

LIDIA ZACHARKO

ORCID: 0000-0002-3799-5502

Uniwersytet Śląski w Katowicach

[lidia.zacharko@us.edu.pl](mailto:lidia.zacharko@us.edu.pl)

# Przedsiębiorstwa publiczne we Francji. Prywatyzacja zadań publicznych — kierunki zmian\*

**Abstrakt:** Rozważania nad temat statusu przedsiębiorstw publicznych we Francji w warunkach dynamicznie zmieniającego się otoczenia administracji publicznej potwierdzają złożoność problemów, które są przedmiotem szerokiego dyskursu naukowego. Administracja publiczna nie może odgrywać jedynie roli regulatora rynku usług, w związku z czym miarodajnym kryterium rozstrzygnięć odnośnie do granic prywatyzacji zadań publicznych winno być nie tylko kryterium opłacalności, ale też kryterium interesu publicznego, to jest zagwarantowanie ciągłości zaspokajania potrzeb społecznych.

**Słowa kluczowe:** prywatyzacja zadań publicznych, jednostka samorządu terytorialnego, interes publiczny.

## Zagadnienia wprowadzające

Dorobek naukowy Jubilat stał się inspiracją do zajęcia stanowiska w dyskursie akademickim dotyczącym funkcji i celów państwa w gospodarce rynkowej<sup>1</sup>.

---

\* J.M. Sauvé, *Les entreprises publiques*, <https://www.conseil-etat.fr/actualites> (dostęp: 20.08.2021). Jean-Marc Sauvé wyraził pogląd, iż w odniesieniu do prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych mamy podwójny ruch: dywersyfikacji i prywatyzacji.

<sup>1</sup> T. Kocowski, W. Małecki, *Niezbędność organów państwowego nadzoru policyjnego w gospodarce*, „Prawo” 331, 2020, s. 129–146; T. Kocowski, *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski)*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 378–405; *idem*, *Kontrola policyjna w warunkach wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Kontrola działań administracji publicznej w sferze gospodarczej*, red. K. Ko-

Dobrym przykładem będą rozwiązania francuskie odnośnie do statusu przedsiębiorstw publicznych i ich prywatyzacji.

Udział sektora publicznego we Francji wynosi około 5%, a liczba pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym to około 800 tysięcy. Przedsiębiorstwa publiczne przechodzą kolejny okres zmian, którym początek dała wielka reforma samorządowa<sup>2</sup>. Do tej pory można wyróżnić trzy podstawowe etapy prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych.

Pierwszy etap miał miejsce w latach 1986–1988, były to reformy kierowane przez rząd Jacques'a Chiraca. W 1993 roku rozpoczęto drugi etap, obejmujący znaczącą część dziedzin gospodarki, a po 1997 roku trzeci etap — dotyczący prywatyzacji kapitału takich przedsiębiorstw publicznych, jak Renault czy Air France. Prywatyzacja doprowadziła w latach 1985–2011 do spadku zatrudnienia w sektorze publicznym z 10,5 do 3,5%<sup>3</sup>.

Zdaniem Guya Petersa jedną z najbardziej charakterystycznych cech współczesnego państwa jest zacieranie się granic między tym, co prywatne, i tym, co publiczne<sup>4</sup>. Tym, co odróżnia administrację publiczną od podmiotów rynku, jest odmienność celów. W administracji publicznej akcentuje się trzy czynniki: skuteczność, legalizm oraz podmiotowość klientów, mniej zaś wspomina się o efektywności działania i zysku<sup>5</sup>. Zorientowanie działań na klienta może przyczynić się do poprawy jakości usług oraz ich lepszego dostosowania do zróżnicowanych potrzeb<sup>6</sup>.

kocińska, Poznań 2018, s. 43–58; *idem*, *Przedsiębiorstwo prywatne, państwowe, komunalne*, [w:] *T. Bigo o administracji i prawie administracyjnym: refleksje wrocławskiej szkoły administratywno-prawnej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 229–237; *idem*, *Prawne pojęcie przedsiębiorcy*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 184–233; *idem*, *Od administracji zarządzającej do administracji nadzorczej*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami Prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dr hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 245–260.

