

Rozdział I. Zadania publiczne w ramach gospodarki komunalnej

1. Wprowadzenie

Punktem wyjścia dla podjęcia rozważań na temat realizacji zadań publicznych przez spółkę komunalną w systemie zamówień publicznych jest skonstruowanie szczegółowej definicji spółki komunalnej w aspekcie przedmiotowym. Cel ten zostanie zrealizowany poprzez określenie kategorii zadań realizowanych przez spółkę komunalną. Podstawowym problemem, jaki wiąże się z niniejszym zagadnieniem jest brak przepisów prawnych, które pozwalałyby na jednoznaczne określenie katalogu działań, noszących charakter zadań publicznych. Ponadto należy zauważyć, że zmiany polityczne, gospodarcze i społeczne wpływają znacząco na treść i rozumienie tego pojęcia. Zważywszy na to, że przepisy prawa charakteryzując zadania spółki komunalnej, często posługują się sformułowaniem „zadań o charakterze użyteczności publicznej”, nie dookreślając jednak tego pojęcia, niezbędna będzie również analiza zakresu semantycznego pojęcia zadań użyteczności publicznej.

2. Zadanie publiczne

2.1. Pojęcie zadania publicznego

Pojęcie „zadania publicznego” należy do pojęć z zakresu prawa administracyjnego, których zdefiniowanie nastrocza znaczne trudności. Jednym ze skutków tego stanu rzeczy jest brak legalnej definicji oraz jasno zarysowanych konturów w przeszłości¹. Generowanie przez ustawodawcę nowych pojęć, takich

¹ Konstytucja PRL zawierała wiele ogólnikowych i programowo sformułowanych przepisów formułujących zadania państwa (np. art. 4 ust. 1, art. 5, 11 ust. 3 i 4, art. 12 ust. 2, art. 15, 46,

jak „zadanie państwowe” czy „zadanie administracyjne”, nie ułatwia także wyjaśnienia tego pojęcia oraz przeprowadzenia rozróżnienia pomiędzy tymi terminami. Brak legalnej definicji zadania publicznego nie wyklucza jednak możliwości jego wielostronnego badania i definiowania. W doktrynie prawa administracyjnego proponuje się różne definicje zadania publicznego, najczęściej w nawiązaniu do innych, pokrewnych pojęć, takich jak „kompetencje”, „właściwości” czy też „funkcje”². Niejednokrotnie termin ten używany jest zamiennie z powyższymi pojęciami. Niemniej jednak, przyjęte w doktrynie koncepcje teoretyczne podkreślają zróżnicowany charakter tych kategorii prawnych.

Przy definiowaniu terminu kompetencji wskazuje się na trzy cechy odróżniające ten termin od pojęcia zadania publicznego. Pierwsza z nich akcentuje, że kompetencje obejmują obowiązek i uprawnienie, podczas gdy zadania zawierają w sobie tylko obowiązek. Druga z nich przedstawia, że kompetencje, w przeciwieństwie do zadań, są podstawą do wchodzenia w stosunki prawne. Ostatnia wskazuje, że kompetencje są instrumentem wykonywania zadań, bowiem określające je przepisy nie mogą stanowić podstawy do działania, gdyż musi im towarzyszyć określenie właściwości organów oraz ich kompetencji³. *Jan Boć* problematykę pojęcia kompetencji rozważał w dwóch ujęciach: statycznym i dynamicznym. W pierwszym ujęciu obrazują one zespół kompetencji przypisany konkretnej kategorii organów. W drugim ujęciu są one określane jako „zdolność organu do skonkretyzowanego aktualizowania potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo”⁴. Zdaniem *Z. Leońskiego*, kompetencje są formą prawną realizacji zadań z uwagi na to, że są nieprzenoszalne, chyba że konkretne przepisy ustawowe wyraźnie na to pozwalają⁵. Natomiast w literaturze przedmiotu pojęcie właściwości definiowane jest jako pewna kategoria prawna polegająca na normatywnym podporządkowaniu konkretnemu organowi określonych zadań publicznych do wykonania

47 i 49). Tworząc tym samym szeroki i trudny do wyliczenia zakres zadań państwa. *S. Biernat*, Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka Prawna, Warszawa-Kraków 1994, s. 20.

² *T. Rabska*, Prawny mechanizm kierowania gospodarką, Wrocław-Warszawa-Kraków 1990, s. 105 i n.; *M. Górski*, Pojęcia „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”, *AUL Folia Iuridica* 1992, Nr 52, s. 169 i n.; *D. Mazurkiewicz*, Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym, *PiP* 1988, Nr 3, s. 72 i n.

³ *J. Blicharz*, Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej, *Kolonia Limited* 2005, s. 32.

⁴ *J. Boć*, Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji, *ActaUWr* 1985, t. CXXXVIII, s. 123–125, cyt. za: *J. Blicharz*, Udział polskich organizacji..., s. 32.

