

Grzegorz Krygowski
ZAGADNIENIA PRAWNO – ORGANIZACYJNE WSPÓŁPRACY
JEDNOSTEK PAŃSTWOWYCH I SAMORZĄDOWYCH Z PODMIOTAMI
PRYWATNOPRAWNYMI

Rozdział III

Prawne formy współpracy

3.1 Rynkowa potrzeba współpracy między finansowanymi a finansującymi

Jak już było wskazywane w poprzednich rozdziałach współpraca międzysektorowa może dotyczyć bardzo szerokiego katalogu podmiotów. Co więcej, we współczesnej gospodarce rynkowej, a chciałoby się powiedzieć w „społecznej gospodarce rynkowej”¹, niewyobrażalne staje się funkcjonowanie poszczególnych składowych systemu gospodarczego w separacji od siebie. Z kolei oczywiste jest, że w wyniku tej kooperacji, czy też współdzystowania, wszystkie strony muszą odnosić relatywne korzyści. Jak podaje L. Stecki forma mecenatu w relacjach pomiędzy wszystkimi podmiotami występuje dzisiaj już tylko jako aspekt historyczny. Rzecz jasna nie chodzi o korzyści *stricto* ekonomiczne, a w wręcz przeciwnie, podnosi się łączny skutek, jakim jest niewątpliwie aspekt społeczno – ekonomiczny. A zatem bezpośredni, wymierny i namacalny dowód, jakim mogą być chociażby zwiększone zyski, ale także taką korzyścią może być aktywizacja lub wypracowanie kultury społeczeństwa obywatelskiego.

Jakbyśmy jednak nie próbowali parametryzować korzyści odnoszonych przez poszczególne podmioty wymienione w rozdziale drugim, a biorące udział w tych stosunkach, czy też celów, które te podmioty mają zamiar osiągnąć – bez wątpienia zawsze środkiem do ich realizacji będzie pewien konsensus społeczny, a więc wola wyrażona przez złożenie oświadczeń przez co najmniej dwie jednostki. Być może jest to sprowadzenie całej materii współpracy do poziomu zwyczajnej umowy cywilnoprawnej, ale właśnie na tym opiera się jej istota i bez tego niemożliwe jest zrealizowanie żadnego z zamierzonych pomysłów. Nie ma tutaj w ogóle znaczenia, czy mamy do czynienia z prawem spółdzielczym, umową sponsoringu, która *nota bene* najlepiej chyba obrazuje współpracę międzysektorowa, o czym powiem później, czy też wykonywaniem zadań zleconych przez podmiot publiczny na podstawie aktu administracyjnego. Zawsze sprowadza się to właśnie do pewnego rodzaju umowy, jakkolwiek zostałaaby ona zdefiniowana. Nasuwa się tym samym wniosek o

¹ Art. 20 Konstytucji RP.

interdyscyplinarnej roli prawa kontraktowego. Polski system prawny daje po temu dosyć duży margines swobody, a mianowicie dowolność w kształtowaniu stosunku, pomiędzy stronami. Umowa, ze swej właściwości może być skonstruowana w dowolnej właściwie formie, oczywiście w dopuszczalnych ramach przepisów szczególnych. Należy jednak wyróżnić cechy, które z jednej strony muszą wystąpić – wymagane przez charakter współpracy, a z drugiej obrazują ją i systematyzują.

Otóż „umowa”, jako taka, nie została zdefiniowana w polskim prawie kontraktowym. Konieczne jest jedynie wypełnienie dyspozycji wspomnianych wyżej – zgodnych oświadczeń woli co najmniej dwóch podmiotów. Dalej podaje się tylko wyróżniki umowy:

- umowy odpłatne i nieodpłatne – te pierwsze są dwustronnie zobowiązujące, natomiast drugie *a contrario* nie wymagają świadczenia drugiej strony w zamian za świadczenie tej pierwszej i doskonałym przykładem na nie jest umowa darowizny;
- umowy zobowiązujące i rozporządzające – czyli powstanie zobowiązania do spełnienia przez strony i umowa dysponująca prawem strony;
- umowy konsensualne i realne – pierwsze dochodzą do skutku przez samo złożenie oświadczenia woli, a przy umowach realnych do ich zaistnienia konieczne jest spełnienie dodatkowych elementów, często w tym drugim przypadku mamy do czynienia także z czynnościami konwencjonalnymi;
- umowy przysparzające, przyczynowe i oderwane – przysparzające prowadzą do zwiększenia aktywów bądź zmniejszenia pasów, kauzalne znamionują istnienie przyczyny, będącej podstawą przysporzenia, a która wpływa także na ważność umowy. Przeciwnymi do nich są umowy abstrakcyjne, które jednak, zaliczają się do wyjątków w polskim systemie (przekaz, weksel, czek)².
- umowy nazwane, nienazwane i mieszane – istnienie pierwszych wymaga posiadania przez umowę pewnego *essentialia negotii* zawartego w ustawie, który określa jej charakter. Umowy nienazwane, wypełniają lukę potrzeb stron, gdzie nie ma zastosowania żadna z umów nazwanych, są wyrazem swobody umów. Najwięcej kontrowersji nasuwają umowy mieszane, za które przyjmuje „zlepek umów” nienazwanych, choć równocześnie przyjmuje się, że za taki może zostać uznany kontrakt wykorzystujący elementy obu wcześniejszych rodzajów³.