<sup>2</sup> <https://www.service-public.fr> (dostęp: 20.07.2021); J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2006, s. 86 n.; L. Zacharko, A. Zacharko, *Pozycja ustrojowa mera w systemie samorządu terytorialnego we Francji — kilka refleksji*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 618 n.; J. Jeżewski, *We Francji*, [w:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999, s. 148 n.

<sup>3</sup> [https://fr.wikipedia.org/wiki/Privatisation\\_en\\_France](https://fr.wikipedia.org/wiki/Privatisation_en_France) (dostęp: 20.07.2021); szerzej zob. Y. Luchaire, *Droit de la décentralisation*, Paris 1989; J. Bourdon, J.M. Pontier, J.C. Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, Paris 1997; J.C. Némery, *Réforme de la décentralisation et transferts de compétences*, „Annuaire des Collectivités Locales” 2004, nr 1, s. 67–84.

<sup>4</sup> G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przeł. K.W. Frieske, Warszawa 1999, s. 33 n.

<sup>5</sup> W. Zieliński, *Misja administracji publicznej a motywy inicjowania zmian*, „Przegląd Organizacji” 2007, nr 11, s. 19; T. Szot-Gabrys, *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem i gminą. Analiza porównawcza*, „Przegląd Organizacji” 2002, nr 10, s. 19.

<sup>6</sup> A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007, s. 79.

W tej sytuacji postrzeganie podmiotów administracji publicznej jako tych, które mogą w sposób optymalny realizować zadania publiczne, uległo zmianie. Prywatyzacja zadań publicznych stała się jednym z ważnych czynników kształtujących administrację publiczną. Prywatyzacja zmieniła bowiem pozycję i rolę administracji publicznej z bezpośredniego wykonawcy na organizatora i gwaranta publicznego ich realizacji<sup>7</sup>.

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu<sup>8</sup>, prywatyzacja zadań publicznych jest procesem złożonym zarówno w aspekcie społeczno-politycznym, ekonomicznym, jak i prawnym<sup>9</sup>.

## 1. Kategorie przedsiębiorstw publicznych i ich prywatyzacja

W modelu francuskim można wyróżnić dwie zasadnicze kategorie przedsiębiorstw publicznych: przedsiębiorstwa publiczne państwa i przedsiębiorstwa publiczne lokalne. Dodatkowo zgodnie z art. 34 Konstytucji francuskiej władza ustawodawcza jest kompetentna do tworzenia nowych kategorii przedsiębiorstw publicznych (fr. *établissements publics*).

Wśród przedsiębiorstw publicznych należy wymienić dwie kolejne kategorie: przedsiębiorstwa publiczne administracyjne (fr. *établissement public administratif*, EPA; *régie direct*) oraz przedsiębiorstwa publiczne o charakterze przemysłowo-handlowym (fr. *établissement public industriel et commercial*, EPIC; *régie indirect*). Jednostki pierwszego typu są jedną z agend administracji i funkcjonują na podstawie budżetu dołączonego do budżetu jednostki. Decyzje w zakresie organizacji zadań przez te jednostki podejmuje przede wszystkim organy administracji publicznej. Przedsiębiorstwa publiczne administracyjne mają ograniczoną autonomię administracyjną i finansową, choć działają w imię interesu publicznego. Podejmują jednostronne akty administracyjne i zawierają umowy administracyjne; korzystają z prerogatyw władzy publicznej. Do przedsiębiorstw publicznych lokalnych w ramach EPA, działających pod nadzorem administracji terytorialnej, w tym departamentu, należy zaliczyć na przykład Miejskie Centra Akcji Społecz-

<sup>7</sup> H.J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht*, München 2004, s. 500–501.

<sup>8</sup> Szerzej zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Zagadnienie prawne*. Warszawa-Kraków 1994; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000; *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.

