów niepublicznych w system pomocniczości w zakresie zaspokajania przez te podmioty potrzeb społecznych, jak i zaspokajania ich przy wsparciu administracji publicznej, pod nadzorem i kontrolą państwa<sup>23</sup>.

Zdaniem J. Regulskiego, z treści tej zasady wynika, że państwo powinno się zajmować tylko tym, czym musi, natomiast sprawy, którymi zajmować się nie musi, powinno

---

<sup>20</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa–Kraków 1994, s. 25.

<sup>21</sup> M. Bałtowski, *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, Warszawa 2002, s. 34.

<sup>22</sup> L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 28.

<sup>23</sup> P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, Państwo i Prawo 2002, z. 2, s. 51.

przekazywać innym, którzy zrobią to znacznie lepiej i efektywniej<sup>24</sup>. W. Kisiel stwierdza, że zasada subsydiarności powinna skłaniać ustawodawcę do powściągliwego ingerowania w sprawy lokalne. Nawet jeżeli sprawa wymaga regulacji prawnej, to przepisy nie muszą pochodzić od prawodawcy krajowego, ale mogą być stanowione lokalnie z uwzględnieniem miejscowej specyfiki, tradycji czy zapotrzebowania<sup>25</sup>.

W doktrynie wyróżnia się prywatyzację zadań *sensu stricto* i *sensu largo*<sup>26</sup>. Prywatyzacja *sensu stricto* ma miejsce, gdy władza publiczna odstępuje od wykonywania określonego prawem zadania, przestaje być odpowiedzialna za określoną sferę życia społecznego. Wówczas zadanie publiczne przestaje mieć publiczny charakter. W przypadku, gdy wykonywanie zadań jest przejmowane przez podmioty niepubliczne w sposób bezpośredni, a władza publiczna pozostaje odpowiedzialna, mówimy o prywatyzacji *sensu largo*, zadania zachowują swój publiczny charakter. Następuje jedynie zmiana sposobu realizacji leżących po stronie administracji publicznej zadań z bezpośredniej na pośrednią. W miejsce dawnych czynności, polegających na organizowaniu wykonywania zadań i bezpośrednim ich wykonywaniu przez organy, zakłady czy przedsiębiorstwa publiczne, wchodzi czynności polegające na inspirowaniu, kontroli, nadzorowaniu czy wspieraniu podmiotów niepublicznych.

Należy podkreślić rolę prawnie określonego obowiązku podmiotu wykonującego konkretne zadania. Ustawodawca zleca wykonanie konkretnych zadań organowi administracji publicznej, to te zadania należy uznać za zadania publiczne. Obowiązek wykonania zadania przez organ administracji publicznej musi wynikać z normy prawnej. Obowiązek ten jest niezbywalny. Niezbywalność należy tu rozumieć jako obowiązek zapewnienia wykonania zadania i odpowiedzialność za nie, nawet jeżeli zadania zostaną zrealizowane w warunkach dekoncentracji<sup>27</sup>.

Argumentem przemawiających za potrzebą prywatyzacji zadań publicznych jest ekonomizacja wykonywania administracji, przejawiająca się w tańszym, szybszym lub wyższym standardzie wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej<sup>28</sup>.

Warto podkreślić, że prywatyzacja nie powinna służyć maksymalizacji zysku, ale wykorzystaniu dostępnych środków w celu optymalizacji usług publicznych. Prywatyzacja nie może ograniczać zasadniczego celu jej działania, czyli zaspokajania potrzeb

---

<sup>24</sup> J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 22.

<sup>25</sup> W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 34.

<sup>26</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 30.

<sup>27</sup> M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kraków 2007, s. 86.

<sup>28</sup> K. Bednarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, s. 331.

publicznych, nie może także ograniczać powszechności usług publicznych ani ich jakości i ilości<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, s. 123.