

JERZY KORCZAK

ORCID: 0000-0003-1104-4837

Uniwersytet Wrocławski
jerzy.korczak@uwr.edu.pl

Władztwo organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania jej zadań

Abstrakt: Artykuł został poświęcony zagadnieniu władztwa organizacyjnego jednostek samorządu terytorialnego jako jednego z przejawów ich samodzielności w zakresie wyboru formy organizacyjnej wykonywania ich zadań. W tekście dokonano analizy form organizacyjno-prawnych stosowanych przez gminy, powiaty i województwa w zakresie prowadzonej przez nie gospodarki komunalnej.

Słowa kluczowe: władztwo organizacyjne, gospodarka komunalna, gmina, powiat, województwo, jednostka budżetowa, samorządowy zakład budżetowy, spółka prawa handlowego.

Wstęp

W dorobku naukowym Jubilata, prof. Tadeusza Kocowskiego, przeważa problematyka publicznego prawa gospodarczego, początkowo związana z zarządzaniem gospodarką narodową w warunkach centralistycznego systemu państwa socjalistycznego, a po transformacji ustrojowej przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku już w warunkach gospodarki wolnorynkowej. Dzięki restytucji samorządu terytorialnego, która w jej ramach również nastąpiła, do sfery publicznego prawa gospodarczego zaliczona została także działalność jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) w obrębie użyteczności publicznej oraz działalności gospodarczej w granicach dopuszczonych prawem. Możliwość wyboru form wykonywania zadań w przypadkach, w których prawo dopuszcza wielość form oraz możliwość wyboru między nimi, jak również swobody w tworzeniu, przekształcaniu, łączeniu, dzieleniu i likwidacji podmiotów tworzonych

w celu wykonywania zadań, jest w doktrynie prawa samorządowego określana jako przejaw władztwa organizacyjnego j.s.t. Jego istotą jest daleko idące związanie prawem co do wyboru zarówno form prawno-organizacyjnych, jak i przedmiotu działalności samorządowych jednostek organizacyjnych. W ofiarowanym Jubilatowi artykule przeprowadzona zostanie analiza prawnych i doktrynalnych uwarunkowań korzystania z przynależnego j.s.t. władztwa organizacyjnego.

Pojęcie władztwa j.s.t.

Przywołana transformacja ustrojowa zapoczątkowana w 1989 roku pozwoliła po 40 latach nieobecności w prawie pozytywnym¹ przywrócić w marcu 1990 roku² — co prawda tylko w gminie, ale po ośmiu latach także w restytuowanym powiecie³ i województwie⁴ — samorząd terytorialny jako instytucję ustrojową państwa, a zarazem zdecentralizowaną formę administracji publicznej. Koncepcja ustrojowa samorządu terytorialnego oparta została nie tylko na doświadczeniach z okresu Polski międzywojennej, ale też współczesnych rozwiązaniach ustrojowych prawa międzynarodowego, wśród których główną rolę odgrywa Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 1985 roku⁵. Zgodnie z jej art. 3 samorząd to prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych w ich interesie i na ich odpowiedzialność, co w orzecznictwie i doktrynie interpretowane jest jako samodzielność tych społeczności w granicach prawa. Realizacja tej zasady nastąpiła w art. 16 Konstytucji RP⁶, w którym nie tylko zagwarantowano mieszkańcom każdej z jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa stanowienie z mocy prawa wspólnot samorządowych odpowiednio gminnych, powiatowych i wojewódzkich, ale potwierdzono ich samodzielność do wykonywania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność istotnej części zadań publicznych, która im przysługuje.

¹ Z racji zniesienia samorządu terytorialnego na mocy art. 32 ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130 z późn. zm.).

² Na mocy ustaw z dnia 8 marca 1990 roku: o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 16, poz. 94) i o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95) — obecnie ustawa o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559; dalej: u.s.g.).

³ Na mocy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 528; dalej: u.s.p.).

⁴ Na mocy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547; dalej: u.s.w.).

⁵ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.; dalej: EKSL).

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Podstawami tak rozumianej samodzielności są: osobowość prawna, władztwo oraz nadzór sprawowany nad działalnością samorządową i sądową ochroną samodzielności⁷. Pozostają one z sobą w ścisłym powiązaniu i wzajemnie się warunkują, jako że osobowość publicznoprawna wyposaża j.s.t. we władztwo sprawowane pod nadzorem państwowym⁸, ale zarazem są sądownie chronione przed jego ograniczeniem przez nieuprawnioną ingerencję organów nadzoru⁹. Jak wyjaśnia doktryna, władztwo dotyczy właściwości j.s.t. odnoszonej do niej samej, zwłaszcza jej spraw ustrojowych¹⁰, i przejawia się we władztwie terytorialnym¹¹, władztwie zadaniowym¹², władztwie administracyjnym (w trzech zakresach: ustrojowym¹³, stanowienia prawa miejscowego¹⁴ oraz załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznych¹⁵), władztwie majątkowym¹⁶, władztwie finansowym¹⁷ oraz władztwie personalnym¹⁸ i organizacyjnym, stanowiącym przedmiot niniejszych rozważań.