Nie mniej jednak, z jakim rodzajem umowy nie mielibyśmy do czynienia, bezwątpienia wszystkie te elementy występują zarówno w relacjach pomiędzy sektorem

² J. Mojak, J. Widło, Polskie prawo kontraktowe, Warszawa 2005, s. 30.

³ W. Czachórski, Zobowiązania, zarys wykładu, Warszawa 2002, s. 132.

publicznym, jak i prywatnym. Oczywiście w tym pierwszym, zawieranie – kształtowanie stosunków umownych obostrzone jest dodatkowymi wymogami, jak dyscyplina finansów publicznych, czy konieczność realizacji wytyczonych zadań zamiast zupełnej dowolności, ale jednak swoboda w zastosowaniu odpowiednich środków pozostaje. W literaturze występuje nawet stwierdzenie, że konstrukcję prawną tzw. umowy administracyjnej określa prawo cywilne, a dopuszczalność jej stosowania i zakres wykorzystania – prawo administracyjne i finansowe⁴. Pragnę wykazać w ten sposób, że choć cele, które poszczególne podmioty chcą osiągnąć mogą się od siebie zasadniczo różnić, to jednak bardzo często wykorzystują one analogiczne mechanizmy. Równolegle potrzeba współpracy – chociaż może mieć różne przyczyny sprowadza się często do zastosowania zbliżonych form realizacji. Doskonałym przykładem jest tutaj szeroko opisywane wyżej partnerstwo publiczno – prywatne. W najprostszym ujęciu podmiot niepubliczny chce osiągnąć zysk i to jest jego cel, a podmiot publiczny chce wykonać zadanie publiczne – korzystając ze wzajemnego wsparcia są w stanie oba cele wykonać, stosując przy tym regułę konsensusu przy wykorzystaniu podstawowych instrumentów prawa zobowiązań.

Definiując natomiast partykularne przyczyny leżące u podstaw potrzeby współpracy należy ponownie dokonać rozróżnienia na sektor publiczny, prywatny – gospodarczy oraz tzw. pozarządowy. Za zasadniczą przyczynę skłaniającą sektor publiczny do otwarcia się na szeroko rozumianą współpracę uznaje się daleko idącą niewydolność kadrowo – administracyjną. Jak łatwo jest zauważyć administracja, tak na poziomie centralnym, jak i lokalnym najniższego stopnia – obciążana jest coraz większą liczbą zadań publicznych⁵. Dzieje się to nawet społeczeństwach, gdzie liberalizacja życia publicznego dąży do zmniejszenia roli państwa. Sektor publiczny dostrzega możliwość nie tylko wypełnienia zadań publicznych przy współpracy z podmiotami prywatnymi – non profit, czy nawet z innymi jednostkami tego samego sektora, ale także widzi szansę na podniesie jakości świadczonych usług oraz zmniejszenie kosztów na to ponoszonych „normalnie”. Dąży w ten sposób do nawiązania również odpowiednich relacji umożliwiających ciągle polepszanie stosunków z partnerami prywatnymi. Musimy pamiętać, że we współczesnej rzeczywistości, to jednak kapitał prywatny inwestujący na danym terenie jest wyznacznikiem skuteczności władz publicznych. To właśnie władzom zatem powinno zależeć na jak najlepszych kontaktach i zapewnieniu możliwie dogodnych warunków dla rozwoju gospodarczego.

⁴ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 123.

⁵ *Ibidem*, s. 269.

Z drugiej zaś strony podmiotom prywatnym będzie zależało na udziale w życiu publicznym ze względu na relatywnie łatwe źródło pozyskiwania zamówień z sektora publicznego, który nawet w razie regresu gospodarczego jest w stanie zapewnić przetrwanie podmiotom prywatnym. Oczywiście jest to duże uproszczenie, ale jednak pozwala zobrazować zależność jaka zachodzi pomiędzy tymi stronami. Najlepiej było to widoczne w XX-leciu międzywojennym, kiedy w zachodnich państwach totalitarnych, takich jak III Rzesza, potrzeby państwa były tak duże, że napędzały rynek i powodowały niebagatelną prosperitę. Rzecz jasna jest to skrajne porównanie i niemożliwe do przeniesienia w prosty sposób na nasze realia, ale jednak uwidacznia wzajemne relacje. Ponadto kapitał ludzki, tak potrzebny przedsiębiorcom, jest w przeważającej mierze kształcony i przygotowywany przez szkoły publiczne, a więc to tutaj buduje się podwaliny pod dobre funkcjonowanie gospodarki. Przyczyny aktywności gospodarczej, przejawiającej się w inicjatywie społecznej, to chociażby spółdzielczość wszelkiego rodzaju, która za cel przyjmuje przede wszystkim poprawę statusu materialnego członków, ale przy tym sprzyja napędzaniu gospodarki. Także jak najlepsze funkcjonowanie trzeciego sektora powinno być akceptowane i propagowane przez przedsiębiorców, ponieważ społeczeństwo aktywne, to także społeczeństwo przedsiębiorcze, a więc również napędzające rynek.

