

*dr Dawid Sześciło*¹

Zakład Nauki Administracji
Uniwersytet Warszawski

Autonomia samorządu w sferze gospodarki komunalnej a ochrona interesu publicznego²

WPROWADZENIE

W następstwie reform administracyjnych ostatnich 25 lat jednostki samorządu terytorialnego, szczególnie lokalnego (gminy i powiaty), przejęły od administracji rządowej zasadniczą odpowiedzialność za zapewnienie usług publicznych. Innymi słowy, samorządy stały się głównym podmiotem administracji świadczącej, której misją jest zapewnianie obywatelom określonych świadczeń i innych korzyści, a także podnoszenie jakości życia zbiorowego [Ochendowski, 1999; Stasikowski, 2009]. Swoistą konstytucją lokalnego systemu usług publicznych jest ustawa o gospodarce komunalnej³. Samo pojęcie gospodarki komunalnej obejmuje właśnie ogół działań podejmowanych przez samorząd w celu realizacji ich zadań własnych [Szydło, 2009], zwłaszcza poprzez świadczenie usług publicznych na rzecz mieszkańców. Gospodarka komunalna to w istocie najważniejsza sfera działania samorządu terytorialnego i jego główna misja [Kulesza, 2012].

Z lakonicznej regulacji ustawy o gospodarce komunalnej wyłaniają się rozległe gwarancje autonomii władz samorządowych w zakresie decydowania o formach i metodach prowadzenia gospodarki komunalnej. Autonomia ta wynika

¹ Adres korespondencyjny: Wydział Prawa i Administracji UW, ul. Oboźna 6, 00-332 Warszawa, tel. + 48 697 051 664, e-mail: dawid.szescilo@uw.edu.pl.

² W artykule wykorzystano fragmenty ekspertyzy wykonanej w ramach projektu „Wzmocnienie mechanizmów współpracy finansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako realizatorami zadań publicznych” (MWF). Projekt MWF jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego i jest realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Liderem projektu jest Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a partnerami Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

³ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 z późn. zm. (dalej jako: u.g.k.).

z konstytucyjnych gwarancji samodzielności i publicznoprawnej podmiotowości samorządów. Ustawodawca czy organy administracji rządowej nie mogą narzucać gminom czy powiatom jednolitego, zuniformizowanego modelu prowadzenia gospodarki komunalnej. Pomiędzy nieskrępowaną autonomią a ubezwłasnowolnieniem samorządów istnieje jednak rozległy obszar wyborów i strategii regulacyjnych, które powinny sprzyjać budowaniu modelu gospodarki komunalnej, który najpełniej realizuje interes publiczny. Artykuł niniejszy stanowi próbę oceny obowiązujących uwarunkowań prawnych systemu gospodarki komunalnej z punktu widzenia potrzeb interesu publicznego, który w tej sferze definiuję jako zapewnienie obywatelom jak najszerszego i równego dostępu do usług publicznych wysokiej jakości przy zachowaniu ekonomicznej efektywności ich świadczenia.

POJĘCIE GOSPODARKI KOMUNALNEJ

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Kluczowe znaczenie ma zdanie drugie zacytowanego przepisu. Przypisuje ono samorządowi terytorialnemu zadania publiczne („istotną część zadań publicznych”) do wykonywania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zadania te definiowane są w dalszej części ustawy zasadniczej jako zadania własne, tj. „służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej” [art. 166 ust. 1 Konstytucji RP].

Szczegółowy zakres zadań własnych JST pozostawiono do regulacji ustawowej, która musi gwarantować samorządom istotną część zadań publicznych. Ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego⁴ określają katalog zadań własnych jednostek samorządu wszystkich szczebli. Jeżeli chodzi o samorząd lokalny, podstawowa różnica w konstrukcji zakresu zadań polega na tym, że katalog zadań własnych gminy ma charakter otwarty, zaś w przypadku powiatu ogranicza się do spraw enumeratywnie wyliczonych przez ustawodawcę, głównie w art. 4 u.s.p. Gminy mogą prowadzić działalność również w obszarach, które nie zostały im wyraźnie przypisane, pod warunkiem, że są to sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, a działania gminy są nakierowane na zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Posłużenie się klauzulą „zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty” podkreśla, że dyrektywą działania gminy powinno być osiągnięcie rezultatu w postaci zaspokojenia potrzeb zbiorowych, a nie tylko wykonywanie ściśle określonych, narzuconych przez ustawodawcę zadań. Orga-