⁷ Szersze uzasadnienie tej konstrukcji pojęcia samodzielności jednostki samorządu zob. J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 212–239.

⁸ W odniesieniu do nadzoru por. art. 171 Konstytucji RP oraz rozdział X u.s.g., rozdział VIII u.s.p. i rozdział VII u.s.w. Należy zarazem pamiętać o kontroli sądowej sprawowanej na podstawie art. 184 Konstytucji RP oraz o kontroli państwowej sprawowanej przez NIK zgodnie z art. 203 ust. 2 Konstytucji RP.

⁹ Por. art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁰ Tak między innymi M. Miemieć, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007, s. 89. Na uwagę zasługuje pogląd Tadeusza Bigi wyrażony w pracy *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 171, zgodnie z którym wyposażenie gminy we władztwo przekształciło ją z podmiotu co najwyżej prawa cywilnego w terytorialną korporację publicznoprawną, dając początki współczesnemu samorządowi terytorialnemu. Zob. też J. Korczak, *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012, s. 275–303.

¹¹ Dla którego podstawa prawna zawarta jest w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP oraz przepisach art. 1 u.s.g., art. 1 u.s.p. i art. 1 u.s.w.

¹² Wprowadzone z art. 16 ust. 2 w zw. z art. 163 i 166 Konstytucji RP oraz rozdziałów II wszystkich trzech ustaw ustrojowych.

¹³ Wynikające z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP i przepisów art. 3 u.s.g., art. 2 ust. 4 u.s.p. oraz art. 7 u.s.w.

¹⁴ Wprowadzone przez art. 87 ust. 2, art. 94 oraz art. 168 Konstytucji RP, a także rozdziały IV u.s.g. i u.s.p. oraz rozdział VIII u.s.w.

¹⁵ Do czego uprawniają odpowiednie organy samorządowe art. 39 u.s.g., art. 38 u.s.p. i art. 46 ust. 1 u.s.w.

¹⁶ Z art. 165 ust. 1 zd. 2 Konstytucji i rozdziałów V u.s.g. i u.s.p. oraz rozdziału VII u.s.w.

¹⁷ Wynikające z art. 167 i 168 Konstytucji RP, ale przede wszystkim z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.; dalej: u.f.p.) i ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1672).

¹⁸ Interpretowane na podstawie art. 169 ust. 1–3 i art. 170 Konstytucji RP, ale też art. 11 ust. 1, art. 11a ust. 2 i art. 28a u.s.g., art. 8 ust. 1, art. 10 i art. 27 u.s.p. oraz art. 17 i 32 u.s.w., a także

Istota władztwa organizacyjnego

Władztwo organizacyjne łączy w sobie elementy władztwa ustrojowego oraz majątkowego, jako że jego treścią jest organizacja ustroju wewnętrznego jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, ale też sposób organizacji wykorzystania mienia tej jednostki do wykonywania jej zadań. Władztwo organizacyjne przejawia się przede wszystkim w prawie wyboru formy wykonywania zadań — przepisy samorządowych ustaw ustrojowych oraz prawa gospodarki komunalnej uprawniają bowiem organy stanowiące j.s.t. do tworzenia samorządowych jednostek organizacyjnych o bardzo zróżnicowanym statusie organizacyjno-prawnym¹⁹ (co można określić modelem autarkicznym wykonywania zadań), względnie do zawierania umów z innymi podmiotami²⁰ (co można opisać jako model outsourcingowy wykonywania zadań). Już samo uprawnienie do dokonywania wyboru między tymi dwoma modelami dowodzi daleko idącej samodzielności j.s.t., gdyż prawo niezmiernie rzadko wyklucza możliwość zlecenia wykonania zadań w drodze umów zawartych z innymi podmiotami czy też powierzania wykonania zadań w drodze porozumień zawieranych z innymi j.s.t.²¹

Bez wątplenia model autarkiczny był pierwotny i odpowiadał dziewiętnastowiecznym kontynentalnym koncepcjom ówczesnej gminy jako podmiotu władzy publicznej, którego autorytet wręcz obliguje go do samodzielnego wykonywania wszystkich powierzonych mu przez państwo zadań. W tym samym jednak czasie w anglosaskim modelu władz lokalnych kładziono duży nacisk na efektywność wykorzystania środków publicznych przeznaczanych na wykonanie zadań angielskich *civil parish* czy amerykańskich *towns*, co skłaniało nie tylko do poszukiwania form organizacyjno-prawnych nieznanymi kontynentalnym gminom (na przykład spółek prawa handlowego), ale też do zlecenia wykonywania ich zadań innym podmiotom, także tym prowadzącym działalność gospodarczą. Rozwiązania te dotarły na kontynent wraz z planem Marshalla i w latach pięćdziesiątych

przepisów wyborczych i o referendum lokalnym, wreszcie ustawy z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530).