Mowa tutaj o rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które powinno wspomagać zarówno przedsiębiorców, jak i sektor publiczny. Taki obraz społeczeństwa jest wyrazem także demokratycznego systemu politycznego. Mówi się nawet o liberalnej demokracji w strukturach, gdzie społeczeństwo właśnie działa w różnego rodzaju organizacjach. Dochodzi więc do ścierania się wszystkich grup społecznych oraz gospodarczych. Wydaje się, że najważniejszym efektem, jaki powinien zostać osiągnięty w wyniku osiągania wspólnych celów jest przywołana przez Ch. Taylora potrzeba stworzenia sfery negocjacji interesów społeczno - ekonomicznych⁶. Taki efekt byłby chyba najdoskonalszym skutkiem jaki można by osiągnąć w efekcie tej swoistej symbiozy, jaka ma zachodzić pomiędzy wszystkimi trzema sektorami, a objawia się dzisiaj coraz większą jednak aktywnością obywatelską ludności. Oczywiście w zwiększającej się roli i znaczeniu trzeciego sektora w literaturze dostrzega się także niebezpieczeństwa, takie jak urynkowanie sektora społecznego, poprzez nadmierny wpływ prywatnych podmiotów⁷. Rozważając jednak ten pogląd należałoby się zastanowić czy dopasowywanie się sektora, którego realne

⁶ J. Blicharz, Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym, w [red] J. Blicharz, J. Boć, Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, Wrocław 2009, s.110.

⁷ Ibidem, s. 111.

funkcjonowanie, a upraszczając – finansowanie, bardzo często zależne jest od podmiotów gospodarczych, do potrzeb tego właśnie rynku, można nazwać urynkowaniem i czymś negatywnym? Autonomia bowiem tych podmiotów i próba pozostania zupełnie niezależnymi, w krótkim czasie najprawdopodobniej spowodowałyby ich zanik. Zasadnicza kwestia sprowadza się jedynie do tego, aby podmioty te potrafiły równocześnie współpracować z rynkiem i wypełniać swoje cele, a nadzór nad tym sprawować powinien i w dużej mierze już to czyni - sektor publiczny. Kwestią poboczną pozostaje co najwyżej moralna ocena przedsięwzięć, w które angażują strony, jak na przykład sponsorowanie stowarzyszenia kościelnego przez pijalnię piwa.

3.2 Umowa sponsoringu

Jako przykład konieczny do bardziej szczegółowego opisanego wybrałem umowę sponsoringu, z tego względu, że wśród całego katalogu różnych form prawnych współpracy pomiędzy wszystkimi wymienionymi podmiotami, najlepiej oddaje ona wszelkie instrumenty mechanizmy, jakimi rządzi się ta współpraca. Przyczynia się do tego również jeszcze stosunkowo młoda historia funkcjonowania tego stosunku prawnego, który pojawił się w obrocie właściwie dopiero po przemianach roku 1989. Kolejnym powodem wybrania właśnie tej umowy, jest możliwość jej wykorzystania zarówno w kontaktach pomiędzy podmiotami gospodarczymi, a sponsorowanym, sektorem publicznym a sponsorowanym, ale, co jest coraz częściej zauważane, pomiędzy jednostkami publicznymi a sektorem gospodarczym.

Rozpoczynając rozważania na temat istoty umowy sponsoringu, należy powrócić do zagadnienia umowy nienazwanej, do której niewątpliwie należy ją zaliczyć. Podobnie jednak jak umowa franchisingu, czy umowa know-how, które przywołuje W. Czachórski, i tą trzeba zaliczyć do empirycznie wyróżnialnych i utrwalonych w praktyce obrotu⁸. Jej kształt i wykorzystanie zawsze opierać będzie się na zasadzie swobody umów wymienionej w art. 353¹ kc. Konieczne jednak jest tutaj zastrzeżenie kwestii, że przepis ten nie ma charakteru bezwzględnego i podlega trójakiego rodzaju ograniczeniom – z ustawy, natury i ze względu na zasady współżycia społecznego. Zastrzeżenia te będą miały szczególnie istotne znaczenie, chociażby przy podejmowaniu przedsięwzięć z wykorzystaniem środków publicznych, gdzie podnoszone już wyżej ograniczenia sposobów wydatkowania tych funduszy do określonego i bardzo wąskiego sposobu, a wymienione w ustawie o finansach publicznych – będą bardzo wyraźną zaporą przy definiowaniu ram stosunku obligacyjnego. Ograniczenia z natury, czy właściwości umowy, będą miały tutaj najmniejsze znaczenie

⁸ W. Czachórski, Zobowiązania, zarys wykładu, Warszawa 2002, s. 143.

w uwagi na fakt, że ściśle reguły tej relacji nie są zdefiniowane w kodeksie cywilnym. Przy zasadach współżycia społecznego swobodę umów należy rozpatrywać w kontekście art. 5 kc. Trzeba jednak zwrócić uwagę na bardzo indywidualny charakter ograniczeń w tym zakresie, ponieważ zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze przedmiotu wskazuje się, że nawet brak zastrzeżeń do umowy w jej treści nie wyklucza możliwości podniesienia tego zarzutu w trakcie jej wykonywania⁹. Dalej podnosi się, że swoboda umów to także autonomia wyboru partnerów umowy. Ważne w kontekście podmiotowego zakresu jest profesjonalny lub nie udział określonych podmiotów. Przekłada się to także na treść umów, czego wyrazem jest chociażby rejestr klauzul niedozwolonych prowadzony przez UKKiK w obrocie konsumenckim. Z drugiej strony J. Ignaczewski zaznacza brak zupełnego wykorzystania możliwości, jakie daje swoboda umów, a mianowicie powtarzanie regulacji ustawowych zamiast samodzielnego kształtowania treści umowy. Uznaje to za pewne niebezpieczeństwo, ze względu na to, że regulacje prawne podlegają zmianom, co w efekcie może powodować sprzeczność umów w prawie¹⁰. Należy jednak poddać ten pogląd w wątpliwość, ponieważ idąc tym tropem – równie dobrze postanowienia budowane autonomicznie (tworząc nową umowę) mogą stać się sprzeczne z systemem prawnym, albo nawet ze względu na brak wystarczającej wiedzy prawnej – mogą takimi być od momentu zawarcia danej umowy.