⁵ *Z. Leoński*, Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce, Poznań 1994, s. 23.

w konkretnym miejscu i w oznaczony sposób⁶. Właściwość odnosi się również do normatywnie wyznaczonych norm przestrzennych, przedmiotowych i czynnościowych⁷. Nie zawsze jednak właściwość wynika z przepisów ustaw materialnych, ale również może wynikać z przepisów ustaw ustrojowych, co ma miejsce *exempli gratia* w systemie terenowej administracji publicznej⁸. Pojęcie funkcji w literaturze przedmiotu określane jest jako odzwierciedlenie celów podstawowych i zaszeregowanie im celów niższej rangi ustalonych na gruncie zadań publicznych⁹. *Jan Jeżewski* wskazuje, że pojęcie funkcji należy rozpatrywać w pięciu kontekstach. W pierwszym ujęciu funkcja służy ustaleniu ogólnych właściwości administracji państwowej. W drugim znaczeniu funkcja stanowi systematyzację podstawowych zadań administracji państwowej. W kolejnym kontekście funkcja jest używana do opisu sposobów działania administracji. W czwartym znaczeniu to konstytutywny element organizacji podmiotów administracji państwowej. W ostatnim znaczeniu, funkcja służy wyodrębnieniu nowych zjawisk w działaniu administracji¹⁰.

W doktrynie przedmiotu pojęcie zadań publicznych jest różnie definiowane. Według jednej z definicji, zadaniem publicznym jest normatywnie określony obowiązek, będący również uprawnieniem państwa do zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, realizowany przez kompetentny organ administrujący za pomocą prawnych form działania¹¹. Zgodnie z inną, termin ten utożsamiany jest również z pojęciem „zadania administracji publicznej”, który stanowi część zadań państwa, czyli zadań organów wszystkich władz publicznych funkcjonujących w państwie¹². Niektórzy autorzy przyjmują szerszy zakres pojęcia zadania publicznego, mieszczący działania, które zaspokajają nie tylko potrzeby obywateli, ale również wszystkich lu-

⁶ *J. Blicharz*, *Udział polskich organizacji...*, s. 32.

⁷ *Ibidem*, s. 34.

⁸ *B. Adamiak*, *Administracja publiczna w postępowaniu administracyjnym w okresie przemian*, [w:] *Księga Pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 34.

⁹ *R. Stasikowski*, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz-Katowice 2009, s. 45.

¹⁰ *J. Jeżewski*, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, *ActaUWr* 1985, t. CXLIII, s. 109 i n.

¹¹ *A. Szadok-Bratuń*, *Instytucja zawarcia małżeństwa „konkordatowego” przykładem nietypowej prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *J. Blicharz* (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 2007.

¹² *M. Brzeski*, *Zadanie publiczne*, [w:] *E. Bojanowski, K. Żukowski* (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 525.

dzi w zakresie, w jakim potrzeby te wynikają ze współżycia w społeczeństwie¹³. Na przykład, *Ernest Knosala* wyodrębnia cztery ujęcia definicji zadania publicznego: formalne, normatywne, typologiczne i polityczne. W ujęciu formalnym, zadania publiczne stanowią obszary zastrzeżone przez państwo do swojej działalności. W aspekcie normatywnym, zadania publiczne obejmują sprawy, które wykraczają poza możliwości jednostki, a ich istotą jest rozwiązywanie problemów zbiorowości na podstawie takich zasad etycznych, jak solidarność czy poszanowanie naturalnych praw i wolności człowieka. Z kolei istotą ujęcia typologicznego jest analiza empiryczno-porównawcza, która pozwala na wyodrębnienie celów działania państwa, takich jak sterowanie gospodarką, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, rozwój techniki, ochronę środowiska, cele socjalne i kulturalne. W ostatnim aspekcie, tj. politycznym, rozpiętość podstawowych zadań publicznych jest wynikiem decyzji politycznych¹⁴.

Na podstawie przytoczonych definicji można stwierdzić, że pojęcie zadania, kompetencji, funkcji i właściwości są kategoriami skorygowanymi, ustanawiającymi prawne podstawy i granice działalności administracji publicznej. Nie mogą być one jednak ze sobą utożsamiane. Podejmowane w literaturze próby definicji zadania publicznego prowadzą do wniosku, że nie ma stałej i bezwzględnej definicji dla tych kategorii prawnych. Każda z wyżej przytoczonych daje inny obraz badanego przedmiotu, ponadto niektóre z nich pozostają ze sobą w niezgodności. Niezbędne jest zatem przedstawienie propozycji definicji zadania publicznego, której celem będzie uporządkowanie rozważań związanych z realizacją zadań publicznych przez spółkę komunalną w systemie zamówień publicznych. Definicja zbudowana zostanie na podstawie dwóch elementów: opisanie źródeł prawa odnoszących się do zadań publicznych, co pozwoli na wyznaczenie zakresu zadań publicznych oraz określeniu cech, które można ustalić na podstawie analizy językowej stosowanych przez ustawodawcę pojęć „zadanie” oraz „publiczny”.

2.2. Źródła zadania publicznego

Najwyższym źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej jest Konstytucja RP, która stanowi podstawę hierarchicznie zbud-

¹³ S. *Fundowicz*, Dynamiczne rozumienie zadania publicznego, [w:] *J. Supernat* (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław 2009, s. 155 i 158.

