



Uniwersytet
Wrocławski

Efektywność ekonomiczna
jako cel prywatyzacji zadań
z zakresu administracji świadczącej
Studium prawno-administracyjne

redakcja naukowa

Jolanta Blicharz

Renata Raszewska-Skałecka

**Efektywność ekonomiczna
jako cel prywatyzacji zadań
z zakresu administracji świadczącej**

Studium prawno-administracyjne

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie**

Nr 167

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/121121>
DOI: 10.34616/23.20.053

**Efektywność ekonomiczna
jako cel prywatyzacji zadań
z zakresu administracji świadczącej
Studium prawno-administracyjne**

redakcja naukowa

Jolanta Blicharz

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: [0000-0002-4581-8629](https://orcid.org/0000-0002-4581-8629)

Renata Raszevska-Skałeczka

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: [0000-0001-7467-5703](https://orcid.org/0000-0001-7467-5703)

Wrocław 2020

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Ewa Gałyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzenci: *dr hab. Jarosław Marusiak, prof. AWF Wrocław;*

dr hab. Aleksandra Monarcha-Matlak, prof. US

**© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu
Wrocławskiego**

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszką eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66601-16-1 (druk)

ISBN 978-83-66601-17-8 (online)

Spis treści

Wstęp	9
Renata Raszevska-Skalecka	
W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych	11
Jolanta Blicharz	
Rola państwa w realizacji bezpieczeństwa socjalnego	41
Jolanta Behr	
Prywatyzacja usług gminnych	53
Dominika Cendrowicz	
Prywatyzacja form wykonywania zadań publicznych w sferze pomocy społecznej. Uwagi na tle funkcjonowania niepublicz- nych domów pomocy społecznej	73
Karolina Kulińska	
Prywatyzacja zadań administracji publicznej w zakresie pomocy osobom niesłyszącym	93
Justyna Mielczarek-Mikołajów	
Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie publicznego transportu miejskiego – zagadnienia wybrane	115
Maciej Błażewski	
Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jako przejaw prywatyzacji wykonywania usług publicznych	129
Bibliografia	139

Wstęp

Przedstawione w książce wybrane problemy prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej, jak również próba odpowiedzi na zadane w tym tomie pytania, nie mogą być oczywiście pełne i wyczerpujące.

Pomimo poważnego zróżnicowania opinii w licznych dyskusjach co do konieczności przeprowadzania prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej, poszczególni autorzy starają się zawrzeć w nich zagadnienia, które mogłyby zaspokoić oczekiwania czytelnicze w obrębie badań nauk prawnych.

Współczesne przemiany, które rodzą pewne kontrowersje w odniesieniu do transformacji podporządkowanej wolnemu rynkowi i przede wszystkim, a nawet wyłącznie efektywności ekonomicznej, której nadrzędnym celem jest zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego, nasuwają pytanie: w jakim kierunku zmierzają te zmiany i jaki jest ich wpływ na człowieka i jego potrzeby? W tym punkcie tkwi przewrót w spojrzeniu na relację państwo – jednostka. Wskazanie na specyfikę administracji świadczącej wynika stąd właśnie, że ma ona „dwa oblicza: z jednej strony, to piecza okazywana poszczególnemu człowiekowi, z drugiej strony, świadczenie na rzecz całej społeczności”¹. Konstatacja ta prowadzić więc może do wniosku, że rola państwa obejmuje nie tylko zaopatrywanie ludności w dobra i usługi o istotnym znaczeniu dla

¹ I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 45.

egzystencji, ale także minimalizowanie poczucia zagrożenia i stanów niepewności ekonomiczno-społecznej w sytuacji trudnego położenia jednostek.

Zaprezentowane w tym zbiorze teksty poszczególnych autorów mają w pierwszej kolejności pomóc studentom studiów prawniczych, administracyjnych i ekonomicznych w zrozumieniu systemowego ujęcia administracji publicznej i jej uwarunkowań oraz sposobów wykonywania zadań publicznych i funkcji świadczenia usług publicznych.

Redaktorzy tomu składają wszystkim autorom tekstów serdeczne podziękowanie za wyrażenie zgody na ich opublikowanie w niniejszym tomie. Wyrazy wdzięczności i podziękowania pragniemy złożyć pani prof. Aleksandrze Monarsze-Matlak i panu prof. Jarosławowi Marusiakowi za trud włożony w przygotowanie recenzji wydawniczych. Podziękowania przekazujemy też pani mgr Aleksandrze Dorywale i pani dr Magdalenie Wojcieszak za wnikliwą i troskliwą pieczę nad techniczną stroną przygotowania książki do druku.

Redaktorzy

W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych

Tytułem wstępu

Wypada rozpocząć od przypomnienia wypowiedzi Tadeusza Kuty, że **człowiek jest dziś ze wszech miar poddany administracji publicznej, a zwłaszcza administracji świadczącej**¹. Jest ona organizatorem zaspokajania potrzeb społeczeństwa w sferze oświaty, szkolnictwa wyższego, kultury, ochrony zdrowia, pomocy społecznej *etc.* Działania administracji publicznej w tych obszarach zaliczane są do administracji świadczącej w ramach realizowania przez państwo jego obowiązków wobec obywateli². Doniosłą przestrzenią społeczną administracji świadczącej, o której

¹ T. Kuta, *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, AUW No 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II, s. 107; *idem*, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 8-9. W literaturze w zakresie administracji świadczącej zob. m.in.: *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985; J. Poślusznny, *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego). Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów-Przemyśl 2004; *idem*, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1, s. 55-67; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administrację świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.

² E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna...*, s. 21-26; por. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 32 i n.; zob. też tego autora,

mowa poniżej, pozostaje sfera oświaty, szerzej edukacji³. Spojrzenie na administrację świadczącą jako narzędzie badawcze w zakresie oświaty i nauki pokazuje przekształcenia odzwierciedlające dynamikę rozwoju zadań publicznych o charakterze edukacyjnym oraz wielość podmiotów administrujących w kontekście odpowiedzialności państwa za realizację zadań publicznych. Mając na uwadze zaspokajanie potrzeb edukacyjnych na różnych szczeblach edukacji, rozumie się oświatę i szkolnictwo wyższe jako zadanie publiczne i zarazem odpowiedzialność państwa w zakresie zadań edukacyjnych⁴. Realizacja zadań państwa w zakresie oświaty i nauki stanowi instytucjonalną podstawę podmiotowego prawa do nauki⁵. Podmiotowym prawem konstytucyjnym jest powszechny i równy dostęp do wykształcenia jako konieczny element prawa do nauki (art. 70 ust. 4 Konstytucji RP). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r. o sygn. U 5/06 podkreślił, że powszechność i równość kształcenia musi być rozumiana jako równość szans. Gwarancja realizacji zadań publicznych o charakterze edukacyjnym ma swoje źródło bezpośrednio w Konstytucji RP. To w niej określone są podstawy państwowego systemu edukacji i nauki, a obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4)⁶.

Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. IV, red. T. Rabska, Wrocław 1980, s. 111-196.

³ R. Raszevska-Skałeczka, *Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013, s. 238-260.

⁴ Zob. D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013; R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność państwa za realizację zadania w zakresie szkolnictwa wyższego – perspektywa historyczna i współczesna*, AUW No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1, s. 149-159.

⁵ Zob. art. 70 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁶ J. Połuszny, *Szkolnictwo wyższe jako konstytucyjne zadanie państwa i jego administracji*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, red. Z. Niewiadomski, Przemysł 2000, s. 459-472.

Specyfika administracji świadczącej w nauce prawa „ma dwa oblicza: z jednej strony, to piecza okazywana poszczególnemu człowiekowi, z drugiej strony, świadczenie na rzecz całej społeczności”⁷. Administracja publiczna wciąż ewoluuje. Pytanie, jakie się pojawia, to w jakim kierunku zmierzają te zmiany i jaki jest ich wpływ na człowieka i jego potrzeby. W relacjach pomiędzy państwem i jego administracją a obywatelami zauważalna jest bowiem od dłuższego czasu dysharmonia, która objawia się zwłaszcza w niezadowoleniu społecznym z działalności administracji świadczącej⁸. Aktualna sytuacja administracji świadczącej nie wydaje się być jednak przypadkowa, jest ona „rezultatem wielu procesów społecznych, politycznych i gospodarczych występujących od drugiej połowy XIX wieku”⁹. Powstaje pytanie, z jakimi poważnymi niedomaganiem zmagają się współczesna administracja świadcząca, widocznymi zwłaszcza na gruncie prawnym i społecznym w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych? Celem rozważań jest spojrzenie nie tylko na systemowe ujęcie administracji publicznej i jej uwarunkowania, ale też na sposoby wykonywania zadań publicznych i funkcję świadczenia usług publicznych. Powstaje zatem pytanie, jaka jest rola i znaczenie współczesnej administracji świadczącej w państwie prawa, działającej w warunkach społecznej gospodarki rynkowej.

Dodajmy w tym miejscu, że administracja świadcząca swoje zadania wykonuje w zasadzie w dwóch podstawowych formach organizacyjno-prawnych, tj. przedsiębiorstwa i zakładu administracyjnego¹⁰. Zauważmy też, że to powszechnie krytykowana efektywność podmiotów publicznych

⁷ I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 45.

⁸ J. Posłuszny, *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Posłuszny, Przemysł-Rzeszów 2003, s. 296.

⁹ *Ibidem*, s. 297.

¹⁰ Szerzej piszę na ten temat: R. Raszewska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007; *eadem*, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.

(państwowych i samorządowych) w sferze administracji świadczącej do-prowadziła do włączenia podmiotów niepublicznych w wykonywanie zadań publicznych¹¹, o czym mowa w całym opracowaniu. Na marginesie uwag należy jedynie zaznaczyć, że zjawisko prawne „powierzania zadań publicznych podmiotom niepublicznym” pozwala na odciążenie administracji świadczącej od nadmiaru obowiązków związanych z wykonywaniem zadań publicznych. Słusznie zauważa J. Posłuszny, że: „To państwo w różnych formach decyduje o powierzaniu zadań podmiotom niepublicznym i także państwo decyduje o cofnięciu owego powierzenia. Następuje w ten sposób poszerzenie kręgu podmiotów wykonujących zadania publiczne i wyzwalanie konkurencyjności, która ze swej natury wymusza lepszą jakość i niższe koszty świadczenia usług. [...] owa konkurencyjność obejmuje zarówno podmioty państwowe, jak i niepubliczne w wykonywaniu tego samego zadania”¹². Biorąc pod uwagę, że państwo ponosi odpowiedzialność za wykonywanie zadań publicznych, podmioty niepubliczne mogą je wykonywać jedynie na podstawie powierzenia, czyli upoważnień występujących w różnych formach prawnych (np. zezwoleń, pozwoleń, umów) wydawanych przez odpowiednie organy publiczne, tak np. powierzenie przez gminy prowadzenia szkół samorządowych podmiotom prywatnym¹³. Powierzenie podmiotom zewnętrznym prowadzenia szkół samorządowych jest przykładem, jak pisze D. Sześciło, „funkcjonalnej prywatyzacji zadań publicznych rozumianej jako włączanie podmiotów do procesów wykonywania zadań publicznych. Jest to także forma prywatyzacji w sensie prawnym”¹⁴, co obejmuje „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego”¹⁵. W tym przypadku, według

¹¹ J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 313.

¹² *Ibidem*, s. 318.

¹³ *Ibidem*, s. 320; por. D. Sześciło, *O wątpliwościach wokół powierzenia prowadzenia szkół samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3, s. 5-13.

¹⁴ D. Sześciło, *O wątpliwościach...*, s. 8.

¹⁵ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1992, s. 25.

D. Sześciły, na podstawie szczególnego typu umowy cywilnoprawnej bezpośrednie wykonywanie zadania publicznego przejmują podmiot prywatny (osoba fizyczna lub osoba prawna)¹⁶.

Administracja publiczna jest zjawiskiem społecznym¹⁷ i wielowymiarowym, ulegającym zmianie w czasie i w przestrzeni publicznej, będąca pod wpływem szeregu zróżnicowanych uwarunkowań i czynników¹⁸. To powoduje, że nieustannie ewoluuje, ulega przeobrażeniom i przekształceniom, nie jest zjawiskiem statycznym tak pod względem zadań, które realizuje, podmiotów, które realizują zadania państwa, jak i pod względem funkcji, które wypełnia. Wpływ na to mają przede wszystkim zmienne otoczenie i uwarunkowania, w jakich przychodzi administracji publicznej wypełniać swe funkcje i zadania¹⁹. Ponadto jest argumentacja J. Bocia: „zmieniają się cele administracji, jej zadania, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma tu nic trwałego z wyjątkiem niej

¹⁶ D. Sześciły, *O wątpliwościach...*, s. 8.

¹⁷ Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 77-89; M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 117; por. A. Pakuła, *Administracja publiczna jako zjawisko społeczne. Kwestie wybrane z pogranicza nauki administracji i socjologii*, [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Lublin 2010, s. 529-539; *idem*, *Zasada racjonalności w zjawisku administracji publicznej w kontekście tzw. prywatyzacji zadań publicznych*, A UW No 3798, „Prawo” 2017, t. CCCXXIII, s. 77-81; *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 28; J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, A UW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, s. 79 i n.

¹⁸ P.J. Suwaj, *Administracja publiczna, służba publiczna, sektor publiczny i nauka administracji: istota i pojęcia*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 31; por. *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszevska-Skałeczka, Wrocław 2015.

¹⁹ Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 3-4; R. Kusiak-Winter, *Kilka uwag na temat związków państwa, prawa i administracji*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 251-257.

samej”²⁰. Jej przeobrażenia, różnorodne sfery jej aktywności i zróżnicowanie struktury współczesnej administracji publicznej stawiają przed nią nieustannie nowe zadania i cele, zmuszają do zmian instytucjonalnych i organizacyjnych, poszukiwania nowych form działania, jak i powodują powstawanie nowych funkcji²¹. Nieustanna modernizacja i ewolucja administracji publicznej oraz rozrost zadań publicznych powodują, że państwo bywa nazywane też mianem „państwa administracyjnego”²². Przekształcenia w strukturach organizacyjnych administracji publicznej, rozwój współczesnych obszarów działania, pojawianie się coraz to nowszych form i metod działania powoduje potrzebę jej postrzegania w ujęciu dynamicznym i interdyscyplinarnym²³. Wpływ na istotę jej działania

²⁰ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, AUW No 827, „Prawo” 1985, t. CXXXVIII, s. 5.

²¹ Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, s. 11; por. P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 15; A. Błaś, *Przeobrażenia administracji publicznej we współczesnym demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 31 i n. Zdaniem A. Błasia, „Zasadniczym impulsem dla przeobrażeń współczesnego państwa i jego administracji są liberalne doktryny ekonomiczne, upowszechniające się z coraz większą siłą zasady wolnego rynku oraz postępujący proces globalizacji rynków, finansów, technologii, istniejących modeli kultury, modeli konsumpcji, postępująca unifikacja i umiędzynarodowienie instytucji ustrojowo-prawnych, w tym standardów administracji publicznej” (*ibidem*, s. 31).

²² E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 82; zob. też: Z. Czarnik, J. Pośluszny, *Zakład publiczny*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 430; J. Supernat, *Państwo administracyjne*, AUW No 3978, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX/1, s. 575-585.

²³ A. Panasiuk, *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, „Problemy Prawa i Administracji” 2012, nr 1-2, s. 106; zob. na temat trudności w określeniu administracji publicznej, jej współczesnych uwarunkowaniach i przekształceniach oraz wyzwaniach, nowych funkcjach, piszą m.in.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 27 i n.; I. Lipowicz, *Istota administracji...*, s. 27-30; Z. Niewiadomski, *Pojęcie...*, s. 4 i n.; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 19-20; J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 12; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 128; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 191. Na temat ujęcia menedżerskiego administracji i definicji administracji „menedżerskich”, eksponujących znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności, pisze m.in. J. Supernat,

wywiera zwłaszcza otoczenie zewnętrzne, zmuszając ją do ciągłego uczenia się funkcjonowania w środowisku globalnym, wymagając od niej dobrego przygotowania organizacyjnego i szybkiej reakcji na zachodzące przemiany w państwie²⁴.

1. Przykład zdalnego nauczania wyzwaniem i sposobem wykonywania zadań oświatowych w administracji świadczącej

Proces zmieniającej się obecnie szkoły i polskiego systemu edukacji widoczny jest na tle zmian zachodzących najpierw w globalnym otoczeniu, tj. przez globalny dostęp do wiedzy uczniów, globalny dostęp do rynku pracy dla absolwentów szkoły, globalny kontekst zarządzania szkołą, globalne edukacyjne trendy rynkowe²⁵, wartość rynkową wiedzy²⁶

Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. Uwagi wstępne, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 469 i n.; por. też B. Kudrycka, *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 405.

²⁴ Zob. A. Panasiuk, *op. cit.*, s. 105-113; por. *Otoczenie administracji publicznej*, red. J. Korczak, AUW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI.

²⁵ J. Fazlagić, *Marketing szkoły*, Warszawa 2011, s. 13 i n. Autor zauważa, że „globalizacja” stała się synonimem „nowoczesności”, jest faktem, a nie wyborem ideologicznym. Szerzej zob. H. Hall, *Marketing w szkolnictwie*, Warszawa 2007; *Szkola w zmianie. Zarządzanie i komunikacja w sytuacjach szkolnych*, red. W.J. Maliszewski, I. Nowosad, R. Uździejki, Toruń 2009; I. Bednarska-Wnuk, *Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska*, Warszawa 2010; R. Otręba, *Sukces i autonomia w zarządzaniu organizacją szkolną*, Warszawa 2012; K. Leja, *Zarządzanie uczelnią. Koncepcje i współczesne wyzwania*, Warszawa 2013; *Edukacja i gospodarka w kontekście procesów globalizacji*, red. W. Kojs, E. Rostańska, K. Wójcik, Kraków 2014; *Zarządzanie szkołą wyższą*, red. J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus, Wrocław 2014; T. Maliszewski, *Jak wykreować sukces uczelni. Budowanie przewagi konkurencyjnej na rynku edukacyjnym*, Warszawa 2015; K. Peszko, *Konsument na rynku usług edukacyjnych*, [w:] *Konsument na rynku usług*, red. G. Rosa, Warszawa 2015, s. 181-197.

²⁶ R. Lenart, *Zarządzanie wiedzą w tworzeniu konkurencyjności szkoły*, Warszawa 2014, s. 44. Wiedza stanowi „źródło przewagi konkurencyjnej, jest czynnikiem wartości rynkowej. [...] Znaczenie wiedzy dla organizacji nie wynika z faktu jej posiadania, lecz umiejętności

czy konkurencyjność usług edukacyjnych²⁷. Do szkoły i edukacji w różnych jej wymiarach i na różne sposoby wkraczają postęp naukowo-techniczny i zróżnicowane technologie informacyjno-komunikacyjne w procesie uczenia się, co ma wskazywać na przechodzenie od społeczeństwa uprzemysłowionego do społeczeństwa informacyjnego, opartego na informacji i wiedzy²⁸. Dynamika zmian w kontekście rozwoju współczesnego społeczeństwa wskazuje, że wykształcenie i kompetencje ludzi mają rosnące znaczenie dla cywilizacji informacyjnej i tworzonych społeczeństw opartych na wiedzy²⁹. W społeczeństwie wiedzy i globalizacji rynek edukacji staje się jednym z najszybciej rozwijających się rynków XXI wieku. Rośnie świadomość indywidualna i społeczna wartości nauki i edukacji³⁰. W dyskursie socjologii edukacji zauważa się, że „Edukacja, silnie uzależniona od kontekstu społecznego, potrzeb gospodarczych, dominującej kultury, musi uwzględniać procesy globalizacyjne, a jednocześnie w dużej mierze w sposób nawet niezamierzony im ulega. Wszak wszystkie osoby uczestniczące w procesach edukacyjnych [...] ludzie

jej zastosowania. Organizacje, które potrafią określić wartość wiedzy posiadanej, lokalizować źródła wiedzy, przetrwają w dynamicznym i konkurencyjnym otoczeniu. Wiedza ma wartość wówczas, gdy jest stale aktualizowana i odnawiana”, s. 44.

²⁷ „Rynek usług edukacyjnych staje się coraz bardziej konkurencyjny na wszystkich poziomach edukacji, niezależnie od jej formy prawnej czy lokalizacji. Konkurują zarówno szkoły, uczelnie, jak i na przykład na uczelniach poszczególne wydziały. Sytuacja nakłada na każdy poziom edukacji konieczność badania zmian zachodzących na rynku, ale przede wszystkim potrzeb i zachowań potencjalnych konsumentów usługi edukacyjnej. Wiedza na ten temat usprawnia procesy rekrutacji i pozwala zachować stały bądź rosnący udział potencjalnych zainteresowanych ofertą”, K. Peszko, *op. cit.*, s. 189; zob. R. Lenart, *op. cit.*, s. 9 i n.: „konkurencyjność jest wielowymiarową cechą, która wynika z wewnętrznej charakterystyki szkoły. [...] związana z umiejętnością przystosowania do zmian zachodzących w otoczeniu. Konkurencyjność zapewnia długotrwały rozwój oraz budowanie i wzmocnienie wartości rynkowej szkoły. Takim źródłem budowania konkurencyjności może być inwestowanie w unikatowy zasób, jakim jest wiedza”, s. 9.

²⁸ Zob. J. Kordziński, *Zarządzanie rozwojem szkoły*, Warszawa 2012, s. 89 n.; K. Borawska-Kalbarczyk, *O zarządzaniu z perspektywy ucznia – od kompetencji informacyjnych ku tworzeniu wiedzy w szkole*, [w:] *Szkola w zmianie...*, s. 56-66.

²⁹ K. Borawska-Kalbarczyk, *op. cit.*, s. 56-57.

³⁰ M. Sulmicka, *Perspektywy rynku edukacji*, „e-mentor” 2004, nr 1, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/3/id/30> [dostęp: 22.03.2017].

stanowiący otoczenie społeczne biorą udział w realnym życiu i na co dzień stykają się z faktami i zjawiskami, które niesie globalizacja. Wpływa to na treści kształcenia. [...] Konieczne staje się opanowanie nowych środków komunikacji, gdyż internet i inne nowoczesne media zaczynają odgrywać nie mniejszą rolę informacyjną i kulturową niż ta, którą już dawno temu uzyskała książka”³¹.

Takim przykładem nowych wyzwań międzynarodowych i społecznych wobec administracji publicznej w ujęciu globalnym jest sytuacja epidemiologiczna państw zmagających się z koronawirusem COVID-19. Globalna pandemia wymusiła przeobrażenia i zmiany w różnych sferach działania administracji publicznej, wpływając na zmiany dotychczasowych sposobów wykonywania zadań publicznych. Przykładem są zadania wykonywane w dziedzinie edukacji publicznej w zakresie zdalnego nauczania uczestników edukacji realizujących obowiązki edukacyjne obowiązujące w systemie oświaty, ale i zdalnego nauczania w szkołach wyższych przy pomocy dostępnych narzędzi informatycznych i nowych sposobów administracyjno-prawnych służących wykonywaniu zadań w sferze działania administracji elektronicznej. Nastąpiła czasowa zmiana dotychczasowego tradycyjnego sposobu wykonywania zadań oświatowych i świadczenia usług edukacyjnych w szkołach i placówkach oświatowo-wychowawczych na rzecz świadczenia ich drogą elektroniczną (zdalne lekcje, zdalne egzaminy i zaliczenia, zdalna rekrutacja do szkół, zdalna edukacja społeczna uczestników edukacji)³². W okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 to dyrektor jednostki systemu

³¹ M.J. Szymański, *Socjologia edukacji. Zarys problematyki*, Kraków 2013, s. 167.

³² Zob. Szczególne rozwiązania w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 określone w drodze rozporządzenia MEN z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 493).

oświaty odpowiada za organizację realizacji zadań tej jednostki, które może realizować z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 30 b ustawy Prawo oświatowe³³. Obowiązki dyrektora jednostki systemu oświaty w zakresie organizacji realizacji zadań z wykorzystaniem nauczania zdalnego i innych sposobów nauczania określone zostały w drodze rozporządzenia MEN z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz. U. poz. 493). Dodać należy, że zgodnie z § 2 niniejszego rozporządzenia MEN: „Zajęcia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość mogą być realizowane w szczególności: 1) z wykorzystaniem: a) materiałów i funkcjonalności Zintegrowanej Platformy Edukacyjnej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania pod adresem www.epodreczniki.pl, b) materiałów dostępnych na stronach internetowych urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, stronach internetowych jednostek podległych temu ministrowi lub przez niego nadzorowanych, w tym na stronach internetowych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej i okręgowych komisji egzaminacyjnych, c) materiałów prezentowanych w programach publicznej telewizji i radiofonii, d) innych niż wymienione w lit. a-c materiałów wskazanych przez nauczyciela; 2) przez podejmowanie przez ucznia aktywności określonych przez nauczyciela, potwierdzających zapoznanie się ze wskazanym materiałem i dających podstawę do oceny pracy ucznia; 3) z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej zapewniających wymianę informacji między nauczycielem, uczniem lub rodzicem; 4) przez informowanie rodziców o dostępnych materiałach i możliwych formach ich realizacji przez dziecko lub ucznia w domu – w przypadku dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, edukacją wczesnoszkolną, wczesnym wspomaganie rozwoju,

³³ T. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 910.

zajęciami rewalidacyjno-wychowawczymi oraz uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym lub z niepełnosprawnościami sprzężonymi”. Nie ulega wątpliwości, że aktualny stan epidemii obowiązujący w kraju stał się przyczyną ustalenia zasad zdalnego nauczania i priorytetem w polityce oświatowej państwa w najbliższym czasie w zakresie wykorzystywania w procesach edukacyjnych narzędzi i zasobów cyfrowych oraz metod kształcenia na odległość, w tym bezpieczne i efektywne korzystanie z technologii cyfrowych³⁴.

Podkreślić należy, że na podstawie art. 30b i art. 30c u.p.o. w przypadkach uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu dzieci i młodzieży minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w drodze rozporządzenia, może czasowo ograniczyć lub czasowo zawiesić funkcjonowanie jednostek systemu oświaty, a ponadto może wyłączyć stosowanie niektórych przepisów oraz może wprowadzić w tym zakresie odrębne unormowania, tak aby zapewnić prawidłową realizację celów i zadań tych jednostek. W czasie ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, od dnia 25 marca 2020 r. obowiązuje rozporządzenie MEN z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Z jednej strony przepisy dają dyrektorom i nauczycielom swobodę w realizacji zadań szkoły i placówki, z drugiej zaś nakładają na nich odpowiedzialność za należyte wywiązywanie się z nich w czasie stanu epidemii według rozwiązań przyjętych w poszczególnych jednostkach oświatowych³⁵.

³⁴ Zob. *Podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2020/2021*, <https://www.gov.pl/web/edukacja/kierunki-polityki-oswiatowej> [dostęp: 17.07.2020]; J. Lesińska, *Zdalne nauczanie w szkołach i placówkach w dobie koronawirusa*, LEX/el. 2020.

³⁵ J. Lesińska, *Zdalne nauczanie...*

Sytuacja epidemiologiczna zmusiła podmioty administrujące do zmiany świadczenia usług edukacyjnych drogą elektroniczną, co również ma wpływ na pojawiające się nowe wyzwania i oczekiwania społeczne względem tej formy świadczenia usług publicznych. Powstaje pytanie nie tylko o dostęp uczestników edukacji do usług zdalnego nauczania, o jakość świadczonych usług edukacyjnych online, ale przede wszystkim o umiejętności cyfrowe nauczających i uczących się oraz koszty związane z tą formą świadczenia usług. Pytania kierowane są zarówno do państwa i jego administracji publicznej, ale i do szkoły (dyrektorów szkół, nauczycieli). Zróżnicowane koszty ponoszone są bowiem przez państwo i jego administrację, ale, jak się okazuje, w praktyce ponoszą je bezpośrednio korzystający z tej formy nauczania uczestnicy edukacji – dyrektorzy szkół, nauczyciele i uczniowie, rodzice: m.in. zakup komputera, sprzętu do nauki zdalnej, drukarki, tonera, tuszu, tabletu, kamery, mikrofonu czy papieru, zakup licencjonowanego oprogramowania celem zwiększonych możliwości dostępu do świadczonych usług edukacyjnych, warsztaty i szkolenie indywidualne w zakresie obsługi platform e-learningu i narzędzi informatycznych, ponoszone koszty Internetu i energii elektrycznej, wydłużony czas pracy zdalnej uczących się i nauczających z użyciem monitora komputera *etc.* Nowym wyzwaniem towarzyszącym zjawisku epidemiologicznemu podczas pandemii COVID-19 są społeczne ograniczenia korzystania z zasobów i dóbr kultury oraz infrastruktury społecznej mające bezpośredni wpływ na zaspokojenie elementarnych potrzeb społecznych i indywidualnych człowieka oraz odpowiedzialność państwa i jego administracji publicznej w zakresie zapewnienia ciągłości zadań w ich realizowaniu. Wreszcie powstaje pytanie o wpływ zdalnej edukacji – zdalnego nauczania na dobro ucznia/wychowanka odbiorcy usług w różnym wieku, spełniającego obowiązki edukacyjne względem odpowiedniego poziomu i szczebla edukacji szkolnej. Jaki jawi się obraz dzisiejszej szkoły nauczającej zdalnie? Może jest to szkoła nie ucząca, a szkoła zlecająca przedmiotowe zadania do wykonania i oceniająca, bo

musi być widoczny efekt realizowanej ministerialnej podstawy programowej i efekt pracy szkoły? Może należałoby się zastanowić, czy odbiorca tych zdalnych usług ma wystarczającą wiedzę i umiejętności cyfrowe oraz odpowiednie narzędzia technologiczne i informatyczne służące do tej formy edukacji. Powstaje pytanie, czy w ogóle jest możliwe do pogodzenia w państwie prawa – dobro administracji i dobro człowieka jako odbiorcy, któremu administracja publiczna z założenia powinna służyć w zaspokajaniu jego elementarnych potrzeb, w tym świadczenia usług edukacyjnych? Wreszcie czy brane są pod uwagę metody i techniki socjologiczne, badania sondażowe, w których rodzice dzieci nauczanych w systemie oświaty wyrażają niezadowolenie społeczne z tytułu świadczenia usług edukacyjnych zdalnie, argumentując swoją sytuację bytowo-materialną trudnościami technologicznymi i brakiem komputerów, brakiem lub ograniczonym dostępem do Internetu, brakiem umiejętności cyfrowych, zwracając uwagę na warunki lokalowe w przypadku więcej niż jednego dziecka spełniającego obowiązki edukacyjne, trudności dzieci z samodzielną nauką, niemożność pogodzenia nauki zdalnej z pracą zawodową w formie zdalnej rodziców i obowiązkami domowymi, ograniczeniem kontaktu dziecka z rówieśnikami, a na końcu pojawia się zmęczenie i zmęczenie wielogodzinnym przebywaniem przy komputerze w warunkach domowego pobytu z tytułu zdalnych lekcji i ograniczonego przemieszczania się poza domem. Pojawiają się tu również czynniki mające bezpośredni wpływ na rozwój psychologiczny i fizyczny człowieka i jego potrzeby. Ważną rolę pełnią też względy społeczne i psychologiczne, które w rozwoju człowieka odgrywają zasadnicze znaczenie. Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, w tym zwłaszcza te społeczne, mamy do czynienia z działaniem administracji świadczącej, gdzie oświata powinna być „wspólnym dobrem całego społeczeństwa”, a może przy aktualnych realiach wykonywania zadań oświatowych jest raczej administracją władczą, nakazującą, oceniającą i karzącą (zlecanie zdalnych zadań domowych i ich ocena, zdalne wypełnianie obowiązkowych

testów i kart pracy sprawdzających wiedzę ucznia, zdalne potwierdzanie przez rodzica obecności ucznia realizującego nauczanie zdalne w domu, zdalne logowanie się do e-dziennika i na padlety edukacyjne, korzystając z e-podręczników, rozliczanie nauczycieli z pracy zdalnej z uczniem i realizowania przez nich przedmiotowych podstaw programowych)? Jest to przykład jednego z wielu aktualnych wyzwań edukacyjnych i oczekiwań społecznych kierowanych wobec administracji świadczącej i wobec jego odbiorcy. Z pewnością zasadniczą rolę w administracji publicznej odgrywają niezastąpione kadry zawodowe i ludzie, którzy organizują procesy edukacyjne w państwie i w szkole. Z raportu Ministra Edukacji Narodowej w zakresie zapewnienia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w okresie epidemii COVID-19 wynika, że „Postępujący proces cyfryzacji poszczególnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego, jak również trudna do przewidzenia sytuacja epidemiologiczna, wskazują na konieczność kontynuowania działań na rzecz rozwijania kompetencji cyfrowych kadry zarządzającej, nauczycieli i uczniów. Ważne jest również położenie większego nacisku na cyfryzację całego procesu kształcenia. Analiza zebranych informacji pozwala planować dalsze działania, które obejmują w szczególności:

- 1) rozwijanie kompetencji cyfrowych i informatycznych nauczycieli i uczniów;
- 2) rozwój Zintegrowanej Platformy Edukacyjnej www.epodreczniki.pl;
- 3) poszerzanie bazy publicznych, powszechnie dostępnych i sprawdzonych e-zasobów i narzędzi edukacyjnych;
- 4) wspieranie organów prowadzących w doposażaniu szkół w sprzęt niezbędny do realizacji procesu kształcenia”³⁶.

W demokratycznym państwie prawnym, ujmując administrację publiczną w kategorii zjawiska administracji publicznej, postrzegamy ją jako zjawisko społeczne i działania społeczne, których treścią jest

³⁶ Raport Ministra Edukacji Narodowej, *Zapewnienie funkcjonowania jednostek systemu oświaty w okresie epidemii COVID-19*, Warszawa 2020, s. 190.

wykonywanie określonych prawem zadań publicznych³⁷. Na gruncie nauk administracyjnych administracja publiczna postrzegana przez Franciszka Longchamps'a zarysowuje się w dwóch płaszczyznach: w jednej płaszczyźnie – zjawiska, poszczególne działania ludzi, w drugiej – porządek pomyślany, układ zdań wyrażających stosunki między tymi działaniami a jakimiś celami³⁸. Administracja publiczna przejmuje na siebie ciężar zaspokajania różnych potrzeb społecznych, w tym oświatowych, oraz odpowiedzialność za poziom ich realizacji. Powstaje pytanie: jaki jest obraz współczesnej administracji publicznej rzeczywistej, która jest zjawiskiem społecznym mającym zaspokajać potrzeby społeczne, administracji publicznej, która ma służyć dobru człowieka i społeczeństwa? Zbadanie i opisanie rzeczywistej administracji publicznej nie jest w pełni możliwe, ale pomocne do tego celu są metody nauk administracyjnych, zwłaszcza nauki administracji³⁹, korzystające z różnych metod i technik badawczych innych dyscyplin naukowych, w tym właśnie metod i narzędzi socjologicznych, które warunkują społeczne podejście i poszanowanie praw i potrzeb człowieka. Powstaje pytanie, czy współczesna administracja, która ugina się pod ciężarem zadań publicznych, bierze je pod uwagę w sytuacji zdalnego nauczania? Na marginesie uwag zauważmy, że badania administracji publicznej wynikają ze złożonej jej struktury i funkcjonowania, rozległego przedmiotu działania, ale i zróżnicowanego katalogu podmiotów administrujących. W badaniach administracji publicznej wykorzystuje się dorobek innych nauk prawnych oraz nauk ekonomicznych, nauk o zarządzaniu i społecznych. Z pewnością badania te powinny mieć przełożenie na zmiany i usprawnienia dotychczasowego jej funkcjonowania i działania.