Wracając do meritum niniejszego opracowania, umowa sponsoringu jest niewątpliwie zawsze efektem pewnego konsensusu i potrzeb leżących po obu stronach. Natomiast w roli stron umowy sponsoringu należy wskazać każdy podmiot prawny dysponujący zdolnością sądową i zdolnością zaciągania zobowiązań¹¹. Jest to definicja bardzo ogólna i podlegająca wielu ograniczeniom, ale najlepiej oddaje dowolność podejmowania tej inicjatywy. Nie ma przy tym znaczenia, czy są to osoby fizyczne i czy prawne oraz czy prowadzą działalność gospodarczą czy nie. Dla potrzeb tej pracy przyjmujemy najpopularniejszy jedynie podział na sponsorującego i sponsorowanego. Budowanie katalogu podmiotów zaliczających się do jednej czy drugiej grupy byłoby bezsensowne, a nawet mogłoby prowadzić do niewłaściwego pominięcia, któregokolwiek podmiotów.

Aby wyznaczyć zakres jednak uznania danej jednostki za należącą do jednej czy drugiej grupy, należy zwrócić uwagę na cel, który strony chcą osiągnąć. Otóż sponsorujący po pierwsze chce dotrzeć ze swoją marką do jak największej grupy odbiorców, dalej chce zwiększyć odbiór swoich usług, a nawet co zaraz wykażę po prostu przyjmuje za cel wsparcie sponsorowanego. Jak pisze L. Stecki praktyka pokazuje, że procentowo największy udział

⁹ Ibidem, s. 144.

¹⁰ J. Ignaczewski, *Umowy nienazwane*, Warszawa 2004, s. 13.

¹¹ L. Stecki, *Sponsoring*, Toruń 2000, s. 47.

w „rynku sponsoringu” mają duże i średnie przedsiębiorstwa, a zatem mamy do czynienia z podmiotami gospodarczymi, które uczestniczą w danym przedsięwzięciu w celu dotarcia do potencjalnych klientów. Trzeba jednak zaznaczyć, że chęć zwiększenia dostępności usług, a upraszczając – reklamy, dotyczy nie tylko np. producenta telefonów, ale nawet miasta, czy uczelni wyższej, którzy sponsorują przedsięwzięcia, aby się promować i przyciągnąć potencjalnych turystów czy studentów. L. Stecki staje na stanowisku, że nie można zaliczać podmiotów publicznych do kręgu sponsorów, z powodu wypaczenia w ten sposób istoty sponsoringu. Argumentuje to tym, że jednostki publiczne dysponujące środkami w ramach swoich budżetów i nie przekazują środków jak sponsorujący, ale w ramach dotacji czy subwencji w celu realizacji swoich zadań, a przy tym nie mają potrzeby podejmowania działań marketingowych¹². Nie można jednak zgodzić się z tym poglądem, choćby w oparciu o przykłady wskazane przed chwilą. Poza tym niejednokrotnie podmioty zwracające się o wsparcie otrzymują środki z puli zupełnie nie przeznaczonych na ten cel, a przesuniętej dyspozycją organu. Nie rodzi to także niebezpieczeństwa korupcji, na co zwraca uwagę również L. Stecki, co łatwo może zostać unormowane w umowie pomiędzy stronami na zasadzie konieczności rozliczenia się wydatkowanych środków przez podmiotom sponsorowany, pod rygorem naprawienia szkody, gdzie wystarczy zastosować art. 415 kc. Ostatnim z wymienionych rodzajów podmiotów, są te mające za cel po prostu wsparcie danej organizacji. Przykładem są tu fundacje. J. Ignaczewski wyłącza z katalogu sponsorów te nieprowadzące działalności gospodarczej, które według niego nie nawiązują umowy sponsoringu, a darowizny lub mecenatu¹³, ale z pogląd ten jest skazany na niepowodzenie i uzasadnienie znaleźć można także u L. Steckiego, gdzie fundacje tworzone przez wielkie korporacje same w sobie nie prowadzą działalności, ale sponsorem mogą być w całej rozciągłości. Ich celem, choć drugorzędny, jest promowanie podmiotu założycielskiego¹⁴. Tak więc katalog sponsorujących może być właściwie nieograniczony, a tak naprawdę wyznacza go wspierany przedmiot.

Sponsorowanym natomiast może być każdy podmiot podejmujący inicjatywę. Najbardziej popularnymi są inicjatywy społeczne, ale może tutaj wystąpić w oparciu o przywołaną swobodę umów także zwykły przedsiębiorca wspierany przez większy podmiot¹⁵. Słusznie należy jedynie zastosować wyłączenia dla organów państwowych, które

¹² Ibidem, s. 555 i n.

¹³ J. Ignaczewski, *Umowy nienazwane*, Warszawa 2004, s. 199.

¹⁴ L. Stecki, *Sponsoring*, Toruń 2000, s. 50.

¹⁵ Ibidem, s. 52.

w związku z tym, że są dysponentami środków publicznych i jako sponsorzy, nie mogą sponsorować siebie samych.