¹⁴ R. *Stasikowski*, *Funkcja regulacyjna administracji...*, s. 49.

wanego systemu norm¹⁵. Podstaw prawnych dla wyznaczania katalogu zadań publicznych należy zatem szukać w pierwszym rzędzie w Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP, podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych¹⁶. Ingerencja państwa w dziedzinie gospodarki, spraw społecznych i kulturalnych będzie polegała na realizacji zadań, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez jednostki działające samodzielnie. Zakres tych zadań nie jest jednak wprost wskazany w Konstytucji RP, natomiast wynika z różnych celów państwa, określonych w sposób rozproszony w przepisach Konstytucji RP. Do odtworzenia katalogu tych celów może posłużyć analiza używanych przez ustawodawcę zwrotów: „władze publiczne są obowiązane”, „władze publiczne zapewniają”, „władze publiczne chronią” czy też „Rzeczpospolita Polska strzeże”. Na przykład, art. 74 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Nie byłoby celowe przytaczanie w tym miejscu wszystkich przepisów Konstytucji RP, które nakazują aktywność państwa w życiu społecznym, należy jedynie stwierdzić, że zwroty te mogą być podstawą do określenia obowiązków państwa, a tym samym do wskazania minimalnego zakresu celów, które mają być zrealizowane za pomocą określonych zadań.

Artykuł 22 Konstytucji RP wskazuje, że ograniczenia wolności gospodarczej dopuszczalne są tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Powyższy przepis nie precyzuje jednak sfer działalności gospodarczej, w których interes publiczny może być realizowany przez państwo. Aby określić ich zakres, można posłużyć się wnioskowaniem z analogii z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który reguluje zasady ograniczania wolności i praw osobistych¹⁷. Przepis ten będzie również podstawą dalszej analizy pozostałych źródeł prawa.

¹⁵ Art. 8 Konstytucji RP.

¹⁶ Wolność gospodarczą i własność prywatną dopełnia solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. A. Szafrąński, [w:] Z. Szażyk, A. Szafrąński (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2015, s. 70.

¹⁷ Powyższy przepis, jak wskazuje M. Stahl, jest klauzulą ograniczającą, która ma na celu zachowanie równowagi pomiędzy koniecznością ochrony interesu ogólnego a ochroną interesów jednostkowych. M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27.9.2006 r.*, Warszawa 2007, s. 112.

W myśl powyższego przepisu, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą także naruszać istoty wolności i praw, które podlegają temu ograniczeniu. Należy zatem uznać, że aktywność państwa nie jest nieograniczona, a jej granice wyznacza legalność, konieczność oraz istota wolności i praw. Działalność państwa dotyczyć może tylko i wyłącznie pewnych sfer (bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób).

Wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kategorie sfer obejmują tylko wyliczone celów państwa. Na przykład, art. 68 ust. 4 Konstytucji RP stanowi, że władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Przepis ten wyznacza więc obowiązek państwa, który należy do kategorii ochrony zdrowia. Z kolei art. 74 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych, wskazując wprost na jedną ze sfer maksymalnego celu państwa, jakim jest ochrona środowiska. Konkretnie zadanie publiczne może zatem jednocześnie służyć do realizacji celów minimalnych państwa, jak i celów maksymalnych.

Na marginesie należy zaznaczyć, że *Stanisław Biernat* wyznaczył minimalny i maksymalny zakres zadań publicznych na podstawie przepisów Konstytucji RP. Wniosek taki, jak wskazuje autor, wynika „z analizy przepisów konstytucyjnych, gwarantujących swobodę działania obywateli w sferach zastrzeżonych dawniej w znacznej mierze dla państwa oraz proklamujących równość podmiotów gospodarczych (art. 6), a także gwarantujących ochronę własności, bez różnicowania jej typów i form (art. 7). Mówiąc w wielkim skrócie, o ile art. 1 *in fine* wyznacza minimalny zakres zadań państwa, o tyle art. 6 i 7 wyznaczają zakres maksymalny”¹⁸. Przywołane przez *Stanisława Biernata* przepisy Konstytucji RP nie mogą być jednak podstawą do wyznaczenia minimalnego i maksymalnego zakresu zadań państwa, stanowią one bowiem rodzaj deklaracji aksjologicznej, która określa sposób funkcjonowania państwa, a nie zadania, które państwo powinno realizować.

Posługując się wnioskowaniem z analogii, z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP można stwierdzić, że konkretyzacja zadań publicznych następuje w ustawie.

¹⁸ S. *Biernat*, Prywatyzacja zadań publicznych..., s. 21.