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm. (dalej jako: u.s.g.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578 z późn. zm. (dalej jako: u.s.p.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 576 z późn. zm.

ny gminy nie mogą zatem traktować przykładowego katalogu zadań zawartego w art. 7 ust. 1 u.s.g. jako alibi dla braku aktywności w obszarach, które nie są tam wprost wymienione, ale należą do kategorii spraw lokalnych i służą zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Wykonywanie zadań własnych JST to działalność określana w przepisach prawa samorządowego jako gospodarka komunalna. Pojęcie gospodarki komunalnej jest synonimem wykonywania zadań własnych, przy czym zgodnie z art. 1 ust. 2 u.g.k.: „gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Głównym obszarem gospodarki komunalnej jest zatem działalność o charakterze użyteczności publicznej, aczkolwiek nie wszystkie zadania własne jednostek samorządu terytorialnego mogą być uznane za zadania o charakterze użyteczności publicznej. Do zasadniczych cech zadań ze sfery użyteczności publicznej – poza wynikającymi wprost z przywołanego wyżej przepisu u.g.k. – należy brak nastawienia na zysk oraz związany z tym brak pełnej odpłatności za korzystanie z usług i zapewnienie zasilania finansowego ze środków publicznych [Piątek, 1986].

WARIANTY PROWADZENIA GOSPODARKI KOMUNALNEJ

Stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k. do organów stanowiących JST należy w pierwszej kolejności wybór sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Przepisy u.g.k. nie zawierają wyczerpującego wyliczenia form prowadzenia gospodarki komunalnej. Nie wskazują także zadań własnych, których realizacja byłaby dopuszczalna jedynie w ściśle ustawowo określonych formach. Przeciwnie, u.g.k. zawiera jedynie przykładowe metody realizacji zadań własnych (formy prowadzenia gospodarki komunalnej). Zaliczyć do nich należy:

– **prowadzenie gospodarki komunalnej przez jednostki organizacyjne bezpośrednio kontrolowane przez JST, czyli tzw. zamówienia typu *in-house*** [Hartung, 2008]. Art. 2 u.g.k. wskazuje, że: „gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego”. Katalog jednostek organizacyjnych kontrolowanych przez JST i przeznaczonych do prowadzenia gospodarki komunalnej wynika przede wszystkim z przepisów ustawy o finansach publicznych⁵ [zob. art. 9 u.f.p.]. Ponadto, gdy chodzi o spółki prawa handlowego, dopuszczalność ich tworzenia czy przystępowania do nich przez JST wynika wprost z art. 9 u.g.k., zgodnie z którym JST mogą angażować

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 i 1241 z późn. zm. (dalej jako: u.f.p.).

się w spółki kapitałowe (z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjne), a w ograniczonym zakresie także komandytowe i komandytowo-akcyjne. Przepisy ustaw sektorowych z reguły nie wymagają nawet zawierania przez JST umów z podmiotami wewnętrznymi, na podstawie których realizują one zadania z zakresu gospodarki komunalnej. Do wyjątków należy zaliczyć przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, które wymagają umownego powierzenia usług przewozowych, nawet jeśli usługodawcą jest podmiot w pełni kontrolowany przez JST. Jeszcze dalej idzie znowelizowana ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (tzw. ustawa śmieciowa), która oblige gminy do organizowania przetargów na świadczenie usług odbierania odpadów nawet jeśli gmina kontroluje podmiot świadczący tego rodzaju usługi;