¹⁹ O czym mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g., art. 6 ust. 1 u.s.p. i art. 8 ust. 1 u.s.w. Zob. też art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679; dalej: u.g.k.). Uwagę zwraca zwłaszcza przepis art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k., w którym wyraźnie wskazano uprawnienie organów stanowiących do postanowienia o wyborze sposobu (zatem przez j.s.t. lub podmioty, z którymi zawarto umowę zlecenia) oraz formy (a więc wyboru form określonych w art. 2 w przypadku modelu autarkicznego).

²⁰ Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.s.g., art. 6 ust. 1 u.s.p. i art. 8 ust. 1 u.s.w. oraz art. 3 u.g.k.

²¹ Przykładem mogą być art. 80 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku — Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 988) czy art. 82a ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku — Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351).

XX wieku rozpowszechniły się w krajach nim objętych²², do Polski zaś dotarły znacznie później²³.

Warunki wykorzystania modelu outsourcingowego

Mimo ogólnej deklaracji możliwości zawierania umów z innymi podmiotami oraz powierzania wykonania swoich zadań innym j.s.t. w przywołanych już przepisach samorządowych ustaw ustrojowych skorzystanie z modelu outsourcingowego obwarowane jest licznymi warunkami, których spełnienie umożliwia zlecenie lub powierzenie wykonania swoich zadań²⁴. Dotyczą one zarówno kwestii proceduralnoprawnych, jak i ograniczeń podmiotowych.

Zlecenie wykonania zadań innym podmiotom może nastąpić wyłącznie w przewidzianych prawem formach, z których najważniejszą rolę odgrywa udzielanie zamówień publicznych, jako że zgodnie z art. 4 pkt 1 prawa o zamówieniach publicznych²⁵ j.s.t. jako jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 2 u.f.p. są zobowiązane udzielać zamówień klasycznych oraz organizować konkursy, których wartość jest równa lub przekracza 130 tysięcy złotych. Wyłączenia spod tego obowiązku z działu I rozdział 1 oddział 2 P.z.p. nie odgrywają w przypadku j.s.t. istotnej roli. W praktyce oznacza to postępowanie spełniające zasadę zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, zasadę przejrzystości oraz zasadę proporcjonalności określone w art. 16 P.z.p., przy czym zamawiający jest zobowiązany tak przeprowadzić postępowanie, aby zapewnić najwyższą jakość dostaw, usług lub robót budowlanych w ramach środków, którymi dysponuje, a zarazem uzyskać najlepszy efekt zamówienia, w tym społeczny, środowiskowy i gospodarczy, w stosunku do poniesionych nakładów zgodnie z art. 17 ust. 1 P.z.p.

W zleceniu można skorzystać z przepisów o działalności pożytku publicznego²⁶, które uprawniają organy j.s.t. do udzielania zleceń organizacjom pozarządowo-

²² Ewolucję poglądów nauki niemieckiej w tym zakresie zaprezentował J. Korczak, *Prywatyzacja zadań gminy*, [w:] *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 116.

²³ Szerzej na ten temat zob. J. Korczak, A. Miruć, „Outsourcing” komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 153–191.

²⁴ Zagadnienie powierzania zadań między j.s.t. w formie związków j.s.t. oraz porozumień zawieranych między nimi nie będzie przedmiotem analizy niniejszego artykułu.

²⁵ Ustawa z dnia 11 września 2019 roku — Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129; dalej: P.z.p.).

²⁶ Zawartych głównie w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327; dalej: u.d.p.p.).

wym²⁷, a podmiotom prowadzącym działalność pożytku publicznego²⁸ realizacji zadań publicznych wymienionych w art. 4 u.d.p.p. Zlecenie im zadań podlega nie tylko ograniczeniu przedmiotowemu do zadań wskazanych w art. 4 ust. 1 u.d.p.p., ale też obowiązkowemu przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert²⁹ zgodnie z procedurą uregulowaną w art. 13 w zakresie treści ogłoszenia i miejsca jego zamieszczenia, w art. 14 w zakresie treści oferty, w art. 15 w zakresie procedury rozpatrywania ofert, w tym składu osobowego komisji konkursowej, łącznie z warunkami unieważnienia konkursu z art. 18a.

Inną formą zlecenia wykonania zadań publicznych jest inicjatywa lokalna mieszkańców j.s.t., którzy mogą złożyć bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego wnioski o realizację zadań należących do zakresu działania tej jednostki, określonych odpowiednio w art. 19b ust. 1 u.d.p.p.³⁰ W wyniku pozytywnej oceny wniosku organ wykonawczy j.s.t. zawiera z wnioskodawcą umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej na podstawie art. 19d ustawy³¹.

