

Wstęp

Zadania publiczne odgrywają fundamentalną rolę w gospodarce. Stanowią one normatywnie określony obowiązek państwa polegający na zaspokajaniu zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, realizowany przez kompetentne podmioty za pomocą prawnych form działania. Spółka komunalna, której domeną jest realizacja zadań publicznych ze sfery użyteczności publicznej, ma możliwość wykorzystania przewidzianych w prawie instytucji umożliwiających jej nie tylko wykonanie przedmiotowych zadań, ale również zapewniających efektywne gospodarowanie środkami publicznymi pozostającymi w jej dyspozycji. Należą do nich zamówienia publiczne, koncesje na roboty budowlane lub usługi oraz partnerstwo publiczno-prywatne. Instytucje te są zarazem określonym mechanizmem obejmującym konkretne podmioty gospodarki z treścią zamówień, jak i zbiorem procedur umożliwiających realizację m.in. zadań publicznych ze sfery użyteczności publicznej.

Tematem niniejszego opracowania a zarazem podstawowym zagadnieniem badawczym jest analiza realizacji zadań publicznych przez spółkę komunalną w systemie zamówień publicznych. W pracy wyznaczone zostały trzy zasadnicze pytania badawcze. Pierwsze z nich odnosi się do ustalenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego definicji spółki komunalnej. Drugie skupia się na próbie udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy status spółki komunalnej w systemie zamówień publicznych jest uzależniony od formy organizacyjnoprawnej, którą posiada. Ostatnie z nich dotyczy wewnętrznej spójności obowiązujących unormowań w systemie zamówień publicznych.

Dla rozwiązania tak zarysowanego problemu badawczego konieczne będzie udowodnienie tez częściowych. Wśród nich znajduje się wykazanie, po pierwsze, że brak legalnych definicji pojęcia zadań publicznych oraz zadań ze sfery użyteczności publicznej nie pozwala na jednoznaczne określenie katalogu działań noszących charakter tych zadań. Po drugie, ustawa o gospodarce komunalnej wskazuje najbardziej racjonalne podmioty gospodarki komunalnej, wśród których znajduje się spółka komunalna, która może realizować zadania w sferze użyteczności publicznej oraz poza nią. Po trzecie, system zamówień publicznych nie zawiera enumeratywnego wyliczenia kategorii podmiotów biorących w nim udział. Po czwarte, przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych (dalej: PrZamPubl)¹ dopuszczają zastosowanie zamówień wewnątrzorganizacyjnych tylko wobec niektórych podmiotów. Problematyka niniejszej pracy nie stanowi jednak kompleksowej analizy realizacji zadań publicznych przez spółkę komunalną

¹ Ustawa z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.), dalej: PrZamPubl.

w całym systemie zamówień publicznych, obejmującej trzy płaszczyzny, tj. prawo pierwotne Unii Europejskiej, prawo wtórne Unii Europejskiej oraz prawo krajowe Państw Członkowskich. Z punktu widzenia prowadzonej analizy w zakresie polskiej spółki komunalnej, badaniu podlegał wyłącznie krajowy system prawa zamówień publicznych, na który składają się: ustawa Prawo zamówień publicznych, ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, inne ustawy, do których stosowania odwołują się powyższe akty, tj. ustawy odwołujące się i zobowiązujące do stosowania wspomnianych ustaw oraz dyrektywy Unii Europejskiej dotyczące zamówień publicznych, których implementacja będzie wywierała wpływ na kształtowanie się prawa polskiego w zakresie zamówień publicznych. Należy przy tym zaznaczyć, że przez samo pojęcie „system zamówień publicznych” rozumie się zbiór aktów prawnych zbudowanych na podstawie logicznych powiązań między poszczególnymi aktami. W ujęciu szerokim określanym jest jako system zawierający różne działania o charakterze organizacyjnym, ekonomicznym i społecznym. Natomiast elementami tego systemu są łączące się ze sobą instytucje, metody regulacji, zasady, regulacyjność, stosowane procedury, konstrukcje prawa materialnego i formalnego, efektywne realizowanie zadań publicznych na rzecz społeczeństwa oraz organy kontrolne i orzecznicze.