– **kontraktowanie (*outsourcing*) zadań publicznych na rzecz podmiotów zewnętrznych na podstawie ustaw szczególnych.** Wedle art. 3 u.g.k.: „jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. ustawy o finansach publicznych, w trybie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym albo na zasadach ogólnych”. Przepis ten należy traktować jako wyłącznie przykładowe wyliczenie regulacji umożliwiających kontraktowanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej. W aktualnym stanie prawnym jest to katalog w miarę pełny. Podstawowe znaczenie mają w nim dwie formuły kontraktowania:

(1) *kontraktowanie w trybie zamówień publicznych* – umowne powierzenie świadczenia usług, wykonania robót budowlanych czy dostaw podmiotowi (tzw. wykonawcy) wybranemu w jednym z ustawowo określonych trybów. Podstawowym trybem kontraktowania z wykorzystaniem systemu zamówień publicznych jest przetarg nieograniczony, który zapewnia najbardziej otwarty i konkurencyjny charakter procedury zamówieniowej. Wykonawcą, tj. stroną umowy o udzielenie zamówienia publicznego może być każdy podmiot (osoba fizyczna lub prawna), który spełnia warunki realizacji konkretnego zamówienia. Podstawą kontraktowania jest cywilnoprawna umowa o udzielenie zamówienia publicznego, do której przedmiotowo istotnych elementów należy zobowiązanie zamawiającego do wypłaty wynagrodzenia za realizację zamówienia publicznego;

(2) *kontraktowanie na rzecz organizacji pozarządowych na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* (powierzenie wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie

ich realizacji lub wspieranie realizacji zadań, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji). Podobnie jak w przypadku zamówień publicznych podstawą kontraktowania jest umowa zawarta z podmiotem wyłonionym w otwartym konkursie ofert, czyli w trybie zbliżonym do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Kontraktowanie w tej formie zastrzeżone jest jednak wyłącznie dla organizacji *not for profit*, w szczególności stowarzyszeń i fundacji. Ponadto, przedmiotem kontraktowania nie są usługi/roboty budowlane/dostawy, ale zadania publiczne. Realizacja zadania publicznego przez wyłonioną organizację nie wiąże się również z wypłatą wynagrodzenia, jak w przypadku zamówień publicznych, ale jest wspierana ze środków publicznych poprzez dotację [szerzej zob.: Kosowski, 2012].

Omówione przepisy u.g.k. mają ograniczoną wartość normatywną. Autonomia JST w sferze wyboru form prowadzenia gospodarki komunalnej wynika bowiem wprost z konstytucyjnej zasady samodzielności JST i nie musi być potwierdzana na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Również przepisy ustaw szczególnych wymienionych w art. 3 ust. 1 u.g.k. wyraźnie wskazują na kompetencje organów samorządowych do korzystania z uregulowanych tam form kontraktowania zadań publicznych czy innych wariantów ich realizacji. Przepis ten ma więc znaczenie wyłącznie informacyjne. Istotniejsze wydaje się w związku z tym nie to, co znalazło się w przepisach u.g.k., ale to, czego w nich nie umieszczono.

Po pierwsze, ustawodawca nie wskazał kryteriów, na podstawie których JST winny dokonywać wyboru najbardziej adekwatnej formy prowadzenia gospodarki komunalnej. Innymi słowy, u.g.k. nie wskazuje, w jakich sytuacjach JST powinny określić zadania realizować z wykorzystaniem podmiotów wewnętrznych, a kiedy zasadny jest outsourcing, czy to na zasadach komercyjnych, czy też na rzecz organizacji typu *not for profit*.

Po drugie, przepisy u.g.k. ani innych ustaw nie obligują samorządów do przeprowadzania analizy dostępnych form prowadzenia gospodarki komunalnej w celu wyboru najbardziej efektywnej – z punktu widzenia ekonomicznego, ale także społecznego – modelu realizacji określonych zadań własnych. Przeprowadzenie takiej analizy nie jest oczywiście prawnie zabronione. Władze gminy czy powiatu – decydując o sposobie realizacji zadania – mogą według obranej przez siebie metodyki i kryteriów dokonać ewaluacji *ex ante* dostępnych rozwiązań, w szczególności zestawiając realizację zadania przez podmioty wewnętrzne z kontraktowaniem, czy to w formule zamówień publicznych, czy to na zasadzie powierzenia realizacji zadania publicznego organizacjom pozarządowym. Nie jest to jednak obowiązek prawny ciążyący na organach stanowiących czy wykonawczych JST.