Do udziału społeczności lokalnych i tworzonych przez nie podmiotów w wykonywaniu zadań samorządowych związanych z rozwojem nawiązują również rozwiązania prawne dotyczące realizacji regionalnych programów operacyjnych. Na ich podstawie organy j.s.t. jako instytucja zarządzająca³², względnie jako in-

²⁷ W rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy organizacjami pozarządowymi są osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, w tym stowarzyszenia i fundacje niedziałające w celu osiągnięcia zysku, pod warunkiem że nie są one jednostkami sektora finansów publicznych, nie są przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa lub j.s.t.

²⁸ Poza organizacjami pozarządowymi zgodnie z art. 3 ust. 3 są to osoby prawne i jednostki organizacyjne (z wyłączeniami z art. 3 ust. 3a i 4) działające na podstawie przepisów regulujących stosunek państwa do Kościołów i związków wyznaniowych, których cele statutowe obejmują taką działalność, stowarzyszenia j.s.t., kapitałowe spółki prawa handlowego, w tym kluby sportowe, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość swoich dochodów na realizację celów statutowych, a zarazem nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

²⁹ Z uwzględnieniem wyłączeń polegających na zleceniu wykonania zadań z pominięciem procedury konkursowej z art. 11a w przypadku kłeski żywiolowej, z art. 11b ze względu na ważny interes społeczny lub publiczny i z art. 11c w przypadku zadań dotyczących ochrony ludności i ratownictwa. Ponadto w art. 19a przewidziano możliwość realizacji tak zwanych małych zleceń zadań o charakterze lokalnym lub regionalnym, o ile wysokość dofinansowania nie przekracza 100 tysięcy złotych, a czas realizacji 90 dni, z pominięciem procedury konkursowej.

³⁰ Są bardzo zróżnicowane, albowiem obok edukacji, oświaty i wychowania czy kultury fizycznej i turystyki występują też zadania związane z budową, rozbudową lub remontem dróg publicznych, kanalizacji, sieci wodociągowej, ochrony przyrody i zieleni, rewitalizacji czy wreszcie porządku publicznego.

³¹ Zgodnie z art. 19c u.d.p.p. organ stanowiący j.s.t. określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.

³² W tym przypadku może to być wyłącznie zarząd województwa zgodnie z art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057; dalej: u.z.p.r.).

stytucja pośrednicząca lub wdrażająca³³, organizują konkursy na dofinansowanie projektów wpisujących się w dany regionalny program operacyjny w trybie art. 29 u.z.p.r. Z beneficjentami wyłonionymi w trybie konkursowym zawierane są umowy o dofinansowanie projektu na podstawie art. 30a u.z.p.r. Podobne rozwiązania występują w przepisach odnoszących się do realizacji projektów w ramach programów finansowanych w zakresie polityki spójności³⁴.

W przypadku gmin i powiatów formą outsourcingową wykonywania ich zadań w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jest umowa w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokali mieszkalnych ze społeczną inicjatywą mieszkaniową, których będą następnie najemcą³⁵. Społecznymi inicjatywami mieszkaniowymi są odpowiednio spółki kapitałowe lub spółdzielnie osób prawnych, które nie działając dla zysku, zajmują się budowaniem domów mieszkalnych i ich eksploatacją na wynajem³⁶.

Wreszcie osobnej uwagi wymaga szczególna instytucja prawna partnerstwa publiczno-prywatnego, w ramach której można mówić o hybrydyzacji klasycznego modelu outsourcingowego, albowiem j.s.t. nie tyle zleca podmiotowi zewnętrznemu realizację jej zadania, ile zawiera z nim umowę o wspólne jego wykonanie³⁷. W ramach takiej umowy partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie lub remoncie obiektu budowlanego, świadczeniu usług, wykonaniu dzieła w postaci wyposażenia składnika majątkowego j.s.t. w urzędzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, względnie na innych świadczeniach połączonych z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia — za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości lub części wydatków na jego realizację, podmiot publiczny zaś zobowiązuje się do współdziałania z nim, zwłaszcza do wniesienia wkładu własnego³⁸.

Wykorzystanie tej formy wymaga wysoce sformalizowanej procedury, począwszy od obowiązku sporządzenia oceny efektywności realizacji przedsięwzięcia przy jej zastosowaniu zgodnie z art. 3a u.p.p.p., a następnie ogłoszeniu w BIP o wszczęciu postępowania o wyłonienie partnera prywatnego ze wskazaniem kry-

³³ W tym przypadku mogą to być powiaty i gminy oraz instytucje tworzone przez jednostki organizacyjne należące do sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 u.f.p., zgodnie z art. 5 pkt 3 i 4 u.z.p.r.