<sup>9</sup> N. Thirion, *Privatisations d'entreprises publiques, économie de marché et transformation des systèmes juridiques étatiques: processus inéluctable*, „Revue du Centre d'Etudes et Recherches en Administration publique. Menagement et état de droit” 2000, nr 2, s. 85 n.; J.P. Colson, P. Idoux, *Droit public économique*, Paris 2018; A.G. Delion, *La notion d'entreprises publique*, „L'Actualité juridique — Droit administratif (AJDA)” 1979, s. 3.

nej<sup>10</sup>. Z kolei przedsiębiorstwa o charakterze przemysłowo-handlowym to jednostki mające przymiot osobowości prawnej. Jednostki te działają samodzielnie przy wykonaniu zadań publicznych, ich finansowaniu i ponoszeniu odpowiedzialności. Mają własny budżet i aparat administracyjny. Nie oznacza to jednak, że funkcjonują w oderwaniu od organów administracji publicznej — na przykład decyzje dotyczące ich likwidacji, reorganizacji czy wzmocnienia kapitałowego podejmują organy administracji publicznej. W tej formie są prowadzone między innymi: instytucje transportowe (fr. *régie autonome des transport parisiens*, zarządzanie portami), instytucje kultury (Opera Paryska) czy francuska sieć kolejowa<sup>11</sup>.

W doktrynie wskazuje się na pewne podstawowe cechy lokalnych przedsiębiorstw publicznych. Są to:

- działanie w imię interesu publicznego,
- trwałość celów,
- przejrzystość działalności,
- kontrola działalności sprawowana przez organy wspólnot lokalnych oraz
- przedsiębiorczość jako sposób działania.

Wyróżnia się kilka kategorii lokalnych przedsiębiorstw publicznych: lokalne spółki publiczne, lokalne spółki deweloperskie czy spółki o kapitale mieszanym<sup>12</sup>.

W nauce francuskiej wymienia się także podstawowe modele prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych:

1. sprzedaż przedsiębiorstwa publicznego w drodze przetargu, dotyczy to na przykład dużych przedsiębiorstw przemysłowo-handlowych;
2. prywatyzacja przedsiębiorstw publicznych, czyli przekształcenie historycznych EPIC<sup>13</sup> w spółki akcyjne, jak Francuski Telecom (1996)<sup>14</sup>, Aeroport de Paris (2005), La Poste (2010);
3. prywatyzacja kapitału spółek publicznych, co skutkuje mniejszościowym udziałem państwa w spółkach.

Prywatyzacja przedsiębiorstw publicznych implikuje redefinicję funkcji państwa w gospodarce rynkowej. Kwestia roli państwa w gospodarce jest przy tym przedmiotem dyskursu zarówno publicznego, jak i akademickiego. Można wskazać kilka nurtów myśli ekonomicznej. Z jednej strony są teoretycy, którzy uważają interwencję państwa za zasadną, z drugiej mamy liberałów, którzy są przeciwni interwencji, albowiem sądzą, że rynek jest najlepszym sposobem zarządzania gospo-

<sup>10</sup> A. Zacharko, *Publicznoprawny status departamentu we Francji*, niepublikowana praca doktorska, Wrocław 2019, s. 65.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 68–69.

<sup>12</sup> M. Cataldi, *Les entreprises publiques locales*, 2.10.2012, <https://www.lagazettedescommunes.com> (dostęp: 20.07.2021); L. Zacharko, *op. cit.*, s. 55 i cytowana tam literatura.

<sup>13</sup> Przedsiębiorstwa publiczne o charakterze przemysłowo-handlowym.

<sup>14</sup> E. Cohen, *France Telecom: les trois modernisations*, [w:] *Le service public? La voie moderne*, red. A. Dawid et al., Paris 1995, s. 107–124; zob. także ustawę nr 96-660 z dnia 26 lipca 1996 roku dotyczącą krajowej firmy France Telecom, JORF z dnia 27 lipca 1996.

darką, gdyż opiera się na czterech fundamentach: wolności gospodarczej, prywatnej własności środków produkcji, regulacji rynkowej oraz minimalnej roli państwa.

W ewolucji poglądów na temat roli państwa w gospodarce należy przywołać poglądy Johna Maynarda Keynesa (1883–1946), twórcy teorii interwencjonizmu państwowego. Keynes sprzeciwiał się idei, że gospodarka rynkowa to mechanizmy samoregulujące, funkcjonujące bez interwencji państwa z zewnątrz<sup>15</sup>. Warto wskazać też na poglądy Léona Walrasa (1834–1910), francuskiego ekonomisty, twórcy teorii równowagi ekonomicznej. Autor ten analizował powiązania podaży, popytu i ceny w gospodarce. Z kolei Richard E. Wagner (1941–), amerykański ekonomista, stwierdzał, że zjawiska makroekonomiczne się pojawiają, ale nie są przedmiotem wyboru. Państwo powinno interweniować w celu korygowania niepożądanych alokacji zasobów. Tymczasem teoria Richarda Abela Musgrave’a (1910–2007) inspirowała teoretyków francuskich w kwestii wskazywania podstawowych funkcji państwa w gospodarce rynkowej. Musgrave przyjął bowiem trzyfunkcyjną misję państwa, to jest dotyczącą stabilizacji makroekonomicznej, redystrybucji dochodów (zrekompensowanie nierówności między obywatelami) i alokacji wydatków państwa na finansowanie dóbr zbiorowych, takich jak na przykład obronność, edukacja i infrastruktura. Jego zdaniem państwo powinno być regulatorem aktywności gospodarczej<sup>16</sup>.

