

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
w Gorzowie Wielkopolskim

DWADZIEŚCIA LAT SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W POLSCE

redakcja naukowa

**Janusz Sługocki
Daniel Wacinkiewicz**

Gorzów Wielkopolski 2011

RADA WYDAWNICZA

Elżbieta Skorupska-Raczyńska (przewodnicząca), Sławomir Jach,
Janusz Korol, Jerzy Rossa, Joanna Rutkowska (sekretarz)

RECENZENT

dr hab. Piotr Łaski

Korekta językowa

Agnieszka A. Niekrewicz

Projekt okładki

Jacek Lauda

Redakcja techniczna

Renata Ochwat

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
Gorzów Wielkopolski 2011

ISBN 978-83-89682-99-4

WYDAWNICTWO NAUKOWE PAŃSTWOWEJ WYŻSZEJ SZKOŁY ZAWODOWEJ
Gorzów Wielkopolski, ul. Teatralna 25

tel. 95/721-60-71, 721-60-30 • www.wydawnictwo.pwsz.pl • e-mail: wydawnictwo@pwsz.pl

Spis treści

Janusz Sługocki, Daniel Wacinkiewicz Od Redaktorów	9
--	---

Janusz Sługocki Doświadczenia dwudziestu lat reform samorządu terytorialnego. Kilka uwag ogólnych.....	11
---	----

Kwestie ustrojowe

Robert Sawuła Poglądy na temat prawnej samodzielności samorządu terytorialnego (z perspektywy 20 lat po jego reaktywowaniu w Polsce).....	21
--	----

Marta Górka Problematyka samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	33
---	----

Paweł Leszczyński Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów – realizacja postulatu i wnioski <i>de lege ferenda</i>	41
--	----

Joanna Wyporska-Frankiewicz Samorządowe Kolegia Odwoławcze w perspektywie 20 lat doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce.....	53
--	----

Krystyna Sieniawska Samorządowe kolegia odwoławcze – nadzór nad samorządem	65
--	----

Bogna Wach, Stanisław Wach Samorząd gminy a sytuacja prawna obywatela – członka wspólnoty	73
---	----

Kwestie proceduralne

Wojciech Sawczyn Kilka uwag o relacjach między sądami administracyjnymi a jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce	85
--	----

Przemysław Kledzik Problematyka dopuszczalności traktowania komitetów wyborczych jako stron postępowania administracyjnego w sprawach dotyczących zajęcia pasa drogowego.....	95
---	----

Katarzyna Samulska Organy jednostek samorządu terytorialnego jako organy postępowania administracyjnego w okresie 20 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce.....	117
--	-----

Kwestie organizacyjne

Renata Lewicka Kilka uwag na temat elektronicznego dostępu do aktów prawa miejscowego*	133
---	-----

Bogusława Dobkowska Współdziałanie organów administracji publicznej na przykładzie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	145
---	-----

Monika Kotowicz-Świtał Rachunkowość jednostek sektora publicznego jako system informacji menedżerskiej	153
---	-----

Juliusz Sikorski Samorząd wojewódzki w latach 1990-1998 na przykładzie Sejmiku Samorządowego Województwa Gorzowskiego – jego organizacja oraz wartość poznawcza wytworzonej dokumentacji.....	161
---	-----

Kwestie materialnoprawne

Krzysztof Prętki Rola i znaczenie samorządu terytorialnego w systemie ochrony zdrowia w Polsce po 1989 roku	173
--	-----

Agnieszka Rabiega-Przyłęcka Samorząd terytorialny w polityce zdrowotnej państwa – bariery i wyzwania.....	191
---	-----

Maria Karcz-Kaczmarek Kultura jako zadanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i wyzwania	201
---	-----

Mariusz Hassa, Aneta Musiol

Od kolei państwowych do kolei samorządowych,
czyli organizowanie i finansowanie kolejowych przewozów
pasażerskich jako zadanie własne samorządu wojewódzkiego 217

Kwestie relacji samorządu z otoczeniem

Enrico Bonelli

Samorząd lokalny a lokalne usługi publiczne we Włoszech.
Kierunki ewolucji ustawodawstwa 231

Nicola Nigro

Dialog między samorządami jako dialog między
społecznościami lokalnymi: doświadczenia prasy specjalizowanej 239