Sama umowa na charakter obustronnie przysparzającej, co tym bardziej odróżnia ją od darowizny czy klasycznego mecenatu oraz wzajemnej. Choć co do tego ostatniego kryterium wyraża się wątpliwość przez brak w każdym przypadku przymiotu ekwiwalentności, w rozumieniu czysto ekonomicznym, świadczeniom obu stron¹⁶. Mogą one zobowiązywać się nawzajem zarówno do czynności jednorazowej, jak i świadczeń ciągłych. Do *essentialia negotii* umowy należy zaliczyć też brak konieczności osiągnięcia faktycznej korzyści w efekcie wykonania umowy. Sponsor bowiem zawierając ją może mieć jedynie nadzieję lub określając to precyzyjniej – na podstawie oceny ogólnej wszystkich okoliczności przedsięwzięcia – dochodzi do wniosku, że udział w przedsięwzięciu może przyczynić się do zwiększenia jego zysków.

W zakresie przedmiotu tej umowy chyba najtrafniejszym jest przyjęcie, że jest to pełne świadczenie sponsora, najczęściej pieniężne lub jego inny substrat materialny, w zamian za świadczenie sponsorowanego w postaci propagowania treści wskazanych przez sponsora¹⁷. W praktyce występują także przypadki, kiedy sponsor sam zajmuje się propagowaniem faktu, że uczestniczy w jakimś przedsięwzięciu, jeżeli tylko uzna to za stosowne, na przykład ze względu na swój cel marketingowy. Oczywiście obie strony są zobowiązane do spełnienia świadczeń, do których zostały zobowiązane w umowie.

Treść samej umowy może być budowana właściwie dowolnie i nie ma tutaj znaczenia, jak umowa jest nazwana. Występują zarówno umowy „sponsoringu”, jak i „o współfinansowaniu”, czy o „wsparciu”, które de facto spełniają zawsze tą samą rolę. Z uwagi na bardzo szybki rozwój i rozpowszechnienie się tej formy pozyskiwania środków, a przez to coraz większe problemy ze znalezieniem sponsorów, a nawet następczym ich wycofywaniem, słusznie wskazuje się na konieczność bardzo jasnego i *expresis verbis* określenia obowiązków stron i wzajemnych świadczeń w celu ich późniejszego egzekwowania. Wydaje się, że nie ma przeszkód do uznania, że strona niewywiązująca się z takiej umowy staje się dłużnikiem, co w razie nie zastrzeżenia choćby rozstrzygania sporów przed sądy polubowne, daje możliwość wystąpienia na drogę postępowania cywilnego przed sądem powszechnym. Problematyczna natomiast staje w tym miejscu możliwość podważania istnienia zobowiązania przez dłużnika, na przykład za względu na niewystarczającą promocję

¹⁶ Ibidem, s. 98.

¹⁷ J. Ignaczewski, Umowy nienazwane, Warszawa 2004, s. 201.

sponsora. Wobec braku dotychczas orzecznictwa w tym zakresie, wydaje się, że rozwianie tych wątpliwości pozostanie w gestii uznania sędziego.

L. Stecki wyróżnia także kilkanaście rodzajów umowy sponsoringu, ze względu na ilość podmiotów, czas trwania umowy, czy rodzaj projektu sponsorowanego, dla niniejszego opracowania nie ma to jednak większego znaczenia, ponieważ najistotniejsze jest wykazanie szerokiego spektrum podmiotów, dla których ta forma współpracy jest dostępna, a nie jednokrotnie może ułatwić realizację celów. Weźmy bowiem za przykład jednostki sektora budżetowego, które są związane prawem o zamówieniach publicznych i jeżeli, chciałyby wydatkować środki na cele nie znajdujące się w planowanym budżecie zobowiązane są przeprowadzić właśnie procedurę przetargową – w dużym uproszczeniu. Natomiast jeśli zgłosi się podmiot zewnętrzny i zawarte zostanie porozumienie, to nie tylko zostanie przyspieszone postępowanie, z dużym prawdopodobieństwem projekt zostanie przeprowadzony taniej i sprawnie, biorąc pod podnoszoną już niewydolność sektora publicznego, a przy właściwym skonstruowaniu umowy, może zachować pełną kontrolę nad wydatkowaniem środków. Tym samym umowa sponsoringu daje możliwości wykorzystania zarówno potencjału ludzkiego, budowania postaw obywatelskich, ale także rozwoju i napędzania gospodarki. Oczywiście najważniejszą w dzisiejszych realiach staje się kwestia pozyskania sponsora, albo z drugiej strony – udziału podmiotu w przedsięwzięciu. Najczęściej decyzja o udziale w projekcie jest uznaniowa. Jednak za skuteczne w prakseologii przyjęto uważać takie działanie, które w jakimś stopniu prowadzi do skutku zamierzonego jako cel, tzn. które umożliwia lub ułatwia jego osiągnięcie, lub powoduje jego osiągnięcie, całkowite lub częściowe. W związku z tym można stwierdzić, że skuteczność wyraża stosunek między zrealizowanym a nakreślonym celem, stąd skuteczność działań sponsoringowych (SDS) można wyrazić za pomocą wzoru:

$$\text{SDS} = \frac{\text{zrealizowany cel działań sponsoringowych}}{\text{nakreślony cel działań sponsoringowych}}$$

Działanie jest bardziej skuteczne, jeśli stopień realizacji celu jest wyższy. Jeżeli cel zostanie osiągnięty w 100%, oznacza to, że działanie było w pełni skuteczne. Aby pomiar skuteczności zdał egzamin, powinien być realizowany w miarę wymierny sposób, tak by możliwe było bezproblemowe i międzyokresowe porównanie uzyskanych rezultatów z zakładanymi efektami.¹⁸

¹⁸ Marek Datko, Skuteczność i efektywność działań sponsoringowych, <http://www.e-prawnik.pl>, 15.11.2008 s.1.