Pod koniec XX wieku teoretycy francuscy podkreślali, że państwo jako kluczowy podmiot rozwoju doświadczyło odrodzenia, albowiem organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz tendencje prywatyzacyjne w gospodarce nie mogą być już skuteczne bez silnego państwa<sup>17</sup>.

Jak wskazuje Sophie Niciński, państwo regulacyjne działa na wszystkich etapach procesu gospodarczego. Państwo odgrywa rolę gwaranta prawidłowego funkcjonowania rynku oraz winno dbać o zaufanie podmiotów gospodarczych. Powinno ono zagwarantować i ustabilizować swobodę gry na rynku<sup>18</sup>.

Rada Stanu w sprawozdaniu opublikowanym w 2001 roku opowiedziała się za wzmocnioną gwarancją bezstronności interwencji państwa<sup>19</sup>. Zasada bezstronności i przejrzystości zostały wprowadzone ustawą z dnia 4 sierpnia 2008 roku o modernizacji gospodarki oraz rozporządzeniem z dnia 13 listopada 2008 roku o modernizacji regulacji konkurencji<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Szerzej zob. J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, przeł. M. Kallecki, S. Rączkowski, Warszawa 2021; J. Fontanel, *Les fondements de l’action économique de l’Etat*, s. 42, <https://hol.univ-grenoble-alpes.fr/document> (dostęp: 20.07.2021).

<sup>16</sup> D. Rosati, *Europejski model społeczny: doświadczenia i przyszłość*, Warszawa 2008, s. 125 n.

<sup>17</sup> Szerzej zob. F. Ecalte, *Maitriser. Les finances publiques. Pourquoi comment?*, wstęp R. Barre, Paris 2005; R. Guesnerie, *L’économie de marché*, Le Pommier 2013; J.P. Fitoussi, *La démocratie et le marché*, Grasset 2004.

<sup>18</sup> S. Niciński, *Droit public des affaires*, Paris 2010, s. 28.

<sup>19</sup> Conseil d’Etat, *Rapport public 2001: Les autorités administratives indépendantes*, s. 272, <https://www.vie-publique.fr/rapport/24697-rapport-public-2001-conseil-etat-autorites-administratives-independantes> (dostęp: 20.08.2021).

<sup>20</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr> (dostęp: 20.08.2021).

Tymczasem w doktrynie francuskiej wskazuje się cztery podstawowe cele i funkcje państwa w gospodarce rynkowej:

1. Państwo interweniuje bezpośrednio lub pośrednio, nabywając towary lub usługi bądź oferując je jako podmiot gospodarczy. Państwo powinno zapewnić równe traktowanie podmiotów gospodarczych w procedurze zamówień publicznych, a także respektować zasady uczciwej konkurencji. Działa ono jako organ regulacyjny w zakresie funkcjonowania rynku, na przykład wydając nakazy, zakazy czy zezwolenia. Działa również jako udziałowiec czy akcjonariusz w spółkach publicznych. Konieczne staje się zatem zapewnienie wysokiego poziomu kontroli nad spółkami publicznymi, dotyczy to na przykład restrukturyzacji francuskiego sektora jądrowego czy konsolidacji przemysłu obronnego.

2. Drugim celem działalności organów państwa jest zapewnienie podstawowych usług publicznych. Prywatyzacja zadań publicznych nie zwalnia jednak z odpowiedzialności za ich realizację (chodzi przede wszystkim o takie pola, jak edukacja, zdrowie czy transport).