³⁷ A. Pakuła, *Zasada...*, s. 80; por. F. Longchamps, *op. cit.*, s. 74-90; M. Stefaniuk, *op. cit.*

³⁸ F. Longchamps, *op. cit.*, s. 73.

³⁹ Zob. S. Wrzosek, *Związek nauki administracji z innymi dyscyplinami wiedzy*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra. hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 541-552; szerzej zob. M. Stefaniuk, *op. cit.*

W państwie prawa rolą administracji publicznej jest wykonywanie prawa, a ściślej – określonych prawnie zadań publicznych będących prawnymi obowiązkami, za realizację których administracja publiczna jest odpowiedzialna⁴⁰. Przejęcie odpowiedzialności państwa za realizację zadań oświatowych wynika z jego publicznego charakteru⁴¹, co statuuje art. 70 Konstytucji RP. Podkreślny, że każde zadanie publiczne służy realizacji dobra wspólnego, będącego determinantą zasadniczych celów i funkcji państwa⁴². Obowiązkiem władz publicznych, co wynika z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, jest zapewnienie powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Wpływ na sposób postrzegania oświaty jako zadania publicznego⁴³ ma uznanie jej za dobro wspólne⁴⁴ całego społeczeństwa. Owo dobro wspólne „nie może się oddalać ani nie może być oddalane od obywatela, dla którego potrzeb ostatecznie jest pomyślane. Dobro wspólne ma służyć niewątpliwie dobru jednostki, jego tworzeniu, poszerzaniu i pogłębianiu [...]”⁴⁵. Zdaniem J. Bocia „określone dobro wspólne nie musi dotyczyć wszystkich obywateli, ale też nie może być dzielone i nie może

⁴⁰ A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka...*, s. 40-45; *idem*, *Zadania administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka...*, s. 137.

⁴¹ R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność...*, s. 155; „[...] jego publiczny i niezbywalny charakter wskazuje na państwo jako ostateczną instancję decyzyjną”, *ibidem*, s. 159.

⁴² *Ibidem*, s. 155. Por. M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 99.

⁴³ D. Kurzyna-Chmiel, *op. cit.*, s. 16: „Szczególny wpływ na ustalenie zakresu pojęcia i sposobu realizacji oświatowych zadań publicznych ma kreowana w danym okresie polityka oświatowa państwa i zmieniający się interes publiczny”.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 26.

⁴⁵ J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 152-153. Zdaniem Autora: „W ujęciu funkcjonalnym dobro wspólne może występować w trzech podstawowych ujęciach. Po pierwsze, jako idea, która albo wyznacza, albo też kształtuje treść przyszłych zachowań, albo potwierdza zgodność zachowań dotychczasowych z nią samą. Po drugie, dobro wspólne występuje jako motywacja podejmowania określonych działań; w przypadku państwa – działań publicznych, a w przypadku obywateli – działań prywatnych o znaczeniu publicznym. [...] w trzecim ujęciu, dobro wspólne ma znaczenie nakazu

działać wybiórczo. W takim położeniu znajduje się każde dobro, które jest wyodrębnione, nazywane i ma możliwość społecznego odniesienia⁴⁶. Przykładem takiego wyodrębnienia, nazwania i społecznego odniesienia jest oświata, która ma cechę dobra w znaczeniu indywidualnym i jednocześnie cechę wspólności, opartą na podstawowych i uniwersalnych wartościach ujętych w Konstytucji RP i w preambule ustawy Prawo oświatowe. W polskim prawie odpowiedzialność za realizację rocznego przygotowania przedszkolnego oraz obowiązków szkolnego i nauki (obowiązków edukacyjnych) spoczywa na dwóch kategoriach podmiotów, tj. na samym obowiązującym, reprezentowanym przez rodziców lub innych prawnych opiekunów oraz organach administracji publicznej obowiązanych do urzędzenia i prowadzenia systemu szkół publicznych oraz do kontroli w tym zakresie⁴⁷. Niewątpliwie uczniowie oraz ich rodzice, poza przysługującymi im uprawnieniami z tytułu prawa do nauki, mają także ustawowe obowiązki związane z realizacją obowiązków edukacyjnych przez dziecko. W pierwszej kolejności zaznaczymy, że realizacja obowiązków edukacyjnych oznacza prawny przymus ich realizacji.

Zawarte w niniejszym zbiorze przykłady zadań publicznych administracji świadczącej i sposoby ich wykonywania pokazują nie tylko dynamiczny charakter tych zadań, ich podłoże i źródło wielorakich problemów administracji publicznej, ale też złożone prawne formy działania administracji publicznej związane ze sposobami ich wykonywania na co dzień. Przypomnijmy, wykonywanie zadania publicznego w doktrynie ujmowane jest jako „ciągłe dążenie do osiągnięcia celu ujętego w treści

obowiązującego niezależnie od liczby i rodzaju jego beneficjentów a przymuszającego do nadania określonemu działaniu określonych kształtu i treści”, *ibidem*, s. 153.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 153.

⁴⁷ M. Czuba-Wąsowska, K. Mańko, *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 101. Zdaniem autorek „obowiązek szkolny (edukacyjny) jest to związana z realizacją prawa do nauki powinność jednostki do uczestniczenia w procesie edukacyjnym aż do ukończenia 18. roku życia, ukierunkowana na zdobycie określonej wiedzy, potwierdzona państwowymi dokumentami w sposób przewidziany prawem”, *ibidem*, s. 27.

normy prawnej. Działalność prowadzona przez podmioty administracji, polegająca na stałej realizacji zadań na podstawie kompetencji przysługujących tym podmiotom, jest w nauce klasyfikowana w kategoriach poszczególnych funkcji administracji⁴⁸. Wykonując coraz to nowe zadania, administracja świadcząca staje wobec szeregu złożonych problemów społecznych, które wymagają od niej różnorodnych działań podejmowanych dla ich rozwiązania w różnych obszarach życia społecznego, jej aktywności – funkcji i roli w sferze świadczenia usług służących zaspokojeniu potrzeb ludzkich⁴⁹. Stąd też przyjmuje się, że administrację publiczną należy traktować nie tylko jako zjawisko społeczne, lecz także jako organizację społeczną, mając na uwadze jej specyfikę wynikającą z jej pozycji ustrojowej w demokratycznym państwie prawnym⁵⁰.

Co również ważne, zadanie publiczne ma charakter dynamiczny i nie można określić zakresu jego pojęcia raz na zawsze, poza ogólnym sformułowaniem, że jest ono „przejętym przez państwo zaspokajaniem zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”⁵¹. W nauce prawa podnosi się, że „realizację zadania publicznego gwarantuje ustanowienie prawnej odpowiedzialności podmiotu wskazanego normą prawną jako wykonującego określone zadanie. Odpowiedzialność danego podmiotu administracji za realizację zadania świadczy o publicznym charakterze tego zadania. Przedmiot zadania, rodzaj adresata działań podejmowanych w związku

⁴⁸ M. Brzeski, *Zadanie publiczne*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 306; por. J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, AUW No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 114.

⁴⁹ Zob. R. Stasikowski, *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 3, s. 89-115; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*; R. Raszevska-Skałeczka, *Przestrzeń...*, s. 238-260.

⁵⁰ A. Pakuła, *Administracja publiczna...*, s. 538; por. M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 117.

⁵¹ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 165.

z realizacją zadania czy rodzaj podmiotu wykonującego zadanie są także istotnym, jednak dodatkowymi kryteriami decydującymi o publicznym charakterze zadania⁵². Niewątpliwie ustawodawca coraz częściej upoważnia organy administracji publicznej do powierzenia wykonania zadań publicznych podmiotom prywatnym i podmiotom społecznym (organizacjom pozarządowym)⁵³. Stąd też kwestią dyskusyjną w doktrynie pozostaje, jaka powinna być ochrona prawna jednostki korzystającej z usług świadczonych przez te podmioty oraz czy korzystanie z usług publicznych świadczonych przez te podmioty ma jeszcze coś wspólnego z realizacją publicznych praw podmiotowych – korzystanie przez obywatela z publicznych praw podmiotowych w zakresie prawa do nauki – czy też nie. W tym obszarze tematycznym mieści się też pytanie o charakter prawny wykonywanych zadań publicznych i odpowiedzialność z tytułu realizacji zadań administracyjnych przez podmioty spoza systemu administracji. Pewna część działań administracji publicznej, jak zauważa J. Jeżewski, normowana jest prawem cywilnym⁵⁴. Poglądy autora wskazującego na to zjawisko mimo upływu czasu nie tracą na aktualności, zwłaszcza na tle „rozwoju współczesnej administracji, podejmującej dziś rozległe zadania obsługi potrzeb społecznych, wiąże się z rozszerzeniem sfer stosowania prawa administracyjnego i prawa cywilnego”⁵⁵. Irena Lipowicz pisze, że „obszary w sposób niekwestionowany «administracyjnoprawne», takie jak opieka zdrowotna czy podstawowa oświata, stopniowo przechodzą pod rządami prawa cywilnego, w związku z postępującą prywatyzacją. [...] Prywatyzacja licznych i tradycyjnych obszarów pozostających w zainteresowaniu prawa publicznego i publicyzacja tego, co niegdyś

⁵² M. Brzeski, *op. cit.*, s. 306.

⁵³ A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] *Między tradycją...*, s. 45.

⁵⁴ J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, Seria A, Nr 164, Wrocław 1974, s. 7.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 7.

było ściśle prywatne i poddane wyłącznemu działaniu prawa cywilnego, wydaje się trendem stałym, choć nie jesteśmy w stanie przewidzieć jeszcze obecnie wszystkich odległych konsekwencji tego procesu dla samorządu”⁵⁶.

2. O administracji świadczącej i jej przeobrażeniach w wykonywaniu zadań publicznych

W literaturze przedmiotu pojęcie administracji świadczącej pojmowane jest jako pojęcie prawnicze, określenie niejednoznaczne, wyodrębniane z punktu widzenia obszaru wypełniania zadań publicznych i roli, jaką pełni w sferze administracji publicznej⁵⁷. Spełnia tu rolę narzędzia badawczego pozwalającego wyodrębnić ją z całokształtu administracji publicznej ze względu na jej funkcję postrzeganą jako „administracja świadcząca”⁵⁸ i specyfikę działalności administracji polegającej na

⁵⁶ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 118-119.

⁵⁷ Szerzej zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Szkola publiczna...*, s. 25-49.

⁵⁸ Szerokie ujęcie naukowe administracji świadczącej zob. J. Posłuszny, *Ewolucja administracji...*; *idem*, *Istota i cechy administracji świadczącej...*, s. 55; *idem*, *Geneza i rozwój administracji świadczącej*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr hab. L. Żukowskiemu*, red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysł-Rzeszów 2009, s. 288-304. W doktrynie T. Kuta stworzył i używał terminu „administracja usług”, zob. T. Kuta, *Aspekty...*, s. 33; *idem*, *Funkcje...*, s. 12-29; por. R. Raszevska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu...*, s. 14. Ponadto w nauce prawa zauważa się też, że nie można stosować zwrotów „administracja świadcząca” i „administracja usług” wymiennie, zaś pojęcie usługi z ekonomicznego i prawniczego punktu widzenia jest pojęciem wieloznacznym. Nie cała funkcja świadcząca administracji, jak pisze P. Chmielnicki, „jest realizowana za pomocą świadczenia usług. Pozostają inne rodzaje świadczeń, jak rzeczowe i finansowe”. Zdaniem Autora pojęcie „administracja usług” oznacza – co najwyżej – część funkcji administracji, zwanej administracją świadcząca. Jak pisze, „świadczenie usług przez administrację to istotna część funkcji administracji, zwanej administracją świadcząca, polegająca na ciągłym i nieograniczonym w czasie zaspokajaniu potrzeb, za pomocą działalności ludzkiej, której rezultatem jest zaspokojenie potrzeby określonej najczęściej przez indywidualne cechy odbiorcy, przy czym bezpośredni rezultat wykonania usługi nie polega na wytworzeniu dobra materialnego” – P. Chmielnicki, *Zakłady...*, s. 41.

świadczeniu zróżnicowanych usług w zakresie pojawiających się współcześnie nowych wyzwań i oczekiwań społecznych⁵⁹. Należy zaznaczyć, że pojęcie administracji świadczącej nie ma określenia uniwersalnego w literaturze, jest to pojęcie zaczerpnięte z doktryny zachodnoniemieckiej, w nawiązaniu do klasycznej konstrukcji pojęciowej administracji świadczącej stworzonej przez E. Forsthoffa⁶⁰, czy sięgając do konstrukcji pojęciowej usług publicznych (*service public*) francuskiego uczonego A. de Laubadère'a⁶¹. W administracji udzielającej świadczeń w zakresie zaspokajania różnorodnych potrzeb jednostki wskazuje się zwłaszcza na dwa zagadnienia – z jednej strony jest to administracja świadcząca, z drugiej zaś służba publiczna. Administracja świadcząca i służba publiczna to, jak pisze P. Chmielnicki, dwa ujęcia tego samego zjawiska⁶². W nauce polskiej w kontekście zjawiska administracji świadczącej zauważa się też różne podejścia badawcze, w tym pojęcie „administracji usług” T. Kutya⁶³, pojęcie „administracji infrastruktury” I. Lipowicz⁶⁴. J. Szreniawski wprowadził pojęcie „zaspokajanie podstawowych potrzeb w skali masowej”, J. Starościak używa nazwy „działalność opiekuńcza”, J. Langrod pisze o „funkcji usługowo-prestacyjnej”, J. Łętowski mówi o „sferach organizatorskiej działalności”, P. Chmielnicki nawiązuje do „świadczenia usług przez administrację”⁶⁵, czy

⁵⁹ Zob. J. Posłuszny, *Ewolucja administracji...*; *idem*, *O nowej koncepcji...*, s. 297-324; *idem*, *Istota i cechy administracji świadczącej...*, s. 55-67.

⁶⁰ Szerzej piszą: J. Posłuszny, *Ewolucja administracji...*; I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodnoniemieckiej*, [w:] *Regulacja prawna...*, s. 131; P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Warszawa 2005, s. 30-33; *idem*, *Zakłady...*, s. 19-21; R. Stasiński, *Funkcja administracji świadczącej...*, s. 95-98; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, s. 73-87.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² P. Chmielnicki, *Świadczenie...*, s. 32.

⁶³ T. Kuta, *Funkcje...*, s. 15.

⁶⁴ I. Lipowicz, *Istota administracji...*, s. 46-47.

⁶⁵ Świadczenie usług przez administrację to według P. Chmielnickiego „istotna część funkcji administracji, zwanej administracją świadcząca, polegającej na ciągłym i nieograniczonym w czasie zaspokajaniu potrzeb za pomocą działalności ludzkiej, której rezultatem jest zaspokojenie potrzeby określonej najczęściej przez indywidualne cechy odbiorcy, przy

„administracja świadcząca” według J. Posłusznego⁶⁶. Nie ustają też badania w kierunku zmiany nazwy z „administracji świadczącej” na zwrot „administracja opiekuńczo-świadcząca”⁶⁷ czy określenie „administracja świadcząca (opiekuńcza)”⁶⁸. Przyjąć należy, że jest to to samo zjawisko administracji świadczącej⁶⁹.

Pod pojęciem administracji świadczącej w ogólnym znaczeniu rozumie się „te działania podejmowane bezpośrednio przez administrację publiczną (organy administracyjne lub jednostki wyodrębnione organizacyjnie z administracji), które nakierowane są na polepszanie warunków życia ludności, w tym przede wszystkim zaspokojenie potrzeb socjalno-bytowych oraz potrzeb niematerialnych ludności, jak również tworzenie i utrzymywanie w należytych stanie urzędzeń użyteczności publicznej”⁷⁰. To, co ją wyróżnia, to cel jej działania – zapewnienie obywatelowi określonych świadczeń lub innych korzyści⁷¹. Stwierdzenie to rodzi konieczność zwrócenia uwagi na dwie kwestie, które w doktrynie prawa administracyjnego ciągle są aktualne. Pierwsza to w jaki sposób przejawia się tu aktywność administracji, ujmowana jako „działania” lub „działanie” administracji⁷², druga – jakimi prawami dysponują obywatele dążący do zaspokojenia swych potrzeb⁷³.

czym bezpośredni rezultat wykonania usługi nie polega na wytworzeniu dobra materialnego” – m.in. w dziedzinie edukacja publiczna. P. Chmielnicki, *Świadczenie...*, s. 62.

⁶⁶ J. Posłuszny, *Ewolucja administracji...*, s. 71.

⁶⁷ P. Dobosz, *Administracja opiekuńczo-świadcząca w opatrnościowo-eudajmonistycznej wizji porządku demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015, s. 11, jak pisze: „[...] zawiera w sobie znamiona opiekuńczości państwowej”.

⁶⁸ E. Kosieradzka, *Administracja opiekuńcza – nowa tendencja w administracji publicznej*, [w:] *Administracja opiekuńcza...*, s. 122-137.

⁶⁹ R. Raszewska-Skałeczka, *Szkoła publiczna...*, s. 32-33.

⁷⁰ R. Stasikowski, *Funkcja administracji...*, s. 101.

⁷¹ D. Sześciło, *Rynek. Prywatyzacja. Interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014, s. 24; por. E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 29-30.

⁷² Zob. M. Stefaniuk, *op. cit.*

⁷³ Zob. S. Kraszewski, *Świadczenia w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, kultury (problematyka administracyjnoprawna)*, [w:] *Obywatel – przedsiębiorstwo (zagadnienia*

Administrację świadcząca w kontekście działalności administracji publicznej należy rozumieć tu jako „funkcję administracji publicznej będącą teoretycznoprawnym narzędziem badawczym umożliwiającym analizę działań administracji, których celem jest człowiek i jego potrzeby”⁷⁴. Jej rola i znaczenie rosną wraz z poszerzaniem zadań administracji w zakresie świadczenia usług publicznych służących zaspokajaniu różnorodnych potrzeb ludzkich⁷⁵. Jest to ta sfera działania administracji, która wywołuje niejednokrotnie niepokoje i niezadowolenie społeczne, widoczne w wykonywaniu nałożonych na nią zadań. Dochodzi tu bowiem do rozdzwieniu pomiędzy zakresem zadań administracji świadczącej a możliwościami ich realizacji w państwie⁷⁶. W relacji pomiędzy współczesnym państwem i jego administracją a obywatelami pojawia się często dysharmonia widoczna w rozczarowaniu i niezadowoleniu społecznym z działalności administracji świadczącej⁷⁷. Zauważyć można rozmiękanie się z oczekiwaniami społecznymi, które wynika z tego, że administracja świadcząca wobec zachodzących w niej i w przestrzeni publicznej zmian nie jest w stanie właściwie wykonywać swoich obowiązków, często nie potrafi sobie z nimi poradzić, co sprowadza się nie tylko do braku środków publicznych, ale często braku specjalistycznej wiedzy i umiejętności kadr w sposobie wykonywania obowiązków służbowych i zadań⁷⁸. Nałożone

prawne świadczeń na rzecz konsumenta), red. E. Łętowska, Wrocław 1982, s. 368-398. „Pozycja obywatela jako konsumenta usług jest niewątpliwie wyznaczona z jednej strony całokształtem działań administracji, z drugiej ogółem przysługujących mu praw – niezależnie od tego, czy służą mu indywidualnie, czy też z racji przynależności do zbiorowości społecznej”, *ibidem*, s. 368.

⁷⁴ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 423; zob. też I. Lipowicz, *Istota administracji...*, s. 45-46; Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 5; P. Chmielnicki, *Świadczenie...*, s. 32-38; *idem*, *Zakłady...*, s. 19-25; E. Knosala, *Pojęcie administracji...*, s. 16, 26-27; *Regulacja prawna...*, s. 30-31.

⁷⁵ Zob. Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 434; I. Sierpowska, *Pomoc społeczna...*, s. 88 i n.

⁷⁶ J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 301; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 423.

⁷⁷ J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 296.

⁷⁸ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 423.

zadania administracja wykonuje z reguły za drogo, nieefektywnie i niewydolnie, obciążając budżety publiczne nieproporcjonalnie do efektów⁷⁹. Pogłębiające się niezadowolenie z przeprowadzanych reform społecznych (w oświacie, nauce i szkolnictwie wyższym, w pomocy społecznej czy w ochronie zdrowia *etc.*) w państwie i niekorzystne przyczyny rozrostu w funkcjonowaniu administracji świadczącej mogą doprowadzić do kryzysu administracji świadczącej. Aby przeciwdziałać temu zjawisku, a jednocześnie nie doprowadzać do redukcji zadań państwa i jego administracji, poszukuje się nowych podmiotów i sposobów wykonywania przez nich zadań publicznych. Z jednej strony jesteśmy świadkami urynkowienia usług publicznych – postępujący proces urynkowienia publicznych zakładów administracyjnych, z drugiej zaś strony – coraz większego znaczenia nabiera instytucja powierzania zadań państwa podmiotom niepublicznym⁸⁰.

W obecnych realiach, biorąc pod uwagę fakt, że administracja świadcząca jest kosztowna, nie bez znaczenia pozostaje konieczność „ekonomizacji” administracji świadczącej, której istota tkwi w zwracaniu większej uwagi na relacje pomiędzy nakładami a efektami oraz dokonywaniu analiz ekonomicznych z wykorzystaniem rachunku ekonomicznego⁸¹. Zdaniem J. Posłusznego „podstawowym założeniem wyłaniającej się nowej koncepcji administracji świadczącej jest urynkowienie usług publicznych, polegające na powiększaniu udziału prywatnych środków finansowych w wykonywaniu zadań państwa. Istotą tego założenia jest finansowa partycypacja obywateli w kosztach usług publicznych”⁸².

⁷⁹ J. Posłuszny, *O nowej koncepcji...*, s. 301.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 322.

⁸¹ *Ibidem*, s. 316.

⁸² *Ibidem*, s. 321.

3. Prawne formy powierzenia prowadzenia szkół na szczeblu samorządowej oświaty w administracji świadczącej

W ustawodawstwie polskim stworzona została możliwość wyboru pomiędzy podmiotami publicznymi świadczącymi usługi o charakterze edukacyjnym a zróżnicowanymi pod względem organizacyjnym podmiotami prywatnymi prowadzącymi tego rodzaju działalność. Prawo wyboru świadczeniodawcy usług oświatowych ma swoje źródło nie tylko w polskim systemie prawnym, ale również w przepisach międzynarodowego prawa publicznego⁸³. Do upowszechnienia prywatnego szkolnictwa w Polsce przyczynił się wyrok NSA z dnia 24 lutego 1989 r. (NSA ISA 1104/88, ONSA 1990, nr 1, poz. 5), w którym NSA stwierdził, że obowiązek państwa zapewnienia bezpłatnej nauki nie oznacza zakazu otwierania płatnych szkół w ramach obowiązujących przepisów, gdyż brak jest w świetle obowiązujących przepisów zakazu prawnego otwierania płatnych szkół przez osoby fizyczne. Pierwsze inicjatywy podejmowane w tym zakresie przyjęły postać różnego rodzaju społecznych placówek oświatowych i zakładały je w pierwszej kolejności organizacje społeczne, w tym stowarzyszenia. Prawnym dopełnieniem w zakresie usług oświatowo-edukacyjnych stała się ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, która uregulowała status szkolnictwa publicznego i niepublicznego. Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe określa system szkół składający się z wielu różnych podmiotów zarówno publicznych, jak i niepublicznych. Proces transformacji ustrojowej i gospodarczej w państwie spowodował nasilenie się

⁸³ Szerzej zob. A.J. Dębicka, *Sprawne państwo*, Warszawa 2008, s. 160; P. Chmielnicki, *Świadczenie...*, s. 38-41; R. Raszevska-Skałeczka, *Szkoły niepubliczne a reforma systemu edukacji w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7-8, s. 123 i n.; *eadem*, *Udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań oświatowych na kanwie wybranych form prywatyzacji zadań publicznych*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. XVI/1 (4), s. 29-43.

zjawiska prywatyzacji zadań publicznych⁸⁴, które nie ominęło sfery usług publicznych, w tym edukacji. Istnieje w państwie dążenie do prywatyzowania zadań publicznych lub przekazywania funkcji administracji publicznej podmiotom prawa prywatnego. Prowadzi to do zmiany podmiotów realizujących zadania administracji świadczącej, a także ma wpływ na zmianę form wykonywania zadań⁸⁵.

Państwo i jednostki samorządu terytorialnego poszukują różnych form organizacyjnych służących wykonywaniu zadań publicznych. Stało się to trwałym zjawiskiem ustrojowym, ściśle związanym ze wzrastającymi potrzebami społecznymi⁸⁶. Przyjmuje się, że tam, gdzie jest to możliwe, obywatele i ich wspólnoty zdolne do prawidłowej realizacji zadań powinni mieć możliwość prywatyzacji⁸⁷. Tendencją do współczesnych przeobrażeń w zakresie wykonywania zadań publicznych w zakresie zadań oświatowych jest przekazywanie przez j.s.t. prowadzenia szkół publicznych innemu podmiotowi niż j.s.t., w tym podmiotom prywatnym

⁸⁴ Zob. E. Knosala, L. Zacharko, R. Stasikowski, *Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 321; a także: L. Zacharko, B. Wartenberg-Kempka, *Stosunki prawne w procesie prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Koncepcje systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 347; K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Koncepcje systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 331-345; A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 360 i n.; S. Biernat, *Prywatyzacja...*, 1994, s. 25 i n.; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000. W doktrynie zjawisko prywatyzacji zadań publicznych oceniane jest niejednoznacznie, zdania w kwestii wpływu prywatyzacji na sytuację prawną jednostki i relacje zadania publiczne a usługi publiczne – są podzielone.

⁸⁵ R. Raszewska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu...*, s. 71-72.

⁸⁶ Zob. J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej...*, s. 216.

⁸⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 92.

jako przejaw prywatyzacji zadań administracji publicznej⁸⁸. Co ważne, przekazywanie zadań przez organy administracji publicznej podmiotom niepublicznym nie może powodować utraty pozycji monopolistycznej przez te organy w wykonywaniu nałożonych na nie zadań⁸⁹. Nie może stanowić panaceum na wszelkie niedomogi społeczne i ekonomiczne, ale zbyt daleko idące może osłabiać poszanowanie interesu publicznego⁹⁰, może pozostawać w sprzeczności z interesem publicznym. W procesie decentralizacji zarządzania oświatą samorządową w rozwiązywaniu wielu edukacyjnych problemów samorządowych uczestniczą organizacje pozarządowe. Aktywizacja i współpraca jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie oświaty ma na celu wdrożenie rozwiązań służących realizowaniu edukacyjnych wyzwań reformatorskich i przeciwdziałanie sporom edukacyjnym lokalnej społeczności. Różne też mogą być płaszczyzny konfliktów w zakresie tworzenia, przekształcania i likwidacji szkół samorządowych, co jest widoczne zwłaszcza na kanwie orzecznictwa sądów administracyjnych⁹¹. Niewątpliwie przekazanie zadań oświatowych jednostkom samorządu terytorialnego przyczynić ma się do lepszego diagnozowania potrzeb edukacyjnych na poszczególnych szczeblach i dostosowywania rozwiązań finansowych, administracyjnych i organizacyjnych do lokalnych uwarunkowań. Przekazanie tych zadań doprowadzić ma do zracjonalizowania gospodarowania środkami przeznaczonymi na realizację zadań edukacyjnych z budżetu państwa, dostosowania oferty edukacyjnej do potrzeb lokalnej społeczności i lokalnego rynku pracy oraz do powiązania regionalnej

⁸⁸ Zob. M. Romaniak, *Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia szkół podmiotom prywatnym jako przejaw prywatyzacji zadań administracji publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 2, s. 9.

⁸⁹ Stanowisko Departamentu Prawnego Ministerstwa Edukacji Narodowej dotyczące ustawy z dnia 19 marca 2009 roku (www.men.gov.pl); szerzej na ten temat zob. R. Raszevska-Skałecka, *Udział...*, s. 466-498.

⁹⁰ M. Romaniak, *op. cit.*, s. 9 i 20.

⁹¹ Zob. *Szkola a organ prowadzący*, red. K. Gawroński, Warszawa 2008, s. 15 i n.

polityki edukacyjnej ze strategią rozwoju regionu⁹². Podkreślić należy w tym miejscu, że potrzeba, ale i umożliwienie przekazywania prowadzenia szkół lub placówek przez jednostki samorządu terytorialnego innemu podmiotowi (osobie prawnej niebędącej j.s.t. lub osobie fizycznej) czy szerzej prywatyzacja zadań publicznych⁹³ w sferze usług niematerialnych w edukacji wynika z poszukiwania racjonalnych sposobów rozwiązywania trudności, zwłaszcza ekonomicznych, ale i różnorodności konfliktów wynikających z rozbudowania zadań administracji publicznej, w tym potrzeby zmniejszania kosztów publicznych wykonywania administracji i zwiększania jej efektywności (ekonomizacja wykonywania administracji)⁹⁴, w tym tworzenia alternatywnych sposobów zaspokajania potrzeb społecznych. Przykładem takich działań w dziedzinie edukacji jest tworzenie szkół i placówek niepublicznych⁹⁵ czy możliwość wspierania systemu oświaty przez organizacje pozarządowe⁹⁶.

Jak wynika z art. 168 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe, osoby prawne i osoby fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek. Zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r.

⁹² A. Kasperczyk, *Samorządowe podmioty polityki edukacyjnej*, [w:] *Polska wobec wyzwań edukacyjnych Unii Europejskiej*, red. L. Dziewięcka-Bokun, A. Ładyżyński, Wrocław 2004, s. 74.

⁹³ Zdaniem A. Błasia prywatyzacja zadań publicznych oznacza stopniowe odchodzenie od prawa administracyjnego i zastępowanie go prawem cywilnym, jednakże niesie to ze sobą pewne zagrożenia w stosunkach indywidualnych. Na ten temat zob. A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu...*, s. 369.

⁹⁴ Zob. M. Stahl, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 280.

⁹⁵ Zob. J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016; *idem*, *Edukacja niepubliczna wobec wyzwań reformy edukacji*, [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017, s. 129-137.

⁹⁶ Zob. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałecka, *Prawna możliwość wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe*, Wrocław 2020.

– Kodeks cywilny⁹⁷ osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego to np.: spółki kapitałowe prawa handlowego (spółka akcyjna, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością), fundacje, uczelnie wyższe, stowarzyszenia (oprócz stowarzyszeń zwykłych), instytuty badawcze, kościoły (diecezje, parafie, organizacje kościelne itp.), związki zawodowe. Co istotne, osoby prawne mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, z tym że jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne (art. 8 ust. 3 u.p.o.). Należy zauważyć, że przepisy prawa oświatowego nie przewidują też możliwości przejęcia szkoły niepublicznej przez gminę czy inną jednostkę samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji konieczna jest uprzednia likwidacja szkoły niepublicznej, a następnie założenie szkoły przez gminę i przejęcie uczniów dotychczasowej szkoły niepublicznej⁹⁸. Ustawodawca wskazał w art. 8 u.p.o., że szkoły i placówki publiczne oraz niepubliczne mogą być zakładane i prowadzone przez j.s.t., inną osobę prawną niż j.s.t. lub osobę fizyczną⁹⁹. Podkreślmy raz jeszcze, że szkoły i placówki niepubliczne osoby prawne i osoby fizyczne mogą zakładać po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez j.s.t. obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu

⁹⁷ T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1495 ze zm.; na ten temat zob. B. Wojtczak, *Czy fundacja, która powołała do życia szkołę niepubliczną specjalną, jest osobą prowadzącą szkołę?*, opublikowano: QA 1415092.

⁹⁸ A. Piszko, *Czy gmina może przejąć szkołę niepubliczną w trakcie roku szkolnego bez jej likwidacji?*, opublikowano: QA 1364259.

⁹⁹ Założenie szkoły lub placówki publicznej (art. 88 u.p.o.) i założenie szkoły lub placówki niepublicznej (art. 168 u.p.o.) oraz przekazanie prowadzenia szkoły osobie prawnej lub osobie fizycznej (art. 9 u.p.o.): „Jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać z dniem 1 września danego roku, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego, z wyjątkiem osoby, o której mowa w ust. 2, lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły, o ile szkoła ta nie jest jedną z tych szkół danego typu prowadzoną przez tę jednostkę samorządu terytorialnego zgodnie z art. 8 ust. 15 lub 16. Przepis nie dotyczy szkoły artystycznej”.

publicznych szkół i placówek (art. 168 u.p.o.). Szkołami i placówkami niepublicznymi będą wszystkie te szkoły i placówki, które nie są „publiczne”, tzn. których organami prowadzącymi nie są j.s.t. lub organy państwa (ministrowie) wymienione w art. 8 u.p.o. bądź też które nie zostały utworzone przez osobę fizyczną lub prawną na podstawie zezwolenia udzielonego przez j.s.t. (art. 88 ust. 4 u.p.o.). Przykładem rozwiązań prawnych w zakresie administracji świadczącej w domenie edukacji szkolnej i zarazem rozwiązań alternatywnych jest udział podmiotów niepublicznych w założeniu, utrzymywaniu i prowadzeniu szkół i placówek oświatowo-wychowawczych, w tym organizacji pozarządowych mających prawną możliwość wspierania systemu oświaty¹⁰⁰.

¹⁰⁰ J. Blicharz, R. Raszevska-Skałeczka, *Prawna możliwość wspierania systemu oświaty...*

Rola państwa w realizacji bezpieczeństwa socjalnego

1. Uwagi ogólne

Pytanie o rolę państwa w realizacji bezpieczeństwa socjalnego to pytanie o spójny wewnętrznie zespół norm i oczekiwań dotyczących pożądaných skutków społecznych (takich jak: prawo do zabezpieczenia społecznego, do ochrony zdrowia, do nauki, do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo do wypoczynku). To, jakie zadania przypisujemy państwu, ma decydujący wpływ na wytyczenie zakresu jego odpowiedzialności, zwłaszcza w sferze socjalnej.