Dario Incutti

Zawody prawnicze jako czynnik wspierający polityczny rozwój
samorządów terytorialnych – doświadczenia włoskie 241

Anna Mierzejewska

Fundusze z rynku finansowego wspierające realizację zadań
jednostek samorządu terytorialnego 243

Katarzyna Wlazlak

Samorząd województwa w procesie rozwoju regionalnego 253

Michał Klisiński, Marcin Szwaja

Transgraniczna współpraca terytorialna w Euroregionie
„Pro Europa Viadrina” na tle problemów regionalizmu europejskiego 267

Zakończenie

Pasquale Policastro

Polskie doświadczenia samorządowe z perspektywy porównawczej.
Niektóre uwagi 279

Aleksandra Monarcha-Matlak

Doświadczenia i przyszłość samorządu terytorialnego 285

Spis Autorów 291

Od Redaktorów

Samorząd terytorialny stanowi dziś oczywisty czy wręcz naturalny element organizacji i funkcjonowania państwa. Fakt ten, zważywszy na zaledwie dwudziestoletnią historię odrodzonej polskiej samorządności, uznać należy za dowód wartości reformy samorządowej, a ją samą – za jedno z najbardziej udanych przedsięwzięć tego rodzaju po rozpoczęciu przemian ustrojowych w roku 1989.

Reforma ta, co najważniejsze, wprowadziła także do polskiego systemu prawnego „idee i wartości samorządowe”, a instytucje samorządowe zagościły w przestrzeni życia publicznego.

Restytucja ustrojowej instytucji samorządu terytorialnego, dokonana w roku 1990, którą w sensie prawnym rozpoczęło uchwalenie ustawy o samorządzie terytorialnym, a w sensie społecznym – oddanie głosu w wyborach majowych tamtego roku, w istocie uruchomiła proces budowy (odbudowy) korporacji terytorialnych w Polsce. Z kolei społeczna percepcja tej reformy uruchomiła procesy uczestnictwa obywateli w życiu lokalnych i regionalnych wspólnot samorządowych.

W ciągu dwóch kolejnych dekad doszło do szeregu istotnych zdarzeń (prawnych i faktycznych), które ukształtowały dzisiejszy obraz systemu samorządu terytorialnego. Wśród nich niewątpliwie szczególne znaczenie posiadała konstytucjonalizacja idei samorządu terytorialnego, a także rozbudowa jego struktury poprzez wprowadzenie drugiego (poza gminą) ogniwa samorządu lokalnego (powiaty) oraz samorządu regionalnego (województwa samorządowe).

Co szczególnie cenne, w dzisiejszej przestrzeni debaty publicznej nie ma już miejsca na pytanie o zasadność (jako taką) instytucji samorządowych – co nie znaczy, że nie toczy się dyskusja na temat struktury samorządu, podziału zadań i kompetencji, sposobów i zakresu finansowania.

Niewątpliwie dwadzieścia lat funkcjonowania samorządu terytorialnego stwarza realne podstawy do dokonania ocen odnoszących się do różnych aspektów organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego. Samorząd bowiem, jako instytucja życia publicznego, rozpatrywany może być z różnych perspektyw badawczych – socjologicznej, ekonomicznej, politologicznej, a zwłaszcza prawniczej. Z tej ostatniej perspektywy dwie dekady doświadczeń samorządowych to zagadnienie niezwykle interesujące. Decyduje o tym nie tylko (odzwierciedlona w unormowaniach prawnych) wieloaspektowość, złożoność i skomplikowanie problematyki, ale także – wykazująca znaczącą dynamikę – ewolucja podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w polskim systemie prawnym. Jednakże pomimo istotnej liczby aktów prawnych, które składają się na współczesny prawny system samorządu terytorialnego, i pomimo wielkości zmian unormowań w tym zakresie, a nierzadko także pewnej chwiejności rozwiązań prawnych – istnieją w tym systemie elementy stałe, niezmiennie i już wyraźnie ugruntowane.

Wymienione tu, tylko przykładowe, kwestie przesądają o tym, że problematyka organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego stanowi niezwykle interesujący obszar badawczy. Przekonanie o tym skłoniło do podjęcia inicjatywy zaproszenia do wspólnej publikacji naukowej praktyków i teoretyków samorządowych, celem podzielenia się swoimi refleksjami, doświadczeniami i badaniami. Owocem tego naukowego spotkania jest niniejsza monografia, powstała w przekonaniu, że każda, choćby najmniejsza inicjatywa tego rodzaju, stanowi ważny element budowania „wspólnej obywatelskiej świadomości samorządowej”.