Umowa sponsoringowa jest zatem coraz częstszym elementem polskiego obrotu gospodarczego. Dużo większe znaczenie niż przed laty odgrywa też w kwestii konkurencji na rynku, ale nie mniej istotne jest tutaj napędzanie dzięki tej formie współpracy nie tylko rynku ale również aktywności życia obywatelskiego i jego inicjatywy.

3.3 Ustawowe obowiązki jednostek publicznych zapewnienia określonych potrzeb mieszkańców społeczności

Obowiązki jednostek publicznych w zakresie zapewniania określonych potrzeb społeczności, czy to lokalnej czy też nawet całemu narodowi, są w rzeczywistości zadaniami, które ma wykonywać administracja publiczna. Ma ona ze swej istoty być służbą społeczeństwu przez dostarczenie usług publicznych, a charakteryzuje ją jako element liberalnego państwa demokratycznego, czyli modelu do którego dąży polski system prawny, oprócz realizacji tych usług: system polityczny, prawo, gospodarka rynkowa i społeczeństwo obywatelskie¹⁹.

Jakiegokolwiek genezy wykonywania nałożonych obowiązków administracji publicznej by się nie doszukiwać, to musimy ją rozpatrywać we współczesnym obliczu, które doświadcza bardzo szybkich przemian. Wymagania stawiane przez obywateli znacznie wzrastają, szczególnie od połowy XX wieku, tak więc i wykonywane ich musi zostać usprawnione. Podobnie jak zjawiska społeczne zadania publiczne podlegają historycznemu rozwojowi i choć zależny jest od funkcjonującego systemu ustrojowego to z biegiem czasu ewolucji ulega nie tylko ich zakres, ale i ich treść. W Polsce jednym z przejawów było ograniczenie systemu nakazowo – rozdzielczego i związku z tym wprowadzenie także reformy gospodarczej. W doktrynie propaguje się dwie koncepcje: New Public Management (NMP), kładącą nacisk na obywatela jako konsumenta usług publicznych, świadczonych przy dużym wykorzystaniu środków i podmiotów spoza administracji publicznej, tzw. *outsourcingu*. W drugim przypadku mamy do czynienia z pojęciem *governance* – czyli zarządzaniem środkami zarówno, publicznymi, jak i prywatnymi, w celu realizacji zadań. Oba jednak sposoby opierają się na coraz to większym udziale samych obywateli w życiu publicznym i systemie decyzyjnym²⁰. I w pierwszym i w drugim przypadku mamy do czynienia z metamorfozą administrowania środkami budżetowymi. Delegowany na obywateli bywa także aspekt inicjowania realizacji zadań. Mogą być one przy tym, wykorzystując obie metody, rozdzielone pomiędzy różne podmioty. Jest to kolejny przykład na prywatyzację lub

¹⁹ J. Supernat, Administracja publiczna, governance, i nowe publiczne zarządzanie, [w red.] J. Blicharz, J. Boć, Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, Wrocław 2009, s.110.

²⁰ Ibidem. s. 140.

inaczej kontraktualizację sektora publicznego, który dzięki temu może pracować bardziej efektywnie. Możliwe jest przy tym podkreślane już wyżej odciążenie ograniczonego i tak budżetu jednostki publicznej. Ponadto warto zwrócić uwagę na dwie ścieżki udzielania zadań publicznych występujące w naszym systemie zadań publicznych, a mianowicie: w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz w trybie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do innych zadań niż te określone ustawie o pożytku publicznym. W pierwszym przypadku dotyczy zakresu 25 obszarów wymienionych w art. 4 ustawy i dotyczy *stricte* zadań społecznie użytecznych. W drugim przypadku zadanie może zostać przekazane podmiotom spoza sektora finansów publicznych, a więc także spółkom prawa handlowego. Wymogiem jest jedynie, aby prowadzona przez nie działalność miała charakter non profit. Choć nie bez wątpliwości pozostawia się uczestniczenie właśnie przez podmioty z kręgu gospodarczego przy wykorzystywaniu pieniędzy publicznych, ale pogląd, iż jeżeli tylko ich podstawowym celem jest cel niezarobkowy – mogą one takie zadania realizować²¹.

Zmieniający się zakres zadań wymusza także zmianę formy prawnej ich podejmowania. Przy wykonywaniu poszczególnych z nich odchodzi się od charakteru władczego uczestnictwa podmiotów publicznych na rzecz instytucji o charakterze umownym, mediacyjnym i uzgodnieniowym. Stoi to w opozycji do całkowitego władztwa w stosunkach pomiędzy organami administracji a podmiotami prywatnymi oraz rozwiązywania sporów w sposób wyłącznie autorytarny, na rzecz właśnie konsensusu²².