³⁴ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818), zwłaszcza rozdziały XII–XIV.

³⁵ Zob. art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2224 z późn. zm.).

³⁶ Zob. art. 23 i 27 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

³⁷ Zob. art. 1 ust. 2 w zw. z art. 7 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 407; dalej: u.p.p.p.).

³⁸ Zob. art. 7 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 4 u.p.p.p., przy czym wkładem własnym może być wniesienie składnika majątkowego w drodze sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu lub dzierżawy zgodnie z art. 9 u.p.p.p.

teriów oceny ofert zgłaszanych w trakcie postępowania w myśl art. 5 i 6 u.p.p.p. Zawarcie umowy i jej realizacja podlegają kontroli właściwego ministra zgodnie z art. 16a, co zapewniają obowiązki informacyjne podmiotu publicznego określone w art. 16b i 16c ustawy. Szczególną formą partnerstwa może być zawiązanie spółki kapitałowej z partnerem prywatnym na zasadach określonych w rozdziale 4 ustawy, łącznie z prawem pierwokupu akcji lub udziałów partnera prywatnego przysługującym podmiotowi publicznemu zgodnie z art. 16 u.p.p.p.

Formy organizacyjno-prawne w sferze użyteczności publicznej

Zasadniczym powodem utworzenia j.s.t. od niemal początków istnienia samorządu terytorialnego było wykonywanie zadań publicznych na rzecz swoich mieszkańców, a dziewiętnastowieczna doktryna wręcz odmawiała ówczesnym gminom prawa prowadzenia działalności gospodarczej, dowodząc, że naraża to wspólnoty samorządowe na zaniedbanie w zaspokajaniu ich potrzeb, a nadto, że ryzyko, którym obciążona jest działalność gospodarcza, zagraża publicznym środkom przeznaczonym na równie publiczne cele.

Jak już wspomniano, tworzenie jednostek organizacyjnych odbywa się w drodze uchwał organów stanowiących j.s.t., przy czym może być nakazane przepisem prawa, który zarazem wskazuje formę organizacyjno-prawną takiej jednostki³⁹, względnie wskazuje formy organizacyjno-prawne do wyboru. Pozostawienie swobody utworzenia jednostki lub rezygnacji z jej utworzenia w celu wykonania zadania nie oznacza takiej samej swobody co do nadania jej formy organizacyjno-prawnej, bo ta może być narzucona przepisem⁴⁰, innym zaś razem swoboda utworzenia przekłada się na swobodę wyboru formy⁴¹. Należy też pamiętać, że przepis art. 14 u.f.p. w zw. z art. 6 ust. 1 u.g.k. istotnie ogranicza możliwość zastosowania formy samorządowego zakładu budżetowego do wykonywania zadań w nim wymienionych. Podobna sytuacja ma miejsce w stosunku do formy spółek

³⁹ Przykładowo gmina jest zobowiązana utworzyć szkołę podstawową, która może być wyłącznie jednostką budżetową zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1930).

⁴⁰ Przykładowo j.s.t. nie jest zobowiązana utworzyć zarządu drogi, bo zadania te może wykonywać, wykorzystując swój urząd, ale może utworzyć jednostkę wyłącznie w formie budżetowej, co wynika z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1376). Z kolei przepis art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 180) pozwala prowadzić publiczny transport zbiorowy wyłącznie w formie samorządowego zakładu budżetowego.

⁴¹ Przykładowo dostarcza art. 67 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916), który pozwala utworzyć ogród zoologiczny, jednak nie wskazuje jego formy organizacyjno-prawnej.

prawa handlowego utworzonych na mieniu j.s.t., albowiem w sferze użyteczności publicznej zgodnie z art. 9 ust. 1 u.g.k. wszystkie typy jednostek mogą tworzyć spółki kapitałowe (z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjne). Natomiast poza sferą użyteczności publicznej spółki prawa handlowego mogą tworzyć tylko gminy (art. 10 ust. 1–3 u.g.k.) i województwa (art. 10 ust. 4 u.g.k.), podczas gdy powiaty są z tego zakresu wyłączone, co wynika *expressis verbis* z art. 6 ust. 2 u.s.p.