Założeniem podstawowym niniejszych rozważań jest twierdzenie, iż nowoczesne państwo, rozumiane jako zawiadująca środkami publicznymi struktura organizacyjna¹, jest powołane do reprezentowania najszerszej pojętych interesów ogólnospołecznych. Wynika stąd, że państwo oprócz działalności policyjnej i reglamentacyjnej zobowiązane jest także do działalności świadczącej, która zapewni członkom danej społeczności (jednostkom) warunki egzystencji godnej człowieka². Można zauważyć,

¹ L. Dziewięcka-Bokun, *Rola państwa w realizacji polityki społecznej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, http://www.problemy polityki społecznej.pl/images/czasopisma/2/2000_2_str025.pdf [dostęp: 05.05.2020].

² Zob. K. Strzyczkowski, *Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jako zasada publicznego prawa gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, R. LXIX, z. 4, s. 17.

że w tym przypadku rola państwa obejmuje nie tylko zaopatrywanie ludności w dobra i usługi o istotnym znaczeniu dla egzystencji³, ale także minimalizowanie poczucia zagrożenia i stanów niepewności ekonomiczno-społecznej w sytuacji trudnego położenia jednostek.

Niewątpliwie do głównych celów socjalnych działań państwa należą m.in. zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego przez ubezpieczenia społeczne, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, ochrona pracy, w tym zapewnienie godziwego wynagrodzenia i minimum egzystencji⁴. Realizacja tych celów dała asumpt do rozwoju sektora tzw. administracji świadczącej, w centrum której znajduje się człowiek i jego potrzeby. Konieczność ich zaspokojenia wiąże się, po pierwsze, z ingerencją w sferę praw i wolności jednostki, po drugie, wymaga zapewnienia jej bezpieczeństwa socjalnego⁵.

2. Bezpieczeństwo socjalne a zasada sprawiedliwości społecznej

Na gruncie literatury polskiej zdaje się dominować pogląd o niedookreśloności pojęcia „bezpieczeństwo socjalne”, co daje możliwość jego uznania jako kategorii polityki społecznej. Pomimo wieloznaczności interpretacyjnej należałoby przyjąć sposób rozumienia terminu bezpieczeństwo socjalne jako zagwarantowanie obywatelom poczucia pewności, że w zaspokajaniu potrzeb niezbędnych do życia nie zostaną pozostawieni własnemu losowi, lecz otrzymają od państwa, gminy lub instytucji społecznych środki na zachowanie egzystencji w trudnych okresach życia⁶.

³ *Ibidem*, s. 17

⁴ Zob. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 18.

⁵ *Ibidem*, s. 15.

⁶ T. Zieliński, *Ustrój społeczny w przyszłej konstytucji RP w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, R. LVII, z. 2, s. 86.

Zrozumienie roli współczesnego bezpieczeństwa socjalnego jako stanu wolności od zagrożeń (nazywanych ryzykami socjalnymi), których skutkiem jest brak lub niedostatek środków zaspokojenia potrzeb⁷, jest na tyle istotne, że zainicjowanie globalnych przekształceń w naszym kraju wiąże szereg nierozstrzygniętych dotąd problemów związanych z wolnością od biedy, bezrobociem, bezdomnością, stałością zarobków czy nadzieją na spokojną starość. I coraz mniej można liczyć, że ktoś nas przed tym uchroni. A zwłaszcza że pomoże nam państwo. Ryzyko życiowe jest prywatyzowane i indywidualizowane.

Wskazując na pojęcie państwa sprawiedliwości społecznej, mamy na myśli takie państwo, które ma obowiązek kształtowania porządku społecznego w duchu sprawiedliwości społecznej, a w szczególności tworzenia warunków społecznej pewności oraz egzystencji godnej człowieka⁸.

Dla potwierdzenia tej tezy wystarczy odwołać się do treści artykułu 1 Konstytucji RP z 1997 r., który brzmi: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” oraz artykułu 30, który mówi, że „przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela”, a jej „poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”, z których wynika, że „ani rząd, ani parlament bez zgody swoich mocodawców nie mogą z nieinterwencji w sferze socjalnej czynić zasady ustrojowej”⁹.

Warto też zwrócić uwagę na treść zasady sprawiedliwości, która znalazła swoje wyraźne potwierdzenie w normach Konstytucji, przede wszystkim w art. 2, który stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że podniesienie zasady sprawiedliwości na poziom konstytucyjny prowadzi do uznania,

⁷ M. Księżpolski, *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2001, s. 8.

⁸ Por. K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 17

⁹ L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*

że jest ona bezpośrednio obowiązującym prawem i z tego powodu jest czymś więcej niż dyrektywą programową albo rekomendacją¹⁰. Na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się również szereg szczegółowych zasad prawnych, adresowanych do organów władzy publicznej, w tym np. minimum bezpieczeństwa socjalnego, zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osobom pozostającym bez pracy nie z własnej woli, a także zasada równości¹¹.

Wprawdzie konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej należy do standardowego zestawu podstawowych zasad demokratycznych, niemniej jednak nie daje wprost i bezpośrednio odpowiedzi na pytania nurtujące nasze społeczeństwo.

Pewne jest natomiast, że spór o równy i sprawiedliwy rozdział zasobów materialnych, który pozwala na kształcenie i samokształcenie, umożliwia pracę przynajmniej w przybliżeniu zgodną z umiejętnościami i zainteresowaniami, zapewnia godziwą płacę, możliwość uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym¹², nie należy do przeszłości. Nie spieramy się dzisiaj o to, czy zasada sprawiedliwości społecznej ma być uznana za naczelną, ale o to, jak zbalansować gwarancję sprawiedliwości zgodnie z treścią nadaną jej przez art. 2 konstytucji, wtedy kiedy pozostaje w wyraźnej sprzeczności wobec rażących nierówności dochodowych i majątkowych i nie da się w pełni urzeczywistnić. Dlatego twierdzenie J. Stiglitz, że „Zasady sprawiedliwości społecznej są stałe i stare, zmienia się natomiast to, czy są przedmiotem większego, czy mniejszego zainteresowania, i to, jakimi instrumentami chce się te sprawiedliwość osiągnąć”¹³, wydaje się być bardziej postulatem niż zabezpieczeniem przed „cywilizacją nierówności”.

¹⁰ Por. K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 15.

¹¹ Por. wyrok TK z dnia 5 lipca 2010 r., P 31/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 57.

¹² Por. T. Kowalik, *Sprawiedliwość społeczna a nowy ład społeczny*, [w:] *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 3.

¹³ J. Stiglitz, *Szalone lata dziewięćdziesiąte*, Warszawa 2006, s. 256.

Nie ulega też wątpliwości, że sprawiedliwość społeczna jest czymś więcej niż tylko wypełnianiem socjalnej funkcji państwa. Zdaniem W. Sokolewicza ma ona wyrażać „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”¹⁴. Jednocześnie wskazanie na sprawiedliwość jako powinność „określonych działań względem innych podmiotów z punktu widzenia równości”¹⁵ wynika z tego, iż poprzez urzeczywistnianie jej zasad realizuje się moralny imperatyw solidarności z osobami gorzej sytuowanymi, zwłaszcza z powodów przez nie niezawinionych. Z tego wynika zarazem wniosek, że zasada równości wobec prawa nie tylko koryguje, ale i konkretyzuje ogólniejszą zasadę sprawiedliwości społecznej¹⁶.

Rekapitulując, można stwierdzić, iż zasada państwa sprawiedliwości społecznej zawiera w sobie obowiązek państwa wyrównania różnic społecznych oraz obowiązek troski o socjalną pewność. Państwo jako regulator procesów integracji społecznej, realizacji zasady sprawiedliwości społecznej jest odpowiedzialne za bezpieczeństwo ekonomiczne swoich obywateli.

Dość wskazać, że prawa socjalne gwarantują jednostce minimum bezpieczeństwa ekonomicznego, bez którego nie mogłyby ona dochodzić swych praw w sposób godny. Prawa te różnią się zasadniczo od innych praw tym, iż upoważniają jednostkę do tego, by domagała się od państwa pewnych dóbr i usług¹⁷. Na państwie ciąży zatem obowiązek polegający na zabezpieczeniu możliwości realizacji owych praw poprzez np. tworzenie odpowiednich struktur systemowych, w ramach których jednostki

¹⁴ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 61,

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Zob. W. Osiatyński, *Wprowadzenie do praw człowieka*, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/WiktorOsiatynskiWprowadzenieDoPojeciaPrawCzlowieka.pdf> [dostęp: 06.05.2020].

mogą je realizować (np. publicznego systemu szkolnictwa, systemu opieki zdrowotnej czy pomocy społecznej), czy też procedur umożliwiających skuteczne dochodzenie prawa do świadczenia, w tym procedur o charakterze odwoławczym¹⁸.

3. Bezpieczeństwo socjalne a efektywność ekonomiczna

Zrozumienie większości powiązań przyczynowo-skutkowych, przybierających z reguły postać sprzężeń zwrotnych, które leżą u podstaw intensywnie przebiegających zmian, jakie nastąpiły pod koniec XX wieku, związanych z procesami globalizmu, prywatyzacji, rozwojem post-industrializmu i społeczeństwa informacyjnego, stworzyły konieczność ponownego zbadania zależności między bezpieczeństwem socjalnym a efektywnością ekonomiczną.

Poniekąd są to kwestie nienowe, ale jakże aktualne. W aktualnej sytuacji społecznej naszego kraju, na jakże wrażliwym etapie przekształceń ekonomicznych, wyjątkowo trudna wydaje się sytuacja zmierzająca do pogodzenia efektywności ekonomicznej z możliwymi do zaakceptowania nierównościami społecznymi. W warunkach szerzącego się ubóstwa społecznego poszukiwanie odpowiednich mechanizmów spójności społeczno-ekonomicznej staje się fundamentalnym problemem w dobie kapitalizmu globalnego. Pomimo teoretycznych refleksji na temat sprawiedliwego

¹⁸ A. Kalisz, *Prawa socjalne ich miejsce w systemie prawa oraz znaczenie w społeczeństwie*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2014, t. III, nr 1, s. 94. Jak pisze B. Adamiak, wypracowanie koncepcji właściwości instancyjnej organów administracji publicznej ma duże znaczenie dla samodzielności wykonywania przez administrację publiczną zadań, ale też dla skuteczności środków zaskarżenia przysługujących jednostce na drodze administracyjnej – B. Adamiak, *Uwagi o wpływie koncepcji ustrojowych na właściwość instancyjną w postępowaniu administracyjnym*, [w:] A. Cudak, I.M. Szkotnicka, *Państwo, administracja i prawo Administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jezewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, Warszawa 2018, s. 44.

porządku społecznego w demokratycznym państwie, w praktyce życia codziennego niestety stale mamy do czynienia z redukcjonizmem natury ludzkiej, opartym na paradygmacie ekonomii neoliberalnej. Nieskuteczność neoliberalnych recept przewycięzania braku spójności społeczno-ekonomicznej wiąże się z ignorowaniem strefy egzystencji ludzkiej w kontekście jej sprzężeń z uwarunkowaniami kulturowymi, społecznymi, etycznymi oraz przecenianiem mechanizmów rynkowych.

Nowa koncepcja, która dotyczy funkcjonowania administracji publicznej w dzisiejszych czasach, nazywana jest zarządzaniem etycznym. Chodzi o to, że proces „menedżeryzacji” sektora publicznego w różnych państwach powinien być związany ze sposobem wcielania jego w życie, z etyką życia publicznego. Państwo powinno stwarzać pole szans na godne i spełnione życie dla wszystkich obywateli (szczególnie w sferze edukacji, ochrony zdrowia, sprawiedliwego wynagrodzenia, poczucia codziennego bezpieczeństwa), a także budować barierę ochronną przed agresją zglobalizowanego i eksploatorskiego rynku czy konsumpcyjnego etosu¹⁹. Rzecz bowiem w tym, że potrzeba nam czegoś więcej, co nie może być tylko ubocznym produktem instytucjonalnych i technologicznych ulepszeń: „potrzeba nam reorientacji zarówno indywidualnego, jak i zbiorowego podejścia do wartości”²⁰.

Pytanie o to, czy może istnieć państwo narodowe bez klasycznych zabezpieczeń socjalnych, nie jest czysto retoryczne, ale wręcz przeciwnie, domaga się pilnej odpowiedzi.

Obecny rozwój sektora publicznego jest stymulowany w głównej mierze dokonywanymi transformacjami oraz nowymi formami i metodami zarządzania, występującymi w krajach zachodnioeuropejskich lub amerykańskich. Takie pojęcia, jak prywatyzacja, NPM (*New Public Management*), *e-government*, wyraźnie odzwierciedlają podstawowe trendy zmian w środowisku publicznym oraz konieczność stosownego reagowania na nowo

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ L. Kołakowski, *Niepewność epoki demokracji*, Kraków 2014, s. 7.

powstające zadania. W kształtowaniu strategii rozwoju administracji publicznej w Polsce są to zmiany o charakterze rewolucyjnym, odwracające dotychczasowy sposób rządzenia; następuje podział ról w sprawach, które stanowiły domenę państwa.

Przemiany te rodzą pewne kontrowersje w odniesieniu do transformacji podporządkowanej wolnemu rynkowi i przede wszystkim, a nawet wyłącznie – efektywności ekonomicznej, której nadrzędnym celem jest zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego. Konsekwencją słabych stron zmian w porządku społeczno-ekonomicznym w wielu krajach jest poszerzanie się sfery ubóstwa, wykluczenia, marginalizacji i zróżnicowań majątkowo-dochodowych.

Współcześnie każdy z europejskich systemów zмага się z tymi dylematami, o czym świadczą np. spory o powszechny dostęp do taniej, równej i opartej na najwyższych usługach opieki medycznej czy o powszechny dostęp do wykształcenia (nie tylko na poziomie podstawowym i średnim, ale też wyższym).

Nie bez powodu kwestionuje się obecnie thatcherowski model urynkowania usług publicznych²¹, jeśli chodzi o komercyjną praktykę realizacji usług publicznych, opartą na konkurencyjnym środowisku. To zaledwie kilka przykładów sporów występujących w większości współczesnych demokracji europejskich, dotyczących adaptowalności do sektora publicznego narzędzi charakterystycznych dla zarządzania, znanych sektorowi prywatnemu.

Konieczność rozwiązywania problemów socjalnych wynikających z funkcjonowania rynku pozostanie swoistym paradygmatem współczesnego państwa prawa, ale też nieosiągalnym ideałem, od którego to

²¹ Znamiennym tego przykładem jest – zdaniem niektórych autorów – upadek rządów konserwatystów w Wielkiej Brytanii. Zwraca się uwagę, że jedną z konsekwencji stosowania instrumentów „nowego zarządzania publicznego” jest rozmijanie się wizji elit politycznych ze społecznymi oczekiwaniami i odczuciami – zob. A.E. Lindquist, *Reconceiving the Center: Leadership, Strategic Review and Coherence in Public Sector Reform in Governmental of the Future*, OECD, 2000, s. 60.

państwo coraz bardziej się oddala. Mówi się więc powszechnie, że silne państwo paraliżuje przedsiębiorczość i rozwój wolnego rynku. Tymczasem wcale się to nie wyklucza, więcej nawet, silne państwo może przyczynić się do rozwoju gospodarki wolnorynkowej. Często zapomina się, że wolny rynek nie może funkcjonować poza suwerennym państwem prawa, że równie ważne jak prywatyzacja są stabilne instytucje i ochrona własności, które może zapewnić tylko silne państwo. Jasno wyraża to M. Friedman, stwierdzając, że „[...] rządy prawa są ważniejsze od prywatyzacji”²². Z uwagi na to, że państwo jest powołane do reprezentowania najszerzej pojętych interesów ogólnospołecznych, słabe państwo ułatwia podejmowanie decyzji takich, gdzie interesy partykularne przeważają nad interesem publicznym. Przy małej aktywności państwa i braku z jego strony zainteresowania stosunkami społecznymi, utrwała się przekonanie, że stanowi ono jedynie formę jakiegoś „socjalnego gorsetu” dla niezaradnych.

Co jednak uczynić, aby bezpieczeństwo socjalne oznaczało pewność egzystencji? Trudno o wyczerpującą odpowiedź. Okazuje się bowiem, że nie wystarczy normatywna petryfikacja zasad i wartości, ponieważ dopiero ich urzeczywistnienie na poziomie realnych działań państwa, funkcjonowania jego struktur może prowadzić do przekształcenia rzeczywistości. Pomimo wielu zasadniczych gwarancji prawnych ochrony praw socjalnych jak np. odpowiedniego i zadowalającego wynagrodzenia zapewniającego jednostce i jej rodzinie egzystencję odpowiadającą godności ludzkiej, pomocy socjalnej (w warunkach, gdy znajdzie się w sytuacji uniemożliwiającej godne życie), prawa do odpowiedniego poziomu życia, zapewniającego zdrowie i względny dobrobyt²³ – rozziew pomiędzy

²² F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, tłum. J. Serwański, Poznań 2005, s. 34.

²³ Ochrony tej sfery dotyczy m.in. art. 22 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, gwarantujący każdemu człowiekowi jako członkowi społeczeństwa prawo do zabezpieczenia społecznego. Wart odnotowania jest jednak fakt, że już w następnych artykułach Deklaracja potwierdza prawo do pracy i sprawiedliwego wynagrodzenia (art. 23); prawo do

oczekiwaniami i odczuciami społecznymi a formalnym kształtem państwa prawa jest duży i zdaje się ulegać zwiększeniu.

W koncepcję nowoczesnego państwa jest wpisany określony model relacji praw jednostki i władzy publicznej. Model ten, mówiąc najkrócej, opiera się na uznaniu godności człowieka za wartość nadrzędną i nienaruszalną, zaś roli państwa za służebną i ochronną (gwarancyjną) w stosunku do wolności i praw jednostki, zwłaszcza w sferze socjalnej. Adresem obowiązków wynikających z powyższych socjalnych praw i wolności człowieka jest państwo rozumiane w bardzo szerokim tego słowa znaczeniu, obejmującym wszelką władzę publiczną, a więc podmioty, organy i instytucje o państwowym i samorządowym charakterze, które sprawują kompetencje władcze bądź w sprawowaniu tych kompetencji uczestniczą²⁴.

Nie bez powodu na czoło najważniejszych problemów brzemiennych w społeczne skutki wysuwa się obecnie utratę statusu dóbr publicznych przez takie dobra jak edukacja, zdrowie, kultura i ich żywołową komercjalizację i prywatyzację²⁵. Chodzi tu wszak o proces „oczyszczania” parametrów ekonomicznych z „treści socjalnych”²⁶.

Można jednak oczekiwać, że wraz z podnoszeniem się poziomu kultury prawnej z coraz lepszym rozumieniem będzie spotykała się teza, że równowaga między konkurencyjnymi wartościami, tj. efektywnością ekonomiczną i sprawiedliwością społeczną, rozumianą jako równość

odpoczynku (art. 24); prawo do odpowiedniego poziomu życia, zapewniającego zdrowie i względny dobrobyt (art. 25). Istotne dla tej sprawy jest też zaakcentowanie znaczenia Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, w którym w art. 9 uznano prawo każdej osoby do zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczenia społecznego, zaś w art. 11 prawo do odpowiedniego poziomu życia oraz do stałego polepszania warunków bytowych, jak również prawo do wolności od głodu.

²⁴ E. Morawska, *Prawa i wolności socjalne w Konstytucji RP: zagadnienia systemowe*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, t. 6, z. 2, s. 241.

²⁵ L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*

²⁶ *Ibidem*.

dostępu do usług leczniczych, edukacyjnych itp., będzie ostatecznie zależała od tego, jakie znaczenie przyznamy każdej z tych wartości.

Państwo jako pełnoprawny podmiot polityki społecznej ze wszystkimi strukturami trójwładzy może być postrzegane jako najwyższe w życiu narodu dobro wspólne jedynie wtedy, gdy istnieje dla dobra osoby ludzkiej (jednostki) i ma obowiązek jej obrony nawet wbrew woli ogółu²⁷.

4. Zamiast konkluzji

Na zakończenie powtórzmy niektóre tezy tego wywodu. Po pierwsze, państwo powołane do reprezentowania najszerzej pojętych interesów ogólnospołecznych zobowiązane jest także do działalności świadczącej, która zapewni członkom danej społeczności (jednostkom) warunki egzystencji godnej człowieka. Po drugie, efekty realizacji zasady sprawiedliwości społecznej oraz odpowiedzialność za bezpieczeństwo *ekonomiczne* swoich obywateli – w obliczu procesów prywatyzacyjnych, które uznaje się za podstawowy kierunek przebudowy sektora publicznego – stanowią znaczącą płaszczyznę legitymizacji władzy każdej formacji politycznej.

²⁷ Por. *ibidem*.

Prywatyzacja usług gminnych

1. Przedmiot, cel i metoda badań

Tematem pracy jest prywatyzacja zadań publicznych. Teoretyczne aspekty tego procesu są przedmiotem analiz przedstawicieli różnych nauk, w tym nauki prawa i ekonomii. Kwestia ta jest również istotna w praktyce stosowania prawa. Przedmiot i zakres prywatyzacji znajduje bowiem bezpośrednio przełożenie na pozycję prawną jednostki, jej prawa i obowiązki.

Wybrany obszar badawczy jest rozległy. Z uwagi na to szczegółowe rozważania zostaną ograniczone w dwóch płaszczyznach – podmiotowej i przedmiotowej. Podmiotem analiz będzie podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, czyli gmina, a przedmiotem będzie prywatyzacja usług.

Celem pracy jest ustalenie podmiotów świadczących usługi mieszczące się w zakresie zadań gminy oraz wskazanie rodzajów tych usług. Jest nim także ustalenie przyczyn i zakresu prywatyzacji usług gminnych oraz zwrócenie uwagi na wybrane szanse i zagrożenia związane z tym procesem.

W pracy zostanie zastosowana metoda dogmatyczna, polegająca na analizie i wykładni tekstów aktów prawnych. Treść norm prawnych zostanie ustalona również na podstawie poglądów przedstawicieli nauki prawa oraz praktyki stosowania prawa.

2. Podmioty świadczące usługi gminne

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, która wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność¹. Gmina jest podmiotem administracji świadczącej, który organizuje i świadczy usługi powszechnie dostępne. Ich pierwotnym adresatem są mieszkańcy danej wspólnoty samorządowej. W określonych prawem przypadkach mogą z nich korzystać także osoby nienależące do tej wspólnoty.

Gmina świadczy usługi bezpośrednio lub za pośrednictwem utworzonych w tym celu podmiotów, w szczególności: jednostek systemu oświaty, instytucji kultury, podmiotów leczniczych, jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, przedsiębiorstw komunikacji oraz przedsiębiorstw wodociągów i kanalizacji. Podmioty te są zorganizowane w określonych formach organizacyjno-prawnych, tj. zakładów administracyjnych i przedsiębiorstw o działalności typu zakładowego. Różnią się m.in. sposobami finansowania i charakterem stosunku prawnego korzystania z nich.

Świadczenie usług następuje również we współpracy z podmiotami zewnętrznymi względem administracji gminnej. Następuje to w różnych trybach i na różnych zasadach. Kwestie te regulują przede wszystkim: ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie², ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym³ oraz ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴.

Pierwsza z nich określa podstawy prawne zlecenia realizacji zadań publicznych podmiotom określonym w ustawie⁵. Zlecenie przybiera

¹ Artykuł 164 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, dalej: u.s.g.).

² T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 688 ze zm.

³ T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1445 ze zm.

⁴ T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1843.

⁵ Zob. art. 3 ustawy.

formy powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji oraz wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji (art. 5 ust. 4 i art. 11 ustawy). Druga dotyczy wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, czyli przedsiębiorcą lub przedsiębiorcą zagranicznym (art. 1 ust. 2 ustawy). Trzecia reguluje realizowanie określonych w ustawie zamówień publicznych, w tym zlecenie świadczenia usług podmiotom zewnętrznym względem administracji.

Wymienione akty prawne umożliwiają świadczenie usług należących do zadań gminy przez podmioty niepubliczne (podmioty prywatne i podmioty należące do tzw. trzeciego sektora⁶). Świadczenie usług następuje z inicjatywy gminy lub podmiotu niepublicznego, który świadczy je samodzielnie lub we współpracy z gminą. Mimo że gmina nie realizuje zadań bezpośrednio, nadal jest współodpowiedzialna za rezultaty podejmowanych działań, bowiem to na niej spoczywa obowiązek realizacji zadań publicznych.

3. Rodzaje usług gminnych

Usługi gminne dzielą się na materialne i niematerialne. Kryteriami umożliwiającymi ich odróżnienie są w szczególności:

- związek z materialnością, finansami i majątkiem – usługi niematerialne nie mają związku z materią i nie można ich wytwarzać na zapas. Nie tworzą one również dochodu;
- charakter dóbr powszechnie dostępnych, za których udostępnianie jest odpowiedzialna administracja publiczna – usługi materialne są ściśle związane z produkowaniem i przemieszczaniem

⁶ Zob. też: J. Behr, *Udział trzeciego sektora w świadczeniu gminnych usług niematerialnych*, [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna: uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017, s. 65-75.

określonych dóbr oraz dostarczaniem ich odbiorcom. Niematerialne są następstwami pracy intelektualnej, zaspokajającymi bezpośrednio określone potrzeby człowieka.

- związek z określoną infrastrukturą – usługi materialne są związane z infrastrukturą techniczną (np.: sieci wodno-sanitarne, energetyczne, transportowe i łączności), a niematerialne z infrastrukturą społeczną (np.: jednostki systemu oświaty, ośrodki zdrowia i domy dziecka)⁷.

Do materialnych usług zalicza się m.in.: dostarczanie wody, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, dostarczanie prądu elektrycznego, gazu, energii cieplnej, wywóz i utylizację odpadów komunalnych, utrzymywanie czystości dróg, placów i innych miejsc publicznych oraz lokalny transport zbiorowy. Usługami niematerialnymi są m.in. usługi: oświatowe, kulturalne (organizowanie i prowadzenie bibliotek, teatrów, muzeów) i zdrowotne⁸.

4. Wzrost liczby usług gminnych

Gmina świadcząca usługi publiczne i organizująca ich świadczenie jest dla mieszkańców „administracją dnia codziennego”. Odpowiada na ich bieżące potrzeby⁹. Mieszkańcy korzystają z usług gminnych na każdym etapie życia, nie zawsze zdając sobie z tego sprawę. Rodzą się w szpitalu (zakładzie administracyjnym), uczęszczają do żłobków, szkół podstawowych (gminnych jednostek systemu oświaty), spędzają wolny czas w bibliotekach, muzeach (gminnych instytucjach kultury), wspierana jest ich

⁷ Eadem, *Gmina jako podmiot administracji świadczącej w zakresie usług niematerialnych*, Warszawa 2019, s. 54-55, 63.

⁸ M. Miemieć, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007, s. 106-107.

⁹ R. Stasiński, *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, Nr 3(16), s. 102-103.

aktywność sportowa (gminne stypendia) oraz organizowane są dla nich: place zabaw, baseny, orliki, parki i rodzinne ogródki działkowe. Na swoim terenie gmina planuje i organizuje zaopatrzenie w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dba o czystość i porządek oraz organizuje transport publiczny tak, aby można było korzystać z tych wszystkich udogodnień. W czasie trudnych sytuacji życiowych wspiera mieszkańców¹⁰, udzielając im świadczeń materialnych i niematerialnych. Zakłada, rozszerza i utrzymuje cmentarze komunalne.

Gmina wykonuje ponadto wiele innych zadań, których liczba stale wzrasta. Obecnie, w czasie pandemii, przyjmuje się nawet, że pracownicy pomocy społecznej powinni wspierać starsze, samotne osoby, robiąc im zakupy¹¹.

Mnożenie zadań gminy jest wynikiem przekonania, że nie istnieją obecnie granice dla usług publicznych¹². W konsekwencji coraz częściej twierdzi się, że rolą państwa i jednostek samorządu terytorialnego jest już nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, lecz także: aktywne wsparcie jednostki, zwiększanie transferów społecznych, stymulowanie gospodarki, organizowanie i świadczenie usług publicznych, udostępnianie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, ustalanie celów strategicznych w wybranych dziedzinach oraz tworzenie ram dla podejmowania określonych działań przez podmioty prywatne¹³. Ostatnio rozważa się nawet regulowanie cen produktów¹⁴.

¹⁰ Chodzi o sytuacje, w których nie są oni w stanie pokonać trudności, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

¹¹ K. Kubicka-Zach, *Zakupy dla objętych kwarantanną ma robić pomoc społeczna, ale brak procedur*, <https://www.prawo.pl/samorzadz/zakupy-dla-objetych-kwarantanna-przez-pracownikow-pomocy,498621.html> [dostęp: 24.03.2020].

¹² J. Poślusznny, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1, s. 58.

¹³ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 115-129.

¹⁴ *Rząd myśli o wprowadzeniu w sklepach ogólnie regulowanych cen na produkty spożywcze*, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/artykuly/rzadz-mysli-o-wprowadzeniu-w-sklepach-odgornie-regu,62012> [dostęp: 25.03.2020].

Przeładowanie gminy zadaniami publicznymi, braki kadrowe, dysponowanie środkami finansowymi nieproporcjonalnymi do wykonywanych zadań, doprowadziło do niewydolności administracji gminnej i obniżenia jakości świadczonych przez nią usług. Brakuje miejsc w żłobkach i przedszkolach, wydłużają się kolejki do specjalistów, brakuje miejsc w oddziałach szpitalnych, a środki transportu publicznego kursują z opóźnieniem i z niedostateczną częstotliwością. Próbując rozwiązać te problemy, administracja coraz częściej sięga po wsparcie podmiotów zewnętrznych względem niej w postaci prywatyzacji. Czyni to również dlatego, że niektóre usługi mogą być zrealizowane przez te podmioty szybciej, taniej i sprawniej. Prywatyzowanie usług umożliwia ponadto ich świadczenie bliżej miejsca zamieszkania usługobiorców.

5. Pojęcie prywatyzacji

Prywatyzacja jest zjawiskiem społecznym (gospodarczym) i złożonym zagadnieniem prawnym¹⁵. Stanowi ona przedmiot ożywionych debat politycznych i społecznych. Mówi się o prywatyzacji: całkowitej i częściowej¹⁶, prywatyzacji funkcji publicznych, prywatyzacji zadań publicznych, prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, prywatyzacji majątkowej oraz prywatyzacji zarządzania majątkiem publicznym¹⁷. Nie zastanawiamy się już czy – lecz w jakim zakresie i z jaką intensywnością

¹⁵ L. Kieres, *Prywatyzacja – zagadnienia prawa publicznego, prawa prywatnego i polityki gospodarczej*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. nauk. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 61.

¹⁶ M. Stahl, *Instytucja zlecania funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. nauk. M. Stahl, Warszawa 2013, wyd. 5, s. 296.

¹⁷ T. Kocowski, *Prywatyzacja zarządzania majątkiem publicznym, prywatyzacja majątkowa, prywatyzacja zadań publicznych i prywatyzacja wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Prawne aspekty...*, s. 38.

– prywatyzować. Proces ten występuje bowiem, w mniejszym lub większym zakresie, niemal we wszystkich państwach świata¹⁸.

Nie istnieje uniwersalna ani legalna definicja prywatyzacji. Analiza literatury przedmiotu umożliwi wyodrębnienie dwóch najczęściej stosowanych sposobów definiowania.

Pierwszy dotyczy majątku publicznego i wprowadzania określonych zmian w zakresie gospodarowania nim. Chodzi o zbycie własności publicznej (państwowej lub jednostek samorządu terytorialnego) podmiotom niepublicznym¹⁹.

Drugi dotyczy „zmiany sposobu wykonywania pewnych zadań. W tym przypadku podmiot prawa publicznego ustępuje miejsca podmiotowi prawa prywatnego. [...] Istotny staje się wynik procesu prywatyzacji, czyli nowy sposób wykonywania zadań polegający na przejściu z formy publicznoprawnej do formy prywatnoprawnej”²⁰. Mamy najczęściej do czynienia ze: zmianą podmiotową w realizacji zadania (podmiot publiczny jest zastępowany podmiotem niepublicznym), zmianą stosunków

¹⁸ Szerzej nt. prywatyzacji w innych państwach zob. np.: M. Miemiec, *Prywatyzacja materialnych usług komunalnych w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Prawne aspekty...*, s. 485-501; A. Sperka-Cieciura, *Prawna regulacja prywatyzacji sektora publicznego we Francji*, Łódź 2018, (rozprawa doktorska niepubl.); Z. Bako, *Prywatyzacja sektora publicznego w Wielkiej Brytanii i wynikające z niej wnioski dla Polski*, Warszawa 1990.

¹⁹ Zob. np.: C. Banasiński, *Prywatyzacja zadań publicznych w sferze gospodarki*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. nauk. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, s. 299; S. Lachowski, *Prywatyzacja sektora bankowego jako czynnik wspomagający długofalowy wzrost gospodarczy*, „Bank i Kredyt” 1998, nr 7/8, s. 60.

²⁰ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, PWN, Warszawa-Kraków 1994, s. 26-27. Tak też: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 211; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych. Studium administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, s. 31; A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 23; E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 122-123.

łączących podmioty realizujące określone zadanie z obywatelami (stosunek administracyjnoprawny jest zastępowany cywilnoprawnym) oraz zmianą form działania (forma publicznoprawna jest zastępowana prywatnoprawną)²¹. Prywatyzacją określa się zatem wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego²².

Tak pojmowana prywatyzacja jest postrzegana jako panaceum na problemy związane z realizacją zadań publicznych. Skrajnym przykładem są Stany Zjednoczone, gdzie prywatyzuje się znaczną część zadań publicznych, funkcję śledczą państwa, a nawet wymiar sprawiedliwości i więziennictwo²³. Następuje tam transfer istotnej części władztwa publicznego na rzecz podmiotów niepublicznych, co powoduje spore ryzyko. Nadrzędną wartością dla podmiotów prywatnych nie jest bowiem realizacja interesu publicznego, lecz generowanie zysku. Są one również bardziej podatne na wpływy.

Coraz częściej i w coraz większym zakresie prywatyzuje się również w Polsce. Bezkrzytyczna akceptacja tego procesu przez społeczeństwo napotyka opór przedstawicieli nauki prawa, którzy dostrzegają związane z nim zagrożenia²⁴. Polegają one przede wszystkim na osłabieniu pozycji prawnej jednostki. Z uwagi na to rozważa się możliwość ustalenia granic prywatyzacji. Chodzi o wskazanie zadań publicznych, które nie mogą zostać

²¹ J. Zimmermann, *Prawo...*, 2016.

²² S. Biernat, *Prywatyzacja...*, 1994, s. 25.

²³ Ł. Kamiński, *Geneza współczesnej prywatyzacji wojny*, [w:] *Amerykomania. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Mani*, red. W. Bernacki, A. Walaszek, Kraków 2009, t. 1, s. 126.