Po trzecie, należy zwrócić uwagę na brak innych istotnych obowiązków po stronie JST. Przepisy u.g.k. nie tylko nie przewidują obowiązku ewaluacji *ex ante*, ale także *ex post* wybranego modelu realizacji zadań własnych, również pod kątem efektywności ekonomicznej i społecznej. Nie jest również wymagane

strategiczne, długofalowe planowanie systemu gospodarki komunalnej. Jakkolwiek, elementy planowania wieloletniego w tej sferze mogą być uwzględniane w strategiach rozwoju gminy, decyzja w tym względzie należy ponownie wyłącznie do organów danej gminy czy powiatu.

GOSPODARKA KOMUNALNA OPARTA NA DOWODACH

Autonomia jednostek samorządu terytorialnego w kwestii wyboru form prowadzenia gospodarki komunalnej jest esencjonalnym elementem konstytucyjnej konstrukcji samorządu i nie powinna być kwestionowana. Zarazem jednak interes publiczny nakazuje, by minimalizować ryzyko podejmowania przez samorządy wyborów nieefektywnych ekonomicznie i społecznie. Z tego względu, od ustawodawcy należy oczekiwać wprowadzenia mechanizmu obligatoryjnej, usystematyzowanej i regularnej refleksji i analizy poprzedzającej rozstrzygnięcia samorządów w kwestii wyboru form prowadzenia gospodarki komunalnej. Innymi słowy, samorząd zachowując kompetencję do samodzielnego kształtowania lokalnego systemu usług publicznych winien jednak podejmować decyzje oparte na dowodach, a ustawowe ramy gospodarki komunalnej powinny taki model decydowania wspierać.

Wprowadzenie obligatoryjnych analiz *ex ante* i *ex post* efektywności poszczególnych form prowadzenia gospodarki komunalnej nie zagwarantuje trafnych wyborów w tej kwestii, ponieważ zależy ona od wielu czynników, również zewnętrznych. Ograniczyłyby jednak ryzyko decyzji błędnych, a także zwiększyłyby przejrzystość polityki samorządu w tej sferze. Obligatoryjne analizy poprzedzające wybór wariantu prowadzenia gospodarki komunalnej winny dostarczać oparte na wiarygodnych danych informacje i odpowiedzi na następujące pytania:

- „jaka jest obecna sytuacja w danym sektorze usług publicznych – czy istnieją poważne przesłanki uzasadniające zmianę istniejącego modelu (nieefektywność, nadmierne koszty, niska jakość usług) oraz jakie są warunki dla wprowadzenia rozwiązań rynkowych (czy rynek jest lub może być konkurencyjny)?
- jakie są krajowe i międzynarodowe doświadczenia ze stosowania danej metody zapewnienia usług publicznych w badanym sektorze – jakie rekomendacje płyną z tych doświadczeń?
- jakie koszty – w porównaniu z dotychczasowym modelem – będzie generować (również w średnim i długim okresie) urynkowanie i prywatyzacja danej sfery usług publicznych, z tym że analiza powinna uwzględniać nie tylko koszty wynagrodzenia prywatnego świadczeniodawcy, ale także koszty transakcyjne czy społeczne, np. wpływ na rynek pracy na danym terenie.
- jakie działania powinny zostać podjęte w celu zminimalizowania zagrożeń dla interesu publicznego związanych z urynkowaniem, takich jak np. obniżenie

jakości i dostępności usług, czerpanie przez prywatnego kontrahenta nieproporcjonalnych korzyści czy ograniczenie konkurencji?

- czy administracja jest przygotowana instytucjonalnie, kadrowo i merytorycznie do sprawnego wykonywania zadań w zakresie kontroli i monitorowania świadczenia usług – jakie działania powinny zostać w tej sferze podjęte?
- w jaki sposób i na podstawie jakich kryteriów będzie przeprowadzany monitoring i ocena świadczenia usług?” [Sześciło 2014, s. 143–144].