Janusz Sługocki
Daniel Wacinkiewicz

Samorząd lokalny a lokalne usługi publiczne we Włoszech. Kierunki ewolucji ustawodawstwa

I

Lokalne usługi publiczne stanowią interesujące
względem na krzyżowanie się na tym obszarze wzajemnych relacji między interwencją publiczną w gospodarkę a wolnym rynkiem. W żadnym innym sektorze nie przejawiają się też tak wyraziście, niemal obrazowo, transformacje ustawodawstwa dotyczące tych relacji.

Relacje między interwencją publiczną w gospodarkę a wolnym rynkiem mają już swoją długą, skomplikowaną historię. Pierwotnie państwo postrzegano poprzez instrumenty liberalne, które gwarantowały wolność obywateli i potwierdzenie wolnego rynku. Następnie państwo traktowano jako podmiot wiodący w gospodarce i wręcz jako samodzielnego **wytwórcę** dóbr i usług, potem jako dostawcy usług, świadczonych jednak przez podmioty prywatne poprzez instrument koncesji, ostatecznie jako zewnętrznego regulatora dzisiejszego rynku zliberalizowanego (częściowo), w kontekście niewątpliwie różnicowanych funkcji i złożonej struktury administrowania².

W innym ujęciu, ale ściśle powiązanim z powyższym, można obserwować ewolucję lokalnych usług publicznych z punktu widzenia tendencji do modyfikacji sposobu działania administracji. Wiąże się ona ze stopniowym odchodzeniem od uprawnień władczych, które odnotowywano w przeszłości, i z przechodzeniem do zmienionego, bardziej konsensualnego i opartego na zawieraniu umów, podejmowania decyzji.

W związku z powyższym każda rozprawa, w której poddawana jest analizie kwestia lokalnych usług publicznych, nie może pomijać uwarunkowań historycznych ewolucji ustawodawstwa w tym zakresie³. Z uwagi na obszerny charakter tego zagadnienia pragnę skoncentrować niniejszą analizę na okresie ostatnich dwudziestu lat przemian stanu prawnego dotyczącego lokalnych usług publicznych.

Należy przy tym uwzględnić rozróżnienie problematyki lokalnych usług publicznych w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. W pierwszej perspektywie usługi publiczne pojmowane są jako usługi świadczone przez podmioty publiczne, a we Włoszech do takich lokalnych podmiotów publicznych należą gminy i prowincje. W drugim ujęciu definiowanie

Rozważania na temat określony w artykule ująłem szerzej w mojej pracy: *Amministrazione governance e servizi pubblici locali. Tra Italia e Unione europea*, Torino 2008.

Zob. M. Dugato, *I servizi pubblici locali*, [w:] *Trattato di diritto amministrativo, speciale*, Milano 2003, t. 3; G. Napolitano, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna 2005; V. Italia, *I servizi pubblici locali*, Milano 2002; S. Pignataro, *I servizi pubblici autonome*, Padova 2004; E. Liguori, *I servizi pubblici locali – Contendibilità del mercato e impresa pubblica*, Torino 2004; A. La Rosa, *La gestione dei servizi pubblici nell'ordinamento delle autonomie locali*, „Amministrazione Italiana” 1990, s. 1597; L. Aloigi, *I servizi pubblici degli enti locali: tendenze e prospettive per la loro gestione*, „Nuova rassegna” 1991, s. 537; B. Caravita di Toritto, *Le concessioni di servizi pubblici locali*, „Tributi locali e regionali” 1993, s. 1043; A. Bardusco, *Servizi locali e libertà di mercato*, „Rivista italiana di diritto pubblico comunitario” 1994, s. 2.

Zob. B. Mameli, *Servizio pubblico e concessione*, Milano 1998.

usług publicznych opiera się na odniesieniu do interesu publicznego lub do wytwarzania dóbr publicznych.

Świadczenie usług publicznych przez gminy i prowincje stanowi element przysługującej im autonomii lokalnej. Świadczenie usług publicznych na własnym terenie jest przejawem istnienia tej autonomii i uwarunkowane jest w dużym stopniu możliwościami konkretnej jednostki samorządu lokalnego (np. możliwościami jej budżetu).