²⁴ A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 352-381; Z. Leoński, *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 265-275; I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*; K. de Feyter, F.G. Isa (Eds.), *Privatisation and human rights in the age of globalisation*, Antwerp-Oxford 2005.

sprywatyzowane. Podejmowane dotychczas wysiłki nie przyniosły jednak pożądaných rezultatów i kwestia ta nie została definitywnie rozstrzygnięta²⁵.

6. Prywatyzacja usług gminnych – zakres, korzyści i zagrożenia

Usługi gminne są intensywnie prywatyzowane. Podmioty niepubliczne w szerokim zakresie biorą udział w świadczeniu usług związanych m.in. z: odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości²⁶, zaopatrywaniem w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe²⁷ oraz z oświatą i zdrowiem²⁸. W zdecydowanie mniejszym stopniu²⁹ podmioty te są zaangażowane w świadczenie usług kulturalnych³⁰.

²⁵ L. Zacharko, *Poglądy doktryny nt. granic prywatyzacji zadań publicznych gminy*, [w:] *Jednostka wobec działań...*, s. 266-275; I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*; W. Hoff, *Granice prywatyzacji zadań i kompetencji władz publicznych*, „Krytyka Prawa” 2012, t. 4, nr 1, s. 85-102.

²⁶ „W 2018 r. jednostki, których kapitał stanowił własność prywatną, zebrały lub odebrały 61,7% odpadów komunalnych (w 2017 r. – 61,8%)” (*Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2018 r.*, GUS, Warszawa 2019, s. 49, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-i-infrastruktura-komunalna-w-2018-r-,13,13.html>, dostęp: 27.02.2020).

²⁷ Artykuł 20 ust. 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 755 ze zm.).

²⁸ Kategoria ta jest wewnętrznie zróżnicowana. Niewielki udział sektora prywatnego odnotowuje się w zakresie szpitali – tylko 5,2%, podczas gdy w przypadku ambulatoryjnych usług zdrowotnych było to już 42,1% (*Zdrowie i ochrona zdrowia w 2017 r.*, GUS, Warszawa-Kraków 2018, s. 115, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/zdrowie-i-ochrona-zdrowia-w-2017-r-,1,8.html>, dostęp 27.03.2020).

²⁹ „Zdecydowana większość centrów kultury, domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic (92,9%) należała w 2018 r. do sektora publicznego. [...] Dominującą rolę pełnił samorząd gminny, który organizował działalność 90,7% ogółu publicznych instytucji. Tylko dla 0,1% publicznych placówek organizatorem były niesamorządowe jednostki sektora publicznego” (*Kultura w 2018*, GUS, Warszawa-Kraków 2019, s. 46, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura>, dostęp: 27.02.2020).

³⁰ „Z ogółu wszystkich galerii i salonów sztuki 60,9% stanowiły instytucje państwowe i samorządowe [...]. Zdecydowana większość należała do jednostek samorządowych (86,4%). W sektorze prywatnym najwięcej organizatorów galerii stanowiły osoby fizyczne (47,2%),

Przepisy prawa nie określają, czy ani w jakim zakresie powinna następować prywatyzacja usług gminnych. Nie wprowadzają również formalnych ograniczeń tego procesu. Decydujące znaczenie w tym obszarze ma zatem aktualna polityka społeczna gminy oraz wola podmiotów niepublicznych do włączenia się w te działania.

Nie ulega wątpliwości, że podmioty prywatne chętniej uczestniczą w świadczeniu (lub świadczą samodzielnie) usług dla nich opłacalnych. Decydującym kryterium ich działań jest bowiem zysk. Odróżnia je to od gminy, która nie kieruje się w swych działaniach wyłącznie rachunkiem fiskalnym. Realizuje ona interes publiczny, świadcząc usługi o szczególnym znaczeniu społecznym dla jej mieszkańców. Jej działania powinna cechować w szczególności troska o dobro wspólne, dążenie do wyeliminowania wykluczenia społecznego oraz zapewnienie jak najlepszych warunków rozwoju jej mieszkańców. Gmina nie powinna zważać na dochodowość danego przedsięwzięcia. Gdyby podmioty publiczne kierowały się kryterium zysku, potrzeby ludności w niektórych obszarach byłyby niezaspokojone. Przykładem są usługi biblioteczne.

[...] pozostałe [...] były prowadzone przez różne organizacje, m.in. fundacje i stowarzyszenia” (*ibidem*, s. 57).

„Najwięcej muzeów należało do sektora publicznego (78,3%), [...] dla większości organizatorem były jednostki samorządu terytorialnego. W sektorze prywatnym najwięcej muzeów organizowanych było przez osoby fizyczne (35,1%)” (*ibidem*, s. 2).

Na koniec „2018 r. działalność w Polsce prowadziło 945 muzeów [...], z których 78,3% należało do sektora publicznego. Organizatorem zdecydowanej większości instytucji publicznych były jednostki samorządu terytorialnego (80,8%). W ramach sektora prywatnego organizatorami muzeów były najczęściej osoby fizyczne (ponad 1/3 prywatnych muzeów), Kościoły i związki wyznaniowe (prawie co szóste) oraz stowarzyszenia (20,0%)” (*ibidem*, s. 55).

„Wyraźnie widoczna jest dysproporcja w formie własności kin oraz w ich lokalizacji. Właścicielami 60,2% kin były podmioty należące do sektora publicznego, z których 97,0% kin było własnością samorządu terytorialnego. [...] W działalności kinowej większą aktywność przejawiały kina prowadzone przez podmioty sektora prywatnego, które zrealizowały 88,8% wszystkich seansów kinowych, a ich widownia stanowiła 85,0% wszystkich widzów w kinach w 2018 r.” (*ibidem*, s. 61).

Dążenie podmiotów prywatnych do maksymalizacji zysków w obszarze sprywatyzowanych usług gminnych jest niekiedy szkodliwe dla całej społeczności gminnej. Generowanie przychodów „za wszelką cenę” jest szczególnie dotkliwe dla mieszkańców w związku z utrzymaniem czystości i porządku w gminach³¹. Podmioty prywatne nie zawsze postępują bowiem zgodnie z prawem i coraz częściej likwidują nielegalnie odpady, zanieczyszczając środowisko. Od kilku lat obserwuje się dynamiczny wzrost liczby pożarów składowisk odpadów. W związku tym wielu osobom przedstawiono zarzuty. Zdaniem przedstawicieli administracji rządowej ich bezpośrednią przyczyną są działania tzw. mafii śmieciowej³². Jak dotąd organy państwa i jednostek samorządu terytorialnego nie wypracowały skutecznego sposobu radzenia sobie z tym problemem. Utraciły bowiem wpływ na działania podmiotów świadczących sprywatyzowane usługi.

Nie w każdym przypadku zysk jest jednak wyłącznym kryterium świadczenia usług gminnych przez podmioty niepubliczne. Przykładem są organizacje należące do tzw. trzeciego sektora, działające na rzecz określonych społeczności i dążące do realizacji dobra wspólnego. Uznaje się je za podmioty pośredniczące między społeczeństwem a władzą publiczną i przedsiębiorcami w realizacji istotnych celów społecznych,

³¹ Artykuł 3 ust. 2 pkt 1, pkt 2 lit. a oraz pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.) stanowi, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych. Gminy zapewniają również budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym instalacji komunalnych, o których mowa w art. 38b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 701 ze zm.). Ponadto gminy nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

³² P. Pytlakowski, *W Polsce ploną śmieci. Kto na tym zarabia i co z tym zrobić?*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/mojemiasto/1750632,1,w-polsce-plona-smieci-kto-na-tym-zarabia-i-co-z-tym-zrobic.read> [dostęp: 8.04.2020].

w tym świadczeniu usług. Zauważa się ich dynamiczny rozwój oraz zwiększającą się różnorodność form i metod działania³³.

W praktyce podmioty te są bardzo często zaangażowane w świadczenie usług oświatowych³⁴. Wzrasta liczba stowarzyszeń samodzielnie organizujących i prowadzących jednostki systemu oświaty oraz przejmujących je do prowadzenia od gminy. Dotyczy to w szczególności placówek położonych na terenach wiejskich i przeznaczonych do zlikwidowania z powodu niewielkiej liczby uczniów.

Prowadzenie szkół i przedszkoli przez stowarzyszenia umożliwia świadczenie usług jak najbliższej miejsca zamieszkania uczniów. Przyczynia się także do zacieśnienia więzi między mieszkańcami danej wspólnoty. Właściwie prowadzona jednostka systemu oświaty jest szansą na intensywny i wszechstronny rozwój jej uczniów, którzy nie pozostają wyłącznie anonimowymi jednostkami, lecz są współtwórcami projektu. Ponadto stowarzyszeniowe jednostki systemu oświaty świadczą częściej szerszy zakres usług niż ich gminne odpowiedniki. Chętnie inicjują ponadprogramowe działania, będąc przykładem dla członków lokalnych społeczności³⁵. Dzięki nim usługi świadczy się w miejscowościach, w których nie funkcjonowałyby gminne jednostki systemu oświaty.

³³ M. Grotkowski, *Trzeci sektor w Polsce – rola i zagrożenia płynące z wypełniania funkcji i zadań administracji publicznej*, „Forum Studiów i Analiz Politycznych im. Mauricego Mochnackiego” 2011, s. 2.

³⁴ Zob. R. Raszevska-Skałecka, *Udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań oświatowych na kanwie wybranych form prywatyzacji zadań publicznych*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019, nr 16/1 (4), s. 29-46.

³⁵ Przykładem modelowej jednostki systemu oświaty prowadzonej przez stowarzyszenie jest Szkoła Podstawowa z Oddziałami Przedszkolnymi w Bogdanowicach. Jej organem prowadzącym jest Społeczno-Oświatowe Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Wsi. Jednostka zastąpiła przeznaczoną do likwidacji gminną szkołę podstawową z oddziałami przedszkolnymi. Posiada ona bogatą ofertę zajęć dodatkowych (m.in.: zajęcia z robotyki, grę w szachy, naukę jazdy na łyżwach, basen, aerobik, zajęcia wokalne i teatralne) i prowadzi liczne działania aktywizujące społeczność lokalną (zob.: <http://zsbogdanowice.szkolnastrona.pl/>, dostęp: 25.03.2020).

Prowadzenie jednostek systemu oświaty przez organizacje pozarządowe jest coraz częściej obserwowaną praktyką. Istnieją nawet gminy, które nie prowadzą żadnej publicznej szkoły³⁶. Mimo że ten trend jest ostatnio promowany – szczególnie w kontekście istnienia i zakresu partycypacji społecznej w tych jednostkach, efektywności ich działania oraz korzystnego rachunku ekonomicznego – należy zastanowić się nad tym, czy rozwiązanie to – wprowadzane w tak szerokim zakresie – nie przeczy idei gminy jako podmiotu zaspokajającego podstawowe potrzeby jej mieszkańców. I chociaż żaden przepis ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe³⁷ ani ustawy o samorządzie gminnym nie zabrania zlikwidowania wszystkich jednostek systemu oświaty przez gminę, to w judykaturze podkreśla się, że działanie to nie jest zgodne z prawem. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy bowiem do zadań własnych gminy, a zadania te obejmują m.in. sprawy edukacji publicznej³⁸. W tym zakresie gmina nie powinna ograniczać się wyłącznie do pełnienia funkcji organizatora usług społecznych i ich biernego obserwatora. Gmina nie może godzić się ani dążyć do całkowitego zastąpienia jej przez podmioty niepubliczne w sferze realizacji jej zadań. Tak znaczne wycofanie może bowiem podważać „podstawy legitymacji demokratycznej, która w przypadku samorządu miała zawsze podwójny charakter: płynęła nie tylko z Konstytucji i ustawy, ale też z woli społeczności lokalnej”³⁹.

W opozycji do opisanej praktyki są działania gmin, które – mimo że nie są w stanie samodzielnie właściwie realizować zadań – prywatyzują je wyłącznie w niewielkim zakresie lub nie prywatyzują ich wcale. Dotyczy to w szczególności usług związanych z zapewnieniem opieki

³⁶ Przykładem jest gmina Hanna, położona w województwie lubelskim (zob. B. Bugdalski, *Gmina Hanna nie prowadzi żadnej swojej szkoły. I wszyscy są zadowoleni*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/edukacja/gmina-hanna-nie-prowadzi-zadnej-swojej-szkoly-i-wszyscy-sa-zadowoleni,138755.html>, dostęp: 25.03.2020).

³⁷ T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1148 ze zm.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2006 r., I OSK 1372/05, LEX nr 194880.

³⁹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 120.

przedszkolnej. W połowie kontrolowanych gmin nie zapewniono pełnej dostępności opieki przedszkolnej. Przygotowano miejsca najwyżej dla 80% dzieci. W niektórych gminach odsetek ten wynosił zaledwie 23%⁴⁰. Niewykorzystanie potencjału prywatyzowania usług publicznych jest w tych przypadkach rażąco i niekorzystne dla usługobiorców.

W prywatyzowaniu należy zatem zachować odpowiednie proporcje. Ani prywatyzowanie w nadmiernym zakresie, ani całkowite pominięcie tego procesu nie jest pożądaną praktyką. Zakres prywatyzacji należy ustalać *casu ad casum*, uwzględniając możliwości finansowe i organizacyjne danej gminy.

Decydując o prywatyzacji usług gminnych, należy wziąć pod uwagę różnice pozycji prawnej osób korzystających z usług świadczonych przez podmioty publiczne i niepubliczne⁴¹. Osoby należące do pierwszej grupy posiadają szereg praw, w tym publicznych praw podmiotowych, gwarantujących im względnie stabilną pozycję prawną. Mogą oni skutecznie żądać czegoś od organu. Jeśli przepis prawa nakazuje organowi określone zachowanie – odpowiadające interesowi prawnemu żądającego – to w przypadku jego niepodjęcia⁴² osobie tej przysługuje zindywidualizowane roszczenie. Jego realizacja może być dochodzona przed sądem administracyjnym⁴³. Przykładem jest żądanie dopuszczenia do korzystania z usług określonego rodzaju jednostki systemu oświaty przez mieszkańca gminy, podlegającego obowiązkowi szkolnemu, oraz żądanie przez mieszkańca gminy utworzenia biblioteki publicznej, gdy nie funkcjonuje ona na terenie gminy⁴⁴.

⁴⁰ *Miejsce w przedszkolu nie dla wszystkich*, NIK, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/miejsce-w-przedszkolu-nie-dla-wszystkich.html> [dostęp: 27.02.2020].

⁴¹ Zob.: A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu...*; Z. Leoński, *Problemy prywatyzacji administracji...*; I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*

⁴² Może to być działanie pozytywne lub negatywne, polegające na nieingerowaniu w realizację prawa.

⁴³ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 218 i 222.

⁴⁴ Art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1479.

Inaczej jest w przypadku osób z drugiej grupy. Podstawą świadczenia im usług jest umowa cywilnoprawna. Jej strony są formalnie równe, jednak w praktyce istnieją między nimi znaczne dysproporcje. Usługodawcy dysponują wykwalifikowaną kadrą pracowniczą, posiadają niejednokrotnie wieloletnie doświadczenie w branży i dominującą pozycję na rynku usług.

Treść umów zawieranych z usługobiorcami nie jest uzgadniana indywidualnie. Są to wzorce, które akceptuje się w proponowanym brzmieniu lub odmawia ich akceptacji. Przyszli usługobiorcy nie mają rzeczywistego wpływu na ich treść. Niektóre z nich⁴⁵ zawierają klauzule niedozwolone (tzw. klauzule abuzywne), kształtujące ich prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami i rażąco naruszające ich interesy⁴⁶. Jednak o tym, że dane postanowienie jest niedozwolone, decyduje dopiero Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta w odrębnym postępowaniu⁴⁷.

W przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania określonego umową zobowiązania osoby korzystające ze sprywatyzowanych usług mogą dochodzić swoich praw przed sądem powszechnym. Procedura cywilna różni się jednak w sposób istotny od sądownoadministracyjnej. Inne są zasady postępowania i zakres gwarancji procesowych przyznanych stronie⁴⁸. Usługobiorcy nie posiadają aż tak skutecznych środków prawnych, umożliwiających egzekwowanie ich praw, jak w przypadku naruszenia publicznych praw podmiotowych.

⁴⁵ Zob. rejestr klauzul niedozwolonych, prowadzony przez Prezesa UOKiK, <https://www.rejestr.uokik.gov.pl/> [dostęp: 6.04.2020].

⁴⁶ Artykuł 385¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.).

⁴⁷ Artykuł 23a-23d ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 369 ze zm.). Do 16.06.2016 r. właściwy w tym przedmiocie był Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

⁴⁸ Zob.: J. Behr, *Bezpośrednie środki ochrony danych osobowych*, [w:] M. Błażewski, J. Behr, *Środki prawne ochrony danych osobowych*, Wrocław 2018, s. 174 i 198-201.

Mimo tego usługobiorcy coraz częściej rezygnują z korzystania z usług świadczonych przez podmioty publiczne. Negowane w nauce prawa traktowanie usługobiorców jak klientów jest niekiedy tendencyjne. Uznanie za klienta ma również dobre strony. Podmioty niepubliczne zabiegają bowiem intensywnie o usługobiorców i starają się, aby jak najdłużej utrzymali oni ten status. Mierzą ich zadowolenie i przedstawiają aktualne oferty, dostosowane do ich oczekiwań. W tym celu wykorzystują wszelkie możliwe kanały komunikacji, aby uzyskać wymagane prawem zgody marketingowe. Gwarantują nawet zniżki na oferowane usługi⁴⁹.

Odstąpienie przez gminę od pozycji monopolisty w zakresie świadczenia usług gminnych i rozwój konkurencji w tym obszarze wpłynęły na podniesienie jakości świadczonych usług. Podmioty niepubliczne – często nie mogące lub nie chcące obniżyć kosztów jednostkowych korzystania z usług do poziomu, który oferuje gmina – musiały zrekomensować różnicę w odpłatności. Nastąpiło to poprzez świadczenie usług wyższej jakości.

I tak przykładowo obok gminnych usług zdrowotnych, świadczonych po długim czasie oczekiwania i w niezmodernizowanych budynkach, pojawiły się nowoczesne i dobrze wyposażone prywatne przychodnie, w których świadczy się usługi w zasadzie niezwłocznie. Wykorzystując nowe technologie i oferując konsultacje telefoniczne i on-line, zagwarantowano natychmiastowy kontakt z pacjentem-klientem. Formy te są wygodne dla młodych i zapracowanych osób, bo te najczęściej korzystają z prywatnej opieki medycznej, a głównym kryterium ich wyboru jest skrócenie czasu oczekiwania na usługę⁵⁰.

⁴⁹ Przykładowo największy dystrybutor energii elektrycznej w Polsce oferuje co najmniej kilkuprocentową zniżkę w zamian za udzielenie zgód marketingowych.

⁵⁰ Są to osoby w wieku 25-44 lat (*Korzystanie ze świadczeń i ubezpieczeń zdrowotnych*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2018, Nr 97/2018, s. 9).

Jednak jak każde rozwiązanie, również i to ma wady. Jest ono za-
wodne z uwagi na ograniczony zakres oferowanego pakietu usług, który
często ogranicza się do wybranych usług (podstawowych, mniej ingeren-
cyjnych i dochodowych dla podmiotu świadczącego usługi). Problem
pojawia się w przypadku konieczności zapewnienia kompleksowej opie-
ki zdrowotnej, która z reguły jest bardzo kosztowna i na której pokrycie
stać niewielką część społeczeństwa. W tym przypadku jedynie podmioty
publiczne (w tym gminne) są w stanie zagwarantować świadczenie nie-
zbędnych pacjentowi usług niezależnie od jego dochodu⁵¹, a podjęcie tego
działania mieści się w zakresie szeroko pojętego interesu publicznego.

Potwierdza to zatem, że istnieją usługi gminne, które z uwagi na
właściwą realizację interesu publicznego nie powinny być w całości pry-
watyzowane, ponieważ następuje to ze szkodą dla członków wspólnoty
samorządowej.

Szkodliwe dla nich jest również dążenie przez gminę do maksyma-
lizacji zysków w związku ze świadczeniem usług. Od pewnego czasu co-
raz bardziej popularne staje się wdrażanie do systemu zarządzania w ad-
ministracji gminnej koncepcji Nowego Publicznego Zarządzania (*New
Public Management*). Żąda się ustalenia standardów usług gminnych
i określenia zestawu wskaźników ich jakości. Ustanawia się systemy po-
miaru, ocen oraz zasad „nagradzania” za osiągnięcie zakładanych rezultatów⁵².

Coraz częściej nad klasycznym „administrowaniem” – wykonywa-
niem prawa i służeniem danej społeczności, realizowaniem zadań publicz-
nych i urzeczywistnianiem interesu publicznego – stawia się zarządzanie
publiczne. Orientuje się na cel i efekt danego działania, a podmioty prawa
zastępuje się klientami administracji, deprecjonując ich pozycję prawną.

⁵¹ A. Prokop-Staszecka, *Przerażają mnie prywatne szpitale*, „Menedżer Zdrowia” 2018, Nr 6-7, s. 9.

⁵² B. Wyrzykowska, *Zarządzanie jakością w instytucjach publicznych*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2006, nr 61, s. 75-89.

Wykorzystuje się mechanizmy konkurencji rynkowej, prywatyzuje się usługi gminne, przeorganizowuje się gminne podmioty na wzór prywatnych spółek, aby maksymalizować przychód w zakresie świadczenia usług. Podejmuje się te działania, które są korzystne fiskalnie. Ponadto postuluje się ocenę kierowników podmiotów gminnych świadczących usługi z uwzględnieniem osiągniętych przez nich efektów⁵³.

Stanowisko to można zaobserwować w przepisach ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁵⁴, która określa procedurę powierzenia zarządzania instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej. Powierzenie następuje na podstawie przepisów PZP, a wyłoniona w tym trybie osoba zarządzająca jest rozliczana wynikowo. W umowie z nią zawartej mogą zostać przewidziane kary umowne z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

Działania te – mimo że efektywne i wydajne – nie powinny być podejmowane przez gminę. Jej zadaniem nie jest postępowanie jak kolejny uczestnik rynku, jak przedsiębiorca dążący do generowania zysków i gromadzenia oszczędności. Nie taki bowiem jest cel jej działania. Gmina zaspokaja zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej, realizując interes publiczny. Działa na rzecz dobra jej mieszkańców. Dysponując władztwem publicznym, nie powinna wykorzystywać go do osiągnięcia partykularnych celów.

Gmina powinna zawsze rozważać długofalowe efekty podejmowanych przez nią działań. Decyzje dotyczące prywatyzacji nie powinny być podejmowane *ad hoc*, w szczególności aby zagwarantować większe wpływy do budżetu. Takie szkodliwe praktyki można zaobserwować w związku ze sprzedażą lokali socjalnych. Niektóre gminy masowo wyprzedają wszystkie lokale socjalne, a następnie nie są w stanie zaspokoić potrzeb

⁵³ J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja, nowy wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Olszanica 23-26 maja 2004 r.*, red. nauk. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 469-490.

⁵⁴ T. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 194.

mieszkaniowych uprawnionych do tego mieszkańców. Takie działania nie powinny być podejmowane.

7. Podsumowanie

Prywatyzacja usług gminnych jest istotnym zagadnieniem prawnym i praktycznym. Korzystanie z usług gminnych jest bowiem powszechne, a przedmiot i zakres prywatyzacji znajduje bezpośrednie przełożenie na pozycję prawną jednostki, jej prawa i obowiązki. Proces prywatyzacji jest obecnie bardzo zaawansowany. Nie zastanawiamy się już czy – lecz w jakim zakresie i z jaką intensywnością – prywatyzować. Rozważamy nawet ustalenie granic prywatyzacji, aby nie następowała ona w zbyt szerokim zakresie.

W związku z przeładowaniem gminy zadaniami publicznymi, problemami z ich realizacją, dysponowaniem przez gminę środkami finansowymi nieproporcjonalnymi do wykonywanych zadań oraz trudnością utrzymania zawodowego i fachowego personelu urzędniczego, konieczne stało się dopuszczenie podmiotów niepublicznych do świadczenia usług gminnych. Powodem było również dostrzeżenie, że niektóre usługi mogą być zrealizowane przez te podmioty szybciej, taniej, sprawniej i bliżej miejsca zamieszkania usługobiorców.

Prywatyzowanie usług gminnych, jak każdy proces, ma wady i zalety. Dokonanie ich całościowej oceny nie jest możliwe w sposób abstrakcyjny, w oderwaniu od praktyki stosowania prawa. Przepisy prawa regulują bowiem prywatyzację w sposób fragmentaryczny. Nie określają, czy ani w jakim zakresie powinna ona następować. Nie wprowadzają również formalnych jej ograniczeń. Decydujące znaczenie w tym obszarze ma zatem aktualna polityka społeczna gminy oraz wola włączenia się w te działania przez podmioty niepubliczne.

Prywatyzacja form wykonywania zadań publicznych w sferze pomocy społecznej. Uwagi na tle funkcjonowania niepublicznych domów pomocy społecznej

1. Uwagi ogólne

Zjawisko prywatyzacji zajmuje ważne miejsce w literaturze prawa administracyjnego. Jego początków należy upatrywać w koncepcjach liberalnych sformułowanych w XVIII i XIX wieku w Wielkiej Brytanii oraz w Stanach Zjednoczonych¹. Koncepcje te przeżywały swój wzmożony rozwój na zachodzie Europy w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia za sprawą poglądów przyjmujących, że administracja publiczna wykonuje zadania publiczne niewydajnie i nieefektywnie². Znaczący wpływ na rozwój tych poglądów we wskazanym okresie miała koncepcja Nowego Publicznego Zarządzania (*New Public Management*) przyjmująca założenie o konieczności menedżerskiego

¹ A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 361.

² *Idem*, *Współczesne tendencje przeobrażeń zadań administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 144.

podejścia do administracji publicznej i nawołująca do jej urynkowienia³. W Polsce wpływ na rozwój koncepcji prywatyzacji w obszarze zadań publicznych miały przemiany ustrojowe 1989 r., które przyniosły przekształcenia w zakresie funkcji i charakteru administracji, która przestała być państwowa, a stała się publiczna.

Zjawisko prywatyzacji w sferze zadań publicznych jest niejednoznaczne, tak jak definicje, które są formułowane dla jego wyjaśnienia. Najczęściej na jego określenie używa się pojęcia prywatyzacji zadań publicznych. S. Biernat definiuje prywatyzację jako „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego”⁴. L. Zacharko wskazuje zaś, że pod pojęciem tym kryje się „twórczy proces w zakresie sposobu wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne przejmujące zadania dobrowolnie, a prowadzące je w interesie wyższym, «ogólnym», nie zaś w interesie jednostkowym”⁵. Równocześnie przywołana autorka zauważa, że realizacja zadań przez podmioty niepubliczne odbywa się w formach i metodach przewidzianych prawem cywilnym⁶. A. Błaś wyraża z kolei pogląd, że prywatyzacja oznacza redukcję zadań publicznych administracji. Jego zdaniem sprywatyzowane zadanie przekształca się w usługę świadczoną przez podmioty prywatne⁷.

Zwrócić należy uwagę na pojawiającą się w literaturze typologię prywatyzacji zadań publicznych. Zgodnie z tą typologią wyróżnia się prywatyzację zadań publicznych *sensu stricto* oraz *sensu largo*. Ta

³ G. Gruening, *Origin and theoretical basis of New Public Management*, „International Public Management Journal” 2011, No. 4, s. 2 i n.

⁴ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 28.

⁵ L. Zacharko, *Poglądy doktryny nt. prywatyzacji zadań publicznych gminy*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 485.

⁶ *Ibidem*.

⁷ A. Błaś, *Administracja publiczna w obliczu globalizacji*, AUW No 2342, „Przegląd Prawa i Administracji” 2002, t. L, s. 65.

pierwsza ma miejsce wówczas, kiedy administracja publiczna wyzbywa się realizacji określonych zadań publicznych i nie ponosi już za nie odpowiedzialności prawnej. Prywatyzacja *sensu largo* ma natomiast miejsce wówczas, gdy następuje jedynie przekazanie realizacji zadań publicznych podmiotom niepublicznym, bez zmiany formy organizacyjno-prawnej realizacji danego zadania publicznego oraz bez ingerencji w jego charakter prawny⁸. Przedstawiona typologia, zdaniem A. Pakuły, pozwala uznać, że „Zadania publiczne mogą być [...] realizowane zasadniczo w dwóch organizacyjnych formach: bezpośrednio, przez samą administrację publiczną, oraz pośrednio, przez dopuszczone w drodze prywatyzacji podmioty niepubliczne [...]”⁹. Autor ten jest zdania, że można wyróżnić jeszcze sytuację polegającą na realizacji tych samych treściowo zadań przez administrację publiczną i podmioty niepubliczne w sposób równoległy i niezależny. W takim przypadku przymiotnik „publiczny” odnosić należy tylko do zadań wykonywanych przez administrację publiczną. Podmioty niepubliczne mogą co najwyżej realizować zadania mające charakter społecznie użytecznych, czynią to jednak na zasadzie dobrowolności¹⁰. Należy przyznać słuszność temu zapatrywaniu.

Przyjmując, że dane zadanie publiczne pozostaje nim tak długo, jak długo przepisy prawa powszechnie obowiązującego stanowią, że odpowiedzialność prawną za jego realizację ponosi konkretny organ administracji publicznej¹¹, od zjawiska „odpubliczniania” zadań publicznych odróżniać należy sytuację zlecenia przez administrację publiczną przypisanych jej prawem zadań do realizacji podmiotom niepublicznym w drodze umowy na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r.

⁸ S. Biernat, *op. cit.*, s. 30.

⁹ A. Pakuła, *W kwestii prywatyzacji organizacyjnych form realizacji zadań publicznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na przykładzie pomocy społecznej*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 126.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ S. Biernat, *op. cit.*, s. 29.

o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹² (dalej: u.d.p.p.w.). Zjawisko to odpowiada prywatyzacji form wykonywania zadań publicznych, o której pisze A. Pakuła. Zgodnie z art. 13 u.d.p.p.w. zlecenie realizacji zadania publicznego odbywa się na podstawie otwartego konkursu ofert. Zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie art. 13 u.d.p.p.w. nie zwalnia administracji publicznej z odpowiedzialności za to zadanie¹³. Stanowi o tym art. 17 u.d.p.p.w., zgodnie z którym „Organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności: 1) stanu realizacji zadania; 2) efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania; 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania; 4) prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy”. Przywołana regulacja wskazuje nie tylko na istnienie po stronie administracji publicznej odpowiedzialności prawnej za zlecone do realizacji podmiotowi niepublicznemu zadanie publiczne, ale i na zakres tej odpowiedzialności.

2. Zadania pomocy społecznej wobec zjawiska prywatyzacji

„Odpublicznianie” zadań publicznych w znacznym stopniu wpływa na pozycję prawną jednostki wobec administracji publicznej¹⁴. Do szans związanych z tym zjawiskiem zalicza się odciążenie państwa i jego administracji, zmniejszenie kosztów utrzymywania administracji publicznej oraz lepszą jakość usług świadczonych przez podmioty niepubliczne.

¹² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1057).

¹³ A. Miruć, *Administracja świadcząca w Polsce jako główny obszar działania administracji publicznej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009, s. 221.

¹⁴ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 373.

Do ważniejszych zagrożeń związanych z nim zalicza się przekształcenie dotychczasowej bezpłatności usług w odpłatność¹⁵, co może prowadzić do wykluczania niektórych grup społecznych z dostępu do usług świadczonych przez podmioty spoza systemu administracji publicznej¹⁶, oraz zastąpienie kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne kontrolą sprawowaną przez sądy powszechne¹⁷. Zwraca się także uwagę, że podmioty niepubliczne nie zawsze są w stanie zagwarantować ciągłości świadczonych przez siebie usług, jak również, że podmioty te zaprzestają ich świadczenia, jeśli przestaje być to dla nich opłacalne¹⁸. Nieco inaczej problematyka ta przedstawia się w sytuacji zlecenia zadań publicznych do realizacji podmiotom niepublicznym na podstawie przepisów u.d.p.w. Zlecone w tym trybie zadanie pozostaje bowiem nadal zadaniem publicznym.

Problematykę związaną z prywatyzacją odnosić można do wszystkich zadań administracji publicznej, w tym zwłaszcza do zadań administracji świadczącej¹⁹. Zjawisko prywatyzowania zadań administracji świadczącej jest szczególnie ważne z punktu widzenia jednostki. Wynika to z istoty tej sfery działalności administracji publicznej, która koncentruje się na utrzymaniu lub na poprawie warunków bytowych człowieka poprzez dostarczanie (organizację dostarczania) różnego rodzaju świadczeń²⁰. Do ważnych obszarów administracji świadczącej należą pomoc społeczna, ochrona zdrowia, edukacja publiczna, transport

¹⁵ A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka...*, s. 42.

¹⁶ J. Korczak, *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 123.

¹⁷ E. Knosala, R. Stasikowski, *Typologia zadań publicznych (szkic z nauki administracji i prawa administracyjnego)*, [w:] *Między przyszłością a tradycją. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 340.

¹⁸ A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka...*, s. 49.

¹⁹ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 88.

²⁰ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 117.

lokalny, wodociągi itp.²¹ „Odpublicznianie” zadań publicznych w obszarze administracji świadczącej wywołuje liczne obawy społeczne oraz budzi wiele kontrowersji. Wynika to ze wspomnianego charakteru jej zadań oraz potrzeb, które poprzez ich realizację administracja świadcząca zaspokaja.

Poczyniona uwaga odnosi się w szczególności do pomocy społecznej, która zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²² (dalej: u.p.s.) stanowi instytucję polityki społecznej 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. Pomoc społeczna eliminuje zagrożenia wynikające z nieumiejętności niektórych osób lub rodzin do zaspokajania własnych potrzeb życiowych²³. Do form pomocy społecznej należą liczne świadczenia pieniężne i niepieniężne, których zamknięty katalog określa art. 36 u.p.s. Ważną zasadą udzielania świadczeń z u.p.s. jest zasada pomocniczości. Przesądza ona o tym, że pomoc społeczna może zostać udzielona jednostce lub rodzinie dopiero wówczas, gdy nie jest ona w stanie własnym staraniem i przy użyciu własnych zasobów, uprawnień i możliwości przezwyciężyć trapiących ją problemów życiowych. Przedstawione cechy pomocy społecznej powodują, że nie może ona pełnić jedynie funkcji regulatora rynku usług²⁴. Nie może więc być mowy o całkowitej prywatyzacji zadań z jej zakresu²⁵.

²¹ Zob. J. Posłuszny, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1, s. 62-66.

²² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 z późn. zm.).

²³ D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015, s. 31.

²⁴ J. Blicharz, L. Zacharko, *Ochrona praw socjalnych jednostki w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 47.

²⁵ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 277.