Listę pytań i zagadnień można oczywiście rozwijać, podobnie jak można dyskutować na temat narzędzi ilościowych i jakościowych pozyskiwania i analizy danych niezbędnych do udzielenia na nie odpowiedzi. Ustawa o gospodarce komunalnej nie powinna przy tym narzucać metodyki prowadzenia analiz. Powinna natomiast gwarantować, że proces refleksji nad optymalizacją lokalnej polityki w dziedzinie usług publicznych będzie miał charakter transparentny i partycypacyjny. Obok prowadzenia analiz eksperckich należy w związku z tym zapewnić również udział szerokiego grona interesariuszy poprzez rozległe konsultacje społeczne. Jeżeli przedmiotem rozważań jest propozycja przejścia przez prywatnych kontraktorów świadczenia usług realizowanych do tej pory przez podmioty komunalne, szczególny status w konsultacjach należy zapewnić pracowników tych zakładów czy spółek. Rozstrzygnięcie w tej sprawie będzie miało bowiem bezpośredni wpływ na zatrudnienie.

Postulat refleksyjnego, opartego na dowodach i podlegającego regularnej ocenie modelu gospodarki komunalnej nie jest nowy. Przykładem kompleksowej zmierzającej w tym kierunku był brytyjski model *Best Value* („Najwyższa Wartość”) wdrażany przez rząd Tony’ego Blaira od 1997 r. Zastąpił on thatcherowski schemat *Compulsory Competitive Tendering* (CCT, obligatoryjne konkurencyjne kontraktowanie), który wymuszał outsourcing wielu usług publicznych, uniemożliwiał ich świadczenie w inny sposób. System *Best Value* nie narzuca zuniformizowanego modelu zapewnienia określonych usług, ale obliguje władze lokalne do wyznaczania celów strategicznych w zarządzaniu usługami, określania wskaźników jakości oraz dostępności usług, a także ich regularnego monitorowania. Co niezwykle istotne, wybór wariantu zapewnienia określonej usługi musi się opierać na ocenie, który z nich będzie najkorzystniejszy z punktu widzenia owej „najwyższej wartości”. W całym procesie decydowania o metodach zapewnienia usług publicznych istotne jest zagwarantowanie szerokiej partycypacji lokalnej społeczności [Wilson, 1999; Richardson, Tailby, Danford, Stewart, Upchurch, 2005; Boyne, 2013].

Wypracowanie dostosowanego do specyfiki polskiego samorządu modelu *Best Value* wydaje się być konieczne nie tylko ze względów efektywnościowych. Usystematyzowana refleksja nad lokalnym systemem usług publicznych prowadzona z szerokim udziałem interesariuszy może się również przyczynić do zwiększania obywatelskiego zaangażowania w sprawy lokalne, a także sprzy-

jać wypracowywaniu innowacyjnych metod świadczenia usług publicznych. Modelowi, w którym regularna refleksja nie jest zagwarantowana, grozi skostnienie i zamknięcie na dopływ impulsów z zewnątrz.

PODSUMOWANIE

Autonomia w sferze gospodarki komunalnej stanowi rdzeń konstytucyjnych gwarancji samodzielności samorządu. Możliwości samodzielnego kształtowania przez władze samorządowe lokalnego systemu usług publicznych nie towarzyszą jednak w obecnym stanie prawnym adekwatne i skuteczne mechanizmy chroniące podstawowe wartości interesu publicznego, takie jak równy i powszechny dostęp obywateli do usług publicznych. Tymczasem presja ekonomiczna powoduje, że samorządy mogą przyznaną im autonomię w sferze usług publicznych wykorzystywać do limitowania dostępu do usług bądź też nadmiernej „ekonomizacji” systemu usług publicznych, czyli orientacji wyłącznie na ograniczanie wydatków publicznych w tej sferze. Ustawodawstwo, zwłaszcza przepisy ustawy o gospodarce komunalnej, powinno wpływać na kierunek działań samorządów, a przede wszystkim aktywnie chronić interes publiczny w tej najważniejszej sferze funkcjonowania lokalnej władzy.