Przekształcanie, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f u.s.g., art. 12 pkt 8 lit. g u.s.p. i art. 18 pkt 19 lit. e i f u.s.w., dokonuje się na podstawie przepisów prawa materialnego, które dopuszcza dwa rodzaje przekształceń. Pierwszym jest przekształcenie formy organizacyjno-prawnej nadanej jednostce przy jej utworzeniu w inną formę organizacyjno-prawną, którą umożliwia przepis prawa dla danego rodzaju zadania oraz danego typu jednostki organizacyjnej. Najpowszechniej stosowane jest przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego w trybie art. 22 u.g.k.⁴², które wymaga podjęcia uchwały w sprawie likwidacji zakładu w celu zawiązania spółki akcyjnej lub z ograniczoną odpowiedzialnością przez wniesienie jako aportu mienia samorządowego zakładu budżetowego pozostałego po likwidacji⁴³. Nadto przepisy prawa materialnego regulują szczególne przypadki takich przekształceń, jak choćby samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (dalej: s.p.z.o.z.) w spółkę kapitałową w razie osiągnięcia przez zakład wskaźnika zadłużenia określonego w art. 72 ust. 1 pkt 2 u.d.l.⁴⁴ Po pierwsze zatem, nie może nastąpić przekształcenie z innej przyczyny, po drugie, określona jest forma docelowa w art. 69 ustawy, a po trzecie, szczegółowo ustalona jest procedura i skutki prawne przekształcenia w art. 70–82 ustawy.

Jeśli chodzi o przekształcenie drugiego rodzaju, to polega ono na zmianie rodzaju statutowej działalności, czego przykładem jest przekształcanie podmiotu leczniczego prowadzonego w formie jednostki budżetowej zgodnie z art. 85 u.d.l.

Łączenie wymaga również podejmowania uchwał przez organy stanowiące j.s.t., przy czym przepisy prawa materialnego mogą istotnie ograniczać możliwość łączenia lub też uzależniać ją od spełnienia określonych wymagań proceduralnych. Przykładem jest łączenie szkół lub placówek różnego typu prowadzonych przez tego samego organizatora w zespół szkół, co wymaga zaopiniowania przez rady pedagogiczne łączonych szkół, a nadto może następować tylko z dniem

⁴² Pomijam tu przekształcenie z mocy prawa przedsiębiorstw komunalnych przejętych przez gminy na mocy komunalizacji w roku 1990, które miało miejsce w trybie art. 14–19 u.g.k. z dniem 1 lipca 1997 roku.

⁴³ Obowiązek ten przewiduje zasadniczo art. 16 ust. 5 u.f.p. odnośnie do każdego przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego.

⁴⁴ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 633; dalej: u.d.l.).

1 września danego roku⁴⁵. Z kolei łączenie bibliotek publicznych wymaga wcześniejszego podania do publicznej wiadomości informacji o zamiarze ich połączenia nie później niż na trzy miesiące przed wydaniem aktu o połączeniu⁴⁶.

Kwestia dzielenia jednostek organizacyjnych jest rzadziej przedmiotem regulacji i to wyłącznie prawa materialnego, jako że przepisy samorządowych ustaw ustrojowych kwestii tej nie poruszają. Mianowicie art. 18 u.o.p.d.k. upoważnia organizatora do podziału samorządowych instytucji kultury, co art. 20 ust. 1 interpretuje jako utworzenie dwóch lub więcej instytucji kultury z wykorzystaniem załogi i mienia należących do instytucji dzielonej. Z kolei art. 20 ust. 2 ustawy wskazuje na szczególnie przypadek podziału polegający na wyłączeniu z instytucji kultury wyodrębnionej jednostki organizacyjnej (jednostek) lub utworzeniu nowej instytucji wykorzystującej zasoby kadrowe i materialne tej jednostki (jednostek). Podział dokonuje się w drodze aktu o podziale z art. 20 ust. 3, którego wydanie wymaga, podobnie jak przy łączeniu, zachowania odpowiedniej procedury z art. 18 ust. 3, to jest podania do wiadomości publicznej informacji o podziale. Chociaż przepisy posługują się terminem „rozwiązanie”, w istocie rzeczy wyłączenie szkoły lub placówki z zespołu szkół lub placówek oraz rozwiązanie zespołu w trybie art. 91 ust. 7 P.o. jest podziałem zespołu, który może następować zgodnie z art. 91 ust. 9 P.o. wyłącznie z dniem 1 września danego roku. Osobną kwestią jest podział spółek prawa handlowego utworzonych na mieniu samorządowym, albowiem tu w grę wchodzi przepisy tytułu IV działu II k.s.h.⁴⁷

Likwidacja jest w jakimś sensie klamrą zamykającą władztwo organizacyjne w cyklu życia organizacyjnego jednostek organizacyjnych, które są najpierw tworzone, następnie przekształcane, łączone i dzielone, a wreszcie likwidowane. Jednak jak zawsze w przypadku podmiotów władzy publicznej taki zbieg organizacyjny wymaga podstawy prawnej i zachowania stosowanej procedury. Likwidacja następuje w drodze uchwał organów j.s.t. podejmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f, h u.s.g., art. 12 pkt 8 lit. g, i u.s.p. oraz art. 18 pkt 19 lit. f u.s.w. Przepisy prawa materialnego regulują szczególne wymagania proceduralne — i tak likwidacja szkoły publicznej może nastąpić pod warunkiem zapewnienia przez organ prowadzący uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie, po wcześniejszym — na sześć miesięcy przed terminem likwidacji, który następuje wyłącznie z końcem roku szkolnego — ogłoszeniu zamiaru likwi-

⁴⁵ Zob. art. 91 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku — Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082; dalej: P.o.).