W dalszej części publikacji problematyka prywatyzacji w sferze zadań publicznych skonfrontowana zostanie z możliwością prowadzenia domów pomocy społecznej (dalej: DPS) przez podmioty niepubliczne. Domy pomocy społecznej mają za zadanie świadczenie usług opiekuńczych, adresowanych do osób wymagających całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, które nie mogą samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu i którym nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych²⁶. Świadczone przez DPS usługi obejmują udzielanie pomocy w podstawowych potrzebach życiowych, pielęgnację, a także niezbędną pomoc w załatwianiu spraw osobistych²⁷. Usługi te odnoszą się do ważnych sfer życia człowieka, stąd też ich świadczenie powinno uwzględniać jego wolność, intymność, godność, bezpieczeństwo oraz stopień jego fizycznej i psychicznej sprawności²⁸. Sposób funkcjonowania domów pomocy społecznej oraz obowiązujący standard świadczonych przez nie usług określa r.w.d.p.s.

3. Rodzaje domów pomocy społecznej w sferze pomocy społecznej

W sferze pomocy społecznej funkcjonują DPS, dla których organem prowadzącym są jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) oraz domy pomocy społecznej, które prowadzone są przez podmioty niepubliczne. Jeśli chodzi o domy pomocy społecznej, które prowadzone są przez j.s.t., podkreślić należy, że kierowanie i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w takim domu to obowiązkowe zadanie własne

²⁶ *Eadem, Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011, s. 103.

²⁷ Zob. § 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2002 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 734), dalej: r.w.d.p.s. Zob. także: D. Cendrowicz, *Wolność jednostki na przykładzie sytuacji prawnej pensjonariusza domu pomocy społecznej*, [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 155.

²⁸ Zob. art. 55 ust. 2 u.p.s.

gminy²⁹. Ustawa o pomocy społecznej stanowi również, że w katalogu zadań poszczególnych j.s.t. znajduje się prowadzenie DPS³⁰. Komentowana ustawa nie przesądza jednak, czy w danej j.s.t. powinien funkcjonować obowiązkowo przynajmniej jeden DPS³¹. Do podmiotów niepublicznych mogących prowadzić DPS należą Kościół katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe; organizacje społeczne; fundacje i stowarzyszenia; inne osoby prawne, a także osoby fizyczne³². Domy pomocy społecznej, które są prowadzone przez podmioty niepubliczne, dzielą się na domy, które prowadzone są na zlecenie organów j.s.t., lub takie, które prowadzone są bez zlecenia organów j.s.t. Wyróżnić należy jeszcze DPS prowadzone przez podmioty niepubliczne, które świadczą usługi opiekuńcze na podstawie umowy z organem j.s.t., ale nie na jego zlecenie³³.

Domy pomocy społecznej, które prowadzone są na zlecenie organów j.s.t., zastępują administrację publiczną w realizacji zadań publicznych³⁴, a ich funkcjonowanie stanowi przejaw prywatyzacji form wykonywania zadań publicznych w sferze pomocy społecznej. Do zasad zlecenia zadania publicznego w zakresie prowadzenia DPS odnosi się art. 25 u.p.s. Przepis ten w ustępie 5 stanowi, że do zlecenia zadań z u.p.s. stosuje się przepisy u.d.p.p.w.³⁵ Zlecenie zadania w zakresie prowadzenia DPS może łączyć się z udzieleniem dotacji na jego finansowanie lub dofinansowaniem jego realizacji. Do podmiotów, którym organy j.s.t. mogą zlecić realizację zadania publicznego z zakresu

²⁹ Zob. art. 17 ust. 1 pkt 16 u.p.s.

³⁰ Zob. art. 17 ust. 2 pkt 3 u.p.s., art. 19 pkt 10 u.p.s. i art. 21 pkt 5 u.p.s.

³¹ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 269.

³² Zob. art. 57 ust. 1 u.p.s.

³³ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 269.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ W ustępie 2 tego artykułu zostało sformułowane zastrzeżenie, zgodnie z którym nie wolno zlecać zadań w zakresie pomocy społecznej, które obejmowałyby: 1) ustalanie uprawnień do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, w tym przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych; 2) opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne; 3) wypłatę świadczeń pieniężnych.

pomocy społecznej, należą organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w., oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., które prowadzą działalność w zakresie pomocy społecznej. Należy przy tym zwrócić uwagę, że art. 57 ust. 1 pkt 4 u.p.s. stanowi, że DPS mogą prowadzić osoby fizyczne. Osoby fizyczne nie mogą jednak ubiegać się o status organizacji pozarządowej, jak również nie mogą ubiegać się o status organizacji pożytku publicznego. Organy j.s.t. nie mogą więc zlecić im do realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia DPS.

Jeżeli chodzi o DPS, które prowadzone są nie na zlecenie organów j.s.t., nie realizują one zadań publicznych, a jedynie świadczą usługi prywatne na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z mieszkańcem domu lub jego opiekunem prawnym. Do takich DPS stosuje się przepisy u.p.s. odnoszące się do obowiązku uzyskania zezwolenia wojewody na prowadzenie domu, zasad funkcjonowania oraz standardów świadczonych usług. Nie odnoszą się do nich natomiast przepisy dotyczące zasad wnoszenia opłat za pobyt w DPS przez mieszkańca domu, jego rodzinę, gminę oraz zwolnień z tych opłat³⁶. S. Nitecki wyraża pogląd, że prowadzenie DPS przez podmioty, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2-4 u.p.s., nie na zlecenie organu j.s.t. zbliżone jest do wykonywania działalności gospodarczej, ale nie jest z nią tożsame³⁷. I. Sierpowska jest natomiast zdania, że omawiana kategoria DPS działa na zasadach komercyjnych³⁸. Podobnego zdania jest W. Maciejko³⁹.

Od DPS prowadzonych nie na zlecenie organów j.s.t. odróżnić należy placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, które

³⁶ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 269.

³⁷ S. Nitecki, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*, Wrocław 2013, s. 566.

³⁸ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 269.

³⁹ W. Maciejko, *Komentarz do art. 57*, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 272.

prowadzone są w ramach działalności gospodarczej⁴⁰. Placówki te w swojej istocie zbliżone są do DPS, gdy idzie o zakres świadczonych usług, jak również standardów, jakie muszą spełniać. Tym jednak różnią się od DPS, że prowadzone są wyłącznie w ramach działalności gospodarczej. Umieszczenie w tego rodzaju placówkach następuje na skutek zawarcia umowy cywilnoprawnej, a przepisy u.p.s. nie regulują zasad odpłatności za pobyt w nich⁴¹. Podmioty chcące prowadzić działalność gospodarczą w zakresie tego rodzaju placówek muszą uzyskać na to zgodę wojewody. Zasady uzyskiwania zezwolenia wojewody na prowadzenie tego rodzaju działalności gospodarczej regulują przepisy działu II u.p.s., co uznaje się za wyraz troski ustawodawcy o należyłą jakość usług świadczonych przez nie oraz ich zbieżność treściową z usługami świadczonymi przez DPS⁴².

4. Warunki uzyskania zezwolenia na prowadzenie domu pomocy społecznej przez podmiot niepubliczny

W stosunku do wszystkich domów pomocy społecznej, bez względu na to, kto jest ich podmiotem prowadzącym, sformułowany został obowiązek uzyskania zezwolenia wojewody w zakresie ich prowadzenia. Wojewoda wydaje zezwolenie na prowadzenie DPS, jeśli podmiot występujący o nie: 1) spełnia warunki określone w u.p.s.⁴³; 2) spełnia standardy świadczenia usług, o których mowa w art. 55 ust. 1 i 2 u.p.s.; 3) złoży wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie DPS. Wojewoda

⁴⁰ Odnoszą się do nich przepisy art. 67-69 u.p.s.

⁴¹ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2010, s. 213.

⁴² K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku*, [w:] A. Jacek, E. Sarnacka, K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Domy pomocy społecznej. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2014, s. 137.

⁴³ Są one takie same dla publicznych i niepublicznych DPS.

wydaje zezwolenie na prowadzenie DPS po przeprowadzeniu wizytacji obiektu, w którym usytuowany jest dom⁴⁴. Organ ten ma obowiązek wydania zezwolenia każdorazowo w razie stwierdzenia, że podmiot wnioskujący o nie spełnia ustawowe przesłanki do jego uzyskania⁴⁵. Postępowanie w zakresie wydania takiego zezwolenia toczy się według przepisów u.p.s., ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁶ oraz r.w.d.p.s. Zezwolenie wydaje się na czas nieokreślony⁴⁷.

Wniosek o zezwolenie na prowadzenie DPS powinien zawierać następujące informacje⁴⁸: 1) nazwę podmiotu, jego siedzibę i adres, a w przypadku osoby fizycznej także dane osobowe (imię i nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL, o ile osoba taki posiada); 2) numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo wskazanie dokumentu określającego status prawny podmiotu; 3) numer identyfikacji podatkowej (NIP); 4) numer identyfikacyjny REGON; 5) nazwę, adres i typ DPS; 6) liczbę miejsc przeznaczonych dla mieszkańców DPS; 7) strukturę zatrudnienia i zakres świadczonych usług przez poszczególne grupy personelu. Do wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie DPS należy dołączyć kopię dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości, na której jest usytuowany dom; dokumenty potwierdzające spełnienie wymagań określonych odrębnymi przepisami, a także regulamin organizacyjny DPS lub jego projekt. Kościół katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia; inne osoby prawne oraz osoby fizyczne, chcące prowadzić DPS, powinny dodatkowo złożyć do wniosku o zezwolenie na jego prowadzenie dokumenty potwierdzające ich status, w przypadku gdy nie podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze

⁴⁴ Zob. art. 57 ust. 5 u.p.s.

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2010 r., I SA/Wa 1622/09, CBOSA.

⁴⁶ Ustawa dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 256).

⁴⁷ Zob. art. 57 ust. 5 u.p.s.

⁴⁸ Zob. art. 57 ust. 3a u.p.s.

Sądowym lub do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej; informację o sposobie finansowania DPS; zaświadczenie, że osoba, która będzie kierowała DPS, jest zdolna ze względu na stan zdrowia do kierowania domem; zaświadczenie albo oświadczenie o niezaleganiu z płatnościami wobec urzędu skarbowego i składkami do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz zaświadczenie albo oświadczenie o niekaralności za przestępstwo popełnione umyślnie osoby, która będzie kierowała domem⁴⁹.

5. Zakres kontroli administracji publicznej nad działalnością niepublicznych domów pomocy społecznej

Istota kontroli sprawowanej przez administrację publiczną nad domami pomocy społecznej sprowadza się do konieczności zapewnienia zgodności ich działalności z prawem. Kontrola nad wszystkimi DPS sprawowana jest przez wojewodę na podstawie przepisów u.p.s., ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵⁰ oraz rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej⁵¹. To, że u.p.s. przypisuje zadania o charakterze kontrolnym wojewodzie, wynika z usytuowania tego organu w strukturze administracji publicznej⁵². W pomocy społecznej wojewoda posiada liczne uprawnienia o charakterze kontrolnym i nadzorczym⁵³. Jeśli chodzi o uprawnienia kontrolne, to ma on w szczególności prawo do

⁴⁹ Zob. art. 57 ust. 3b u.p.s.

⁵⁰ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 224).

⁵¹ Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. Nr 61, poz. 543).

⁵² S. Nitecki, *Komentarz...*, s. 899 i n.

⁵³ Na temat różnic między nadzorem a kontrolą zob. J. Boć, *Nadzór prawny; Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 239 i n. oraz s. 378 i n.

żądania dokumentów, informacji i danych niezbędnych do sprawowania kontroli; swobodnego wstępu w ciągu doby do obiektów i pomieszczeń jednostki kontrolowanej; przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych kontrolowanej jednostki oraz przebiegu określonych czynności objętych obowiązującym standardem⁵⁴. Poza wojewodą kontrolę działalności DPS sprawować mogą również Najwyższa Izba Kontroli oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Oba rodzaje kontroli zyskały na znaczeniu w związku z rozprzestrzenianiem się w DPS wirusa SARS-CoV-2. W zakresie innych rodzajów kontroli sprawowanych nad omawianymi placówkami wskazać należy na kontrolę Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie przestrzegania w nich przepisów prawa pracy.

Sprawowana przez wojewodę kontrola spełnia ważną rolę już na etapie kontroli wstępnej. Kontrola ta w sposób prewencyjny zapobiega funkcjonowaniu DPS, których działalność jeszcze przed jej rozpoczęciem wskazuje na niezgodność z prawem⁵⁵. W stosunku do DPS, dla których organem prowadzącym są j.s.t., wojewoda sprawuje nadzór i kontrolę. Przesądza o tym art. 22 pkt 8 u.p.s., zgodnie z którym wojewoda sprawuje nadzór nad realizacją zadań j.s.t. w zakresie pomocy społecznej, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami. Zadania z zakresu nadzoru i kontroli nad działalnością takich DPS powierzone zostały także wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście i marszałkowi województwa. Organy te sprawują nadzór nad działalnością DPS przy pomocy odpowiednio ośrodka pomocy społecznej, powiatowego centrum pomocy

⁵⁴ Zob. art. 126 u.p.s.

⁵⁵ D. Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017, s. 226.

rodzinie lub regionalnego ośrodka polityki społecznej⁵⁶. Jeżeli chodzi natomiast o DPS prowadzone przez podmioty niepubliczne, to w stosunku do nich wojewoda sprawuje wyłącznie kontrolę. Obejmuje ona jakość usług świadczonych przez DPS, które prowadzone są na zlecenie organów j.s.t., jak również jakość usług świadczonych przez DPS, które prowadzone są nie na zlecenie organów j.s.t.⁵⁷

W stosunku do wszystkich DPS wojewoda może podejmować kontrole sprawdzające, aby zbadać, czy i w jakim zakresie zostały zrealizowane przez dany dom zalecenia pokontrolne. Posiada on także uprawnienia do cofnięcia zezwolenia na prowadzenie DPS, jeżeli w wyniku kontroli zostanie ustalone, że podmiot prowadzący dom przestał spełniać warunki niezbędne do jego prowadzenia lub standardy, którym powinny odpowiadać usługi świadczone przez dom, lub nie przedstawił na żądanie wojewody w wyznaczonym terminie aktualnych dokumentów, oświadczeń lub informacji, które są niezbędne przy uzyskiwaniu zezwolenia na prowadzenie DPS. W takiej sytuacji wojewoda powinien jednak najpierw wyznaczyć dodatkowy termin na spełnienie warunków lub standardów albo na dostarczenie wymaganych dokumentów, oświadczeń lub informacji. Po jego bezskutecznym terminie cofa on zezwolenie na prowadzenie DPS oraz wykreśla dom z rejestru⁵⁸.

Podmioty niepubliczne, które prowadzą DPS na zlecenie organów j.s.t., podlegają również kontroli organów j.s.t., które zleciły im do realizacji to zadanie. Uprawnienia kontrolne organów j.s.t. wynikają tutaj z treści art. 17 u.d.p.p.w. oraz art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁹. Drugi z wymienionych przepisów stanowi, że umowa o realizację zadania zleconego organizacji pozarządowej przez daną j.s.t. powinna określać tryb kontroli wykonywania zleconego

⁵⁶ Zob. art. 112 ust. 8 u.p.s. i art. 113 ust. 3 u.p.s.

⁵⁷ Zob. art. 22 ust. 9 i 9a u.p.s.

⁵⁸ Zob. art. 57a u.p.s.

⁵⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

zadania. Podstawowy zakres kontroli sprawowanej nad zleconym zadaniem publicznym określa § 8 ramowego wzoru umowy dotyczącej realizacji zadania publicznego⁶⁰. W ustępie 1 stanowi on, że kontrola ta swoim zakresem obejmuje prawidłowość realizacji zadania publicznego przez podmiot, któremu zlecono jego wykonywanie, oraz prawidłowość wydatkowania dotacji przekazanej na realizację zadania oraz środków, o których mowa w § 3 ust. 5 ramowego wzoru umowy. Omawiany rodzaj kontroli może mieć miejsce zarówno w toku realizacji zadania przez podmiot niepubliczny, jak i po jego zakończeniu.

6. Sytuacja prawna mieszkańca niepublicznego domu pomocy społecznej

Jeżeli dom pomocy społecznej prowadzony jest na zlecenie organów j.s.t., to tryb kierowania oraz umieszczania w nim osób jest taki sam, jak dla DPS prowadzonego przez j.s.t. Do takiego domu pomocy społecznej stosuje się przepisy dotyczące wydawania decyzji administracyjnych o pobycie w DPS oraz oczekiwania na miejsce w DPS, przy czym zlecenie przez daną j.s.t. zadania w zakresie prowadzenia DPS nie oznacza równoczesnego przekazania podmiotowi niepublicznemu kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach skierowania oraz umieszczenia w DPS. Podstawą pobytu mieszkańca w DPS prowadzonym na zlecenie administracji publicznej jest decyzja administracyjna organu administracji publicznej. Sytuację prawną takiego mieszkańca kształtują więc normy prawa administracyjnego, czyli analogicznie jak w sytuacji, w której przebywałby on w DPS prowadzonym przez j.s.t.⁶¹

⁶⁰ Stanowi on załącznik nr 3 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 2057). Zob. D. Cendrowicz, *Sytuacja...*, s. 224.

⁶¹ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 311.

Inaczej sytuacja przedstawia się w stosunku do mieszkańców DPS prowadzonych nie na zlecenie organów j.s.t. Do takich domów, jeżeli nie są one prowadzone na zlecenie organu j.s.t., nie stosuje się art. 59-64b u.p.s. mówiących w szczególności o zasadach wnoszenia opłat za pobyt w DPS przez mieszkańca domu, jego rodzinę, gminę oraz zwolnień z opłat za pobyt w DPS, ponieważ umieszczenie w takim domu odbywa się na podstawie umowy cywilnoprawnej o świadczenie usług opiekuńczych. Przepis art. 65 ust. 2 u.p.s. stanowi jednak, że w przypadku braku miejsc w DPS o zasięgu gminnym lub powiatowym gmina może kierować osoby tego wymagające do domu pomocy społecznej, który nie jest prowadzony przez organy j.s.t. W takiej sytuacji stosuje się odpowiednio art. 59 ust. 1 u.p.s. i art. 61-64b u.p.s., z tym że wysokość opłaty za pobyt w takim DPS określa umowa zawarta przez gminę z podmiotem prowadzącym dom⁶². Warunkiem skierowania danej osoby do niepublicznego DPS jest brak wolnych miejsc w publicznym DPS o zasięgu gminnym lub powiatowym⁶³.

Mając powyższe na uwadze, należy zwrócić uwagę, że fakt przebywania danej osoby w DPS, który nie jest prowadzony na zlecenie organu j.s.t., na podstawie umowy cywilnoprawnej o świadczenie usług, sprawia, że stosunek prawny między tą osobą a taką placówką ma charakter cywilnoprawny⁶⁴. Powoduje to, że spory powstałe na tle stosowania takiej umowy są rozpatrywane w postępowaniu cywilnym przez sąd powszechny⁶⁵. Postępowanie cywilne nie jest jednak dostosowane do sporów powstających na tle udzielania świadczeń pomocy społecznej⁶⁶. Osoba przebywająca w DPS na podstawie umowy cywilnoprawnej może realizować swoje prawo do sądu przez wniesienie powództwa, które

⁶² Zob. art. 65 ust. 2 zd. 2 u.p.s.

⁶³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 kwietnia 2016 r., IV SA/GI 757/15, CBOSA.

⁶⁴ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 377.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Katowice-Bydgoszcz 2009, s. 300. Zob. także: D. Cendrowicz, *Sytuacja...*, s. 285 i n.

zgodnie z art. 187 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁶⁷ powinno składać się z dwóch elementów, tj. żądania i jego uzasadnienia, które stanowią obligatoryjną treść pozwu⁶⁸. Konstrukcja powództwa wymaga określonej znajomości prawa, co w przypadku jej braku wymusza konieczność poniesienia kosztów na profesjonalnego pełnomocnika⁶⁹. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu cywilnym staje się więc często nieosiągalne dla mieszkańców DPS prowadzonych przez podmioty niepubliczne, zwłaszcza gdy osoby takie nie mają dużych źródeł dochodu.

Umowy cywilnoprawne o świadczenie usług z mieszkańcami DPS najczęściej przybierają postać ogólnie ustalanych wzorców umownych⁷⁰. Te z kolei często zawierają w swojej treści postanowienia niedozwolone, takie jak np.: zastrzeżenie na rzecz przedsiębiorcy prawa rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym lub wyłączenie odpowiedzialności wobec mieszkańca DPS w przypadku niewykonywania lub nienależytego wykonywania umowy o świadczenie usług przez DPS⁷¹. Jeśli mieszkaniec DPS zawarł umowę zawierającą tego rodzaju postanowienia, które nie były uzgadniane z nim indywidualnie, nie wiążą go one, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy. Nie dotyczy to jednak postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny⁷². Pozostający

⁶⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1460)

⁶⁸ Zob. wyrok SN z dnia 19 grudnia 2007 r., V CSK 301/07, OSNC z 2009 r., nr 2, poz. 33.

⁶⁹ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako...*, s. 377.

⁷⁰ D. Cendrowicz, *Sytuacja...*, s. 288.

⁷¹ Aktualny rejestr niedozwolonych klauzul umownych zawieranych z konsumentami można znaleźć na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Dostępny jest on pod adresem: <https://www.rejestr.uokik.gov.pl/index.php> [dostęp: 18.07.2020].

⁷² Zob. art. 351¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 z późn. zm.).

w pozycji konsumenta mieszkaniac DPS może także zwrócić się do sądu powszechnego o uznanie danego postanowienia umowy za niedozwolone. Może również powiadomić Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o podejrzeniu stosowania przez przedsiębiorcę niedozwolonego postanowienia wzorca umowy. W praktyce jednak mieszkańcy DPS lub ich opiekunowie prawni odstępują od tego rodzaju umów i decydują się na poszukiwanie nowego DPS⁷³.

7. Konkluzje

Reasumując przeprowadzone rozważania, podkreślić należy, że w chwili obecnej żadne zadanie publiczne ze sfery pomocy społecznej nie zostało „odpublicznione”. Nie można uznać za prywatyzację zadań publicznych *sensu stricto* możliwości prowadzenia DPS na zlecenie organów j.s.t. W takiej sytuacji zadanie w zakresie prowadzenia DPS pozostaje nadal zadaniem publicznym. Zmienia się jedynie forma jego realizacji. Zadanie nie jest realizowane bezpośrednio przez daną j.s.t., a za pomocą podmiotu, któremu zostało ono zlecone do realizacji. Zachodzi więc jedynie zjawisko prywatyzacji form wykonywania zadań publicznych. Obok prywatyzacji form wykonywania zadań publicznych w sferze pomocy społecznej występuje także sytuacja równoległego funkcjonowania niepublicznych DPS, które nie są prowadzone na zlecenie organów j.s.t., z DPS, dla których podmiotem prowadzącym są j.s.t. W opisanej sytuacji ma miejsce wykonywanie tych samych treściowo zadań przez administrację publiczną oraz przez podmioty spoza jej systemu, przy czym zadanie publiczne realizowane jest tylko przez administrację publiczną. Warte przy tym zauważenia, że w stosunku DPS prowadzonych przez podmioty niepubliczne nie na zlecenie organów j.s.t. nadal istnieje pewna forma ingerencji administracji publicznej w ich działalność.

⁷³ D. Cendrowicz, *Sytuacja...*, s. 288-289.

Przejawia się ona w szczególności w konieczności uzyskania zezwolenia wojewody na prowadzenie takiego domu, jak również w uprawnieniu tego organu do cofnięcia zezwolenia na jego prowadzenie.

Funkcjonowanie DPS prowadzonych przez podmioty niepubliczne jest nieuniknione, ponieważ administracja publiczna w sferze pomocy społecznej przeciążona jest zadaniami, które nie zawsze realizuje w sposób efektywny⁷⁴. Biorąc pod uwagę charakter instytucji pomocy społecznej, należy uznać, że jest mało prawdopodobne, aby nastąpiło całkowite „odpublicznienie” zadania w zakresie prowadzenia DPS. Stoi temu na przeszkodzie społeczno-polityczna odpowiedzialność państwa i jego administracji za obywateli⁷⁵, jak również fakt, że pomoc społeczna powinna zwiększać poczucie bezpieczeństwa socjalnego oraz wspomagać osobę (rodzinę) znajdującą się w trudnej sytuacji życiowej⁷⁶. W chwili obecnej prawo zezwala na zlecenie podmiotom niepublicznym realizacji zadania publicznego polegającego na prowadzeniu DPS, jak również na prowadzenie DPS przez podmioty niepubliczne bez zlecenia organów j.s.t.⁷⁷ Tego rodzaju domy pomocy społecznej często świadczą usługi w wyższym standardzie niż DPS, dla których organem prowadzącym są j.s.t. lub które są prowadzone na ich zlecenie. Mając jednak na uwadze charakter świadczonych przez nie usług oraz nieprawidłowości, jakie daje się zaobserwować na tle praktyki funkcjonowania niektórych z nich, należy postawić tezę o konieczności wzmocnienia mechanizmów kontroli sprawowanej przez administrację publiczną nad ich działalnością.

⁷⁴ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako ...*, s. 277.

⁷⁵ E. Knosala, *Zarys ...*, s. 90.

⁷⁶ R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna*, [w:] *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, red. M. Stahl, Warszawa 2014, s. 229.

⁷⁷ J. Korczak, A. Miruć, *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 155.

Prywatyzacja zadań administracji publicznej w zakresie pomocy osobom niesłyszącym

Wstęp

Sytuacja osób niesłyszących względem administracji publicznej jest co do zasady opisywana w odniesieniu do ich statusu jako osób niepełnosprawnych. Dotyczy to zarówno literatury z zakresu prawa administracyjnego, jak i dyskursu publicznego. Należy podkreślić, że taka kontekstualizacja w życiu społecznym i tekstach kultury miała jeszcze do niedawna silny wydźwięk pejoratywny. Przez wieki utrata słuchu, w głównej mierze z powodu wpływu tego zmysłu na umiejętność mowy, utożsamiana była z obniżoną sprawnością intelektualną. Osoby, które nie były zdolne posługiwać się językiem mówionym, postrzegano przez to jako niesamodzielne, niezdolne do „pełnowartościowego” przetwarzania informacji¹. Przełomowe badania nad językami migowymi z końca ubiegłego wieku pozwoliły ostatecznie zanegować tego rodzaju tezy. Języki migowe są bowiem językami naturalnymi, równoważnymi w swej

¹ Szerzej na ten temat m. in.: M. Marschark, P.E. Spencer, *The Oxford Handbook of Deaf Studies, Language, and Education*, vol. II, Oxford 2010; *Edukacja głuchych*, red. M. Sak, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2014.

strukturze i złożoności względem języków mówionych². W szczególności tak jak języki mówione stanowią źródło tożsamości kulturowej i narodowej. Fakt ten wciąż nie jest rozpowszechniony w społecznej świadomości, jednak dzięki oddolnym inicjatywom i kampaniom informacyjnym ów stan ulega stałej poprawie³. W tej płaszczyźnie w pełni zasadny jest zatem postulat odchodzenia od akcentowania problemu (fizycznej) niepełnosprawności na rzecz promowania języka i kultury Głuchych⁴.

Nie oznacza to oczywiście, że z perspektywy prawa administracyjnego analiza statusu osób niesłyszących jako osób niepełnosprawnych jest nieprawidłowa czy też niepotrzebna. To, że poważne ubytki bądź utrata słuchu stanowią rodzaj niepełnosprawności, jest w świetle medycznych klasyfikacji po prostu faktem⁵. Niemniej ograniczenie ogółu refleksji naukowo-prawnej nad statusem osób niesłyszących wyłącznie do tej perspektywy jest wadliwe. Po pierwsze, takie ujęcie nie pozwala uchwycić specyfiki utraty słuchu jako czynnika warunkującego funkcjonowanie w społeczeństwie. W prawie polskim niepełnosprawność oznacza „trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy”. W wypadku osób niesłyszących chodzi o brak zdolności bądź ograniczoną zdolność do komunikowania się w języku polskim. W znakomitej większości przypadków to właśnie ten czynnik decyduje o swobodnym dostępie do

² Polski Język Migowy został uznany za język naturalny na gruncie naukowym w 1994 r. przez A. Farissa. Zob. M. Farris, *Sign language research and Polish Sign Language*, „Lingua Posnaniensis” 1994, Nr 36, s. 13-36.

³ Zob. np. Projekt „Nie Bądź Głuchy na Kulturę”, <http://www.kulturagluchych.pl> [dostęp: 15.04.2020].

⁴ J. Mazur, M. Rzeszutko-Iwan, *Teksty kultury: oblicza komunikacji XXI wieku*, t. 2, Lublin 2006, s. 68.

⁵ Kody b 230-249 Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia odnoszą się do funkcji słyszenia, https://www.csioz.gov.pl/fileadmin/user_upload/Wytyczne/statystyka/icf_polish_version_56a8f7984213a.pdf [dostęp: 15.04.2020].

edukacji (w tym edukacji wyższej), rynku pracy czy samodzielność w załatwianiu spraw urzędowych.

W tym miejscu należy powtórzyć, że języki migowe są językami naturalnymi, co więcej, zindywidualizowanymi geograficznie – ich cechy są dystynktywne co do tożsamości kulturowej i narodowej. Język migowy jest zatem w danym państwie naturalnym językiem określonej grupy obywateli, analogicznie jak to ma miejsce w przypadku języków mniejszości narodowych i etnicznych. Powyższa konstatacja ma konsekwencje rangi ustrojowej. Obecnie w Unii Europejskiej jedynie cztery państwa uwzględniły narodowe języki migowe w swoich ustawach zasadniczych, są to: Finlandia, Portugalia, Austria i Węgry⁶. To zaś rodzi pytanie o zakres ochrony i wsparcia tych obywateli jako powinności państwa w świetle konstytucyjnej zasady niedyskryminacji. To właśnie ujęcie osób niesłyszących jako – w pierwszej kolejności – obywateli posługujących się innym językiem niż język polski pozwala na prawidłowe rozłożenie akcentów w toku przyszłych prac legislacyjnych poprzez konsekwentne i skoordynowane znoszenie barier językowych w miejsce kompensowania ich skutków środkami właściwymi dla m.in. pomocy społecznej. Istotny krok w tym kierunku stanowi ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁷, stąd oś dalszych rozważań będą stanowiły obowiązki administracji publicznej zdeterminowane w tej ustawie.

Po drugie, orzecznictwo dotyczące wad i ubytków słuchu jako znamion niepełnosprawności jest niejednorodne. Abstrahując od przyczyn takiego stanu rzeczy, należy stwierdzić, że przyjęcie praw osób z niepełnosprawnościami jako perspektywy badawczej nie oddaje przez to rzeczywistego położenia osób mierzących się z tymi samymi problemami w życiu społecznych, lecz wewnętrznie sztucznie zróżnicowanych ze względu na status.

⁶ M. Wheatley, A. Pabsch, *Sign Language Legislation in the European Union*, Brussels 2012, s. 17.

⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1243 ze zm., dalej jako u.j.m.

W ślad za wyjaśnieniem metodologicznym niezbędne jest przybliżenie terminologii zastosowanej w części teoretycznej. Określenie „osoba niesłysząca” nie jest pojęciem prawnym ani prawniczym. Posłużenie się nim w niniejszej pracy ma na celu pewne uproszczenie, pozwalające na objęcie jednym terminem osób o różnym stopniu ubytku słuchu (o charakterze tak dziedzicznym, jak i wtórnym), które na jego skutek doświadczają trudności w posługiwaniu się językiem mówionym w mowie i/lub piśmie.

Powyższa propozycja uwzględnia kluczowy aspekt funkcjonowania osób niesłyszących, którym nie jest szczególna kondycja zdrowotna, ale komunikacja. Podstawowym środkiem komunikacji osób niesłyszących jest narodowy język migowy – w Polsce będzie to odpowiednio Polski Język Migowy (PJM). Dla całkowicie niesłyszących od urodzenia jest to pierwszy, naturalny język. Z perspektywy rodzimego użytkownika języka migowego, w tym PJM, każdy inny język jest językiem obcym, zarówno w mowie, jak i piśmie. Nie każda osoba głucha włada biegle językiem polskim w piśmie.

Osoby, które w ciągu swojego życia utraciły słuch w stopniu uniemożliwiającym lub ograniczającym komunikację w języku mówionym, w trakcie swojego życia posługują się PJM lub systemem językowo-migowym. Takie systemy zwane są też językami miganymi. W Polsce jest to Polski System Językowo-Migowy (PSJM), opracowany po raz pierwszy przez Bogdana Szczepanowskiego w latach sześćdziesiątych XX wieku⁸. Systemy Językowo-Migowe nie są językami naturalnymi, ale powstały jako sztuczna reprezentacja mowy i pisma ilustrowana/wspomagana migami. Ich cechą wyróżniającą jest łączenie słownictwa zapożyczonego z języka migowego z morfologią i składnią danego języka mówionego. Taki system jest dużo łatwiejszy do przyswojenia dla osoby słyszącej, jednak może być zupełnie niezrozumiały dla osoby niesłyszącej, dla

⁸ Nie oznacza to, że wcześniej nie rozumowano się ten sposób. Jednak jego praca kompleksowo opisująca PSJM pt. *System językowo-migowy na kursach języka migowego I stopnia* wydana 1966 r. uznawana jest za dzieło precedensowe.

której tak samo jak język mówiony – jest to system obcy. Równoległe występowanie języków migowych i systemów językowo-migowych jest zjawiskiem powszechnym, podobna sytuacja występuje m.in. w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Szwecji czy Brazylii⁹.

Trzecią, szczególną formą porozumiewania się są Systemy Komunikacji Osób Głuchoniewidomych (SKOGN), w których sposób przekazu komunikatu dostosowuje się do potrzeb wynikających z łącznego występowania u danej osoby dysfunkcji wzroku i słuchu. W uproszczeniu można powiedzieć, że sposoby te polegają na łączeniu znaków przestrzennych z dotykiem. Posługiwanie się SKOGN bez wątpienia wymaga największej biegłości i często idzie w parze ze specjalistyczną wiedzą terapeutyczną. Tłumaczy SKOGN określa się mianem tłumaczy-przewodników. Ten rodzaj niepełnosprawności nie występuje często, jednak rzeczywista liczebność tej grupy osób jest niedostrzegalna przez ich duże rozproszenie na terenie Polski. Według danych z 2012 roku w Polsce ponad 300 osób¹⁰ jest przeszkolonych do pełnienia funkcji tłumacza-przewodnika, natomiast według raportu z 2016 r.¹¹ liczbę osób głuchoniewidomych szacuje się na 5-7 tysięcy.

1. Zadania administracji publicznej związane z realizacją ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się

Ustawa o języku migowym przyznaje osobom uprawnionym prawo do wyboru formy komunikowania się w kontraktach z organami administracji publicznej i wybranymi instytucjami. Osobami uprawnionymi

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ A. Kubarewicz, *Tłumacz-przewodnik jako forma pracy asystenta osobistego osoby głuchoniewidomej*, „Niepełnosprawność” 2012, Nr 7, s. 133-140.