2. Zadanie publiczne

W obecnym stanie prawnym nie ma jednak jednej ustawy, w której zostałyby wyliczone wszystkie zadania państwa czy choćby ich większość. Zadania te są uregulowane w ustawach zaliczanych do prawa materialnego i prawa ustrojowego. W literaturze przyjmuje się, że ustawodawca formułując ustawowe przepisy dotyczące zadań publicznych zazwyczaj posługuje się zwrotem „zadanie obejmuje sprawy” i wyznacza rodzaj tych „spraw”¹⁹, *inter alia*, sprawy ładu przestrzennego, sprawy opieki społecznej, sprawy ochrony porządku czy też sprawy bezpieczeństwa publicznego²⁰. Określenie to nie wskazuje na konkretne zadania publiczne, a jedynie na częściowe cele, które mają być realizowane za ich pomocą. Na przykład, sprawy dotyczące edukacji publicznej realizowane są za pomocą zadań, takich jak: budowa, utrzymywanie i finansowanie szkół i innych placówek oświatowych; kontrola i nadzór nad szkołami; egzekwowanie obowiązku szkolnego; ustalanie programów i zasad egzaminowania oraz promowania.

Przytoczone powyżej rodzaje spraw, z wyjątkiem edukacji publicznej, zawarte są wprost w katalogu sfer aktywności państwa określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Cel edukacji publicznej można jednak próbować wywieść ze sfery porządku publicznego. Na przykład, rezygnacja przez państwo z prowadzenia podstawowej edukacji może doprowadzić do szerzenia się zjawiska analfabetyzmu, który przyczynia się do osłabienia skuteczności stosowania prawa, poprzez brak możliwości zapoznania się przez adresatów z obowiązującymi normami prawnymi. Powyższą interpretację można poddać krytyce, jako nieuzasadnione rozszerzanie katalogu zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Należałoby zatem rozważyć wprowadzenie do katalogu sfery aktywności państwa również edukacji publicznej, tym bardziej że minimalne cele państwa obejmują obowiązek szkolny, bowiem, zgodnie z art. 70 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do nauki, a nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP nie dopuszcza wprowadzania zadań publicznych na podstawie innego aktu, niż ustawa. Zadania publiczne określone w aktach wykonawczych stanowić mogą jedynie doprecyzowanie zadań, wynikających z ustawy i muszą pozostać zawsze w związku z zadaniami wynikającymi z ustaw zawierających stosowne delegacje. Podobny pogląd przyjmuje *Iwona Sierpowska* wskazując, że formą ustanowienia zadania publicznego

¹⁹ M. Brzeski, *Zadanie publiczne*, [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego...*, s. 526.

²⁰ *Ibidem*.

nie może być akt wykonawczy²¹. *Adam Błaś* uzupełnia powyższy wniosek poprzez stwierdzenie, że rozporządzenia nie uzupełniają ustaw istniejących ani nie zastępują ustaw, których brakuje w danej materii, nie mogą więc być narzędziem kreowania zadań publicznych²². Ponadto autor ten wskazuje, że konstytucyjne określenie zadań publicznych ma na celu pozbawienie władzy wykonawczej wpływu na kreowanie zadań publicznych, bowiem władza ta powinna jedynie te zadania wykonywać²³. Z kolei *Magdalena Tabernacka* podkreśla, że uznanie, że akt prawa miejscowego może zobowiązywać podmioty publiczne do wykonywania zadań publicznych oznaczałoby nadanie autonomii organom samorządu terytorialnego lub innym uprawnionym organom. Tymczasem w obecnym stanie prawnym można mówić jedynie o samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wyłącznie w zakresie zadań własnych²⁴. Odmienne stanowisko przyjmuje *Sławomir Fundowicz* uznając, że zadanie publiczne może być ustanowione na drodze ustawy albo na podstawie powszechnej opinii prawnej, albo domniemania²⁵. Do tego poglądu odniosła się *Magdalena Tabernacka* twierdząc, że w polskim systemie prawnym, który opiera się o wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego, wszelkie kompetencje administracji publicznej oraz wszelkie zadania publiczne, które są wykonywane przez podmioty umieszczone poza strukturą państwa i samorządu muszą mieć podstawę prawną wyrażoną w ustawie. Konstytucyjna regulacja prawa obywateli ma na celu nie tylko ochronę w przypadku naruszenia tych prawa, ale również wykonanie tych praw poprzez obowiązek prawny podejmowania przez podmioty publiczne działań, które zapewnią realizację tych praw. Autorka podkreśla także, że w państwie prawa ani powszechna opinia wyrażona w obrocie prawnym, ani żadne domniemanie nie może kreować zadań publicznych²⁶. Należy przy tym zauważyć, że podstawową cechą państwa prawnego jest ograniczenie jego działalności do ściśle określonych obszarów, co wynika z faktu, że pierwotnym celem zasady demokratycznego państwa prawnego była ochrona obywatela przed działaniami

²¹ *I. Sierpowska*, Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjno-prawne, Warszawa 2012, s. 187.

²² *A. Błaś*, Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej, [w:] *I. Skrzydło-Niżnik* (red.), Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka, Kraków 2001, s. 51.

²³ *Ibidem*, s. 47.

²⁴ *M. Tabernacka*, Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych, Kolonia Limited 2007, s. 83.

²⁵ *S. Fundowicz*, Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego, *Prz.Sejm.* 2000, Nr 2 (31), s. 79.