3. Kolejnym celem działalności organów państwa jest wspieranie, konsolidacja firm działających w sektorach strategicznych. Państwo nie może działać biernie, ograniczając się jedynie do podstawowych uprawnień właścicielskich, takich jak na przykład zatwierdzanie rachunków, monitorowanie finansów, ale musi odgrywać aktywną rolę w zarządzaniu sektorem publicznym. Jako przykład należy podać wsparcie państwa w restrukturyzacji La Poste w latach 2014–2020.

4. Ostatnim celem państwa jest interwencja w przypadku upadłości przedsiębiorstw, które są ważne dla gospodarki krajowej i międzynarodowej. Państwo nie tylko jest zatem gwarantem suwerenności, odpowiedzialnym za politykę mikroekonomiczną czy makroekonomiczną, ale regulatorem, akcjonariuszem, udziałowcem, klientem czy też dostawcą usług. Organy państwa muszą więc w swoich działaniach wyważyć interes publiczny i słuszny interes prywatny, albowiem konflikt tych interesów jest nieunikniony<sup>21</sup>.

Aby państwo realizowało wymienione funkcje, musi dysponować odpowiednimi strukturami. W modelu francuskim do takich organów należy zaliczyć: Państwową Agencję Partycypacji (utworzoną w 2004 roku)<sup>22</sup> czy Publiczny Bank Inwestycyjny (2012)<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> J.M. Sauvé, *op. cit.* Szerzej zob. J.P. Colson, P. Idoux, *op. cit.*; J. Bourdon, J.M. Pontier, J.C. Ricci, *Les privatisations en France*, [w:] *Les privatisations en Europe*, red. Ch. Debbasch, Paris 1989, s. 119–128.

<sup>22</sup> Dekret nr 2019-160 z dnia 1 marca 2019 roku zmieniający dekret nr 2004-963 z dnia 9 września 2004 roku ustanawiający Państwową Agencję Partycypacji; dekret z dnia 19 sierpnia 2014 roku w sprawie organizacji Państwowej Agencji Partycypacji zob. <https://www.legifrance.gouv.fr> (dostęp: 20.08.2021). Państwowa Agencja Partycypacji składa się z czterech departamentów do spraw uczestnictwa, centrum wiedzy i sekretariatu generalnego. Agencja podlega Ministrowi Gospodarki i Finansów.

<sup>23</sup> <https://en.wikipedia.org/wiki/Bpifrance> (dostęp: 20.08.2021).

Na uwagę zasługują ponadto regulacje zawarte w ustawie nr 2015-990 z dnia 6 sierpnia 2015 roku dotyczące wzrostu aktywności i wyrównania szans ekonomicznych dokonane reformą w zakresie sprzedaży udziałów i akcji spółek publicznych i procedur ich sprzedaży<sup>24</sup> oraz w rozporządzeniu nr 2014-948 z dnia 20 sierpnia 2014 roku w sprawie zarządzania działalnością na kapitale spółek publicznych<sup>25</sup>.

## 2. Prawne formy prywatyzacji zadań publicznych

Przechodząc do problematyki form prawnych prywatyzacji zadań publicznych, szczególną uwagę należy poświęcić modelom kontraktowania usług i warunkom dopuszczenia do ich realizacji podmiotów niepublicznych w drodze umów.

W doktrynie francuskiej wskazuje się, że administracja publiczna może zawierać dwa rodzaje umów. Pierwszym są umowy o charakterze prywatnoprawnym, których przedmiotem jest stosunek regulowany przepisami kodeksu cywilnego (art. 1134 i n. *du Code civil*). W tym przypadku administracja działa tak samo jak osoba prywatna. Spory na tle wskazanych umów rozstrzygają sądy powszechne. Drugą kategorią są umowy administracyjne. Zakres przedmiotowy umowy administracyjnej leży w obszarze regulacji prawa publicznego, a spory rozstrzygają sądy administracyjne. Jak podkreśla się w nauce francuskiej, istnieje zasadnicza różnica między umowami cywilnymi a administracyjnymi, w których przepisy prawa przewidują liczne prerogatywy dla administracji publicznej. Na uwagę zasługują prace takich autorów, jak André de Laubadère, Pierre Delvolvé, Franck Moderne, Christophe Guettier czy Laurent Richer<sup>26</sup>.