¹¹ *Głuchoniewidomi w Polsce 2016*, Raport Towarzystwa Pomocy Głuchoniewidomym, <http://tpg.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/raport-gluchoniewidomi-2016.pdf> [dostęp: 15.04.2020].

„są osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się” (art. 2 ust. 1 pkt 1). Tym samym ustawodawca objął regulacją szeroką grupę podmiotów, nie różnicując przy tym, czy są to osoby w całkowitym brakiem słuchu, czy „jedynie” niedosłyszające; czynnikiem wyróżniającym jest wyłącznie doświadczenie jakichkolwiek trudności w komunikowaniu się z tego powodu. Zakres podmiotowy ustawy obejmuje również członków rodzin osób uprawnionych¹² oraz osób mających stały lub bezpośredni kontakt z osobami uprawnionymi. W przypadku osób uprawnionych objętych systemem oświaty uprawnienia, o których mowa w ustawie, przysługują rodzicom i opiekunom prawnym uczniów, słuchaczy i wychowanków.

Przedmiot regulacji także został ujęty przez ustawodawcę szeroko. Wskazany akt prawny określa zasady:

- 1) korzystania przez osoby uprawnione z pomocy osoby przybranej w kontaktach z organami administracji publicznej, jednostkami systemu, podmiotami leczniczymi, jednostkami Policji, Państwowej Straży Pożarnej i straży gminnych oraz jednostkami ochotniczymi działającymi w tych obszarach;
- 2) obsługi osób uprawnionych w kontaktach z organami administracji publicznej;
- 3) dofinansowania kosztów kształcenia osób uprawnionych, członków ich rodzin oraz innych osób mających stały lub bezpośredni kontakt z osobami uprawnionymi w zakresie polskiego języka migowego, systemu językowo-migowego i sposobów komunikowania się osób głuchoniewidomych na różnych poziomach;
- 4) monitorowania rozwiązań wspierających komunikowanie się i dostępu do nich.

¹² W tym: współmałżonka, dzieci własnych i przysposobionych, dzieci obcych przyjętych na wychowanie, pasierbów, rodziców, rodziców współmałżonka, rodzeństwa, ojczyma, macochy, zięciów i synowych.

Powyższy katalog determinuje krąg podmiotów zobowiązanych do jego realizacji, tj.:

- organy administracji publicznej¹³,
- szpitalne oddziały ratunkowe i zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego¹⁴,
- podmioty lecznicze w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹⁵, oraz
- jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej i straże gminne oraz jednostki ochotnicze działające w tych obszarach.

W dalszej kolejności omówione zostaną sposoby wykonywania obowiązków ustawowych przez organy administracji publicznej.

2. Obsługa interesantów i dostęp do informacji

Podstawowym uprawnieniem wynikającym z ustawy, którego realizację mają obowiązek zapewnić organy administracji publicznej, jest prawo osób niesłyszących do wyboru formy komunikowania się. Ustawa definiuje trzy podstawowe formy komunikowania się, tj. polski język migowy (PJM), system językowo-migowy (SJM) i System Komunikacji Osób Głuchoniewidomych (SKOGN). Ponadto przepisy zawierają przykładowy katalog środków wspomagających komunikację, przez które należy rozumieć rozwiązania lub usługi umożliwiające kontakt, w szczególności poprzez: korzystanie z poczty elektronicznej, przesyłanie wiadomości tekstowych, w tym z wykorzystaniem wiadomości SMS, MMS lub komunikatorów internetowych, komunikację audiowizualną, w tym z wykorzystaniem komunikatorów internetowych, przesyłanie faksów

¹³ Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 256).

¹⁴ Art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 882).

¹⁵ T. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 295, 567.

i strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych. *De facto* ustawodawca przewidział zatem także czwartą formę komunikacji, tj. komunikację w języku polskim na piśmie (e-mail, SMS, MMS, komunikatory). Formy niepisemne mogą być natomiast realizowane na następujące sposoby:

- 1) poprzez tłumaczenie z udziałem osoby przybranej,
- 2) poprzez tłumaczenie z udziałem profesjonalnego tłumacza,
- 3) poprzez tłumaczenie dokonywane przez organ administracji publicznej,
- 4) poprzez tłumaczenie zdalne, tj. tłumaczenie wykonywane przez osoby wymienione w pkt 1)-3) z użyciem środków komunikowania się na odległość.

Mianem osoby przybranej określa się osobę, która ukończyła 16 lat i została wybrana przez osobę uprawnioną w celu ułatwienia porozumienia z osobą uprawnioną i udzielenia jej pomocy w załatwieniu spraw wskazanych w ustawie. Taki zapis wynika z powszechnej praktyki pośredniczenia na rzecz osób niesłyszących przez żyjące z nimi osoby najbliższe, bardzo często są to ich słyszące dzieci, określane mianem CODA (ang. *Child/Children of a Deaf Adult*). Określenie minimalnego wieku osoby przybranej jest przejawem ochrony CODA, którzy nie powinni być obarczani nadmierną odpowiedzialnością za pośredniczenie w ważkich i intymnych sprawach ich rodziców (np. z powodu konieczności tłumaczenia podczas wizyty lekarskiej). Co szczególnie istotne, od osoby przybranej podmioty zobowiązane nie mogą wymagać przedstawienia dokumentów potwierdzających znajomość PJM, SJM lub SKOGR. Odformalizowanie ich uczestnictwa w czynnościach rodzających skutki administracyjnoprawne czy też objętych tajemnicą lekarską budzi jednak uzasadnione zastrzeżenia. Ustawa dotyczy co do zasady kwestii wymagających posługiwania się specjalistycznym słownictwem. Należyte przełożenie terminów prawnych czy medycznych wymaga określonych kompetencji. Komunikacja nie jest aktem jednokierunkowym.

Niestaranne przetłumaczenie treści wypowiedzi organu może skutkować naruszeniem prawa do informacji danej osoby. Z kolei wiadomości przekazywane przez interesanta wymagają zachowania tajemnicy przez osobę świadczącą usługę komunikacyjną. Choć obowiązek taki wynika wprost z ustawy, to jednak w przypadku, gdy osobą przybraną jest młody członek rodziny, praktyczna realizacja tego obowiązku i związany z tym komfort petenta są obiektywnie ograniczone.

Druga możliwość to świadczenie usług przez tłumacza PJM, SJM i SKOGN, które zgodnie z ustawą może być realizowane również przez pracownika organu administracji publicznej posługującego się PJM lub SJM, lub z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się (pkt 3 i 4 j.w.). Konstrukcja tego rozwiązania nie jest doskonała i nasuwa wiele wątpliwości praktycznych. Wskazani w przepisach UJM „tłumacze PJM, SJM i SKOGN” to odrębna kategoria tłumaczy, dokonane przez nich tłumaczenia nie posiadają przymiotu tłumaczenia poświadczonego. Wynika to wprost z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 25 listopada 2005 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego¹⁶, który stanowi, że „przepisów ustawy nie stosuje się do tłumaczy języka migowego oraz innych systemów komunikacji niebędących językami naturalnymi” (redakcja tego przepisu jest dość niefortunna, może bowiem mylnie sugerować, że także język migowy nie jest językiem naturalnym)¹⁷. Ta kategoria tłumaczy w odróżnieniu od tłumaczy przysięgłych nie została zatem uznana za odrębną grupę zawodową. Całość zasad związanych z wykonywaniem tego rodzaju świadczeń została ujęta w UJM i można ją określić w najlepszym wypadku jako szcztątkową – obejmuje ona jedynie obowiązek zachowania tajemnicy w związku z wykonywanymi czynnościami, wprowadza

¹⁶ T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1326

¹⁷ Tak też m.in.: *Egzamin na tłumacza przysięgłego. Komentarz, testy egzaminacyjne, dokumenty*, red. nauk. B. Cieślak, L. Laska, M. Rojewski, Warszawa 2014; *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 21593 w sprawie używania tytułu tłumacza przysięgłego przez tłumaczy języka migowego*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/7FEEDDC1> [dostęp: 15.04.2020].

odrębny rejestr tłumaczy PJM, SJM i SKOGR prowadzony w formie elektronicznej przez wojewodę oraz precyzuje kwestię wynagrodzeń.

Z perspektywy historycznej i systemowej taką rozbieżność między statusem tłumaczy urzędowych trudno wyjaśnić. W literaturze przedmiotu prawidłowo wskazuje się, iż: „obowiązujące wcześniej rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych obejmowało swoim zakresem także tłumaczy języka migowego jako swego rodzaju tłumaczy przysięgłych ustanawianych przez prezesów sądów okręgowych. Świadczyło o tym także umiejscowienie tłumaczy języka migowego w rozdziale rozporządzenia dotyczącym tłumaczy przysięgłych. Tłumaczem języka migowego mogła być osoba, która ukończyła 21. rok życia oraz posiadała świadectwo kwalifikowanego tłumacza II stopnia lub tytuł eksperta tego języka, wydane przez Polski Związek Głuchych. Analogiczny przepis jest obecnie zawarty w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych”¹⁸.

Równoległe funkcjonowanie przywołanego rozporządzenia w sprawie biegłych sądowych¹⁹ i UJM w połączeniu z niekonsekwencją ustawodawcy w ustawach procesowych rodzi liczne wątpliwości. Przykładowo kodeks postępowania karnego posługuje się konsekwentnie terminem „tłumacz”²⁰. Na podstawie badań akt sądowych²¹ wykazano jednak, że w postępowaniach karnych w obiegu funkcjonują dwa rodzaje postanowień: o powołaniu „tłumacza języka migowego” i „biegłego z zakresu daktylogii”. Z kolei kodeks postępowania cywilnego przewiduje, że osobą właściwą do pomocy przy składaniu zeznań przez

¹⁸ *Egzamin na tłumacza...*, s. 8.

¹⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 15, poz. 133.

²⁰ Zgodnie z art. 204 § 1 ust. 1 k.p.k. „należy wezwać tłumacza, jeżeli zachodzi potrzeba przesłuchani głuchego lub niemego, a nie wystarcza porozumienie się z nim za pomocą pisma [...]”.

²¹ Badania własne: K. Kulińska, *Tłumaczenia w postępowaniu karnym*, Wrocław 2017 (niepubl.).

osobę głuchą lub niemą jest biegły²². W przepisach postępowania przed sądami administracyjnymi i postępowania administracyjnego rozwiązań szczególnych nie przewidziano.

Wprowadzenie UJM dawało nadzieję na jednoznaczne określenie statusu tłumaczy języka migowego jako szczególnej grupy tłumaczy oraz wskazać stawiane im wymagania stosownie do sprawowanej funkcji. Tak się jednak nie stało.

Równolegle funkcjonują zatem dwa standardy stawiane przez prawo tłumaczom języka migowego. UJM nie przewiduje ani podstawy wpisania do rejestru, ani państwowego systemu certyfikacji. Aby dokonać wpisu do rejestru tłumaczy prowadzonego przez wojewodę, można legitymować się dowolnym dokumentem. Dla porównania aby wpisać się na listę biegłych sądowych jako tłumacz języka migowego, należy legitymować się świadectwem kwalifikowanego tłumacza II stopnia lub tytułem eksperta tego języka, wydanym przez Polski Związek Głuchych.

Kolejny problem to bardzo niskie wynagrodzenia przewidziane dla tłumaczy „rejestrowych”. Koszt wynagrodzenia tłumacza PJM, SJM i SKOBN wpisanego do rejestru, w ramach świadczenia nie może być wyższy niż 2% przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale, począwszy od pierwszego dnia następnego miesiąca po ogłoszeniu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²³ za godzinę świadczenia.

Kształcenie zawodowe tłumaczy PJM, SJM i SKOBN wobec braku nadzoru państwowego jest realizowane przede wszystkim przez fundacje i stowarzyszenia. Ustawa przewiduje co prawda dofinansowanie do szkoleń, jednak jego beneficjentami mogą być jedynie same osoby uprawnione,

²² Zgodnie z art. 271 § 2 k.p.c.: „niemi i głusi składają zeznania na piśmie lub przy pomocy biegłego”.

²³ T. j. Dz. U. 2020 r., poz. 53

ich rodziny i osoby mające stały lub bezpośredni kontakt z osobami uprawnionymi. Taki stan rzeczy powoduje bardzo niskie zainteresowanie zawodem tłumacza. Osoba niezwiązana w żaden sposób ze środowiskiem osób niesłyszących będzie musiała ponieść wysokie koszty szkolenia, przedtem będąc zmuszona samodzielnie zweryfikować, który z dostępnych systemów szkolenia zapewni jej kompetencje umożliwiające rzetelne dokonywanie tłumaczeń (odpowiedni zasób słownictwa, znajomość technik i strategii tłumaczeniowych, liczba godzin wystarczająca na zdobycie biegłości w tłumaczeniu itd.). Niskie stawki wykonywania usług na rzecz administracji publicznej z kolei powodują odpowiedni wzrost cen na wolnym rynku.

Od strony usługobiorcy świadczenie jest bezpłatne tylko dla osoby uprawnionej, będącej osobą niepełnosprawną w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²⁴. Ponadto osoba uprawniona jest zobowiązana zgłosić chęć skorzystania ze świadczenia ze wskazaniem wybranej metody komunikowania się do właściwego ze względu na właściwość sprawy organu administracji publicznej co najmniej na 3 dni robocze przed tym zdarzeniem, z wyłączeniem sytuacji nagłych. Realizacja tego uprawnienia wymaga zatem dopełnienia dodatkowych formalności i nakładu czasu ze strony świadczeniobiorcy. Nawet po ich dopełnieniu nie ma gwarancji, że tłumaczenie zostanie wykonane przez osobę kompetentną, ponieważ tłumacz rejestrowy może legitymować się niewystarczającymi kwalifikacjami. Raporty RPO²⁵ i NIK²⁶ z 2014 r. wskazywały także na bardzo niską świadomość wśród interesantów, że takie prawa w ogóle im przysługują, dane te należy jednak oceniać z dużą ostrożnością, gdyż badania zostały przeprowadzone niespełna dwa lata od wprowadzenia ustawy.

²⁴ T. j. Dz. U. 2020 r., poz. 426.

²⁵ *Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej analiza i zalecenia*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014.

²⁶ Świadczenie Usług Publicznych Osobom Posługującym Się Językiem Migowym, Raport NIK, 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8755,vp,10884.pdf> [dostęp: 15.04.2020].

Ustawa dopuszcza obsługę osób głuchych lub głuchoniewidomych przez przeszkolonego w tym zakresie pracownika, jednak przeprowadzone w tym zakresie analizy przekonują, że urzędnik taki rzadko kiedy będzie w stanie zastąpić zawodowego tłumacza. Badania przeprowadzone w polskich urzędach wskazują, że „Powszechną praktyką jest bowiem organizowanie szkoleń z zakresu języka migowego (najczęściej systemu językowo-migowego, który nie jest naturalnym językiem osób głuchych) dla pracowników urzędów, które to szkolenia obejmują zazwyczaj około 60 godzin zajęć sprowadzających się do podstawowych znaków i zwrotów w języku migowym. Nie pozwala to na sprawną obsługę osoby głuchej nawet w zakresie najprostszycich spraw życia codziennego. W związku z powyższym, przeszkolony urzędnik powinien uzupełniać, nie zaś zastępować tłumacza zawodowego. [...] ustawodawca nie zdecydował się na ustanowienie minimalnych nawet standardów w zakresie umiejętności pracowników organów administracji publicznej, którzy mogą zastępować profesjonalnych tłumaczy podczas obsługi osób głuchych lub głuchoniewidomych. W praktyce więc do obsługi osób uprawnionych może zostać oddelegowana osoba, która opanowała język migowy na poziomie podstawowym pozwalającym najwyżej na wymianę zwrotów grzecznościowych lub przeliterowanie imienia i nazwiska. W ocenie Rzecznika, szkolenia urzędników z zakresu języka migowego mogą być cenną inicjatywą umożliwiającą zrozumienie codziennycich problemów, z jakimi spotykają się osoby głuche lub głuchoniewidome, a tym samym przełamanie dystansu społecznego do tych osób, a także przeciwdziałanie negatywnym stereotypom. W sferze pragmatycznej elementarna umiejętność posługiwania się językiem migowym przez urzędników pozwala natomiast na udzielenie osobom głuchym podstawowych informacji lub porad w sytuacjach nagłych. Nie zmienia to faktu, że urzędnik po podstawowym szkoleniu z zakresu języka migowego nie zastąpi

zawodowego tłumacza, a co za tym idzie nie zapewni obsługi osoby głuchej/głuchoniewidomej na odpowiednio wysokim poziomie²⁷.

Możliwość skorzystania z pomocy tłumacza rejestrowego jest znacznie ograniczona przez bardzo niskie zainteresowanie świadczeniem tych usług. Przykładowo obecnie do rejestru prowadzonego przez wojewodę dolnośląskiego wpisanych jest 71 osób, z czego jedynie ok 10% włada SKOBN, znaczna część z nich posługuje się PJM i SJM w stopniu podstawowym lub średniozaawansowanym²⁸. Stanowi to o faktycznej dostępności profesjonalnej obsługi osób głuchych i głuchoniewidomych w organach administracji publicznej.

Niewydolność opisanych rozwiązań zdeterminowała zapotrzebowania na usługi tłumaczy zdalnych (wideo-tłumaczy, tłumaczy online). „Usługa wideo-tłumacza polega na tłumaczeniu języka migowego na polski język mówiony przez tłumacza, który nie znajduje się fizycznie w urzędzie. Osoba niemigająca kieruje wypowiedź do tłumacza, który przekłada ją na język migowy, co osoba głucha widzi na ekranie telefonu lub komputera. Usługa jest dostępna za pomocą specjalnego wideotelefonu, ale do jej wdrożenia wystarczy też komputer z wbudowaną lub podłączoną kamerą, w którym dostępne jest połączenie z Internetem. System działa też w drugą stronę – tłumacz widzi osobę głuchą i może przetłumaczyć jej wypowiedź na język werbalny²⁹”.

W Polsce upowszechnił się model abonamentowy świadczenia tego typu usług. Za opłatą wybrane przedsiębiorstwo zapewnia warunki techniczne w postaci odpowiedniego sprzętu (np. wideotelefon) lub obsługi aplikacji mobilnej oraz dyżury tłumaczy dostępnych zdalnie w godzinach urzędowania. Prekursorem tego rozwiązania był Polski Związek Głuchych

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ Brak jest rzetelnych statystyk co do rzeczywistej liczby osób doświadczających trudności z komunikowaniem się z uwagi na wady słuchu. Według danych podawanych przez Polski Związek Głuchych szacuje się, że osób głuchych może być w tej chwili od 40 do 50 tysięcy, lecz osób z poważną wadą słuchu nawet 900 tysięcy.

²⁹ *Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych...*

– Oddział w Łodzi. Polski Związek Głuchych (PZG), przy wsparciu technicznym firmy JNS, oferuje dostęp do Systemu Wideotłumacz języka migowego z wykorzystaniem wideotelefonów lub tzw. softphone'ów, czyli telefonów programowych instalowanych na komputerach wyposażonych w kamerę i zestaw mikrofonowo-słuchawkowy. Oba rozwiązania pozwalają na swobodną komunikację osoby głuchej z tłumaczem języka migowego. Obecnie system oferowany przez PZG i JNS Sp. z o.o. funkcjonuje w ponad 200 instytucjach, w tym w biurze Rzecznika Praw Obywatelskich³⁰. Usługi tłumacza on-line oferuje także Oddział Mazowiecki PZG³¹.

W ostatnich latach postępuje dynamiczny rozwój technologii i innowacji w zakresie obsługi zdalnej osób niesłyszących poza sektorem organizacji pozarządowych. Takie rozwiązania oferuje MIGAM „RKPK” SP. Z O.O. S.K.A, start-up oferujący usługę Tłumacz Migam, tj. tłumaczenie w języku migowym za pośrednictwem aplikacji mobilnej, w tym obsługę urzędów. Podobnie jak PZG, MIGAM prowadzi akcje informacyjne i edukacyjne w zakresie języka migowego i kultury Głuchych. Na marginesie warto wskazać, że spółka zajmuje się w szerokim zakresie profesjonalnym tłumaczeniem tekstów kultury na język migowy. Z oferty Tłumacz Migam korzystają m.in. Urząd Miejski we Wrocławiu i Urząd Miasta Katowice³².

Tłumaczenia zdalne oferowane przez podmioty profesjonalne, sprawujące wewnętrzny nadzór nad kwalifikacjami tłumaczy, są obecnie jedynym powszechnie wykorzystywanym rozwiązaniem zapewniającym rzetelną, tanią i sprawną obsługę interesantów w ich języku rodzimym. Jak wykazano powyżej, przyczyną przeniesienia realizacji obowiązków wynikających z PJM jest nie tyle niewydolność organów administracji

³⁰ <http://wideotlumacz.pl> [dostęp: 15.04.2020].

³¹ A. Gawska, *Konwencja? Sprawdzam!* Warszawa 2019, <https://www.pzg.org.pl/raport-zbiorczy-z-monitoringu-urzedow-centralnych/> [dostęp: 15.04.2020].

³² <https://migam.org> [dostęp: 15.04.2020].

publicznej, ale brak spójnej regulacji zawodu tłumaczy PJM, SJM i SKOGN. Wykonywanie usług przez osoby posiadające tak wysokie kwalifikacje w inny sposób niż za pośrednictwem rozwiązań wykorzystujących mechanizmy rynkowe nie jest w stanie zapewnić im godziwych zarobków. Wprowadzenie odrębnego zbioru przepisów dotyczących wykonywania zawodu tłumacza PJM, SJM i SKOGN jest również niezbędne celem ochrony praw osób niesłyszących narażonych na skutki wadliwego wykonywania tego typu świadczeń. Taką ochronę mogłyby zapewnić wprowadzenie odpowiednich procedur certyfikacyjnych, scentralizowany nadzór nad wykonywaniem zawodu oraz odpowiednie procedury dyscyplinarne.

3. Znaczenie sposobu realizacji polityki językowej państwa wobec osób niesłyszących dla bezpieczeństwa powszechnego na przykładzie epidemii SARS-CoV-2³³

Opisane niedoskonałości rozwiązań ustawowych w zakresie obsługi i przekazywania informacji przez organy administracji publicznej osobom niesłyszącym nie mają wyłącznie charakteru teoretycznego. Niewydolność systemu, a przy tym jego zależność od usług podmiotów prywatnych w zakresie przepływu informacji została ukazana z pełną mocą w chwili ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego związanego z SARS-CoV-2 (COVID-19). Jeszcze przed ogłoszeniem stanu zagrożenia, 9 marca 2020 r. NFZ wprowadził odrębną infolinię (czat) dla osób posługujących się językiem migowym³⁴. To trafne co do zasady rozwiązanie było jednak dostępne od poniedziałku do piątku w godzinach od

³³ Opisane studium przypadku na charakter wstępny, uwzględnia bowiem stan na dzień 30 kwietnia 2020 r.

³⁴ <https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/wideoinfolinia-i-wideoczat-dla-osob-gluchych,7682.html> [dostęp: 10.04.2020].

8 do 16. Przez długi czas była to jedyna inicjatywa odgórna dotycząca osób niesłyszących. Wobec braku dostępu do oficjalnych informacji związanych z zagrożeniem interwencję podjął Polski Związek Głuchych.

Polski Związek Głuchych jest największą w Polsce organizacją zrzeszającą osoby niesłyszące, słabosłyszące oraz głuche. Obecnie PZG posiada około 100 000 członków. Działalność Związku obejmuje edukację, rehabilitację, oferowanie usług prawnych i reprezentowanie społeczności głuchych, niedosłyszących oraz osób z wadami mowy wobec władz oraz innych instytucji i organizacji. Zarząd Główny Polskiego Związku Głuchych jest członkiem Światowej Federacji Głuchych i Europejskiej Unii Głuchych.

Dnia 11 marca 2020 r. PZG wystąpił z apelem o tłumaczenie na język migowy informacji dotyczących koronawirusa, wskazując, że: „nie może być przyzwolenia na to, że społeczność Głuchych, obywatele Polski pozbawieni są dostępu do informacji tak ważnych dla ich zdrowia”. Następnie środowisko osób głuchych wystosowało petycję do Prezesa Rady Ministrów i Ministra Zdrowia, w której apelowano: „Środowisko osób niesłyszących będące pełnoprawnymi obywatelami Polski, nie zgadza się na dyskryminację i pomijanie w dostępie do informacji przekazywanych za pośrednictwem środków masowego przekazu dot. najważniejszego obecnie tematu, jakim jest zagrożenie nowym koronawirusem SARS-Cov-2 wywołującego chorobę COVID-19. Konferencje prasowe dot. bezpieczeństwa i ochrony ludzkiego życia, na których przekazywane są istotne informacje związane z przeciwdziałaniem rozprzestrzeniania się koronawirusa są prowadzone w sposób niedostępny dla naszego środowiska, ponieważ nie są tłumaczone na język migowy. Jesteśmy częścią społeczeństwa i tak jak osoby słyszące powinniśmy mieć zagwarantowany równy dostęp do mediów i informacji. W obecnej sytuacji czujemy się dyskryminowani, bo prawa konstytucyjne i te wynikające z ustawy «O zapewnieniu dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami» są

przez Rząd Polski ignorowane”³⁵. Następnie w liście z dnia 16 marca 2020 r. PZG zwrócił uwagę na brak realnego dostępu osób niesłyszących do POZ, podnosząc także, że ciągłe ograniczenie dostępu do rządowych komunikatów i informacji prasowych powoduje ciągły lęk w środowisku³⁶.

W związku z dalszym brakiem reakcji Rzecznik Praw Obywatelskich w liście z 20 marca 2020 r. zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów³⁷. Rzecznik zwrócił w nim uwagę na fakt, że przyjęte rozwiązania są niewystarczające (tłumaczone są nie wszystkie informacje), zaś wykonanie tłumaczeń nie odpowiada potrzebom osób niesłyszących (okienka, w których wyświetlano tłumaczenie, były zbyt małe). Rzecznik przypomniał również, że zapewnienie dostępu do informacji osobom niesłyszącym, nie tylko w stanie zagrożenia, jest obowiązkiem polskiego rządu mającym źródło także w aktach prawa międzynarodowego, tj. Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.³⁸

W odpowiedzi Kancelaria Prezesa Rady Ministrów poinformowała, że dąży do tego, by wszyscy obywatele, w tym także osoby z niepełnosprawnościami, mieli równe szanse w dostępie do informacji. Dlatego też konferencje prasowe odbywające się w kancelarii Prezesa Rady Ministrów są obecnie tłumaczone na język migowy, tłumacza zapewnia także Telewizja Polska. Wskazano, że trwają prace nad upowszechnieniem tłumaczeń migowych z innych wydarzeń, w których biorą udział członkowie Rady Ministrów. Kancelaria podała również, że wystąpienie RPO zostało przekazane wszystkim ministerstwom z prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia proponowanych przez RPO zmian, mających

³⁵ Zob.: <https://www.pzg.org.pl/2020/03/petycja/> [dostęp: 15.04.2020].

³⁶ Tekst listu: <https://www.pzg.org.pl/2020/03/list-otwarty-polskiego-zwiazku-gluchych/> [dostęp: 15.04.2020].

³⁷ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-glusi-rzad-uruchamia-kanaly-komunikacji> [dostęp: 15.04.2020].

³⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 1169.

na celu zwiększenie dostępności do istotnych informacji dla osób z niepełnosprawnościami³⁹.

Ostatecznie wdrożenie kompleksowej obsługi przejął PZG, tworząc całodobową infolinię w PJM. Infolinia powstała dzięki wsparciu Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, dotacji Fundacji PGNiG im. Ignacego Łukasiewicza oraz środkom własnym Polskiego Związku Głuchych. Infolinia działa przez całą dobę, siedem dni w tygodniu.

Sytuacja związana z tłumaczeniem m.in. stron ministerialnych i konferencji w dalszym ciągu wymaga jednak poprawy. W stanowisku RPO i Komisji Ekspertów ds. Osób Głuchych przy RPO z dnia 9 kwietnia 2020 r. czytamy: „Nadal jednak stacje telewizyjne i władze publiczne nie stosują standardów tłumaczenia w PJM, co powoduje, że tłumacz/tłumaczka i napisy nie są widoczne lub bardzo trudne do odbioru (są zasłonięte lub za mała jest postać tłumacza/tłumaczki). Przez to głusi otrzymują tylko fragmentaryczne informacje. To nie sprzyja rozumieniu tego, co się dzieje, nie pozwala poznać i zrozumieć podejmowanych przez władze decyzji i działań. To z kolei wpływa na pogłębiający się stan zagubienia i dodatkowej frustracji, nasila poczucie zagrożenia i zdecydowanie wyższy poziom lęku. Jest to tym groźniejsze, że głusi mają znacznie mniejszą niż słyszący możliwość korzystania ze wsparcia psychologicznego⁴⁰. W zakresie rekomendacji zalecono przyjęcie i powszechne stosowanie standardów tłumaczenia w PJM, opracowanych przez Uniwersytet Warszawski, jako niezbędne dla ograniczenia dyskryminacji osób głuchych w dostępie do informacji. Drugim kluczowym elementem jest edukacja wśród pracowników instytucji publicznych. Biuro rzecznika zwróciło uwagę na to, jak wielkim problemem może być noszenie maseczek ochronnych przez osoby niesłyszące w przestrzeni publicznej. Uniemożliwia czytanie z ruchu warg tym głuchym, dla których

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-sytuacja-osob-gluchych-stanowisko-rpo-i-komisji-ekspertow> [dostęp: 25.04.2020].

jest to istotny sposób rozumienia informacji przekazywanych w języku polskim. Funkcjonariusze straży miejskich i policji muszą znać różne sposoby porozumiewania się głuchych i pozwolić im wybrać taki sposób komunikacji, który jest dla nich najdogodniejszy (na piśmie, poprzez aplikację z tłumaczem PJM lub aplikację edytującą przekaz foniczny)⁴¹.

Jak pokazuje rozwój sytuacji, cały ciężar związany z ochroną osób niesłyszących w czasie epidemii został przerzucony na osoby zainteresowane. Jedynie podmioty pozarządowe były w stanie zapewnić sprawny, zdalny dostęp do tłumaczy oraz posiadały adekwatne kompetencje umożliwiające wykonanie tłumaczeń. Wobec panujących ograniczeń także kontakt z przedstawicielami Policji i Straży będzie możliwy wyłącznie z wykorzystaniem rozwiązań oferowanych przez sektor prywatny.

Wnioski

Sytuacja osób niesłyszących w Polsce stanowi wartościowe studium przypadku nie tylko co do rodzaju i sposobu przekazywania zadań administracji publicznej na rzecz innych podmiotów, ale – przede wszystkim – przyczyn takiego stanu rzeczy. Bezpośrednim powodem konieczności korzystania z usług tłumaczy komercyjnych i *quasi*-komercyjnych jest brak odpowiednich zasobów (zaplecza technicznego, wykwalifikowanego personelu). Jednak przyczyną pierwotną jest niekonsekwencja i fragmentaryczność przepisów zapewniających realizację obowiązków z zakresu dostępu osób niesłyszących do administracji publicznej. Ponadto, inaczej niż ma to miejsce w większości przypadków, inicjatywa przejmowania zadań z zakresu tłumaczeń jest inicjatywą oddolną. Procedury i rozwiązania technologiczne adekwatne do potrzeb osób niesłyszących są kreowane przez samych zainteresowanych. Dotyczy to również dbałości o odpowiedni poziom usług.

⁴¹ *Ibidem*.

Jak wykazała analiza przypadku wdrażania rozwiązań związanych z komunikacją i dostępem do informacji osób niesłyszących w czasie epidemii, osoby niesłyszące są również obarczone obowiązkiem monitorowania ryzyka w swoim środowisku w czasie zagrożenia. To od ich reakcji zależy sposób i jakość wdrażania rozwiązań wspomagających sprawny przepływ informacji wśród obywateli, a ich wykonanie przekazywane jest praktycznie w całości organizacjom pozarządowym i przedsiębiorstwom. Wskazany obszar ma doniosłe znaczenie w kontekście zarządzania kryzysem i wymaga dalszych badań w zakresie dyskryminacji i bezpieczeństwa powszechnego.

Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie publicznego transportu miejskiego – zagadnienia wybrane

1. Uwagi wstępne

Sposób realizacji zadań publicznych stał się jednym z bardziej spornych zagadnień rozpatrywanych we współczesnej nauce o administracji publicznej¹. W dyskusji toczony wokół wykonywania tych zadań szczególnego znaczenia nabrało przekonanie o ich nieefektywnym sposobie realizacji przez podmioty publiczne i konieczności wprowadzenia metod oraz technik zarządzania wykorzystywanych w sektorze prywatnym. Stąd pojawiające się od lat 70.-80. XX w. koncepcje w postaci *New Public Management* czy *Public governance* postulowały poprawę jakości w działaniu administracji publicznej. Obecnie w polskiej doktrynie odzwierciedlenie tych postulatów znalazło wyraz w nauce zarządzania publicznego², określanej w postaci procesu myślowego o organizacji aparatu

¹ Zob. D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo dobrobytu*, Warszawa 2015, s. 21 i n.; H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, Nr 1 (1); S. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1 (10), s. 5-16; W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, Nr 4 (21), s. 87-96.

² Szerzej: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 13-35; M. Marks-Krzyszowska, *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Sociologica” 2016, Nr 56, s. 41-45.

administracyjnego oraz sposobach wykonywania zadań publicznych³, rozumianych jako usługi publiczne⁴.

2. Pojęcie prywatyzacji

Na tym tle należy wskazać na zauważalny wzrost znaczenia problematyki prywatyzacji zadań publicznych, umiejscawianej w ramach szerszego procesu globalizacji, definiowanego jako umiędzynarodowienie finansów, rynków, technologii, istniejących modeli kultury, instytucji ustrojowych oraz politycznego ujednoczenia świata⁵. Prywatyzacja⁶ sektora publicznego w gospodarce to zjawisko wielopłaszczyznowe⁷. W ogólnym rozumieniu dotyczy najczęściej zmian związanych z kwestiami

³ D. Sześciło, *Megatrendy w administrowaniu i zarządzaniu publicznym*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014.

⁴ D. Sześciło, *Rynek – Prywatyzacja – interes publiczny. Wyzwania urynkowienia służby publicznych*, Warszawa 2014, s. 23-32.

⁵ A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 47.

⁶ Warto wskazać na rozróżnienie A. Błasia, który przedstawia proces prywatyzacji w znaczeniu szerokim i wąskim. Pierwsze z nich dotyczy przejęcia przez podmioty prywatne tych zadań, których obowiązek realizacji obciąża państwo. Drugie rozumienie oznacza proces przekazywania podmiotom prywatnym zadań publicznych, które zostały przypisane organom administracji rządowej i samorządowej. Zob. A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002, s. 305.