²⁶ *M. Tabernacka*, Zakres wykonywania zadań..., s. 83–84.

państwa absolutnego. Poddanie wszelkich przejawów działalności administracji publicznej regulacji prawnej zapewnia, że państwo nie będzie podejmować działań w innych obszarach, konkurując z inicjatywą samych obywateli. Tym samym, przyjmując za *Magdaleną Tabernacką*, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika pozytywny obowiązek realizacji określonych zadań publicznych, podkreślić należy, że jest to wyjątek od ogólnej zasady nieingerencji państwa w ekonomiczne, socjalne i kulturalne prawa obywateli.

Mając na uwadze powyższą analizę należy stwierdzić, że podstawowym źródłem prawa, które stanowi podstawę do określenia zadania publicznego jest Konstytucja RP. Na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP można określić cele, w których pożądana jest obecność władzy publicznej. Cele te są osiąmane za pomocą określonych zadań, określanych w ustawach. Zadania te mogą być rozłożone na węższe i częściowe elementy w aktach wykonawczych, które muszą pozostać w związku z zadaniem, wynikającym z ustawy zawierającej delegację. Ponadto, źródłem nowych celów państwa, które mają być realizowane za pomocą konkretnych zadań, jest prawo unijne, które stało się częścią krajowego porządku prawnego lub które zostało do niego implementowane. Podobnie jak w przypadku ustaw, zadania publiczne są uregulowane w wielu aktach prawa unijnego o zróżnicowanej randze. Nie byłoby jednak celowe przytaczanie w tym miejscu wszystkich przepisów unijnych, które określają aktywność państwa w życiu społecznym, należy jedynie stwierdzić, że sfery określone w przepisach unijnych są tożsame ze sferami, określonymi w Konstytucji RP. Zadania publiczne, które będą zatem służyły tym celom będą zadaniami, które będą urzeczywistniać zarówno cele minimalne państwa, jak i maksymalne określone w Konstytucji RP.

2.3. Cechy zadania publicznego

Rozważania dotyczące cech zadania publicznego należy rozpocząć od wyjaśnienia pojęć: „zadanie” oraz „publiczny”. Zgodnie z definicją słownikową, rzeczownik „zadanie” oznacza zarówno to, co należy wykonać lub osiągnąć, jak i obowiązek lub polecenie²⁷. W języku potocznym termin zadanie odnosi się do celu działania danego podmiotu czy też sposobu działania danego podmiotu, zaś w rozumieniu prakseologicznym oznacza stan rzeczy, który ma zo-

²⁷ M. Szymczak, Słownik języka polskiego PWN, t. 3, R-Z, Warszawa 1999, s. 838.

stać osiągnięty bądź utrzymany²⁸. W doktrynie spotyka się różnorodne definicje tego terminu. *Jolanta Blicharz* przyjmuje pogląd, zgodnie z którym pojęcie zadania odnosi się do określonego obowiązku ciążącego na wyznaczonym organie²⁹. Z kolei *Janusz Borkowski* sądzi, że przepisy prawne określają zadania i właściwości organów administracji publicznej, zaś zadania są wyznaczane przez określenie celów, do których ma prowadzić ta działalność³⁰. Natomiast *Zygmunt Ziemiński* twierdzi, że zadaniem jest to, co należy czynić w dążeniu do określonego celu³¹. W związku z tym, że wszystkie powyższe definicje są poprawne, natomiast niewyczerpujące, zasadne jest postulowanie ich połączenia. Zadaniem będzie zatem określony obowiązek, stanowiący konkretyzację celu działania organu, który ma być realizowany za pomocą przysługujących temu organowi kompetencji.

Zgodnie z definicją ujętą w Słowniku języka polskiego PWN, przymiotnik „publiczny” dotyczy ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich³². W języku potocznym, termin publiczny oznacza ogólny, jawny, zbiorowy, natomiast w piśmiennictwie, pojęcie publiczny ujmuje się jako przeciwieństwo pojęcia „prywatny”³³, które dotyczy czyichś spraw osobistych, stanowi czyjąś osobistą własność oraz nie podlega państwu ani żadnym instytucjom publicznym³⁴. Przeciwstawiając te pojęcia, pojęcie publiczny dotyczy zatem spraw publicznych oraz będzie utożsamiane z działaniami podmiotów administracji, które przy realizacji zadań muszą mieć na uwadze interes publiczny a nie indywidualny. Pojęcie to charakteryzuje organy administracji, szczególny typ podmiotów administrujących oraz określa rodzaje rzeczy, świadczeń i mienia przysługujących państwu lub innym podmiotom władzy publicznej³⁵. *Małgorzata Stahl* wskazuje, że w odniesieniu do jednostki, określenie publiczny wyznacza status wobec organów publicznych, w zakresie praw

²⁸ Z. Cieślak, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 93.

²⁹ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji...*, s. 31.

³⁰ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź-Zielona Góra 1998, s. 15.

³¹ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987, Nr 12, s. 18–19.

³² M. Szymczak, *Słownik języka polskiego PWN*, t. 2, L–P, Warszawa 1999, s. 1022.

³³ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego...*, s. 97.