II

Warto odnotować, że pierwsze regulacje prawne dotyczące lokalnych usług publicznych odnaleźć można w ustawie nr 103 z 1903 r., znowelizowanej dekretem R.D. Nr 3047 z 1923 r., następnie problematyka była przez kolejnych kilkadziesiąt lat regulowana przez przepisy dekretu królewskiego R.D. nr 2578 z 1925 r. Kwestia lokalnych usług publicznych była uregulowana w sposób dość zawężony w dekreście z 1925 r., który wyliczał enumeratywnie poszczególne, konkretne „usługi publiczne”. Interesujący jest wykaz **takich** usług, które obejmowały zarówno takie aktualne do dziś usługi, jak transport lokalny czy dostarczanie wody pitnej, jak i zupełnie zapomniane obecnie usługi w postaci „wytwórni lodu” czy „suszenia kukurydzy”. Dekret przewidywał przy tym dwie organizacyjne świadczenia lokalnych usług publicznych. Gminy mogły bowiem **świadczyć** takie usługi same, bezpośrednio, za pomocą utworzenia specjalnych zakładów komunalnych (w teorii: jedna dla każdej takiej usługi), ale mogły być one realizowane przez nie pośrednio, poprzez połączenie się w tym celu z innymi gminami i utworzenie związku komunalnego, którego zadaniem było świadczenie konkretnych usług publicznych.

Procedura bezpośredniego przejęcia usług przez gminy podlegała kontroli sprawowanej przez zarząd prowincji i przez rząd centralny. Co do zasady lokalna **wspólnota** nie miała wpływu na zakres przejmowanych przez gminę zadań dotyczących usług publicznych, ale art. 12 tego dekretu przewidywał, że narada gminna w **sprawie** bezpośredniego przejęcia świadczenia usług musiała być w niektórych przypadkach poddana weryfikacji przez mieszkańców gminy, poprzez rozstrzygnięcie w drodze lokalnego referendum ludowego.

Ustawa nr 142 z 1990 r. (ustawa nr 142 z 8 czerwca 1990 r., *Ordinamento delle autonomie locali*) była pierwszą powojenną ustawą o ustroju samorządu lokalnego, **wydaną** pod rządami Konstytucji z 22 grudnia 1947 r., zmieniającą w latach 90. system władz lokalnych (ustawę uzupełniły następnie dekrety ustawodawcze). W ustawie określono podstawowe zasady organizacji władzy lokalnej, kompetencje poszczególnych organów, organizację służb publicznych, zasady współpracy między gminami i prowincją, a także formy uczestnictwa obywateli w rządzeniu i zasady ich dostępu do informacji oraz procedur administracyjnych. W pakiecie reform ustroju samorządu lokalnego, przewidzianych w tej ustawie, znalazły się również nowe regulacje dotyczące świadczenia lokalnych usług publicznych. Świadczenie takich usług stało się elementem zadań przydzielonych gminom i prowincjom. Ustawodawca porzucił jednak w 1990 r. koncepcję enumeratywnego wyliczenia poszczególnych kategorii takich usług na rzecz formuły „otwartej”, określonej w art. 22 tej ustawy, według której za lokalne usługi publiczne uznano jakiegokolwiek usługi obejmujące działalność kierowaną do społeczeństwa i mającą **życia i rozwój społeczności lokalnej**.

Odnosnie możliwych form organizacyjnych świadczenia lokalnych usług publicznych stawa z 1990 r. wprowadzała znane systemy udziału administracji w gospodarce, w postaci koncesji dla podmiotów prywatnych albo tworzenia własnych, wyspecjalizowanych zakładów komunalnych lub komunalnych spółek akcyjnych⁴.

Ustawa z 1990 r. przewidywała kilka zasad ogólnych świadczenia lokalnych usług publicznych, w tym zasadę efektywności (obejmującą uzyskiwanie określonych celów) oraz zasadę wydajności (obejmującą uzyskiwanie tych samych celów przy minimum nakładów), a także zasadę oddzielenia elementu wyboru politycznego od faktycznego zarządzania.