Przechodząc precyzyjnie do polskiej regulacji dotyczącej wykonywania zadań publicznych, należy wyjść od podziału ze względu na organy, które je wykonują. Wypełniane jest to przez organy naczelne, centralne – będące formą nadzoru nad jednostkami terenowymi, i administrację zdecentralizowaną. Podobnie jak w większości demokracji zachodnich u nas również zmierza się do jak największego przekazania zadań organom samorządu terytorialnego, a więc maksymalnej decentralizacji i oddania ich do wykonania podmiotom będącym najbliżej obywateli. Dlatego też podstawowymi w tej materii będą zadania wykonywane przez gminę. Wypełnia ona zadania własne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami do kompetencji innych podmiotów lub inaczej, zgodnie z regulacją ustawową, zaspokajają zbiorowe potrzeby wspólnoty. Należą do nich infrastruktura techniczna (drogi gminne, mosty, place), infrastruktura społeczna (ośrodki zdrowia, oświata) porządek

²¹ K. Sawicka, Dotacje Celowe na zadania publiczne realizowane przez organizacje pozarządowe, [w red.] J. Blicharz, J. Boć, Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, Wrocław 2009, s.379.

²² M. Ofiarska, Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2008, s. 59.

społeczny, ład przestrzenny i ekologiczny, ale także współpraca z organizacjami pozarządowymi czy równorzędnymi podmiotami zagranicznymi²³. Gmina jest przy tym niezależna, wykonuje zadania we własnym imieniu i na własny rachunek²⁴. Ponadto wykonuje zadania zlecone pochodzące od innego podmiotu, jakim jest państwo. Środki na ten cel są zabezpieczone również z budżetu państwa. Gmina jest tutaj zatem wyłącznie ramieniem wykonującym, ponieważ ich dysponentem również jest państwo.

Samorząd powiatowy wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Zaliczają się do nich: infrastruktura techniczna (drogi, utrzymanie obiektów ponadgminnych), infrastruktura społeczna (promocja zdrowia, edukacja, polityka prorodzinna, przeciwdziałaniu bezrobociu), porządek i bezpieczeństwo²⁵. Podobnie jak przy gminie katalog nie ma charakteru zamkniętego, czym wychodzi się naprzeciw potrzebie ciągłego dostosowywania administracji do potrzeb ludności. Tutaj również zadania są wykonywane w imieniu własnym w ramach osobowości prawnej powiatu.

Województwo zajmuje się zadaniami o charakterze regionalnym, dysponując również w tym zakresie samodzielnością. Zaliczają się do nich m.in.: pobudzanie aktywności gospodarczej, ochrona środowiska, kształtowania ładu przestrzennego, infrastruktura o znaczeniu wojewódzkim, bezpieczeństwo o charakterze regionalnym etc²⁶. I tutaj katalog nie został zamknięty, czym daje się wyraz ciągłego dostosowywania do rosnących potrzeb społeczeństwa.

Tak więc, o ile katalog zadań, przedstawiony na przykładzie samorządu terytorialnego, został w zarysie stypizowany, to jednak ustawodawca pozostawia możliwość jego poszerzania. Podobnie jak dopuszczalne jest wykorzystywanie pomocy innych organizacji w działaniu administracji, co można wynieść choćby z nowelizacji ustawy gminnej marca 2010 roku, gdzie wprowadza się w art. 7 ust. pkt. 19 właśnie współpracę z instytucjami gospodarczymi, których gminy mają udział, spółdzielniami, czy kościołami. Jest to wyraz otwierania się na nowe formy podejmowania zadań publicznych i wychodzenie naprzeciw potrzebom czasu.

3.4 Prawne ograniczenia współpracy

²³ Art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. D.U.01.142.1591 z późn. zm.

²⁴ J. Boć, Gmina [w red.] J. Boć, Prawo administracyjne, Wrocław 2004, s.201.

²⁵ Art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. D.U.01.142.1592 z późn. zm.

²⁶ Art. 14 ustawy o samorządzie wojewódzkim z dnia 5 czerwca 1998 r. D.U.01.142.1590. z późn. zm.

Współpraca podmiotów, zarówno na kanwie poza rządowej, rynkowej, jak i publicznej ograniczana jest przez wyznaczenie pewnych granic podmiotowych czy przedmiotowych, mając służyć z jednej strony usprawnieniu funkcjonowania tego mechanizmu, ale też zapobieganiu na przykład zjawisk korupcyjnych, których ryzyko przywołuje L. Stecki.

Oczywiście z formalnego punktu widzenia zasadniczym aspektem ograniczającym kształt tego stosunku prawnego są zasady, którymi powinna się kierować swoboda umów, a więc przypominając, ustawa, właściwość stosunku i zasady współżycia społecznego. Właśnie tymi pierwszymi zajmiemy się jako prawnymi ramami wyznaczającymi współpracę. Wszystkie także porozumienia, bez znaczenia – czy dotyczą podmiotów publicznych czy prywatnych odznaczają się dobrowolnością. Dotyczy to samego podjęcia współdziałania oraz jego przebiegu. Dopiero treść bywa czasami dookreślana przepisami szczególnymi, co ma miejsce na przykład przy sprawozdaniu z wykonania zadania publicznego, którego wzór zawiera Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005r. Nie mniej jednak najlepszym wyznacznikiem zasad współpracy są przepisy ustawy o finansach publicznych, a ich zasadą przewodnią jest wydatkowanie środków publicznych sposób maksymalnie gwarantujący jego racjonalność²⁷. Przy czym jak doprecyzowuje ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie takie sprawozdanie powinno być sporządzone przez organizację najdalej w terminie 30 dni od zakończenia zadania.