Martine Lombard i Gilles Dumont do prerogatyw administracji publicznej zaliczają:

— prawo do kierowania i kontroli; ma gwarantować realizację interesu publicznego — organy administracji mają prawo wydawania aktów wewnętrznych (aktów instrukcyjnych i wytycznych) w celu usunięcia nieprawidłowości w realizacji umowy<sup>27</sup>;

<sup>24</sup> Istotne zmiany w modelu przedsiębiorstw publicznych zostały wprowadzone do 2014 roku ustawą nr 86-793 z dnia 2 lipca 1986 roku; zob. <https://www.legifrance.gouv.fr> (dostęp: 20.08.2021).

<sup>25</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr> (dostęp: 20.08.2021).

<sup>26</sup> Szerzej zob. A. de Laubadère, *Traité théorique et pratique des contrats administratif*, Paris 1956; A. de Laubadère, F. Moderne, P. Delvolvé, *Traité des contrats administratif*, t. 1–2, Paris 1983; Ch. Guettier, *Droit des contrats administratifs*, Paris 2004; L. Richer, F. Lichère, *Droit des contrats administratifs*, Paris 2021.

<sup>27</sup> M. Lombard, G. Dumont, *Droit administratif*, Paris 2009, s. 285 n.; E. Spiliotopoulos, *Droit administratif hellénique*, wstęp J. Rivero, Paris 1991, s. 139; L. Zacharko, A. Zacharko, *Umowa publicznoprawna jako forma prawna realizacji zadań publicznych w Unii Europejskiej*, [w:] *Wzajemne oddziaływanie gałęzi prawa publicznego i prawa prywatnego*, red. P. Bieś-Srokosz, J. Srokosz,

— prawo do jednostronnej zmiany umowy, prawo do jednostronnego wypowiedzenia kontraktu — w przypadku istotnego naruszenia warunków realizacji umowy organ administracji publicznej ma prawo do jednostronnej zmiany umowy bądź do jednostronnego wypowiedzenia kontraktu w imię interesu publicznego;

— prawo do wymierzania sankcji.

Na szczególną uwagę zasługuje prawo wymierzania sankcji, które może przybierać różne formy: kar pieniężnych czy wykonania przymusowego, to znaczy — organ administracji może wyznaczyć inny podmiot na koszt i ryzyko strony umowy<sup>28</sup>.

Christophe Guettier stwierdza, że klauzule władcze są niedopuszczalne w prawie prywatnym. Świadczą one o nierówności stron stosunków umowy przez przyznanie administracji pozycji uprzywilejowanej. Interesem nadrzędnym jest bowiem interes publiczny oraz cel umowy, którym jest wykonanie służby publicznej (realizacja usług publicznych)<sup>29</sup>.

W doktrynie francuskiej wyróżnia się kilka rodzajów umów administracyjnych:

- umowy regulowane przepisami zamówień publicznych;
- umowy dotyczące powierzania usług publicznych, to jest koncesje na usługi publiczne i roboty publiczne;
- umowy partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>30</sup>;
- zarządzanie usługą publiczną (fr. *régie intéressée*), to jest zarząd obliczony na zysk — to sposób zarządzania usługami publicznymi przez osobę prywatną, która jest wynagradzana przez samorząd terytorialny w formie udziału w zyskach przedsiębiorstwa, w zależności od wysokości jego obrotu. Samorząd korzysta z pozostałej części zysku<sup>31</sup>.

Co istotne, państwo nie wyrzekając się odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów społecznych, tworzy skuteczny mechanizm przekazywania podmiotom prywatnym zadań, które z powodzeniem mogą być przez nie wykonywane (zasada pomocniczości).

Kluczową zasadą do kontraktowania zadań publicznych jest zasada partnerstwa, która oznacza prawo do współdefiniowania zadań publicznych oraz przyjmowanie na siebie obowiązku informowania o planowanych i podejmowanych działaniach<sup>32</sup>. W modelach kontraktowania usług społecznych na uwagę zasługują uprawnienia kontrolne organów administracji publicznej, a także —

E. Żelasko-Makowska, Częstochowa 2017, s. 71 n., a także L. Zacharko, *Umowa administracyjna (umowa publicznoprawna)*, [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Katowice 2018, s. 209.

<sup>28</sup> L. Zacharko, A. Zacharko, *Umowa publicznoprawna jako forma prawna...*, s. 71 n.; L. Zacharko, *Umowa administracyjna...*, s. 209–210.