Pozycję prawną jednostek samorządu lokalnego we Włoszech (gmin, prowincji i miast metropolitalnych) określają obecnie postanowienia (znowelizowanego 18 października 2001 r.) art. 118 Konstytucji oraz przepisy dekretu ustawodawczego nr 267 z 18 sierpnia 2000 r., pt. *Tekst jednolity przepisów ustaw o ustroju jednostek samorządu lokalnego* (dekret ustawodawczy nr 267 z 18 sierpnia 2000 r., *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*).

III

W ostatnich latach podnoszona jest kwestia ewolucji interpretacji zasad konstytucyjnych, które odnoszą się do omawianych funkcji administracji publicznej (zasady bezstronności oraz zasady dobrego funkcjonowania, inaczej: dobrej administracji), z punktu widzenia procesu kształtowania się systemu administracyjnego naszego kraju według zasad wspólnotowego (europejskiego) porządku prawnego, już wprowadzonych w życie, a także wobec tych, które materializują się obecnie we włoskim prawie wewnętrznym.

Artykuł 114 rozpoczynający tytuł V Konstytucji, zmieniony w 2001 r., stanowi, że republika składa się z gmin, prowincji, miast metropolitalnych, z regionów i z państwa, przy czym według art. 14 ust. 2 takie podmioty, jak gminy, prowincje, miasta metropolitalne i regiony stanowią jednostki autonomiczne z własnymi statutami, władzami i kompetencjami w myśl zasad ustalonych przez Konstytucję, przy czym funkcje administracyjne winny być realizowane przez podmioty najbliższe obywatelom, czyli gminy, i mogą zostać przeniesione do innych podmiotów tylko w ściśle wyznaczonych przypadkach.

Relacje między sektorem lokalnych usług publicznych a konstytucyjną gwarancją „poziomów świadczeń istotnych” (o których mowa w art. 117 ust. 2, lit. m Konstytucji) z perspektywy kosztów usług publicznych i wyrównania finansowego stanowią przedmiot gorących sporów w doktrynie i w polityce, pozostając w bliskim związku z problematyką i koncepcją federalizmu skarbowego, zakładającą zwiększenie roli regionów w sferze finansów publicznych.

Po zmianie Konstytucji w 2001 r. w odniesieniu do lokalnych usług publicznych pojawiły się wątpliwości dotyczące kwestii przynależności tej materii do zakresu kompetencji ustawodawczych państwa. Już w 2003 r. ustawodawca państwowy, świadomy ryzyka interwencji Sądu Konstytucyjnego, prewencyjnie starał się temu zaradzić poprzez rodzaj oświadczenia zamiarów zawartego w art. 14 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 269/2003, próbując umiejscowić interwencję ustawodawczą w omawianej materii w sferze ochrony

M. Sinisi, *L'attività extra moenia delle società miste: vincolo funzionale, nessi di controllo e «ambito territoriale ottimale»*, „Foro amministrativo – Tar” 2003, s. 2857; oraz E. Scotti, *Società miste, legittimazione extraterritoriale e capacità imprenditoriale: orientamenti giurisprudenziali e soluzioni legislative a confronto*, „Rivista italiana di diritto pubblico comunitario” 2002, s. 777.

„konkurencyjności” jako wyłącznej kompetencji państwowej, w myśl art. 117 ust. 2 Konstytucji. Podstawowe znaczenie dla tego sporu miał wyrok włoskiego Sądu Konstytucyjnego nr 272 z 27 lipca 2004 r., w którym uznano za sprzeczne z Konstytucją przepisy art. 113 ust. 7 oraz 113bis dekretu ustawodawczego nr 267 z 2000 r. Chodziło o naruszenie postanowień dotyczących między państwem a regionami, tj. artykułów 117 i 118 włoskiej Konstytucji, poprzez przyjęcie, że materia ta w całości należy do państwa. W świetle orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego i ustaleń doktryny podział kompetencji ustawodawczych między państwem a regionami w sferze lokalnych usług publicznych jest dość złożony. W ramach tego podziału do państwa należy ustalanie ogólnych zasad w materii usług publicznych przedstawiających znaczenie gospodarcze, dokonywane w celu zagwarantowania wolności konkurencji, podczas gdy do regionów należy ustalanie szczegółowych regulacji prawnych takich usług oraz przyjmowanie regulacji uzupełniających lokalnych usług publicznych pozbawionych znaczenia gospodarczego (w tym ostatnim zakresie nie występuje bowiem w ogóle zagadnienie ochrony konkurencji rynkowej)⁵.