³⁴ Słownik języka polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/sjp/prywatny;2572884> [dostęp: 27.5.2016].

³⁵ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego...*, s. 97–98.

służących jej wobec państwa³⁶. Kwantyfikator „publiczny” często pojawia się zarówno w aktach prawnych, jak i w doktrynie oraz orzecznictwie. W niektórych kontekstach używano w ustawach lub w literaturze zamiast publiczny, przymiotnik „społeczny”³⁷. Pojęcie to służy dookreślaniu celów, zadań, interesów, kompetencji, typów podmiotów czy też rodzajów informacji. Powyższe wyliczenie nie jest wyczerpujące, niemniej na jego podstawie można stwierdzić, że występuje niespójność w posługiwaniu się tym terminem. W każdym jednak wyliczeniu przymiotnik publiczny będzie oznaczał coś służącego do powszechnego użytku i z tą cechą należy go utożsamiać. Natomiast granicą pomiędzy „publiczny” a „prywatny” jest interes prawny oraz status podmiotu wobec organów administracji publicznej. Przymiotniki te stanowią zatem kryterium podziału zadań na publiczne i prywatne.

Przeprowadzona powyżej analiza umożliwia przystąpienie do pogłębionych rozważań na temat cech zadania publicznego, na podstawie których zostanie zaproponowana definicja zadania publicznego. Pierwszą cechą, którą należy uznać za charakterystyczną dla zadania publicznego jest jego ściśle związane z celami publicznymi. Pojęcie celu publicznego występuje zarówno w aktach prawnych, jak i w teorii prawa. W literaturze politologicznej uznaje się, że celem państwa jest zapewnienie stabilizacji, dobrobytu oraz ochrony gospodarki wewnętrznej³⁸. *Franciszek Longchamps de Bérier* twierdzi, że „w jednym rozumieniu cel publiczny może polegać na tym, żeby były zaspokajane poszczególne, powtarzające się interesy jednostek (...) inne stanowisko ujmuje cel publiczny organicznie, tłumaczy, że są pewne cele, z których spełnienia każdy korzysta choćby pośrednio, dzięki powiązaniom funkcjonalnym istniejącym w społeczeństwie”³⁹. *Marian Zdyb* wskazuje, że celem państwa jest troska o dobro wspólne⁴⁰. Z kolei *M. Stahl* przez cel publiczny rozumie dobro wspólne, które ma sprzyjać realizacji celów jednostkowych. Ponadto dobro to determinuje obszar działania administracji i tym samym może być trak-

³⁶ *M. Stahl*, *Cele...*, s. 98.

³⁷ *M. Wyrzykowski*, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 25-27; *M. Zdyb*, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 210 i n.; *S. Biernat*, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, s. 12.

³⁸ *G. Peters*, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 45 i n.

³⁹ *F. Longchamps de Bérier*, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994, s. 115-116.

⁴⁰ *M. Zdyb*, *Służba publiczna*, [w:] *S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomulowicz* (red.), *Prawo i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lubin 2003, s. 355.

towane, jako dobro wspólne wszystkich obywateli⁴¹. Natomiast *J. Boć* uważa, że cele publiczne to wartości podstawowe, których realizacja należy do podmiotów administrujących⁴². W każdym jednak przypadku pojęcie celu publicznego składa się z dwóch elementów: z dobra wspólnego oraz dążenia państwa do jego osiągnięcia, przy czym element dobra wspólnego jest decydujący dla powstania celu. Wybór konkretnego celu będzie uzależniony od szeregu rozmaitych czynników, w tym technologicznych, finansowych, politycznych czy też gospodarczych. Państwo będzie dokonywać oceny danego celu z punktu widzenia aktualnych potrzeb społecznych oraz dostępnych środków. Realizacja jednego celu oznaczać będzie odłożenie w czasie realizacji innego, a „ważność” celu odnosić się będzie do ściśle określonego momentu⁴³. Postawić można zatem tezę, że odłożenie w czasie realizacji danego celu oznaczać będzie nie tylko określenie przedziału czasowego, w którym państwo podejmie działania zmierzające do jego osiągnięcia, ale również ustalenie hierarchii celów wyższej i niższej rangi.

Ponadto, należy się zgodzić z *T. Kutą*, że możliwe jest dokonanie gradacji kategorii celów. *Tadeusz Kuta* wyróżnia dwa ich szczeble: podstawowe oraz pośrednie. Cele podstawowe to ustalone dla administracji przez organy władzy państwowej oraz sformułowane w programach centralnych władz partyjnych na gruncie ogólnej polityki państwa. Drugie natomiast są określane w działalności administracji i będą przeważnie utożsamiane z zadaniami⁴⁴. Z kolei *R. Stasikowski* wyróżnił trzy szczeble celów. Najniższymi są cele instrumentalne, których uzyskanie wiązać się będzie ze spełnieniem co najmniej jednego zadania publicznego. Następną kategorią są cele pośrednie, dla osiągnięcia których wymagane będzie zrealizowanie co najmniej dwóch celów instrumentalnych. Ostatnią kategorią są cele podstawowe, które stanowią konglomeraty pośrednich, a czasami pośrednich z instrumentalnymi. Stanowią one podstawowe wartości, na których oparty został ustrój państwa, jak i relacje międzyludzkie⁴⁵.