⁴⁶ Zob. art. 13 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o bibliotekach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1479). Podobnie w przypadku łączenia samorządowych instytucji kultury z art. 18 ust. 3 i art. 20 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194; dalej: u.o.p.d.k.).

⁴⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku — Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526).

dacji szkoły, po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty zgodnie z art. 89 ust. 1 i 3 P.o. Z kolei likwidacja samorządowej instytucji kultury może nastąpić tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach po wcześniejszym — na sześć miesięcy przed wydaniem aktu o likwidacji — podaniu do publicznej wiadomości zamiaru likwidacji z podaniem jej przyczyn, przy czym mienie zlikwidowanej instytucji może być przejęte przez nowo tworzone instytucje lub przekazane osobom prawnym albo fizycznym prowadzącym podobną działalność kulturalną⁴⁸. W przypadku samorządowych s.p.z.o.z. likwidacja następuje w drodze uchwały organu tworzącego zgodnie z art. 60 u.d.l., która określa zakład podlegający likwidacji, termin zaprzestania udzielania usług zdrowotnych wyznaczony nie wcześniej niż po upływie trzech miesięcy od dnia podjęcia uchwały, okres likwidacji nie dłuższy niż dwanaście miesięcy (bez możliwości przedłużania) oraz sposób rozdysonowania składników materialnych i niematerialnych zakładu. Należy też pamiętać, że likwidacja jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych wymaga stosowania przepisów art. 12 ust. 3–7 i art. 16 ust. 3, 6–7 u.f.p.

Wspólna obsługa jako szczególny przypadek władztwa organizacyjnego

Szczególną formą korzystania z władztwa organizacyjnego stało się wprowadzenie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych zaliczonych do sektora finansów publicznych⁴⁹ na mocy przepisów wprowadzonych do samorządowych ustaw ustrojowych w 2016 roku⁵⁰, polegającej na utworzeniu lub powierzeniu funkcji jednostki obsługującej pozostałe podmioty w ramach wspólnej obsługi. Przepisy pozwalają na wybór między trzema wariantami wspólnej obsługi⁵¹:

1. powierzenie funkcji jednostki obsługującej urzędowi lub jednostce organizacyjnej j.s.t.;
2. utworzenie centrum usług wspólnych;

⁴⁸ Zob. art. 22–26 u.o.p.d.k.

⁴⁹ W rozumieniu art. 9 u.f.p.

⁵⁰ Na mocy art. 1 pkt 3, art. 20 pkt 2 i art. 21 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045).

⁵¹ Zob. schemat 17. *Procedura wprowadzenia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych zaliczonych do sektora finansów publicznych* w: J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, s. 339–344.

3. powierzenie funkcji jednostki obsługującej związkowi j.s.t., co z racji przepisów wyłączających możliwość tworzenia i przystępowania do związków województw samorządowych dotyczy wyłącznie gmin i powiatów.

Każdy z tych wariantów może być ponadto stosowany w dwóch wersjach w zależności od typu jednostek objętych wspólną obsługą, a zatem:

1. do obsługi samorządowych jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych niemających osobowości prawnej, czyli zgodnie z art. 9 pkt 3 i 4 u.f.p. jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych;

2. do obsługi samorządowych instytucji kultury i innych samorządowych osób prawnych zaliczonych do sektora finansów publicznych, czyli zgodnie z art. 9 pkt 10, 13 i 14 u.f.p. s.p.z.o.z., samorządowych instytucji kultury, wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego.

Procedura powierzenia wspólnej obsługi w pierwszym wariantcie do obsługi samorządowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej wymaga podjęcia uchwały przez organ stanowiący j.s.t., w której określa się jednostkę obsługującą (urząd lub samorządową jednostkę organizacyjną), jednostki obsługiwane i zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej⁵².

Granice samodzielności j.s.t. w działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej

Przepisy samorządowych ustaw ustrojowych dopuszczają możliwość prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej przez gminy i województwa, przy czym o ile przepis art. 9 ust. 2 u.s.g. jest dosyć enigmatyczny, o tyle już art. 13 ust. 2 u.s.w. wymienia zakres przedmiotowy takiej działalności, odnosząc ją wyłącznie do promocji, edukacji, działalności wydawniczej oraz w zakresie telekomunikacji, pod warunkiem że służy ona rozwojowi województwa. Asymetrię władztwa organizacyjnego w tym aspekcie w jeszcze większym stopniu utrwalają przepisy art. 10 u.g.k. Zgodnie z jego ust. 1 gmina jest bowiem uprawniona do utworzenia spółki prawa handlowego i przystąpienia do takiej spółki, jeżeli istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, a zarazem na terenie tej gminy występuje bezrobocie wpływające w znacznym stopniu na poziom życia tej wspólnoty, którego nie dało się poprawić przy zastosowaniu instytucji rynku pracy. Z kolei ust. 2 tego przepisu pozwala gminie tworzyć spółki prawa handlowego w celu wykorzystania mienia komunalnego jako wkładu niepieniężnego do spółki, którym nie można rozporządzać inaczej bez straty majątkowej. Wreszcie