Problematyka lokalnych usług publicznych została w dekrete ustawodawczym nr 267 z 2000 r. (z późniejszymi zmianami) ujęta w tytule V, w którym znalazły się przepisy dotyczące ete z ustawy nr 142 z 1990 r., art. 13 dekretu nr 267 z 2000 r. przewiduje dla gmin wszystkie zadania administracyjne, które dotyczą usług publicznych świadczonych na rzecz jednostki i lokalnej społeczności, zagospodarowania przestrzennego i rozwoju gospodarczego, z wyjątkiem rzecz innych podmiotów prawa państwowego albo regionalnego. W odniesieniu do lokalnych usług publicznych art. 112 dekretu z 2000 r. przejął dawną definicję sformułowaną w art. 22 ust. 1 ustawy z 1990 r., przyjmując, że do jednostek samorządu lokalnego, zgodnie z odpowiednimi kompetencjami, należy zapewnienie realizacji usług publicznych, które mają za przedmiot wytwarzanie dóbr i działalność adresowaną scowej społeczności, skierowaną gospodarczy i społeczny wspólnoty. Przepis ten pojmowany jest jako zasada gwarantująca dostarczanie pewnych usług wspólnocie lokalnej. Jednak zasada ta nie jest bliżej określona i nie pozwala na bliższe wskazanie, co obejmują lokalne usługi publiczne. W zasadzie tej bowiem kryterium celowościowe zostało opisane w sposób, z jednej strony, zbyt niedookreślony, a jednocześnie, z drugiej strony, zbyt pojemny⁶. W pierwotnym kształcie dekretu z 2000 r. odnaleźć można jeszcze odniesienia do wszystkich wzorów organizacji usług, które występowały w dawnym art. 22 ustawy nr 142 z 1990 r., w tym znaczące zróżnicowanie rozwiązań prawnych związane z przyjęciem podziału na regulacje ogólne oraz regulacje odnoszące pozbawionych znaczenia gospodarczego.

Pierwszą znaczącą publicznymi wprowadziła ustawa nr 448 z 28 grudnia 2001 r., będąca ustawą finansową na rok 2002. Bez wątpliwości wpływ na zmianę włoskich regulacji w zakresie lokalnych usług

⁵ A. Purcaro, *La disciplina dei servizi pubblici locali: analogie e differenze tra l'art. 14 dl. n. 269/2003 e la legislazione regionale successiva alla riforma del titolo quinto della costituzione*, „Nuova rassegna” 2004, s. 1750.

⁶ E. Liguori, *I servizi pubblici locali...*, op. cit., s. 7 oraz M. Dugato, *Il servizio pubblico locale: incertezze qualificatorie e tipicità delle forme di gestione*, „Giornale di diritto amministrativo” 2002, s. 25.

publicznych miały tendencje występujące od lat 90. w Unii Europejskiej (chodzi tu zwłaszcza o dyrektywę nr 92/50/CEE z 18 czerwca 1992 r. oraz o dyrektywę 93/36/CEE z 14 czerwca 1993 r.). UE oczekiwała dostosowania systemu administracji usług publicznych we Włoszech do reguł wspólnotowych poprzez przyjęcie regulacji, które pozwalałyby na realizację zasady konkurencji i wolnego rynku, w tym także w odniesieniu do sektora lokalnych usług publicznych. Istotny wpływ na kształt ustawy miały również kierunki ewolucji orzecznictwa i nowe uwarunkowania technologiczne w zakresie lokalnych usług publicznych.

Kluczowe znaczenie w ustawie z 2001 r. miało rozróżnienie między lokalnymi usługami publicznymi o znaczeniu przemysłowym a lokalnymi usługami publicznymi pozbawionymi znaczenia przemysłowego. W odniesieniu do lokalnych usług publicznych o znaczeniu przemysłowym ustawa przewidywała m.in. zasadę rozdzielenia posiadania uprawnień do świadczenia usługi i rzeczywistego wykonywania usługi oraz zasadę rozdzielenia zarządzania od własności infrastruktury koniecznej do świadczenia usług.