<sup>29</sup> Ch. Guettier, *op. cit.*, s. 341.

<sup>30</sup> L. Zacharko, *Umowa administracyjna...*, s. 210–211.

<sup>31</sup> L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań...*, s. 54–55.

<sup>32</sup> L. Irisha, K. Simon, R. Kushena, *Prawne regulacje działania organizacji pozarządowych*, red. wyd. polskiego M. Juszczyński, Warszawa 1999, s. 95.

w przypadku realizacji zadań publicznych na podstawie umów administracyjnych — przesunięcie odpowiedzialności publicznoprawnej na podmiot prywatny.

Warto w tym miejscu przytoczyć wyrok ETS z dnia 27 lutego 2003 roku (sygn. C-373/00, w sprawie *Adolf Trulej GmbH and Bestattung Wien GmbH*), w którym stwierdza się, że „zaspokajanie potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, należy traktować jako obligatoryjne zadanie państwa, nawet jeśli wykonuje je podmiot prywatny, powołany w tym celu przez właściwe władze publiczne”.

## Zakończenie

Rozważania na temat statusu przedsiębiorstw publicznych we Francji w warunkach dynamicznie zmieniającego się otoczenia administracji publicznej potwierdzają złożoność problemów, które są przedmiotem szerokiego dyskursu naukowego. Należy jednak wskazać, że efektem prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych jest podporządkowanie ich logice rynku. Administracja publiczna nie może bowiem odgrywać jedynie roli regulatora rynku usług, w związku z czym miarodajnym kryterium rozstrzygnięć co do granic prywatyzacji zadań publicznych winno być nie tylko kryterium opłacalności, ale też kryterium interesu publicznego, to jest zagwarantowanie ciągłości zaspokajania potrzeb społecznych<sup>33</sup>.

## Bibliografia

### Literatura

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Zagadnienie prawne*, Warszawa-Kraków 1994.
- Bourdon J., Pontier M.J., Ricci C.J., *Droit des collectivités territoriales*, Paris 1997.
- Bourdon J., Pontier M.J., Ricci C.J., *Les privatisations en France*, [w:] *Les privatisations en Europe*, red. Ch. Debbasch, Paris 1989.
- Cohen E., *France Telecom: les trois modernisations*, [w:] *Le service public? La voie moderne*, red. A. Dawid, A. Denis, A. Hatchuel, E. Heurgon, I. Joseph, Paris 1995.
- Colson P.J., Idoux P., *Droit public économique*, Paris 2018.
- Delion G.A., *La notion d'entreprises publique*, „L'Actualité juridique — Droit administratif (AJDA)” 1979.
- Ecalte F., *Maitriser. Les finances publiques. Pourquoi comment?*, wstęp R. Barre, Paris 2005.
- Encaoua D., Santini J.J., *Les privatisations en France: éléments d'analyse et bilan*, „L'Actualité économique” 65, 1989.

<sup>33</sup> L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań...*, s. 128; D. Encaoua, J.J. Santini, *Les privatisations en France: éléments d'analyse et bilan*, „L'Actualité économique” 65, 1989, s. 21–52; L. Mauduit, *Prédations. Histoire des privatisations des biens publics*, Paris 2020.