⁵² Na podstawie art. 10b ust. 2 u.s.g., art. 6b ust. 2 u.s.p. i art. 8d ust. 2 u.s.w.

ust. 3 znosi wszelkie ograniczenia w tworzeniu spółek i przystępowaniu do nich, jeżeli spółka taka ma prowadzić działalność bankową, ubezpieczeniową, doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego. Ponadto dopuszcza się każdą inną działalność ważną dla rozwoju gminy, w tym budownictwa mieszkaniowego na wynajem oraz klubów sportowych działających w formie spółek prawa handlowego⁵³.

Na tym tle art. 10 ust. 4 u.g.k. dotyczący możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez województwo, w którym to przepisie następuje odesłanie do przywołanego już art. 13 ust. 2 u.s.w., pozostawia województwo w pozycji słabszej pod względem zakresu władztwa organizacyjnego w tej sferze. Dla porządku należy oczywiście przypomnieć o obowiązku zachowania uczciwej konkurencji oraz przestrzegania zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności przez gminy i województwa prowadzące działalność gospodarczą w dopuszczalnych formach i granicach z art. 10 ust. 5 u.g.k. w celu uniknięcia monopolizacji rynku usług komunalnych. Należy też przypomnieć, że spółki prawa handlowego mogą być formą współdziałania j.s.t. z uwzględnieniem ograniczeń dotyczących powiatu, gdy idzie o wykraczanie przez te spółki poza sferę użyteczności publicznej. Gminy, powiaty i województwa samorządowe mogą być zatem udziałowcami bądź akcjonariuszami spółek, o których mowa w art. 9 u.g.k., natomiast gminy i województwa mogą tworzyć spółki do prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, oczywiście z zachowaniem ograniczeń z art. 10 ust. 1–4 u.g.k.⁵⁴

Zakończenie

Przedstawiona w artykule tematyka samodzielności działania j.s.t. w sferze władztwa organizacyjnego podlega oczywistym uwarunkowaniom granic tej samodzielności. Udział w sprawowaniu władzy publicznej przez j.s.t., zadeklarowany w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, nakłada tym samym na ich organy obowiązek stosowania zasady praworządności organów władzy publicznej z art. 7 Konstytucji RP, co oznacza, że korzystanie z władztwa organizacyjnego odbywa się na podstawie i w granicach prawa. Zarówno władztwo przejawiające się w prawie wyboru form wykonywania zadań tych jednostek, jak i władztwo polegające na tworzeniu, przekształcaniu, łączeniu, dzieleniu i likwidacji samorządowych jednostek organizacyjnych mogą dokonywać się wyłącznie z wykorzystaniem form organizacyjno-prawnych przewidzianych prawem, jak chociażby formy zlecenia

⁵³ Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1133).

⁵⁴ Zob. J. Korczak, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z udziałem województwa samorządowego*, [w:] *Samorząd z perspektywy dwudziestolecia reformy administracji terytorialnej*, J. Korczak et al., Wrocław 2018, s. 223–225.

wykonania swoich zadań innym podmiotom dopuszczonym przepisami prawa. Analiza ta nie prowadzi do formułowania wniosków *de lege ferenda*, a ma jedynie zidentyfikować wspomniane granice władztwa organizacyjnego wyznaczające wcale niemały obszar swobody działania j.s.t.

Bibliografia

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Korczak J., *Prywatyzacja zadań gminy*, [w:] *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Korczak J., *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012.
- Korczak J., *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego z udziałem województwa samorządowego*, [w:] *Samorząd z perspektywy dwudziestolecia reformy administracji terytorialnej*, red. J. Korczak, A. Łysoń, R. Nowakowski, G. Strauchold, Wrocław 2018.
- Korczak J., Miruć A., „*Outsourcing*” komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020.
- Miemiec M., *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007.

Organizational Authority of a Local Government Unit in the Performance of Its Tasks

Summary

The article is devoted to the issue of organizational power of local government units as one of the manifestations of their independence in the selection of the organizational form of performing their tasks. The article conducts an analysis of organizational and legal forms used by communes, poviats and voivodships in the scope of the municipal management conducted by them.

Keywords: organizational authority, municipal management, municipality, county, voivodship, budgetary unit, self-government budgetary enterprise, commercial law company.