Model ten skonstruowany został na systemie ograniczonej konkurencji między przedsiębiorcami prywatnymi działającymi na rynku lokalnym, innymi słowy, współzawodnictwo było ograniczone do fazy dostępu do rynku. Faza kolejna prowadziła do wyboru jednego przedsiębiorcy gwarantującego administrację usługi, który odtąd stawał się rzeczywistym i wyłącznym monopolistą w całym okresie trwania omawianej gwarancji.

upoważnionym (piastunem) lokalnej usługi publicznej pozostawały nadal organy jednostki samorządu lokalnego, podczas gdy zarządzanie wykonywaniem usługi, mimo iż działalność związana z usługą była z natury publiczna, musiało być koniecznie powierzone prywatnej spółce kapitałowej, wyłonionej w drodze otwartego konkursu, według zasady wolnej konkurencji⁷.

Kolejną nowelizację stanu prawnego w zakresie lokalnych usług publicznych wprowadziła ustawa nr 326 z 2003 r., będąca konwersją dekretu-ustawy nr 269 z 30 września 2003 r., a także ustawa nr 350 z 2003 r., będąca ustawą finansową na rok 2004. W art. 14 nr 269 z 30 września 2003 r. w zakresie określenia regulacji lokalnych usług publicznych zastąpiono pojęcie usług o znaczeniu przemysłowym, które stanowiło dotychczas podstawowe kryterium rozróżnienia między kategoriami usług publicznych, nowym pojęciem usług istotnych gospodarczo. Stanowiło to dostosowanie ustawodawstwa włoskiego do europejskiego, gdyż przewidziano możliwość bezpośredniego zapewnienia świadczenia usług przez administrację tylko w przypadku usług pozbawionych jakiegokolwiek znaczenia gospodarczego⁸.

Na podstawie tych aktów dokonano nowelizacji art. 113 i 113bis dekretu nr 267 z 2000 r. Pojęcie usług o znaczeniu przemysłowym (lub pozbawionym takiego znaczenia) zastąpiono pojęciem usług o znaczeniu gospodarczym (lub pozbawionym takiego znaczenia). Znowelizowany art. 113 ustabilizował kwestię własności infrastruktury i urządzeń oraz innego wyposażenia służącego świadczeniu usług, przyjmując, że mienie to ma w całości charakter publiczny.

M. Dugato, *I servizi pubblici degli enti locali*, „Giornale di diritto amministrativo” 2002, s. 218; L. Oliveri, *L'incostituzionalità dell'art. 35, comma 16, della legge 448/2001, in tema di servizi pubblici locali*, www.Giust.it, nr 2/2002; T. Miele, *Servizi locali affidati anche senza gara*, „Guida al diritto”, 2002, s. 113; B. Antonioli, R. Fazioli, *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano 2002; D. Ielo, *La riforma dei servizi pubblici locali: profili generali e aspetti di costituzionalità*, „Amministrare” 2002, s. 353.

A. Pisaneschi, *Enti locali, servizi pubblici e materie funzione nel titolo quinto della costituzione*, „Rivista amministrativa della Regione Toscana” 2003, s. 79.

Istotne znaczenie w zakresie lokalnych usług publicznych ma w ostatnich dekrety-ustawa nr 112 z 2008 r., przemieniony (ze zmianami) w ustawę nr 133 z (z kolejnymi zmianami dokonanymi w dekrety-ustawie nr 135 z 2009 r., w ustawę nr 166 z 20 listopada 2009). W przepisach tych rozwinięto regulacje powierzania przez jednostki samorządu lokalnego zadań w zakresie lokalnych publicznych o znaczeniu gospodarczym podmiotom trzecim (przedsiębiorcom lub o różnym charakterze) z uwzględnieniem procedur zamówień publicznych o jawnym.

W wyniku fragmentarycznych interwencji ustawodawczych i ewolucji sądowego stanu prawnego ukształtowany w ostatnich latach w odniesieniu do publicznych jest dość skomplikowany. W szczególności należy podnieść brak w prawodawstwie definicji legalnej lokalnych usług publicznych. Istotną rolę pełni koncepcja dychotomicznego podziału na usługi o znaczeniu ekonomicznym oraz na usługi publiczne, pozbawione takiego znaczenia. Dopuszczenie podmiotów usług publicznych stwarza nową sytuację, w której zmienia się podejście do wartości, były naturalne w dotychczasowym systemie świadczenia usług publicznych. Możliwe również podejmowanie próby odnalezienia równowagi między realizacją społecznych a wymogami i regułami rynku. Istotnym problemem jest zwłaszcza określenie relacji między sektorem lokalnych usług publicznych a konstytucyjną „poziomów istotnych świadczeń” (art. 117 ust. 2 lit. m) z punktu widzenia kosztów publicznych i problemu wyrównania finansowego.