Przechodząc jednak szczegółowiej do wytycznych wskazanych w ustawie o finansach publicznych – art. 218, 219, 221 ustawy wskazuje możliwość udzielania dotacji, co wskazywałem już w poprzednich rozdziałach. Dotyczy to przekazywania środków na realizację dań publicznych i wyłącznie ich. Należy zgodzić się z poglądem M. Ofiarskiej, że również jednostki administracji mogą podejmować inicjatywy nie znajdujące się w katalogu zadań publicznych, na podstawie umów cywilnoprawnych, chociażby dzięki otwartości wyliczenia tychże zadań. Natomiast podejmowanie tych zadań lub nie należy do dyskrecjonalnej władzy organów tych jednostek²⁸. Przy samym wykorzystaniu środków publicznych, udzielonych w np. w formie dotacji. Należy zwrócić uwagę na konieczność zachowania dyscypliny finansów publicznych. Wyznaczone są zasadnicze przesłanki odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny, a w związku z tym, że odpowiedzialność ta wiąże się ze środkami, a nie jak się wydaje z podmiotem publicznym – podlegają jej także organizacje wykorzystujące fundusze. Zatem podmioty publiczne odpowiadają w razie:

²⁷ J. Stankiewicz Umowy cywilnoprawne ze szczególnym uwzględnieniem zamówień publicznych, [w red.] C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Prawo finansowe i finanse publiczne, Warszawa 2008, s.41.

²⁸ M. Ofiarska, Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2008, s. 59.

- przekazania dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania;
 - nierozliczenia przekazanej dotacji lub nieterminowego rozliczenia tej dotacji;
 - nieustalenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu,
- a podmioty finansowane w przypadku:
- wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację;
 - nierozliczenia otrzymanej dotacji lub nieterminowe rozliczenie tej dotacji;
 - niedokonania zwrotu dotacji w należnej wysokości lub nieterminowego dokonania zwrotu tej dotacji²⁹.

Dalszym ograniczeniem, ze względu na przedmiot wykonywanego zadanie jest konieczność przeprowadzania projektu w zgodzi w Prawem zamówień publicznych, a co za tym według ściśle określanych procedur. Nie mniej jednak trzeba zaznaczyć, że ta wytyczna odnosi się do zadań będących w katalogu zadań publicznych i przy inicjatywach społecznych mających swoje korzenie właśnie wśród późniejszych potencjalnych odbiorców projektu, przy zwracaniu się o udział finansowy jednostek publicznych, nie ma wskazań o konieczności korzystania z przepisów ustawy prawo zamówień publicznych.

Odchodząc od sektora publicznego o rozważając nadal ograniczenia podmiotowe, trzeba skierować się w stronę regulacji chroniących tzw. dobro społeczne. Mowa tutaj o ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nakładającej obowiązek dodatkowych świadczeń przez firmy reklamujące napoje alkoholowe³⁰, ustawie o radiofonii i telewizji sankcjonującej emitowanie reklam określonych wyrobów i usług, jak tytoń czy usługi medyczne³¹ oraz bardzo ściśle wytyczne co do reklamy produktów medycznych i wyrobów farmaceutycznych³². Wszystkie te wytyczne, a także wiele innych, mają na celu ochronę obywateli przed niepożądaną manipulacją ze strony w przeważającej mierze dużych koncernów. Nie da się jednak nie zauważyć, że podobne regulacje bardzo znacząco wpływają także na udział tych podmiotów sektora gospodarczego w życiu społecznym, jako, że niewątpliwie reklama jest jednym z elementów, na których opiera się wszelkiego rodzaju sponsoring, czy też w ogóle interes dużych podmiotów w aktywności obywatelskiej.

²⁹ Art. 8 i 9 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 17 grudnia 2004 r. D.U.05.14.114 z późn. zm.

³⁰ Art. 13 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982 r. D.U.07.70.473 z późn. zm.

³¹ Art. 16b ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992 r. D.U.04.253.2531 z późn. zm.

³² Rozdział 4 ustawy prawo farmaceutyczne z dnia 6 września 2001 r. D.U.08.45.271 z późn. zm.

Z innego natomiast punktu widzenia należy oceniać ograniczenia w finansowaniu choćby partii politycznych, które również niejednokrotnie co prawda podejmują inicjatywy społeczne, ale z drugiej strony całkowicie uzasadnione wydaje się dyscyplinowanie ich w poszukiwaniu źródeł finansowania swojej działalności. Mogło by to być w prosty sposób wykorzystane jako czynnik korupcyjny, który stosunkowo ciężko byłoby opanować.

Tak więc ograniczenia we współpracy zarówno podmiotów publicznych, jak prywatnych wynikają zarówno z przedmiotu podejmowane inicjatywy, jak i jednostek, które biorą w tym czynny udział. Należy jednak zaznaczyć, że polski system, wydaje się słusznie dąży do przekazania jak największej swobody w kształtowaniu stosunku pomiędzy wszystkimi jego uczestnikami. Także formy współpracy stają się coraz bardziej zróżnicowane, a przy tym liberalizują się, co jest wyrazem pogłębiania się istoty państwa obywatelskiego oraz wzrastającej potrzeby i możliwości budowania społeczeństwa zaangażowanego w działalność pozarządową lub szerzej obywatelską i przez to czującego w też odpowiedzialność za podejmowane przedsięwzięcia.