LITERATURA

- Boyne G.A. (red.), 2013, *Managing Local Services. From CCT to Best Value*, London, Routledge.
- Hartung W., 2008, *Zamówienia publiczne a „podmiot wewnętrzny”*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5.
- Kosowski J., 2012, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kulesza M., 2012, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8.
- Ochendowski E., 1999, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń.
- Piątek S., 1986, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Richardson M., Tailby S., Danford A., Stewart P., Upchurch M., 2005, *Best value and workplace partnership in local government*, „Personnel Review”, nr 6.
- Stasikowski R., 2009, *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka”, nr 3.
- Sześciło D., 2014, *Rynek – prywatyzacja – interes publiczny*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Szydło M., 2009, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Wilson J., 1999, *From CCT to best value: Some evidence and observations*, „Local Government Studies”, nr 2.

Streszczenie

Samorząd lokalny (gminy, powiaty) odgrywa wiodącą rolę w zapewnieniu obywatelom usług publicznych. Zgodnie z konstytucyjną zasadą samodzielności, samorządom przysługuje szeroka swoboda wyboru metod świadczenia usług publicznych. W szczególności mogą wybierać między zapewnieniem usług poprzez podmioty wewnętrzne oraz kontraktowaniem na zasadach komercyjnych albo na rzecz organizacji pozarządowych. Autor prezentuje pogląd o potrzebie ustawowego zagwarantowania, że decyzje samorządów co do wyboru wariantu zapewnienia usług publicznych (prowadzenia gospodarki komunalnej) będą poparte analizą mającą na celu wybór metod najbardziej efektywnych pod względem ekonomicznym i społecznym. Analiza wykorzystująca dane ilościowe i jakościowe powinna być prowadzona nie tylko przed podjęciem decyzji o wyborze określonej metody prowadzenia gospodarki komunalnej, ale stale, również po zakończeniu świadczenia usług w określony sposób. Ważnym elementem procesu decydowania o wyborze modelu zapewnienia usług publicznych powinny być szerokie gwarancje partycypacji społecznej. Obecnie decyzje władz lokalnych w tej kwestii nie muszą być poprzedzone refleksją nad optymalnymi wariantami zapewnienia usług i mogą być intuicyjne. Nie są też wymagane konsultacje społeczne ani inne formy angażowania interesariuszy w proces decyzyjny. Jako przykład takiego podejścia zaprezentowano brytyjski model *Best Value* (Najwyższa Wartość) wprowadzony przez rząd T. Blaira.

Słowa kluczowe: gospodarka komunalna, samorząd lokalny, kontraktowanie usług publicznych, Best Value

Local Government's Autonomy in the Sphere of Public Services Delivery and the Protection of Public Interest

Summary

Local government (municipalities, counties) plays a leading role in public services provision in Poland. In accordance with the constitutional principle of self-government's autonomy, local governments enjoy extensive freedom to choose methods of public services delivery. In particular, they can choose between providing services through their own units (in-house delivery) and contracting out to commercial entities or NGO. The author argues that there is a pressing need for a statutory safeguards that the decisions of local governments on the choice of variant to provide public services will be accompanied with the analysis aimed at selection most effective and efficient methods of public services delivery. Such analysis, employing both quantitative and qualitative data should be conducted not only before selection of specific methods of municipal services provision, but on regular basis and when the provision of services in a certain way is over (ex ante and ex post evaluation). An important part of the process of deciding on the choice of the model to provide public services should be wide guarantees of public participation. Currently, decisions of local authorities in this matter does not require any reflection on the optimal variants to provide services. As a result, the may be purely intuitive. They also do not require public consultation or other forms of stakeholder engagement in decision-making. As an example of the approach to this issue, suggested by the author the British model of Best Value introduced by Blair's government was presented.

Keywords: municipal economy, local government, contracting out, Best Value