Przewidziano trzy możliwe formy powierzenia administracji usług: organizacji usług spółce prywatnej albo powierzenie organizacji usług spółce a także powierzenie usługi *in house*. W regulacji tej zabrakło jednak określenia kryteriów wyboru między powyższymi formami.

Problematykę lokalnych usług publicznych regulują również przepisy sektorowych aktów prawnych. Do aktów takich należą zwłaszcza regulacje dystrybucji energii elektrycznej, w tym dekret ustawodawczy nr 79 z 16 marca a później również ustawa nr 125 z 3 sierpnia 2007 r., będąca konwersją dekretu-ustawy z 18 czerwca 2007 r., który w swoim tytule wskazywał na cel tej regulacji w liberalizacji rynku energii jako urzeczywistnienia odpowiednich norm w prawie włoskim (*Misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in liberalizzazione dei mercati dell'energia*). Do innych przepisów szczególnych, lokalnych usług publicznych, zaliczyć można regulacje w sprawie dystrybucji gazu (dekret ustawodawczy nr 164 z 23 maja 2000 r.), usług oczyszczania miasta ustawodawczy nr 22 z 5 lutego 1997, później zastąpiony przez dekret ustawodawczy nr 152 z 3 kwietnia 2006 r.), a także usług dostarczania wody (ustawa nr 36 z 5 stycznia 1994 r., później zastąpiona przez dekret ustawodawczy nr 152 z 3 kwietnia 2006); lokalnego transportu publicznego (dekret ustawodawczy nr 422 z 19 listopada 1997 r.).

IV

Analiza problematyki lokalnych usług publicznych pozwala na uchwycenie istotnych transformacji funkcji administracji publicznej w ramach przekształceń procesu podejmowania decyzji (w literaturze międzynarodowej ujmowanego w ramach koncepcji *decision making*

oraz problematyki *governance*) ze swoistym jego odniesieniem do sektorów służby publicznej, a zwłaszcza działalności podejmowanej zarówno na podstawie prawa prywatnego, i regulacji prawa publicznego. Należy podkreślić, że w procesie tym kształtuje się nowe, ale i swoiste „przeobrażenie” działalności administracji publicznej.

W ramach obecnych przemian regulacji prawnych podążających w kierunku beralizacji sektora lokalnych usług publicznych należy uwzględnić szereg nowych problemów funkcjonowania administracji, takich jak uwarunkowania procesu podejmowania decyzji (*decision making process*), ochrona konsumenta oraz zagadnienia sposobu ądzania lokalnymi usługami publicznymi.

Problematyka lokalnych usług publicznych w symboliczny i zasadniczy sposób odnosi ię do rynku, koncepcji zarządzania i reglamentacji publicznej, rozpatrywanych szczególności jako nowe modele zarządzania oraz związanych z tym szerokimi implikacjami w perspektywie włoskiego prawodawstwa (oraz prawoznawstwa) i wspólnotowego.

Należy uwzględnić oddziaływanie trzech podstawowych form spełniających wymagania *governance*, czyli administracji usług, działalności na podstawie prawa publicznego oraz regulacji prawa publicznego. Koncepcja *market-based governance* stanowi system publiczny oparty na gospodarce rynkowej, traktowanej jako sprawca uwarunkowań administracyjnej.

Nowe reguły rynkowe warunkują realizację funkcji administracyjnych, dezaktualizując klasyczne modele administrowania i koncepcje *welfare state*, oraz rowadzają nowy model systemu działalności administracyjnej. Ten nowy wymiar przebiega według dwóch przeciwstawnych czynników: z jednej strony dokonuje się otwarcie działalności administracji na dynamikę konkurencyjności i rynku, a z drugiej – ujawniają się labości urynkowienia usług oraz świadczeń w sferze praw socjalnych dotyczących ochrony tych konsumentów, których pozycja jest słabsza na ogólnym rynku. Uwarunkowania te sprzyjają nieuchronnemu odchodzeniu od pojęcia państwa jako przedsiębiorcy, wypieranemu przez koncepcję państwa jako regulatora.

Tłumaczenie z języka włoskiego – Janusz Sługocki