- Fitoussi P., *La démocratie et le marché*, Grasset 2004.
- Geis E.M., *Prywatyzacja zadań publicznych (partnerstwo publiczno-prywatne) w Niemczech*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Guesnerie R., *L'économie de marché*, Paris 2013.
- Guettier Ch., *Droit des contrats administratifs*, Paris 2004.
- Irisha L., Simon K., Kushena R., *Prawne regulacje działania organizacji pozarządowych*, red. wyd. polskiego M. Juszczyński, Warszawa 1999.
- Jeżewski J., *We Francji*, [w:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999.
- Keynes M.J., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, przeł. M. Kalecki, S. Rączkowski, Warszawa 2021.
- Kocowski T., *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski)*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Kocowski T., *Kontrola policyjna w warunkach wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Kontrola działań administracji publicznej w sferze gospodarczej*, red. K. Kokocińska, Poznań 2018.
- Kocowski T., *Od administracji zarządzającej do administracji nadzorczej*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dr hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016.
- Kocowski T., *Prawne pojęcie przedsiębiorcy*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Kocowski T., *Przedsiębiorstwo prywatne, państwowe, komunalne*, [w:] *T. Bigo o administracji i prawie administracyjnym: refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020.
- Kocowski T., Małecki W., *Niezbędność organów państwowego nadzoru policyjnego w gospodarce*, „Prawo” 331, 2020.
- Laubadère A. de, *Traité théorique et pratique des contrats administratif*, Paris 1956.
- Laubadère A. de, Moderne F., Delvolvé P., *Traité des contrats administratif*, t. 1–2, Paris 1983.
- Lombard M., Dumont G., *Droit administratif*, Paris 2009.
- Luchaire Y., *Droit de la décentralisation*, Paris 1989.
- Mauduit L., *Prédations. Histoire des privatisations des biens publics*, Paris 2020.
- Némery C.J., *Réforme de la décentralisation et transferts de compétences*, „Annuaire des Collectivités Locales” 2004, nr 1.
- Niciński S., *Droit public des affaires*, Paris 2010.
- Peters G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przeł. K.W. Frieske, Warszawa 1999. *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Richer L., Lichère F., *Droit des contrats administratifs*, Paris 2021.
- Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Paris 2006.
- Rosati D., *Europejski model społeczny: doświadczenia i przyszłość*, Warszawa 2008.
- Spiliotopoulos E., *Droit administratif hellénique*, wstęp J. Rivero, Paris 1991.
- Sześciło D., *Rynek. Prywatyzacja. Interes publiczny. Wyzwania urynkwienia usług publicznych*, Warszawa 2014.
- Szot-Gabryś T., *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem i gminą. Analiza porównawcza*, „Przeгляд Organizacji” 2002, nr 10.
- Tamowicz P., *Prywatyzacja usług komunalnych. Przegląd doświadczeń zagranicznych*, Gdańsk 1990.
- Thirion N., *Privatisations d'entreprises publiques, économie de marché et transformation des systèmes juridiques étatiques: processus inéluctable*, „Revue du Centre d'Etudes et Recherches en Administration publique. Menagement et état de droit” 2000, nr 2.
- Wolff J.H., Bachof O., Stober R., *Vewaltungsrecht*, München 2004.

- Zacharko A., *Publicznoprawny status departamentu we Francji*, niepublikowana praca doktorska, Wrocław 2019.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.
- Zacharko L., *Umowa administracyjna (umowa publicznoprawna)*, [w:] *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Katowice 2018.
- Zacharko L., Zacharko A., *Pozycja ustrojowa mera w systemie samorządu terytorialnego we Francji — kilka refleksji*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Zacharko L., Zacharko A., *Umowa publicznoprawna jako forma prawna realizacji zadań publicznych w Unii Europejskiej*, [w:] *Wzajemne oddziaływanie gałęzi prawa publicznego i prawa prywatnego*, red. P. Bieś-Srokosz, E. Żelasko-Makowska, Częstochowa 2017.
- Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007.
- Zieliński W., *Misja administracji publicznej a motywy inicjowania zmian*, „Przegląd Organizacji” 2007, nr 11.

## Źródła internetowe

- Cataldi M., *Les entreprises publiques locales*, [https:// www. lagazettedescommunes.com](https://www.lagazettedescommunes.com).
- Conseil d'Etat, *Raport public 2001: Les autorités administratives indépendants*, <https://www.vie-publique.fr/rapport/24697-rapport-public-2001-conseil-etat-autorites-administratives-independantes>.
- Fontanel J., *Les fondements de l'action économique de l'Etat*, <https://hol.univ-grenoble-alpes.fr/document>.
- Sauvé J.M., *Les entreprises publiques*, <https://www.conseil-etat.fr/actualites>.

# Public Enterprises in France: Privatization of Public Tasks — Directions of Changes

## Summary

Considerations on the status of public enterprises in France in the conditions of the dynamically changing environment of public administration confirm the complexity of the problems that are the subject of a wide scientific debate. Public administration cannot play the role of a regulator of the services market only, hence the decisive criteria for decisions on the limits of privatization of public tasks should be not only the profitability criterion, but also the criterion of public interest, that is, ensuring the continuity of satisfying social needs.

**Keywords:** privatization of public tasks, unit of local government, public interest.