Odnosząc się do koncepcji *R. Stasikowskiego* należy wskazać, że cel podstawowy będzie warunkował powstanie celów pośrednich i instrumentalnych, które będą realizowane za pomocą konkretnego zadania. Realizacja jednego zadania nie zawsze będzie się jednak wiązać z osiągnięciem danego celu. Często

⁴¹ *M. Stahl*, *Cele...*, s. 97.

⁴² *J. Boć*, *Obywatel wobec ingerencji...*, s. 109.

⁴³ *R. Stasikowski*, *Funkcja regulacyjna administracji...*, s. 44.

⁴⁴ *T. Kuta*, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 7.

⁴⁵ *R. Stasikowski*, *Funkcja regulacyjna administracji...*, s. 45.

cel pośredni lub instrumentalny zostanie spełniony dopiero po wypełnieniu wielu zadań. Mogą również wystąpić sytuacje, w których jedno zadanie zrealizuje kilka celów pośrednich bądź instrumentalnych. Wykonanie określonego zadania publicznego przez państwo będzie mogło również polegać na realizacji jednej czynności, która spowoduje uruchomienie podmiotów funkcjonujących poza strukturą administracji publicznej, a tym samym wystąpienie tych czynności oznaczać będzie wykonanie danego zadania, które zmierza do realizacji określonego jednostkowego celu lub celów⁴⁶.

Powyżej zaprezentowane kategorie odnoszą się do przedmiotu celu i podmiotów je realizujących, natomiast należy je uzupełnić również o aspekt dotyczący podmiotów, które będą mogły skorzystać ze zrealizowania danego celu. W ramach tego można wyróżnić cele dotyczące obszaru konkretnej dziedziny dla poszczególnych beneficjentów, które odnoszą się do celów podstawowych, pośrednich i instrumentalnych. Na przykład, cel podstawowy dotyczący bezpieczeństwa może być skierowany do mieszkańców Unii Europejskiej, natomiast cele pośrednie do obywateli. Cele instrumentalne mogą być z kolei skierowane do ludzi wolnych bądź więźniów. W każdym jednak przypadku cele instrumentalne i pośrednie muszą być spójne z celem podstawowym, natomiast kategorie ich beneficjentów muszą wchodzić w skład całego ich zbioru, dla których realizowany jest ten cel.

Kolejną cechą zadania publicznego jest jego realizacja w interesie publicznym. Samo pojęcie „interesu publicznego” jest klauzulą generalną, której wykładnia napotyka liczne trudności⁴⁷. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka termin „interes publiczny” uważany jest za pojęcie szerokie, którego doprecyzowanie Trybunał pozostawił ustawodawcy krajowemu⁴⁸. W literaturze przedmiotu uważa się, że interes publiczny może być skonkretyzowany przez działania organów administracji publicznej stosujących prawo

⁴⁶ R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji...*, s. 45.

⁴⁷ Zdaniem M. Wyrzykowskiego, „względny charakter treści interesu publicznego nie oznacza jej dowolności. Dlatego wszelkie próby, nawet te, które zmierzają do określenia minimum pewności znaczenia pojęcia, muszą być powitane z uznaniem. Są to bowiem próby określenia nienaruszalnych, w danych warunkach społecznych i ustrojowych, granic interesu publicznego jako dobra wspólnego”. (M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 199). Szerzej o klauzulach generalnych np.: L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001, s. 21 i n.; Z. Ziemiński, *Stan dyskusji nad problematyką klauzul generalnych*, *Państwo i Prawo* 1989, z. 3, s. 14 i n.; Z. Redwański, M. Zieliński, *Uwagi de lege ferenda o klauzulach generalnych w prawie prywatnym*, PL 2001, Nr 2, s. 11 i n.; K. Wójcik, *Teoretyczna konstrukcja klauzuli generalnej*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1990, t. 44, s. 47 i n.

⁴⁸ M. Stahl, *Cele...*, s. 112.

m.in. poprzez uznanie administracyjne⁴⁹. Niemniej jednak organ administracji publicznej nie może arbitralnie kształtować treści interesu publicznego. Europejski Trybunał Praw Człowieka pozostawił bowiem prawodawcy krajowemu osąd, co do jego treści, z zastrzeżeniem, że osąd ten nie może być w rażącym stopniu bezpodstawny⁵⁰. Tym samym stwierdzić należy, że organ administracji publicznej powinien wyjaśniać każdorazowo na czym polega i jak należy rozumieć interes publiczny w konkretnym przypadku⁵¹, a jego decyzje powinny pod tym względem podlegać kontroli sądowej⁵².