⁷ Proces prywatyzacji bywa niejednokrotnie zestawiany z pojęciem outsourcingu, także należącym do form, za pośrednictwem których następuje przekazanie realizacji zadania na rzecz podmiotu prywatnego. W doktrynie występują różne koncepcje ukazujące jego szersze lub węższe ujęcie. Nie wchodząc w szczegółowe relacje istniejące pomiędzy oboma pojęciami, trzeba jedynie zasygnalizować potrzebę wyraźnego ich odróżnienia. Taki wniosek wynika z ogólnego pojmowania outsourcingu. Dotyczy przekazania do realizacji określonych i powtarzalnych zadań tej administracji podmiotowi zewnętrznemu na podstawie umowy w celu zapewnienia konkurencji w świadczeniu tych usług na rzecz obywateli. Szerzej: *Outsourcing usług publicznych*, <http://www.zlecaniezadan.pl/Content/biblioteka/inne/1.%20Outsourcing%20us%C5%82ug%20publicznych.pdf> [dostęp: 5.05.2020]; H.S. Jang, R. Feiock, *Contracting Out Local Government Services to Nonprofit Organisations – Fiscal and Service Quality Implications. Paper presented at the annual meeting of the The Midwest*

przekształceń natury ekonomicznej i organizacyjno-prawnej zadań realizowanych przez sektor publiczny⁸. Mówiąc dokładniej, oznacza on przede wszystkim redukcję zadań publicznych wykonywanych przez organy administracji publicznej, która w konsekwencji powinna powodować redukcję struktur organizacyjnych organów administracji publicznej⁹. W konsekwencji tego procesu powinno dochodzić do ograniczenia bezpośredniego udziału państwa w aktywności na rynku rozumianego jako „działalność podmiotów o zdolności do samodzielnego czy też względnie samodzielnego decydowania o kierunkach i sposobie uczestniczenia w gospodarowaniu”¹⁰.

Z kolei S. Biernat, przedstawiając szeroko pojęcie prywatyzacji jako jeden z wariantów realizacji zadań publicznych przez podmioty niepubliczne, jednocześnie wskazał na zróżnicowaną typologię związaną z przekazaniem tych zadań do realizacji na rzecz przywołanych wyżej podmiotów. Mowa tu o przejęciu całych dziedzin, poszczególnych lub równoległą ich realizację zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne¹¹. Zatem zróżnicowany zakres prywatyzacji tych zadań skłania do refleksji nad brakiem jego jednolitego ujęcia i koniecznością analizy tego zasięgu w odniesieniu do konkretnego obszaru działania administracji publicznej.

3. Znaczenie prywatyzacji dla realizacji zadań z zakresu administracji świadczącej

W literaturze niejednokrotnie wskazuje się na realizację zadań publicznych przez podmioty prywatne w zakresie pomocy społecznej,

Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, http://www.allacademic.com/meta/p83590_index.ht. [dostęp: 5.06.2020].

⁸ K. Kalinka, *Pojęcia prywatyzacji sektora publicznego i interesu*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 417.

⁹ A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie...*, s. 47.

¹⁰ L. Kieres, *Prywatyzacja – zagadnienia prawa publicznego, prawa prywatnego i polityki gospodarczej*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji...*

¹¹ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych*, Warszawa-Kraków 1994, s. 146.

edukacji czy ochrony zdrowia¹². Co warto podkreślić, J. Boć w sformułowanej definicji administracji publicznej uwypukla jednocześnie jej istotę polegającą na przyjętym przez państwo i wykonywanym przez jego zawisłe organy oraz organy samorządu terytorialnego zaspokajaniu zbiorowych oraz indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach¹³. Zadania te mogą być realizowane w różnych sferach działania administracji publicznej. Natomiast w kontekście procesu prywatyzacji należy wskazać na szczególną perspektywę, jaką stwarza analiza zadań wykonywanych w ramach administracji świadczącej.

W tym miejscu warto podkreślić jedną z najbardziej rozpoznawalnych koncepcji administracji świadczącej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego, sformułowaną przez I. Sierpowską. Jak wskazuje autorka, przedstawione pojęcie jest traktowane jako narzędzie badawcze dla analizy różnych zjawisk w administracji publicznej¹⁴. Wspomniane pojęcie, z uwagi na brak definicji legalnej, stało się przedmiotem dociekań doktryny¹⁵. Autorka definiuje administrację świadcząca jako działalność wykonującą zadania użyteczne społecznie, która ma na celu bezpośrednio zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb jednostki, zarówno o charakterze materialnym, jak i niematerialnym, skoncentrowaną na

¹² Szerzej: I. Sierpowska, *Państwo wobec pomocy społecznej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2008, z. III. *Państwo – koncepcje i zadania*, s. 152; S. Nitecki, *Udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań w zakresie pomocy społecznej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, Nr 12, s. 105-118; M. Janik, *Zdrowie jako dobro publiczne w dobie globalizacji: kilka uwag dyskusyjnych*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 291-301.

¹³ J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 15.

¹⁴ I. Sierpowska, *Administracja świadcząca wobec zjawiska przemocy w rodzinie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2017, z. XI. *Przemoc w prawie i w polityce*, s. 281-284.

¹⁵ Zob. też E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 26.

poprawie lub otrzymaniu warunków bytowych, z uwagi na dostarczanie rozmaitych świadczeń¹⁶.

Pojęcie administracji świadczącej służy więc zbiorczemu określeniu poszczególnych rodzajów administracji, których sensem było świadczenie na rzecz człowieka, poprzez wyposażenie go w określone świadczenie, sprawowanie nad nim pieczy czy też zapewnienie ze strony państwa bezpieczeństwa socjalnego jednostce. Administracja świadcząca zapewnia zarówno jednostce, jak i całemu społeczeństwu określone świadczenia i korzyści, a także pozwala na realizację odpowiednich usług¹⁷. Dotyczy ona zatem zaspokajania potrzeb obywateli oraz stworzenia warunków rozwoju społecznego i gospodarczego poprzez zapewnienie realizacji usług o charakterze społecznym oraz technicznych, do których można zaliczyć m.in. infrastrukturę publiczną¹⁸. Jako przykłady administracji świadczącej A. Warmiński wskazuje na pomoc społeczną, subwencje lub dotacje, przekazanie do użytku urzędzeń komunalnych. W ramach tej administracji należy wymienić również usługi o charakterze technicznym, obejmujące m.in. komunikację zbiorową, wodociągi i kanalizację¹⁹.

Zaspokojenie potrzeb w zakresie transportu zbiorowego należy do ważnych zadań organów administracji publicznej, w tym organów samorządu terytorialnego. Tytułem przykładu warto wskazać na gminę²⁰, dla której sprawy z zakresu lokalnego transportu zbiorowego stanowią

¹⁶ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 117.

¹⁷ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, R. LXXVII, s. 116.

¹⁸ D. Sześciło, *Administracja dobrobytu. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne...*, s. 118.

¹⁹ A. Warmiński, *Aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne” 2011, Nr 8, s. 266.

²⁰ I. Wieczorek, *Doświadczenia polskich miast w obszarze publicznego transportu zbiorowego – wybrane przykłady*, [w:] *Transport zbiorowy w zaspokajaniu mobilności miast. Doświadczenia JST*, red. S. Kauf, J. Szoltysek, I. Wieczorek, Łódź 2018, s. 89-137.

zadanie własne²¹. Trzeba w tym zakresie zaznaczyć, że zaspokajanie usług transportowych stanowi kluczową dziedzinę gospodarki, cechującą się niezwykle dynamicznym rozwojem. Bez wątpienia działalność transportowa przyczynia się do sprawnego oraz efektywnego funkcjonowania każdego działu gospodarki narodowej. Natomiast rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych regionów i państwa stanowi czynnik intensyfikujący rozwój całej gospodarki²².

4. Pojęcie i znaczenie publicznego transportu zbiorowego

Problematyka transportu publicznego stanowi przedmiot zainteresowania co najmniej kilku nauk, stąd też w piśmiennictwie można znaleźć wiele definicji. Dla przykładu warto wskazać na sposób rozumienia pojęcia transportu z punktu widzenia nauki logistyki, gdzie bywa określany jako zespół czynności związanych z przemieszczaniem osób oraz dóbr materialnych przy użyciu odpowiednich środków. Choć w tym zakresie dorobek doktryny stanowi ważny walor poznawczy i pozwala zrozumieć zarówno teoretyczne, jak i praktyczne aspekty funkcjonowania transportu, to perspektywa nauk prawnych nakazuje zwrócić uwagę na definicję transportu zbiorowego²³, która została uregulowana w art. 1 ust. 4 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. W świetle tego przepisu oznacza on powszechnie dostępny regularny przewóz osób, wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej

²¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713.

²² M. Sipa, *Publiczny transport zbiorowy na rynku usług zbiorowych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2014, Nr 1, s. 187.

²³ W zakresie transportu publicznego mają znaczenie także przepisy unijne. Przykładowo trzeba wskazać na rozporządzenie (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.

linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnych²⁴. Jak wynika z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2018 r., do „przewozów tego rodzaju można zaliczyć przewozy nieograniczonego kręgu osób autobusami, tramwajami, trolejbusami, na określonych trasach z wyznaczeniem przystanków i według ustalonego rozkładu jazdy w publicznym transporcie miejskim, a także międzymiastowym”²⁵.

Funkcjonalność transportu publicznego stanowi bez wątpienia czynnik wpływający na poziom oczekiwań społecznych, odnoszących się do transportu publicznego. Z szeregu analiz wynika, że powinien pełnić on trzy główne cele: socjalne, funkcjonalne oraz ekologiczne. Pierwszy odnosi się do zapewnienia mieszkańcom możliwości przemieszczenia. Drugi obejmuje możliwość przemieszczania w obszarach, w których korzystanie z transportu indywidualnego nie jest wskazane lub charakteryzuje się nieefektywnością. Trzeci rodzaj podkreśla korzystanie z komunikacji zbiorowej jako alternatywy dla mniej korzystnego ekologicznie transportu indywidualnego²⁶. Zakres podmiotowy organizatorów publicznego transportu zbiorowego jest szeroki. Został uregulowany w art. 7 u.p.t.z. i obejmuje: gminę, związek międzygminny, powiat, związek powiatu, związek powiatowo-gminny, związek metropolitalny, województwo oraz ministra właściwego do spraw transportu publicznego w zakresie szczegółowo wskazanym w tej ustawie. Zadania w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego polegają między innymi na badaniu i analizie potrzeb przewozowych, podejmowaniu działań zmierzających do realizacji istniejącego planu przewozowego, zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, ustalaniu

²⁴ T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2475 z późn. zm., dalej jako u.p.t.z.

²⁵ Wyrok SN z dnia 11 grudnia 2018 r., II UK 386/17, Legalis nr 1855961.

²⁶ A. Brzeszczak, J. Imiołczyk, L. Czuma-Imiołczyk, *Zrównoważony transport publiczny – społeczna ocena transportu publicznego w Częstochowie*, „Studia Miejskie” 2018, t. 30, s. 86; D. Miłaszewicz, *Problem społecznej efektywności sektora publicznego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, Nr 180, s. 163-170.

zasad korzystania przez operatorów i przewoźników z przystanków i dworców, a w tym stawek opłat²⁷.

Z punktu widzenia zawartych dalej rozważań warto zwrócić uwagę na pojęcie przewoźnika, którym zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 11 ustawy jest „przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, a w transporcie kolejowym – na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu”. Jak wynika z powyższego, przewoźnik jest podmiotem prywatnym. Nie zawiera więc umów z organizatorem transportu i tym samym nie jest zobowiązany do respektowania regulacji wprowadzanych przez organizatora na danym obszarze. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w związku z powyższym przewoźnik nie jest częścią zintegrowanego systemu transportu i nie może w konsekwencji korzystać z różnych przywilejów przysługujących operatorom transportu, w tym korzystania z przystanków czy prawa do rekompensaty²⁸.

5. Prywatyzacja zadań publicznych z zakresu publicznego transportu miejskiego

Przechodząc już do problematyki prywatyzacji w sferze publicznego transportu zbiorowego, należy zważyć na niezwykle szeroki zakres tego pojęcia zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Autorka z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania zwróci przede wszystkim uwagę na proces prywatyzacji publicznego transportu miejskiego. Jak pokazują analizy, najbardziej efektywną formą dla podmiotu publicznego, prowadzącego działalność w zakresie transportu publicznego, jest spółka prawa prywatnego. Najmniej efektywną formę

²⁷ Zob. art. 15 u.p.t.z.

²⁸ M. Kruszyna, *Niektóre aspekty nowej ustawy o transporcie o publicznym transporcie zbiorowym*, „Przegląd Komunikacyjny” 2011, Nr 1-2, s. 58-60, http://www.przeglad.komunikacyjny.pwr.wroc.pl/1_2_2011/strona_58.htm [dostęp: 5.05.2020].

stanowi natomiast zakład budżetowy²⁹. W zakresie prywatyzacji zadań publicznych w sferze transportu publicznego w Polsce występują najczęściej trzy sposoby zakontraktowania usług operatorskich, tj. zawarcie umowy z wolnej ręki, ustanowienie podmiotu wewnętrznego lub przeprowadzenie procedury konkurencyjnej w formie przetargu wewnętrznego³⁰. Poza tym udział przewoźnika prywatnego w świadczeniu usług z zakresu transportu jest możliwy w drodze udzielenia licencji ilościowych, które pozwalają danej liczbie przewoźników na świadczenie usług w tym zakresie przy ustalonych limitach ilościowych³¹. Trzeba pamiętać, że na rynku usług transportu miejskiego następuje specyfika ustalania cen, wpływająca na podaż i popyt, a zależna w znacznym stopniu od wysokości dofinansowania transportu przez podmiot publiczny³².

Co wymaga zaakcentowania, transport miejski jest regularnym transportem zbiorowym prowadzonym na zlecenie jednostki samorządu na obszarze jednej lub więcej gmin, dlatego charakteryzuje go tzw. naturalny monopol. Taka klasyfikacja transportu miejskiego wyrasta z przekonania o możliwości wytworzenia przez jedną firmę całkowitej wielkości produkcji usług przewozowych w sposób bardziej efektywny niż w przypadku dwóch albo więcej firm. Sytuacja ta dotyczy najczęściej transportu miejskiego w małych miejscowościach, gdzie praktycznie nigdy nie występują przewoźnicy prywatni, a jedyną właściwie formą konkurencji dla transportu miejskiego jest komunikacja piesza, rowerowa lub transport samochodowy³³.

²⁹ K. Grzelec, *Organizacja i zarządzanie regulowanym transportem miejskim w warunkach łączenia funkcji organizatorskiej przewozowej przez jeden podmiot*, [w:] *Transport miejski. Ekonomia i organizacja*, red. O. Wyszomirski, Gdańsk 2007, s. 236.

³⁰ G. Krawczyk, *Rozwój rynku operatorów publicznego transportu zbiorowego w Polsce*, „Kolegium Zarządzania i Finansów. Studia i Prace” 2018, z. 169, s. 78.

³¹ S. Miecznikowski, *Formy oraz intensywność konkurencji w transporcie miejskim*, [w:] *Transport miejski...*, s. 199.

³² *Ibidem*, s. 190.

³³ *Ibidem*, s. 196.

W nawiązaniu do powyższego należy podkreślić, że w Polsce co do zasady nie nastąpiła prywatyzacja istniejących operatorów publicznego transportu miejskiego. Można również zwrócić uwagę na niewystępowanie na szerszą skalę nowych podmiotów. Nie oznacza to zupełnego braku podmiotów prywatnych w realizacji zadań w zakresie transportu miejskiego. Na rynku można było zaobserwować obecność kilku przewoźników, jak np. Veolia czy Arriva, którzy wcześniej działali w innych miastach i państwach. W tym kontekście wypada zauważyć, że w większych miastach występuje po jednym lub kilku przewoźników prywatnych. Największy ich udział można odnotować w Warszawie lub w Górnośląskim Okręgu Przemysłowym. W największych miastach w Polsce przewozy wykonuje kilku lub kilkunastu operatorów, w tym też operatorzy prywatni³⁴. Pomimo tego można zaobserwować zdecydowaną dominację operatorów komunalnych. Czasami udział podmiotów prywatnych sprowadza się do obsługi połączeń o mniejszym znaczeniu. W związku z tym aktualne pozostaje pytanie o przyczyny tego zjawiska. Z całą pewnością jest to przekonanie o większej stabilności zatrudnienia w sektorze publicznym. Nie można pominąć kwestii, że kierowcy zatrudnieni u przewoźników publicznych zyskują co do zasady lepsze warunki pracy. Poza tym podmioty publiczne nie są skłonne do prywatyzacji usług w zakresie publicznego miejskiego transportu zbiorowego. Ponadto trzeba zwrócić uwagę na koszty prowadzenia takiej działalności i konieczność poniesienia bardzo dużych inwestycji, co tworzy barierę dla wejścia na

³⁴ Na przykład: Warszawa: Mobilis, PKS Grodzisk Mazowiecki, ITS, Sekar Trans, Europa Express City, VIS ATTRACTIVA, Raf Bus, zaś w Górnośląskim Okręgu Przemysłowym są to: P MJP-BAZ Sp. z o.o. Czeladź, PKS Żary S.A., PPUH Kłosok, UP IREX, Meteor Sp. z o.o., IREX-1 Sp. z o.o., Transgór S.A., Rudpol – Opa Sp. z o.o., Elbud sp. j., Transport B. Nowak, Murgór-Trans Sp. z o.o., UT K. Pawelec, ASKA J. Kałek, PHU Polkar, UT J. Wadas, LZ A. Lazar, M. Lazar Sp. INTRANS Usługi Transportowe i Edukacyjne, UP L. Brożek, V-Bus Sp. z o.o., Lublin Irex, AKL, Irex. G. Dydkowski, *Zarządy transportu miejskiego w Polsce-przesłanki, tworzenia oraz organizacyjno-prawne formy działalności*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, Nr 232, s. 45.

rynek. Co więcej, należy zwrócić uwagę, że nie zawsze publiczny transport miejski jawi się jako obszar wart inwestycji, gdyż często nie generuje znacznych zysków, a rozpoczęcie działalności wiąże się ze sporym ryzykiem³⁵. Z innych przyczyn można choćby wskazać na obawy władarzy miast w zakresie notowań w kolejnych wyborach, co jest związane z długotrwałością procesów prywatyzacyjnych, wykraczających często poza ramy jednej kadencji oraz możliwe konflikty między organami gminnymi spowodowane układem sił w lokalnych strukturach³⁶.

6. Podsumowanie

Podsumowując nakreślone wyżej rozważania, należy podkreślić, że prywatyzacja zadań publicznych służy maksymalizacji dobrobytu społecznego. Dlatego też efektywność w realizacji zadań stanowi zarówno podstawowy cel, jak i kryterium opisywanego procesu³⁷. Prywatyzacja zadań publicznych objęła wiele dziedzin życia społecznego. Problematyka ta stała się szczególnie aktualna w okresie przemian ustrojowych, które miały miejsce na przełomie lat 80. i 90. XX w. Jest też procesem adekwatnym dla działalności administracji publicznej w zakresie administracji świadczącej. W literaturze światowej, zwłaszcza amerykańskiej, wskazywane są liczne korzyści wynikające z oddzielenia zamawiającego od bezpośredniego wykonawcy usługi i później również prywatyzacji podmiotów działających w sferze wykonawczej³⁸. Trzeba podkreślić, że w ramach administracji świadczącej organizowane są także świadczenia

³⁵ *Ibidem*, s. 45.

³⁶ S. Ejdys, *Optymalizacja miejskiego transportu zbiorowego na przykładzie Miasta Olsztyna (praca doktorska)*, Białystok 2014, s. 246-247, <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/2781/1/Optymalizacja%20miejskiego%20transportu%20zbiorowego%20na%20przyk%C5%82adzie%20miasta%20Olsztyna%201.pdf> [dostęp: 17.07.2020].

³⁷ M. Sługocka, *Efektywność jako cel prywatyzacji*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji...*, s. 463-464.

³⁸ G. Dydkowski, *op. cit.*, s. 40.

i usługi w ramach transportu publicznego. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania zanalizowano w nim jedynie publiczny miejski transport zbiorowy. Można zauważyć, że transport miejski ma cechy monopolu naturalnego, co utrudnia lub czasami wręcz uniemożliwia występowanie konkurencji w tym obszarze i w konsekwencji wpływa na zakres prywatyzacji zadań publicznych w tym zakresie. Trzeba jednak zauważyć, że przede wszystkim w większych miastach występują operatorzy prywatni. W takim przypadku dochodzi do zastosowania rozwiązań konkurencyjnych, co najczęściej dotyczy wyboru operatorów w drodze postępowania o zamówienie publiczne³⁹.

7. Ku przyszłości

Z uwagi na liczne korzyści wynikające z procesów prywatyzacji należy opowiedzieć się za wprowadzeniem zmian w zakresie organizacji miejskiego transportu publicznego, służących jego demopolizacji. Konkurencja stanowi podstawę funkcjonowania współczesnego państwa, a otwarcie tego sektora na przewoźników prywatnych bez wątpienia przyczyni się do poprawy jakości transportu miejskiego, jednostce zaś umożliwi korzystanie z większej liczby połączeń. Ze względu na ograniczoną w tym zakresie interwencję państwa powyższe zadanie spoczywa głównie na organach gminy, które powinny dołożyć wszelkich starań w tym zakresie⁴⁰. Tym bardziej że, jak się niejednokrotnie zaznacza, wprowadzenie konkurencji na lokalnym rynku usług transportowych nie stwarza trudności i nie wymaga większych nakładów finansowych⁴¹.

³⁹ G. Krawczyk, *op. cit.*, s. 75.

⁴⁰ H. Kołodziejki, *Oddziaływanie na warunki konkurencji w transporcie miejskim*, [w:] *Transport miejski. Ekonomika i organizacja*, red. O. Wyszomirski, Gdańsk 2007, s. 201-202.

⁴¹ S. Ejdys, *op. cit.*, s. 247.

Transport jest bardzo ważną dziedziną funkcjonowania gospodarki. Stąd organizacja sprawnie działającego transportu powinna mieć podstawowe znaczenie dla organów samorządu terytorialnego. Dzięki temu możliwe jest sprawne przemieszczanie przestrzenne osób i towarów. Za najbardziej popularny uznaje się transport samochodowy, który jest uznawany za w miarę szybki i tani sposób przemieszczania. Na rynku usług transportowych ważne miejsce w zakresie przewozu osób zajmuje publiczny transport zbiorowy⁴². Zarysowana wyżej problematyka ma tym większe znaczenie, że organizacja efektywnego i sprawnego transportu publicznego przyczyni się do zwiększenia korzystania z niego, co tym samym może zniwelować narastający problem hałasu miejskiego, spalin wydzielających się z samochodów czy innych niekorzystnych dla środowiska skutków.

Tematyka ta stanowi również element szerszej dyskusji dotyczącej tworzenia zrównoważonego transportu publicznego, w tym także transportu miejskiego, polegającego na eliminacji niedoskonałości, tj. zatłoczenia, hałasu, skażenia powietrza, oraz do poprawy atrakcyjności transportu zbiorowego, a także zastosowania nowych inteligentnych technologii w środkach transportu. Zrównoważony transport powinien być ponadto różnorodny pod kątem środków transportu, wspierać konkurencyjność oraz potrzeby w zakresie mobilności współczesnego pokolenia⁴³. Jak pokazują wyniki badań, mieszkańcy nie zawsze są w pełni zadowoleni z jakości wykonywanych przez administrację zadań w tym obszarze, co skłania do refleksji nad potrzebą poprawy jakości wykonywanych usług przez organy administracji samorządowej⁴⁴.

⁴² A. Brzeszczak, J. Imiołczyk, L. Czuma-Imiołczyk, *op. cit.*, s. 96.

⁴³ P. Brzustowicz, *Zrównoważone rozwiązania w transporcie miejskim – kierunki rozwoju*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 2013, z. 412, s. 87.

⁴⁴ Zob. np. A. Mikulska, W. Starowicz, *Analiza preferencji i satysfakcji pasażerów transportu publicznego w Kielcach*, „Transport Miejski i Regionalny” 2015, Nr 3, s. 23-29.

Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jako przejaw prywatyzacji wykonywania usług publicznych

Wstęp

Publiczny transport zbiorowy jest zadaniem publicznym, które powszechnie podlega prywatyzacji. Środkiem prawnym jego prywatyzacji jest umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Służy ona powierzeniu wykonania tego zadania publicznego m.in. podmiotom spoza sektora publicznego. Przyjęty przez prawodawcę model prywatyzacji jest konstrukcyjnie prawidłowy, jednakże ze względu na ograniczone środki finansowe podmiotów publicznych właściwych do wykonania tego zadania jest niewystarczający dla zapewnienia powszechności świadczonych usług publicznego transportu zbiorowego. Model ten nie zapewnia zaspokojenia potrzeb transportowych znaczącej liczby mieszkańców Polski. Jego głównym założeniem jest ochrona interesu publicznego oraz interesu osób trzecich w toku zawierania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a także zapewnienie wykonania tej umowy. Wymaga podkreślenia, że w świetle przepisów prawa określających zadania publiczne założenie to powinno mieć uzupełniający charakter względem

podstawowego celu, jakim powinno być zapewnienie rzeczywistego publicznego transportu zbiorowego.

1. Zapewnienie publicznego transportu zbiorowego jako zadanie publiczne

Zapewnienie publicznego transportu zbiorowego jest zadaniem publicznym wykonywanym przez jednostki samorządu terytorialnego, związki tych jednostek¹, a także przez ministra właściwego do spraw transportu². Podmioty publiczne lub organy administracji publicznej z zasady nie wykonują samodzielnie tego zadania publicznego, lecz jego wykonanie powierzają innym podmiotom³. Są nimi: podmiot wewnętrzny, czyli jednostka podlegająca kontroli organizatora publicznego

¹ W świetle art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.), zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy lokalnego transportu zbiorowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.) powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie obejmującym m.in. transport zbiorowy. W myśl art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.) samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie obejmującym m.in. transport zbiorowy. Organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest gmina (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2475 ze zm., dalej u.p.t.z.); związek międzygminny (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z.); powiat (art. 7 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z.); związek powiatów (art. 7 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z.); związek powiatowo-gminny (art. 7 ust. 1 pkt 4a u.p.t.z.); związek metropolitalny (art. 7 ust. 1 pkt 4b u.p.t.z.); województwo: (art. 7 ust. 1 pkt 5 u.p.t.z.). Zob. K. Czarnecki, *Rola gminy w systemie organizacji i finansowania publicznego transportu zbiorowego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, Nr 1, s. 58; H. Kołodziejski, *Projektowanie rozwoju publicznego transportu zbiorowego w planach transportowych na przykładzie województwa pomorskiego*, „Technika Transportu Szynowego” 2014, Nr 11-12, s. 39; M. Wolański, W. Mrozowski, M. Pieróg, *Transport zbiorowy poza miastami – regres, reformy, rekomendacje*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, Nr 4, s. 66.

² Art. 7 ust. 1 pkt 6 u.p.t.z. Zob. H. Kołodziejski, *op. cit.*, s. 39.

³ Podkreślenia wymaga, że w świetle art. 4 ust. 1 pkt 8 u.p.t.z. jednostka samorządu terytorialnego może wykonywać zadanie publiczne obejmujące transport zbiorowy za pośrednictwem samorządowego zakładu budżetowego, który posiada status operatora publicznego transportu zbiorowego.

transportu zbiorowego⁴ lub prywatny przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób⁵. Powierzenie wykonania usług publicznego transportu zbiorowego stanowi formę prywatyzacji zadań publicznych⁶. Model prywatyzacji wykonywania publicznego transportu zbiorowego zakłada kooperację dwóch podmiotów, gdzie organizator gwarantuje finansowanie wykonania publicznego transportu zbiorowego, jeżeli wysokość opłat nie będzie pokrywać kosztów wykonania tego zadania publicznego, a operator zobowiązuje się do skutecznej realizacji tego zadania⁷. Podkreślenia wymaga, że skuteczność tego modelu jest ograniczona do większych ośrodków miejskich, a w pozostałej części kraju mieszkańcy mogą korzystać z usług prywatnych przewoźników lub są pozbawieni dostępu do usług transportowych. Jak zaznaczają M. Dulak oraz B. Jakubowski, gminy, które realnie nie organizują publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej, zamieszkuje aktualnie 13,8 mln osób⁸. M. Wolański, W. Mrozowski oraz M. Pieróg

⁴ Art. 2 lit. j rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 1).

⁵ W świetle art. 4 ust. 1 pkt 8 u.p.t.z. przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób posiada status operatora publicznego transportu zbiorowego, gdy zawrze z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie.

⁶ Nauka prawa szeroko analizowała problematykę prywatyzacji zadań publicznych, wskazując, że jedną z form prywatyzacji jest zlecenie zadań publicznych podmiotom spoza struktury administracji publicznej. Zob. J.H. Szlachetko, A. Bochentyn, *Współpraca think tanków z organami administracji publicznej przy stanowieniu prawa*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2012, Nr 270, s. 192; W. Hoff, *Granice prywatyzacji zadań i kompetencji władz publicznych*, „Krytyka Prawa” 2012, T. 4, Nr 1, s. 85.

⁷ Jak podkreśla G. Krawczyk, w Polsce dominuje model organizacji przewozów publicznego transportu zbiorowego, który rozdziela funkcję organizatora i operatora tych przewozów. G. Krawczyk, *Rozwój rynku operatorów publicznego transportu zbiorowego w Polsce*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów. Zeszyty Naukowe” 2018, Nr 169, s. 78.

⁸ M. Dulak, B. Jakubowski, *Publiczny transport zbiorowy w Polsce. Studium upadku*, <https://klubjagiellonski.pl/2018/04/17/publiczny-transport-zbiorowy-w-polsce-studium-upadku/> [dostęp: 07.03.2020].

podkreślają, że regres przewozów transportowych w Polsce skutkuje głównie wykluczeniem wśród mieszkańców obszarów wiejskich⁹.

2. Zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego

Prawodawca, dopuszczając prywatyzację wykonania zadania publicznego związanego z publicznym transportem zbiorowym, ustanowił wymagania dotyczące trybów zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu. Należy wyróżnić dwa rodzaje trybów jej zawarcia: tryb zamówień publicznych oraz tryb bezpośredni.

Pierwszy tryb jest regulowany przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych lub ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁰. Jest on podstawowym trybem, ponieważ jego pominięcie może mieć miejsce wyjątkowo ze względów podmiotowych lub przedmiotowych warunkujących wybór operatora w trybie bezpośredniego zawarcia umowy w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Podmiotowe przesłanki bezpośredniego zawarcia tej umowy obejmują: posiadanie statusu podmiotu wewnętrznego¹¹ oraz wielkość operatora¹². Przedmiotowymi przesłankami bezpośredniego zawarcia tej umowy są: ograniczony jej zakres¹³; wykonywanie przewozu w transporcie kolejowym¹⁴; powstanie zakłócenia w świadczeniu usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego lub bezpośrednie ryzyko powstania takiego zakłócenia¹⁵.

⁹ M. Wolański, W. Mrozowski, M. Pieróg, *op. cit.*, s. 63.

¹⁰ Art. 19 ust. 1 pkt 1-2 u.p.t.z. w zw. z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1843) oraz ustawą z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1528 ze zm.). Zob. K. Czarnecki, *op. cit.*, s. 70-73.

¹¹ Art. 22 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z.

¹² Art. 22 ust. 2 u.p.t.z.

¹³ Art. 22 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z.

¹⁴ Art. 22 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z.

¹⁵ Art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z.

Wymaga zaznaczenia, że oba tryby odnoszą się jedynie do prywatyzacji wykonania publicznego transportu zbiorowego, co nie ma miejsca, gdy organizator będzie samodzielnie wykonywał przewozy transportowe w formie samorządowego zakładu budżetowego¹⁶.

Ograniczenia dotyczące wyboru trybu zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego służą zapewnieniu ochrony interesu publicznego oraz interesu prawnego osób trzecich. Wymogi związane ze stosowaniem trybu zamówień publicznych mają na celu prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi stanowiącymi rekompensatę za utracone przychody związane ze stosowaniem ulgowych biletów oraz poniesionych kosztów związanych ze świadczeniem usług publicznego transportu zbiorowego¹⁷, jak również prawidłowe gospodarowanie majątkiem publicznym związane z udostępnieniem operatorowi środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego¹⁸.

Wymogi dotyczące wyboru trybu bezpośredniego ograniczają jego zastosowanie jedynie w sytuacjach wskazanych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym. Wybór trybu bezpośredniego wbrew tym regulacjom może skutkować naruszeniem interesu prawnego osób trzecich. Prawodawca ustanowił skargę do sądu administracyjnego stanowiącą środek ochrony interesu prawnego tego podmiotu. Jej wniesienie jest warunkowane spełnieniem dwóch przesłanek: 1) podmiot ten jest lub był zainteresowany zawarciem umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; 2) grozi mu powstanie szkody w wyniku zarzucanego naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej lub ustawy o publicznym transporcie zbiorowym¹⁹. Sąd administracyjny

¹⁶ Art. 19 ust. 2 u.p.t.z.

¹⁷ Art. 50 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z.

¹⁸ Art. 50 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z.

¹⁹ Art. 59 u.p.t.z. W świetle art. 59 ust. 2 u.p.t.z. postępowanie sądowno-administracyjne rozpoczęte na podstawie tej skargi powinno być prowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j.

uwzględni skargę, uchylając czynność podjętą przez organizatora jedynie wówczas, gdy stwierdzi, że organizator naruszył przepisy prawa Unii Europejskiej lub ustawy o publicznym transporcie zbiorowym²⁰.

3. Wykonanie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego

Przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym częściowo regulują sposób wykonania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. W świetle tej ustawy regulacje te dotyczą jakości świadczonych usług, ich powszechnej dostępności, kontroli ich realizacji oraz sposobu ich finansowania.

Sposób wykonania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego powinien odpowiadać określonym przez organizatora normom jakości świadczonych usług transportowych oraz normom technicznym regulującym zapewnienie powszechności dostępności tych usług²¹. Normy jakości regulują standardy wyposażenia środków

Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), z uwzględnieniem przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z art. 60 ust. 1 oraz ust. 3 u.p.t.z. skarga powinna być wnoszona za pośrednictwem organizatora, którego czynność jest przedmiotem skargi, do wojewódzkiego sądu administracyjnego właściwego dla organizatora, który ogłosił zamiar bezpośredniego zawarcia umowy w terminie 30 dni od dnia, w którym skarżący powziął lub przy zachowaniu należytej staranności mógł powziąć informację o czynności podjętej przez organizatora w sprawie.

²⁰ Art. 61 ust. 2 u.p.t.z. W świetle art. 61 ust. 1 u.p.t.z. sąd administracyjny nie może orzekać co do zarzutów i wniosków, które nie były zawarte w skardze.