Tezy pracy i wyznaczone w niej pytania badawcze spowodowały również, że tekst koncentruje się głównie na wybranych zagadnieniach istotnych z punktu widzenia jego tematu oraz mieszczących się w obszarze prawa publicznego. Zważywszy na zakres tematyczny pracy, analizie nie zostały poddane wszystkie możliwe ujęcia dotyczące pozycji statusu spółki komunalnej w systemie zamówień publicznych. Z tej też przyczyny, poza obszarem rozważań pozostaną inne możliwe aspekty dotyczące statusu spółki komunalnej w zamówieniach publicznych, w tym te odnoszące się do trybów postępowania o udzielanie zamówienia publicznego, umów w sprawie zamówień publicznych, naruszeń w zamówieniach publicznych czy też kontroli zewnętrznej zamówień publicznych w ramach systemu zamówień publicznych.

Pytania badawcze zdeterminowały strukturę pracy, która podzielona została na pięć rozdziałów kończących się podsumowaniami zawierającymi wnioski cząstkowe, na podstawie których sformułowane zostały wnioski końcowe. Rozważania właściwe zostały poprzedzone wprowadzeniem wyjaśniającym znaczenie przedstawianych instytucji z zakresu systemu zamówień publicznych, celu prowadzonych rozważań, podstawowych problemów, jakie wiążą się z poruszaną problematyką oraz przyjętej w niej metodologii.

Zamiar zachowania właściwej systematyki pracy spowodował, że w pierwszym rozdziale została wyjaśniona podstawowa terminologia niezbędna dla właściwego zrozumienia poruszanych zagadnień, takich jak zadania publiczne, zadania własne, zadania zlecone oraz użyteczność publiczna. Efektem refleksji w pierwszym rozdziale było skonstruowanie szczegółowej definicji spółki komunalnej w aspekcie przedmiotowym, poprzez określenie zakresu jej działalności. W drugim rozdziale zaprezentowano kategorie oraz dopuszczalne formy organizacyjnoprawne prowadzenia gospo-

darki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego. Podjęcie tych zagadnień doprowadziło do zbudowania definicji spółki komunalnej w aspekcie podmiotowym, w szczególności w zakresie jej dopuszczalnych form organizacyjnoprawnych, które nie są jednakowe dla wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Zaprezentowane w tym rozdziale wywody stanowiły także punkt odniesienia do rozważań nad statusem i funkcją spółki komunalnej w systemie zamówień publicznych. Natomiast rozdział trzeci objął analizę spółki komunalnej w kontekście zapisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Prowadzone w przedmiotowym rozdziale rozważania jednoznacznie wykazały czy spółka komunalna powinna stosować przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych przy udzielaniu zamówień (a zatem, czy zamówienia udzielane przez określoną formę organizacyjnoprawną spółki komunalnej mają charakter zamówień publicznych), jak również, czy może ona występować jako wykonawca ubiegając się o realizację zamówień udzielonych przez inne podmioty. W rozdziale tym scharakteryzowane zostały również zamówienia wewnątrzorganizacyjne, w szczególności w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy do zamówień tych, o ile udzielane są spółce komunalnej, należy stosować przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Z kolei w rozdziale czwartym głównym narzędziem analitycznym było dokonanie wykładni podstawowych pojęć zawartych w Ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi², tj. zamawiający, koncesjonariusz oraz podmiot wewnętrzny, a w dalszej kolejności – ustalenie, w jakim stopniu pojęcia te odnoszą się do spółki komunalnej. Rozdział piąty objął rozważania dotyczące prawnych możliwości realizacji zadań publicznych przez spółkę komunalną w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. W tej części pracy dokonana została ocena możliwości realizacji zadań publicznych przez spółkę komunalną w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Wynikiem analizy i podsumowań rozdziałów jest udzielenie odpowiedzi na postawione w niniejszej pracy pytania badawcze. Zakończenie opracowania zawiera również wnioski końcowe prezentujące postulaty pod adresem ustawodawcy.

Z uwagi na fakt, że założeniem opracowania jest ocena realizacji zadań publicznych przez spółkę komunalną w systemie zamówień publicznych, przy badaniu poszczególnych zagadnień zostały użyte odesłania do wybranych problemów pobocznych, odnoszących się między innymi do niesamoistnych form organizacyjnoprawnych gospodarki komunalnej, jak również do przejawów *sui generis* dyskryminacji niektórych jednostek samorządu terytorialnego względem innych. Uwagi te poczynione zostały w zakresie, w jakim było to niezbędne do przeprowadzenia analizy poruszanych kwestii. Praca objęła także problemy, które pojawiają się w obszarze zamówień publicznych, istotne z punktu widzenia samego prawa gospodarczego publicznego.

Uwagi przedstawione w niniejszej pracy wyrażone zostały na tle stanu prawnego obowiązującego w październiku 2017 r.

² Ustawa z 21.10.2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2016 r. poz. 1920), dalej: KRBU.