Pojęcie interesu publicznego, z punktu widzenia działań podejmowanych przez państwo, stanowi kryterium wyznaczające pole dopuszczalnej ingerencji państwa w stosunki społeczne i gospodarcze⁵³, natomiast z punktu widzenia obywateli stanowi kryterium wyznaczające granice swobody działalności jednostek⁵⁴. Zgodnie z orzecnictwem polskich sądów, granicą uwzględnienia w postępowaniu administracyjnym słusznego interesu strony jest zaistnienie kolizji z interesem społecznym⁵⁵, a jeśli w sprawach pozostawionych przez przepisy uznaniu administracyjnemu interes społeczny⁵⁶ nie stoi temu na przeszkodzie i leży to w możliwości organu administracji publicznej, or-

⁴⁹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 82.

⁵⁰ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego...*, s. 112.

⁵¹ E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 117.

⁵² Wyrok SN z 24.6.1993 r., III ARN 33/93, PiP 1994, Nr 9, poz. 111; J. Nawrot, *Interes publiczny*, [w:] A. Powalowski (red.), *Leksykon prawa gospodarczego publicznego 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2015, s. 77.

⁵³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 82.

⁵⁴ Takie ujęcie jest zbieżne z tezą, że „interes publiczny to obiektyw społeczny, wyznaczający z jednej strony granice dopuszczalnej ingerencji państwa, w szczególności administracji publicznej, w stosunki społeczne i gospodarcze oraz w prawa i wolności obywatelskie, z drugiej zaś – granice dowolności zachowań jednostki”. A. Pakuła, *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 349.

⁵⁵ Wyrok NSA z 18. 1.1995 r., SA/Wr 1386/94, PiP 1996, Nr 6, poz. 1814. Zdaniem niektórych autorów, „w obecnej sytuacji polityczno-ustrojowej – tj. w państwie prawnym – pojęcie „interesu społecznego” i „interesu publicznego” są znaczeniowo tożsame i nie są równoznaczne z pojęciem „interesu państwa”. A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 24.

⁵⁶ Szerzej o interesie społecznym i interesie społecznie uzasadnionym np.: A. Żurawik, *Interes publiczny, interes społeczny i interes społecznie uzasadniony. Próba dookreślenia pojęć*, RPEiS 2013, z. 2, s. 57–69.

gan ten ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony⁵⁷. Ponadto, wymóg zachowania równowagi pomiędzy koniecznością ochrony interesu społecznego, a ochroną interesu strony wynika m.in. z art. 8–11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W piśmiennictwie przyjmuje się różnorodne definicje pojęcia „interes publiczny”. *Jan Boć* uważa, że przez interes publiczny należy rozumieć interes całego społeczeństwa lub interes różnych nieokreślonych podmiotów traktowanych wspólnie, jako jeden podmiot⁵⁸. *E. Wieczorek* twierdzi, że interes publiczny jest formułowany jako kompromis między tym, co istotne z punktu widzenia istnienia państwa, a sferą interesów prywatnych, natomiast wartości interesu publicznego w sposób pośredni służą realizacji interesów prywatnych, mając wobec nich charakter instrumentalny⁵⁹. Z kolei *A. Pakuła* przyjmuje również, że interes publiczny jest wyznacznikiem przedmiotu administracji publicznej i powinien być odnoszony do wszystkich sfer jej aktywności⁶⁰. *Jan Zimmermann*, rozważając problemy terminologiczne związane z interesem publicznym, podnosi, że interes publiczny ma charakter osobisty, własny i indywidualny. Jest on również konkretny, aktualny oraz oparty na normie prawnej i nigdy nie ma pochodnego charakteru⁶¹.

Rozważając problemy terminologiczne związane z interesem publicznym należy wskazać, że pojęcie to w kontekście treści odnosi się do wszystkich sfer działań administracji, które uwzględniają zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa. Każdy cel publiczny jest realizowany w ochronie interesu publicznego, będącego narzędziem do kształtowania sytuacji jednostki. Ponadto, interes publiczny występuje wtedy, gdy przynosi korzyści ogółowi i jest przeciwieństwem interesu indywidualnego⁶². Staje się on również nadrzędny względem interesu prywatnego. Takie zjawisko nie jest jednak pożądane. Organ kierując się zasadą nadrzędności powinien udowodnić, że jego waga i zna-

⁵⁷ Wyrok NSA z 20.3.2002 r., V SA 2036/01, Legalis; *J. Nawrot*, Interes publiczny, [w:] *A. Powałowski* (red.), *Leksykon prawa gospodarczego...*, s. 78–79.

⁵⁸ *J. Boć*, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 24–25.

⁵⁹ *E. Wieczorek*, Niektóre aspekty ochrony konsumentów w świetle ustawy – Prawo działalności gospodarczej, *GSP* 2000, Nr 7, s. 625.

⁶⁰ *A. Pakuła*, Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego, [w:] *Administracja i prawo administracyjne...*, s. 349.

⁶¹ *J. Zimmermann*, *Prawo administracyjne*, Kraków 2008, s. 319–320.

⁶² *J. Dobkowski*, Struktura interesu publicznego a zasady rozdzielienia odpowiedzialności publicznoprawnej w administracji, [w:] *E. Ura* (red.), *Jednostka, państwo, administracja*. Nowy wymiar, Rzeszów 2004, s. 94.