²¹ W świetle art. 21 ust. 1 u.p.t.z. organizator, udzielając zamówienia publicznego na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia może uwzględnić normy jakości świadczonych usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z art. 25 ust. 3 pkt 4 u.p.t.z. umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego powinna określać m.in. warunki dotyczące norm jakości usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Przepisy prawa ustanawiające wymogi jakości i powszechności sprywatyzowanych przewozów są zgodne z dominującymi poglądami nauki prawa. W ich świetle prywatyzacja usług publicznych powinna służyć optymalizacji ich wykonania przy gwarancji ich powszechności oraz jakości. Ź. Skrenty, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako rodzaj prywatyzacji i sposób*

transportu, liczbę i rodzaj środków transportu, niezbędnych do realizacji usług wraz z odpowiednim personelem oraz zapleczem technicznym, jak również rozwiązania techniczne zastosowane w środkach transportu służące zapewnieniu ochrony środowiska oraz dogodnej obsługi pasażerów²². Zapewnienie powszechnej dostępności usług transportowych odnosi się do określonych w umowie linii komunikacyjnych albo sieci komunikacyjnych. Jego przedmiotem jest umożliwienie osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej zdolności ruchowej możliwości korzystania z usług transportowych²³.

Sposób wykonania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jest także determinowany przepisami prawa regulującymi kontrolę świadczenia tych usług przez operatora. Kontrolę wykonuje organizator publicznego transportu zbiorowego²⁴. Jej przedmiotem jest posiadanie uprawnienia do wykonywania przewozów transportowych oraz warunków ich realizacji²⁵.

Finansowanie usług obejmujących publiczny transport zbiorowy jest warunkowane ich charakterem. Jako przewozy o charakterze użyteczności publicznej są one świadczeniami o charakterze niematerialnym. Ich wykonanie nie ma celu zarobkowego, lecz służy zaspokojeniu potrzeb mieszkańców. Z tej przyczyny przewozy te są finansowane częściowo z opłat wnoszonych przez pasażerów, a częściowo ze środków publicznych.

realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2010, Nr 6, s. 259. Problematykę zapewnienia jakości wykonywanych usług publicznych porusza także A. Klimek, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych w warunkach Nowego Zarządzania Publicznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2014, Nr 100, s. 237-238.

²² Art. 21 ust. 1 u.p.t.z.

²³ Art. 21 ust. 1a u.p.t.z.

²⁴ W świetle art. 43 ust. 1 pkt 2-3 u.p.t.z. organizator zarządza publicznym transportem zbiorowym m.in. poprzez kontrolę realizacji przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz kontrolę nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

²⁵ Art. 45 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.t.z.

Oplata za przejazd z zasady nie pokrywa całości kosztów operatora związanych z realizacją tego przejazdu²⁶. Przejazdy są bowiem wykonywane także na nierentownych liniach komunikacyjnych. Prywatni przewoźnicy nie są zainteresowani obsługą tych linii na zasadach komercyjnych ze względu na ograniczoną liczbę pasażerów²⁷. Opłaty są ustalane przez organizatora publicznego transportu zbiorowego²⁸. Organizator i operator w umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego określają m.in. warunki zmian tych opłat oraz stronę umowy, której przysługują wpływy z tych opłat²⁹. Przewozy te mogą być także dofinansowane ze środków publicznych. Dofinansowanie może mieć bezpośredni lub pośredni charakter. Bezpośrednie finansowanie ze środków publicznych obejmuje przekazanie operatorowi rekompensaty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym³⁰ lub rekompensaty z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez

²⁶ Zob. G. Dydkowski, *Publiczne finansowanie miejskiego transportu zbiorowego – porównanie największych miast w Polsce*, „Logistyka” 2012, Nr 2, s. 80. H. Kołodziejcki podkreśla, że jednym ze skutków dynamicznego rozwoju motoryzacji jest spadek liczby pasażerów, a w konsekwencji wzrost niezbędnych dopłat ze środków publicznych do funkcjonowania niekomercyjnych przewozów pasażerskich. H. Kołodziejcki, *op. cit.*, s. 37. Jak podkreśla Z. Szczerbaciuk, w Polsce przewozy publicznego transportu zbiorowego są w znacznej części finansowane ze środków publicznych. Z. Szczerbaciuk, *Publiczny transport drogowy, uwarunkowania i prognozy funkcjonowania*, „Autobusy” 2014, Nr 4, s. 16.

²⁷ G. Krawczyk zauważa znaczącą dominację sektora publicznego na rynku transportu publicznego. G. Krawczyk, *op. cit.*, s. 77.

²⁸ W świetle art. 15 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z. organizowanie publicznego transportu zbiorowego obejmuje m.in. ustalenie opłat za przewóz za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

²⁹ Art. 25 ust. 3 pkt 6 oraz 12 u.p.t.z. W świetle art. 50 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z. przewozy o charakterze użyteczności publicznej są finansowane m.in. poprzez pobieranie przez operatora lub organizatora opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

³⁰ Zgodnie z art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz lit. b u.p.t.z. finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać m.in. na przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu: utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym lub utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie

operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego³¹. Pośrednie finansowanie ze środków publicznych może obejmować także udostępnianie operatorowi przez organizatora środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego³². Wymaga podkreślenia, że ze względu na korzystanie ze środków publicznych przy realizacji publicznych przewozów operator, który prowadzi także inną działalność gospodarczą, jest obowiązany do prowadzenia oddzielnej rachunkowości dla usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej³³.

Zakończenie

Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jest umową cywilnoprawną zawieraną pomiędzy organizatorem a operatorem publicznego transportu zbiorowego. Ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego, a częściowo także interesu osób

zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, o ile zostały ustanowione.

³¹ Art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. c u.p.t.z.

³² Art. 50 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z.

³³ Art. 58 u.p.t.z. W świetle art. 58a u.p.t.z. na operatora, który poza świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym prowadzi inną działalność gospodarczą, zostały nałożone obowiązki związane z: 1) sporządzeniem oddzielnego bilansu oraz rachunku zysków i strat dla tych usług, a także wyodrębnieniem w księgach rachunkowych operacji związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej; 2) brakiem możliwości przenoszenia środków publicznych przeznaczonych na działalność związaną z usługami w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na inną działalność; 3) uwzględnieniem w jego sprawozdaniu finansowym, publikowanym na podstawie przepisów o rachunkowości, dodatkowo oddzielnego bilansu oraz rachunku zysków i strat dla działalności związanej z usługami w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym; 4) umożliwieniem monitorowania zakazu przenoszenia środków publicznych przeznaczonych na działalność związaną z usługami w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym na inną działalność.

trzecich, przepisy prawa ograniczają swobodę stron tej umowy obejmującą jej zawarcie i wykonanie. Umowa, jak i ograniczenia swobody jej stron służą realizacji modelu prywatyzacji wykonywania publicznego transportu zbiorowego, w którym organizator gwarantuje finansowanie jego wykonania, a operator gwarantuje jego skuteczną realizację. W świetle danych dotyczących wykluczenia transportowego model ten nie odpowiada jednak podstawowemu celowi przepisów prawa regulujących wykonanie tego zadania publicznego, jakim jest zapewnienie realnie powszechnego publicznego transportu zbiorowego. Model ten nie służy bowiem ograniczeniu wykluczenia transportowego w tych częściach kraju, gdzie jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają wystarczających środków finansowych na realizację tego zadania publicznego.

Bibliografia

- Adamiak B., *Uwagi o wpływie koncepcji ustrojowych na właściwość instancyjną w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, red. A. Cudak, I.M. Szkotnicka, Warszawa 2018.
- Bako Z., *Prywatyzacja sektora publicznego w Wielkiej Brytanii i wynikające z niej wnioski dla Polski*, Warszawa 1990.
- Banasinski C., *Prywatyzacja zadań publicznych w sferze gospodarki*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Bandarzewski K., *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Koncepcje systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Bednarska-Wnuk I., *Zarządzanie szkołą XXI wieku. Perspektywa menedżerska*, Warszawa 2010.
- Behr J., *Bezpośrednie środki ochrony danych osobowych*, [w:] M. Błażewski, J. Behr, *Środki prawne ochrony danych osobowych*, Wrocław 2018.
- Behr J., *Gmina jako podmiot administracji świadczącej w zakresie usług niematerialnych*, Warszawa 2019.
- Behr J., *Udział trzeciego sektora w świadczeniu gminnych usług niematerialnych*, [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna: uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1992.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.

- Blicharz J., Raszevska-Skałeczka R., *Prawna możliwość wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe*, Wrocław 2020.
- Blicharz J., Zacharko L., *Ochrona praw socjalnych jednostki w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019.
- Błaś A., *Administracja publiczna w obliczu globalizacji*, A UW No 2342, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2002, t. 50.
- Błaś A., *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- Błaś A., *Administracja w dobie globalizacji*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000.
- Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002.
- Błaś A., *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Błaś A., *Przeobrażenia administracji publicznej we współczesnym demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.
- Błaś A., *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Błaś A., *Zadania administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- Brzustowicz P., *Zrównoważone rozwiązania w transporcie miejskim – kierunki rozwoju*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 2013, z. 412.

- Cendrowicz D., *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017.
- Cendrowicz D., *Wolność jednostki na przykładzie sytuacji prawnej pensjonariusza domu pomocy społecznej*, [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2005.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.
- Czarnecki K., *Rola gminy w systemie organizacji i finansowania publicznego transportu zbiorowego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 1.
- Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Czuba-Wąsowska M., Mańko K., *Egzekucja obowiązków szkolnego i nauki. Zagadnienia prawne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.
- Dębicka A.J., *Sprawne państwo*, Warszawa 2008.
- Dobosz P., *Administracja opiekuńczo-świadcząca w opatrnościowo-eudajmonistycznej wizji porządku demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015.
- Dulak M., Jakubowski B., *Publiczny transport zbiorowy w Polsce. Studium upadku*, <https://klubjagiellonski.pl/2018/04/17/publiczny-transport-zbiorowy-w-polsce-studium-upadku/> [dostęp 07.03.2020].
- Dydkowski G., *Publiczne finansowanie miejskiego transportu zbiorowego – porównanie największych miast w Polsce*, „Logistyka” 2012, nr 2.
- Dydkowski G., *Zarządy transportu miejskiego w Polsce – przesłanki, tworzenia oraz organizacyjno-prawne formy działalności*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 232.
- Dziewięcka-Bokun L., *Rola państwa w realizacji polityki społecznej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, http://www.problempolitykispolecznej.pl/images/czasopisma/2/2000_2_str025.pdf, [dostęp: 05.05.2020].
- Edukacja głuchych*, red. M. Sak, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2014.

- Edukacja i gospodarka w kontekście procesów globalizacji*, red. W. Kojs, E. Rostańska, K. Wójcik, Kraków 2014.
- Egzamin na tłumacza przysięgłego. Komentarz, testy egzaminacyjne, dokumenty*, red. B. Cieślík, L. Laska, M. Rojewski, Warszawa 2014.
- Farris M., *Sign language research and Polish Sign Language*, „Lingua Posnaniensis” 1994, nr 36.
- Fazlagić J., *Marketing szkoły*, Warszawa 2011.
- Feyter K. de, Isa F.G. (Eds.), *Privatisation and human rights in the age of globalisation*, Antwerp-Oxford 2005.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Gawska A., *Konwencja? Sprawdzam!*, Warszawa 2019.
- Głuchoniewidomi w Polsce 2016*, Raport Towarzystwa Pomocy Głuchoniewidomym, <http://tpg.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/raport-głuchoniewidomi-2016.pdf> [dostęp: 15.04.2020].
- Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2018 r.*, GUS, Warszawa 2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-i-infrastruktura-komunalna-w-2018-r-,13,13.html>.
- Grotkowski M., *Trzeci sektor w Polsce – rola i zagrożenia płynące z wypełniania funkcji i zadań administracji publicznej*, „Forum Studiów i Analiz Politycznych im. Maurycego Mochnackiego” 2011.
- Gruening G., *Origin and theoretical basis of New Public Management*, „International Public Management Journal” 2011, nr 4.
- Grzelec K., *Organizacja i zarządzanie regulowanym transportem miejskim w warunkach łączenia funkcji organizatorskiej przewozowej przez jeden podmiot*, [w:] *Transport miejski. Ekonomia i organizacja*, red. O. Wyżomirski, Gdańsk 2007.
- Hall H., *Marketing w szkolnictwie*, Warszawa 2007.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.

- Hoff W., *Granice prywatyzacji zadań i kompetencji władz publicznych*, „Krytyka Prawa” 2012, t. 4, nr 1.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jang H.S., Feiock R., *Contracting Out Local Government Services to Non-profit Organisations – Fiscal and Service Quality Implications*, Paper presented at the annual meeting of the The Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, http://www.allacademic.com/meta/p83590_index.ht. [dostęp: 5.06.2020].
- Janik M., *Zdrowie jako dobro publiczne w dobie globalizacji: kilka uwag dyskusyjnych*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1974, Seria A, nr 164.
- Jeżewski J., *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, A UW No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII.
- Kalinka K., *Pojęcia prywatyzacji sektora publicznego i interesu*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Kalisz K., *Prawa socjalne ich miejsce w systemie prawa oraz znaczenie w społeczeństwie*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2014, t. III, nr 1.

- Kamieński Ł., *Geneza współczesnej prywatyzacji wojny*, [w:] *Amerykomania. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Mani*, t. 1, red. W. Bernacki, A. Walaszek, Kraków 2009.
- Kasperczyk A., *Samorządowe podmioty polityki edukacyjnej*, [w:] *Polska wobec wyzwań edukacyjnych Unii Europejskiej*, red. L. Dziewięcka-Bokun, A. Ładyżyński, Wrocław 2004.
- Kieres L., *Prywatyzacja – zagadnienia prawa publicznego, prawa prywatnego i polityki gospodarczej*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Klimek A., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych w warunkach Nowego Zarządzania Publicznego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2014, nr 100.
- Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.
- Knosala E., *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005.
- Knosala E., Stasikowski R., *Typologia zadań publicznych (szkic z nauki administracji i prawa administracyjnego)*, [w:] *Między przyszłością a tradycją. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Knosala E., Zacharko L., Stasikowski R., *Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Kocowski T., *Prywatyzacja zarządzania majątkiem publicznym, prywatyzacja majątkowa, prywatyzacja zadań publicznych i prywatyzacja wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Kołąkowski L., *Niepewność epoki demokracji*, Kraków 2014.

- Kołodziejcki H., *Projektowanie rozwoju publicznego transportu zbiorowego w planach transportowych na przykładzie województwa pomorskiego*, „Technika Transportu Szynowego” 2014, nr 11-12.
- Korczak J., *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, AUW No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI.
- Korczak J., *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Korczak J., Miruć A., *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Kordziński J., *Zarządzanie rozwojem szkoły*, Warszawa 2012.
- Korzystanie ze świadczeń i ubezpieczeń zdrowotnych*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2018, nr 97/2018.
- Kosieradzka E., *Administracja opiekuńcza – nowa tendencja w administracji publicznej*, [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015.
- Kowalik T., *Sprawiedliwość społeczna a nowy ład społeczny*, [w:] *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010.
- Kraszewski S., *Świadczenia w zakresie oświaty, ochrony zdrowia, kultury (problematyka administracyjnoprawna)*, [w:] *Obywatel – przedsiębiorstwo (zagadnienia prawne świadczeń na rzecz konsumenta)*, red. E. Łętowska, Wrocław 1982.
- Krawczyk G., *Rozwój rynku operatorów publicznego transportu zbiorowego w Polsce*, „Kolegium Zarządzania i Finansów. Studia i Prace” 2018, nr 169.
- Kruszyna M., *Niektóre aspekty nowej ustawy o transporcie o publicznym transporcie zbiorowym*, „Przegląd Komunikacyjny” 2011, nr 1-2, http://www.przegląd.komunikacyjny.pwr.wroc.pl/1_2_2011/strona_58.htm [dostęp: 5.05.2020].
- Księżpolski M., *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Warszawa 2001.

- Kubarewicz A., *Tłumacz-przewodnik jako forma pracy asystenta osobistego osoby głuchoniewidomej*, „Niepełnosprawność” 2012, Nr 7.
- Kudrycka B., *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik *et al.*, Kraków 2001.
- Kulińska K., *Tłumaczenia w postępowaniu karnym*, Wrocław 2017 (niepubl.).
- Kultura w 2018*, GUS, Warszawa-Kraków 2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura> [dostęp: 05.06.2020].
- Kurzyna-Chmiel, D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kusiak-Winter R., *Kilka uwag na temat związków państwa, prawa i administracji*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr. hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Kusiak-Winter R., *Odpowiedzialność państwa za realizację zadania w zakresie szkolnictwa wyższego – perspektywa historyczna i współczesna*, AUW No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C/1.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Kuta T., *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, AUW No 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II.
- Kuta T., *Zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. IV, red. T. Rabska, Wrocław 1980.
- Lachowski S., *Prywatyzacja sektora bankowego jako czynnik wspomagający długofalowy wzrost gospodarczy*, „Bank i Kredyt” 1998, nr 7/8.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Leja K., *Zarządzanie uczelniami. Koncepcje i współczesne wyzwania*, Warszawa 2013.
- Lenart R., *Zarządzanie wiedzą w tworzeniu konkurencyjności szkoły*, Warszawa 2014.

- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2002.
- Leoński Z., *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Lesińska J., *Zdalne nauczanie w szkołach i placówkach w dobie koronawirusa*, LEX/el. 2020.
- Lindquist E.A., *Reconceiving the Center: Leadership, Strategic Review and Coherence in Public Sector Reform in Governmental of the Future*, OECD, 2000.
- Lipowicz I., *Istota administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Lipowicz I., *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodnoniemieckiej*, [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. LXXVII, nr 3.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991 (reprint).
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Maliszewski T., *Jak wykreować sukces uczelni. Budowanie przewagi konkurencyjnej na rynku edukacyjnym*, Warszawa 2015.
- Marks-Krzyszowska M., *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica” 2016, nr 56.
- Marschark M., Spencer P.E., *The Oxford Handbook of Deaf Studies, Language, and Education*, t. II, Oxford 2010.
- Mazur J., Rzeszutko-Iwan M., *Teksty kultury: oblicza komunikacji XXI wieku*, t. 2, Lublin 2006.
- Miaskowska-Daszkiewicz, K., *Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku*, [w:] *Domy pomocy społecznej. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Jacek, E. Sarnacka, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2014.

- Michalska-Badziak R., *Pomoc społeczna*, [w:] *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, red. M. Stahl, Warszawa 2014.
- Miecznikowski S., *Formy oraz intensywność konkurencji w transporcie miejskim*, [w:] *Transport miejski. Ekonomika i organizacja*, red. O. Wyszomirski, Gdańsk 2007.
- Miejsce w przedszkolu nie dla wszystkich*, NIK, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/miejsce-w-przedszkolu-nie-dla-wszystkich.html> [dostęp: 27.02.2020].
- Miemiec M., *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007.
- Miemiec M., *Prywatyzacja materialnych usług komunalnych w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. nauk. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Mikulska A., Starowicz W., *Analiza preferencji i satysfakcji pasażerów transportu publicznego w Kielcach*, „Transport Miejski i Regionalny” 2015.
- Miłaszewicz D., *Problem społecznej efektywności sektora publicznego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 180.
- Miruć A., *Administracja świadcząca w Polsce jako główny obszar działania administracji publicznej i jej rola*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009.
- Morawska E., *Prawa i wolności socjalne w Konstytucji RP: zagadnienia systemowe*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, t. 6, z. 2.
- Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Nitecki S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej wraz z przepisami wykonawczymi*, Wrocław 2013.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2010.
- Nitecki S., *Udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań w zakresie pomocy społecznej*, „Roczniki Administracji i Prawa: teoria i praktyka” 2012, nr 12.

- Obsługa osób głuchych i głuchoniewidomych w urzędach administracji publicznej. Analiza i zalecenia*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 21593 w sprawie używania tytułu tłumacza przysięgłego przez tłumaczy języka migowego*, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/7FEEDDC1> [dostęp: 15.04.2020].
- Osiatyński W., *Wprowadzenie do praw człowieka*, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/WiktorOsiatynskiWprowadzenieDoPojeciaPrawCzlowieka.pdf> [dostęp: 06.05.2020].
- Otoczenie administracji publicznej*, red. J. Korczak, A UW No 3802, „Przełęcz Prawa i Administracji” 2017, t. CXI.
- Otręba R., *Sukces i autonomia w zarządzaniu organizacją szkolną*, Warszawa 2012.
- Outsourcing usług publicznych*, <http://www.zlecaniezadan.pl/Content/biblioteka/inne/1.%20Outsourcing%20us%C5%82ug%20publicznych.pdf> [dostęp: 5.05.2020].
- Pakuła A., *Administracja publiczna jako zjawisko społeczne. Kwestie wybrane z pogranicza nauki administracji i socjologii*, [w:] *Przełęcz dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Lublin 2010.
- Pakuła A., *W kwestii prywatyzacji organizacyjnych form realizacji zadań publicznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na przykładzie pomocy społecznej*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Pakuła A., *Zasada racjonalności w zjawisku administracji publicznej w kontekście tzw. prywatyzacji zadań publicznych*, A UW No 3798, „Prawo” 2017, t. CCCXXIII.
- Panasiuk A., *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, „Problemy Prawa i Administracji” 2012, nr 1-2.
- Peszko K., *Konsument na rynku usług edukacyjnych*, [w:] *Konsument na rynku usług*, red. G. Rosa, Warszawa 2015.

- Pierzchała J., *Edukacja niepubliczna wobec wyzwań reformy edukacji*, [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017.
- Pierzchała J., *Prawo oświaty prywatnej*, Warszawa 2016.
- Piszko A., *Czy gmina może przejąć szkołę niepubliczną w trakcie roku szkolnego bez jej likwidacji?*, opublikowano: QA 1364259.
- Posłuszny J., *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego). Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów-Przemyśl 2004.
- Posłuszny J., *Geneza i rozwój administracji świadczącej*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr hab. L. Żukowskiemu*, red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl-Rzeszów 2009.
- Posłuszny J., *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1.
- Posłuszny J., *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Posłuszny, Przemyśl-Rzeszów 2003.
- Posłuszny J., *Szkolnictwo wyższe jako konstytucyjne zadanie państwa i jego administracji*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, red. Z. Niewiadomski, Przemyśl 2000.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Prokop-Staszecka A., *Przerażają mnie prywatne szpitale*, „Menedżer Zdrowia” 2018, nr 6-7.
- Raport Ministra Edukacji Narodowej, *Zapewnienie funkcjonowania jednostek systemu oświaty w okresie epidemii COVID-19*, Warszawa 2020.
- Raszewska-Skałecka R., *Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej*, [w:] *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013.
- Raszewska-Skałecka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.
- Raszewska-Skałecka R., *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019.
- Raszewska-Skałecka R., *Szkoły niepubliczne a reforma systemu edukacji w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7-8.

- Raszewska-Skałeczka R., *Udział podmiotów niepublicznych w realizacji zadań oświatowych na kanwie wybranych form prywatyzacji zadań publicznych*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019, nr 16/1 (4).
- Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.
- Romaniak M., *Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzenia szkół podmiotom prywatnym jako przejaw prywatyzacji zadań administracji publicznej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 2.
- Rudkowska-Ząbczyk E., *Przedmiot postępowania cywilnego*, [w:] *Postępowanie cywilne*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2011.
- Rutkowska E., *Ochrona konsumenta przed niedozwolonymi klauzulami umownymi w umowach o świadczenie usług użyteczności publicznej przez gminy*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.
- Rząd myśli o wprowadzeniu w sklepach ogólnie regulowanych cen na produkty spożywcze*, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/artykuly/rzad-mysli-o-wprowadzeniu-w-sklepach-odgornie-regu,62012> [dostęp: 25.03.2020].
- Sierpowska I., *Administracja świadcząca wobec zjawiska przemocy w rodzinie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2017, z. XI. *Przemoc w prawie i w polityce*.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Warszawa 2011.
- Sierpowska I., *Państwo wobec pomocy społecznej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2008, z. III. *Państwo – koncepcje i zadania*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec.
- Sipa M., *Publiczny transport zbiorowy na rynku usług zbiorowych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2014, nr 1.
- Skrenty Ź., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako rodzaj prywatyzacji i sposób realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2010, nr 6.
- Sługocka M., *Efektywność jako cel prywatyzacji*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.

- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Sperka-Cieciura A., *Prawna regulacja prywatyzacji sektora publicznego we Francji*, Łódź 2018 (rozprawa doktorska niepubl.).
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Stahl M., *Instytucja zlecania funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013.
- Stahl M., *Prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009.
- Stasikowski R., *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2009, nr 3.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Katowice-Bydgoszcz 2009.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
- Stiglitz J., *Szalone lata dziewięćdziesiąte*, Warszawa 2006.
- Strzyczkowski K., *Zasada państwa sprawiedliwości społecznej jako zasada publicznego prawa gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, R. LXIX, z. 4.
- Sulmicka M., *Perspektywy rynku edukacji*, „e-mentor” 2004, nr 1, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/3/id/30> [dostęp: 22.03.2017].
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. Uwagi wstępne*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004.
- Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1 (10).
- Supernat J., *Państwo administracyjne*, AUW No 3978, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXX/1.

- Suwaj P.J., *Administracja publiczna, służba publiczna, sektor publiczny i nauka administracji: istota i pojęcia*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009.
- Szczerbaciuk Z., *Publiczny transport drogowy, uwarunkowania i prognozy funkcjonowania*, „Autobusy” 2014, nr 4.
- Sześciło D., *Administracja dobrobytu. Ewolucja zakresu i form wykonywania funkcji świadczącej*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014.
- Sześciło D., *Megatrendy w administrowaniu i zarządzaniu publicznym*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014.
- Sześciło D., *O wątpliwościach wokół powierzenia prowadzenia szkół samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3.
- Sześciło D., *Rynek. Prywatyzacja. Interes publiczny. Wyzwania urynkowania usług publicznych*, Warszawa 2014.
- Sześciło D., *Samoobsługowe państwo dobrobytu*, Warszawa 2015.
- Szkoła a organ prowadzący*, red. K. Gawroński, Warszawa 2008.
- Szkoła w zmianie. Zarządzanie i komunikacja w sytuacjach szkolnych*, red. W.J. Maliszewski, I. Nowosad, R. Uźdźicki, Toruń 2009.
- Szlachetko J.H., Bochentyn A., *Współpraca think tanków z organami administracji publicznej przy stanowieniu prawa*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2012, nr 270.
- Szumowski W., *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4(21).
- Szymański M.J., *Socjologia edukacji. Zarys problematyki*, Kraków 2013.
- Świadczenie Usług Publicznych Osobom Posługującym Się Językiem Migowym, Raport NIK*, 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8755,vp,10884.pdf> [dostęp: 15.04.2020].
- Trzeci sektor i ekonomia społeczna: uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017.
- Warmiński A., *Aspekty funkcjonowania administracji publicznej*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne” 2011, Nr 8.
- Wheatley M., Pabsch A., *Sign Language Legislation in the European Union*, Brussels 2012.

- Wieczorek I., *Doświadczenia polskich miast w obszarze publicznego transportu zbiorowego – wybrane przykłady*, [w:] *Transport zbiorowy w zaspokajaniu mobilności miast. Doświadczenia JST*, red. S. Kauf, J. Szoltysek. I. Wieczorek, Łódź 2018.
- Wojtczak B., *Czy fundacja, która powołała do życia szkołę niepubliczną specjalną, jest osobą prowadzącą szkołę?*, opublikowano: QA 1415092.
- Wolański M., Mrozowski W., Pieróg M., *Transport zbiorowy poza miastami – regres, reformy, rekomendacje*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, nr 4.
- Wrzosek S., *Związek nauki administracji z innymi dyscyplinami wiedzy*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra. hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016.
- Wyrzykowska B., *Zarządzanie jakością w instytucjach publicznych*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2006, nr 61.
- Zacharko L., *Poglądy doktryny nt. granic prywatyzacji zadań publicznych gminy*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.
- Zacharko L., Wartenberg-Kempka B., *Stosunki prawne w procesie prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Koncepcje systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Zarządzanie szkołą wyższą*, red. J. Blicharz, A. Chrisidu-Budnik, A. Sus, Wrocław 2014.
- Zdrowie i ochrona zdrowia w 2017 r.*, GUS, Warszawa-Kraków 2018, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/zdrowie-i-ochrona-zdrowia-w-2017-r-,1,8.html> [dostęp 06.05.2020].
- Zieliński T., *Ustrój społeczny w przyszłej konstytucji RP w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Źródła internetowe

<http://wideohlumacz.pl> [dostęp: 15.04.2020].

<http://www.kulturagluchych.pl> [dostęp: 15.04.2020].

<https://migam.org> [dostęp: 15.04.2020].

https://www.csioz.gov.pl/fileadmin/user_upload/Wytyczne/statystyka/icf_polish_version_56a8f7984213a.pdf [dostęp: 15.04.2020].

<https://www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/wideoinfolinia-i-wideoczat-dla-osob-gluchych,7682.html> [dostęp: 10.04.2020].

<https://www.pzg.org.pl/2020/03/list-otwarty-polskiego-zwiazku-gluchych/> [dostęp: 15.04.2020].

<https://www.pzg.org.pl/2020/03/petycja/> [dostęp: 15.04.2020].

<https://www.pzg.org.pl/raport-zbiorczy-z-monitoringu-urzedow-centralnych/> [dostęp: 15.04.2020].

<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-glusi-rzad-uruchamia-kanaly-komunikacji> [dostęp: 15.04.2020].

**Publikacje z dyscypliny nauki prawne – prawo administracyjne,
które ukazały się w e-Wydawnictwie WPAE UWr**

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/39860>

Jan Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40159>

Norbert Banaszak, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41087>

Iwona Derucka, *Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41616>

Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., red. Jerzy Korczak, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41668>

Mediacje ponad podziałami, red. Magdalena Tabernacka, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://bibliotekacyfrowa.pl/publication/42209>

Ubóstwo w Polsce, red. Jolanta Blicharz, Lidia Klat-Wertelecka, Edyta Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/50393>

Jolanta Blicharz, *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego*, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/53083>

Barbara Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/62929>

Zarządzanie szkołą wyższą, red. Jolanta Blicharz, Agnieszka Chrusdu-Budnik, Aleksandra Sus, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63755>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, wyd. 2 zaktualizowane i rozszerzone, Wrocław 2014

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/63934>

Jolanta Blicharz, *Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Komentarz*, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/71760>

Współpraca transgraniczna w administracji publicznej, red. Renata Kusiak-Winter, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73406>

Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszevska-Skałeczka, Wrocław 2015

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/73349>

Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79804>

Prawno-administracyjne aspekty sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce, red. Małgorzata Giełda, Renata Raszevska-Skałeczka, Wrocław 201

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79973>

Jolanta Blicharz, *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80003>

Regulamin studiów w Uniwersytecie Wrocławskim. Komentarz, red. Aleksandra Szadok-Bratuń, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80004>

Maciej Błazewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/82518>

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne, wydanie trzecie zaktualizowane i rozszerzone*, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/81797>

Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań, red. Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84272>

Dominika Cendrowicz, *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/85266>

Jolanta Blicharz, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formach zrzeszeń krajowych i międzynarodowych. Komentarz do ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/92607>

Łukasz Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/94900>

Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego, red. Jerzy Korczak, Wrocław 2018

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95307>

Jolanta Behr, Jolanta Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95775>

Anna Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, Wrocław 2018

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95964>

Comparative Perspectives for Public Administration and Administrative Law, red. Dominika Cendrowicz, Agnieszka Chrisidu-Budnik, Wrocław 2018

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95859>

Ochotnicze Straże Pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań, red. Tadeusz Kocowski, Maciej Błazewski, Wrocław 2018

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100567>

Maciej Błazewski, Jolanta Behr, *Środki prawne ochrony danych osobowych*, Wrocław 2018

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/100544>

Renata Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101621>

Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem, red. Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, Wrocław 2019

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108083>

Jolanta Blicharz, Tadeusz Kocowski, Mateusz Paplicki, *Spółdzielnie socjalne przeciw wykluczeniu społecznemu. Raport*, Wrocław 2019

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/108240>

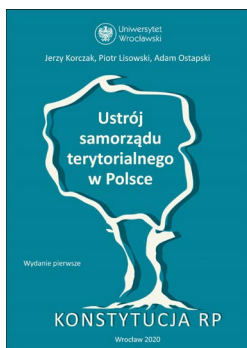
Renata Raszevska-Skałeczka, *Szkoła publiczna jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2019

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101879>



Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko, *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej. Studium prawno-administracyjne*, Wrocław 2019

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/103107>



Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/115903>



Jolanta Blicharz, Renata Raszevska-Skałeczka, *Prawna możliwość wspierania systemu oświaty w sferze edukacji szkolnej przez organizacje pozarządowe*, Wrocław 2020

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/118710>

Temat monografii został zakreślony bardzo szeroko. Obejmuje zagadnienie efektywności ekonomicznej, ocenę prywatyzacji oraz administracji świadczącej. Takie ujęcie jest bardzo trudne, ale też niezmiernie pożyteczne. Wymaga od Autorów znacznej erudycji, rozległych badań oraz zachowania znacznej precyzji słowa, zarówno w referowaniu aktualnego stanu prawnego, jak i poglądów doktryny. Podjęty przez Autorów temat dotyczy ważnych społecznie zagadnień, mających duże znaczenie dla nauki.

Zasadniczym celem monografii jest wskazanie, w jakim kierunku zmierza realizacja zadań administracji świadczącej w związku z wolnorynkowymi transformacjami oraz jak takie zmiany wpływają na ludzi i ich potrzeby.

z recenzji wydawniczej
dr hab. Aleksandry Monarchy-Matlak, prof. US

Analiza podejmowanych w niniejszej monografii zagadnień prowadzona jest w kilku wymiarach, tj. prawno-administracyjnym, ekonomicznym oraz społecznym, a same zagadnienia dotyczą aktualnych problemów, z jakimi boryka się obecnie administracja publiczna. Powyższe fakty świadczą o tym, że monografia ta jest oryginalnym dziełem podejmującym ważne i aktualne tematy. Ponieważ monografia ta napisana jest przystępnym językiem, zrozumiałym nawet dla osób zajmujących się na co dzień inną od prawniczej tematyką, to sądzę, że niniejsza publikacja będzie bardzo pomocna zarówno dla studentów studiów prawniczych, administracyjnych i ekonomicznych, jak również dla innych osób (np. pracowników administracji publicznej lub pracowników organizacji pozarządowych) poszukujących wiedzy na temat uwarunkowań prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej.

z recenzji wydawniczej
dr. hab. Jarosława Marusiaka, prof. AWF Wrocław

ISBN 978-83-66601-16-1 (druk)
ISBN 978-83-66601-17-8 (online)