



Bogdan Dolnicki*

Uniwersytet Śląski w Katowicach

GMINNE JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE A JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE GMINY

Wstęp

Ustawa o samorządzie gminnym stanowi w art. 9 ust. 1, że gmina w celu wykonywania swoich zadań może tworzyć jednostki organizacyjne. W przepisie tym nie określa się, o jakiego typu jednostki organizacyjne chodzi. Art. 24a ust. 2 te same ustawy zawiera przepis: „Radny nie może pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy.” Z kolei art. 24b ust. 1 podaje: „Osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat, oraz wykonywać funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy”.

Taka niejednoznaczność terminologiczna rodzi w praktyce wiele problemów. Próbę ich rozwiązania podejmował Naczelny Sąd Administracyjny na kanwie pojedynczych przypadków. Przykładem może być wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lipca 2009 r., II OSK 664/09, LEX nr 552881: „Pojęcie jednostki organizacyjnej oznacza więc podmiot posiadający określoną strukturę organizacyjną. W tym rozumieniu gminna jednostka organizacyjna jest jednostką, która została utworzona przez gminę, czy w której gmina ma udziały lub, która korzysta z finansowych środków gminy.

Pojęcie «gminnej jednostki organizacyjnej» obejmuje zarówno jednostki organizacyjne gminy oraz gminne osoby prawne. Każdy z tych podmiotów spełnia bowiem kryteria pozwalające na objęcie go mianem jednostki organizacyjnej. Wykonuje on zadania publiczne, jest uprawniony do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych, został wyposażony w zespół składników osobowych, rzeczowych itd.

Pojęcie «jednostka organizacyjna gminy» oznacza gminną jednostkę organizacyjną, która dodatkowo spełnia warunek bycia częścią struktury organizacyjnej gminy (np. jako zakład czy jednostka budżetowa). Zdaniem Sądu «gminna oso-

* dolnicki@poczta.onet.pl

ba prawna» to gminna jednostka organizacyjna, która została utworzona przez gminę i ma nadany przymiot osobowości prawnej, ponadto ma ona możliwości prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Jest to podmiot wydzielony organizacyjnie, posiadający odrębne składniki majątkowe i osobowe, realizujący zadania określone odpowiednimi przepisami.

Należy stwierdzić, że każda jednostka organizacyjna gminy jest gminną jednostką organizacyjną, ale nie każda gminna jednostka organizacyjna jest jednostką organizacyjną gminy. [...]

Według art. 24a ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) «Radny nie może pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy». Wprowadzone ograniczenie uprawnień radnych przez zakaz pełnienia funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy ma znaczenie prawne gwarancji realizacji zasad konstytucyjnych, zapisanych wartości już w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – gwarancji rzetelności działania instytucji publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Jego funkcja jako gwarancji antykorupcyjnych w działaniu organów samorządu terytorialnego i gminnych jednostek organizacyjnych nie budzi wątpliwości. Nie do pogodzenia z konstytucyjną wartością rzetelności, sprawiedliwości instytucji publicznej są takie rozwiązania, w których dopuszcza się podwójną rolę osób w sprawowaniu funkcji publicznych. To wartość konstytucyjna rzetelności władzy publicznej musi być wartością, którą należy uwzględnić w wykładni art. 24a ust. 2 powołanej ustawy o samorządzie gminnym. Jak zasadnie przyjęto w zaskarżonym wyroku oraz wywodząco w skardze kasacyjnej, powołana ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje pojęcia gminnej jednostki organizacyjnej. Z art 18 ust. 2 pkt 9 lit h tej ustawy, a zatem z przepisu prawnego określającego kompetencje służące na zasadzie wyłączności radzie gminy, wynika, że do właściwości rady gminy należy: «tworzenie, likwidacja i reorganizacja przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażenie ich w majątek». Daje to podstawę do przyjęcia, że gminna jednostka organizacyjna to jednostka utworzona na podstawie uchwały rady gminy, przy czym nie ma znaczenia, czy jednostka ta na podstawie przepisów szczególnych będzie miała przyznaną osobowość prawną. Przy określeniu zatem zakresu pojęcia «gminnej jednostki organizacyjnej» przesądzające znaczenie ma utworzenie przez gminę na podstawie uchwały rady gminy oraz powiązanie organizacyjne z gminą”.

Podobne problemy występują w gospodarce komunalnej. Chodzi zwłaszcza o określenie zasad i form gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegających na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej¹.

¹ K. Byjoch, S. Redel, *Prawo gospodarki komunalnej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 9.

Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych².

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym określają podstawowe sposoby realizacji zadań należących do gminy. W celu wykonywania zadań własnych, zleconych bądź powierzonych gmina może tworzyć jednostki organizacyjne lub zawierać umowy z innymi podmiotami.

Ustawa o samorządzie gminnym [dalej: u.s.g.] w art. 9 ust. 1 określa podstawowe sposoby realizacji zadań należących do gminy. Następuje to poprzez tworzenie jednostek organizacyjnych lub zawieranie umów z innymi podmiotami, w tym także z organizacjami pozarządowymi.

Zadania gminy obejmują wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zadań tych należą zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz z zakresu właściwości powiatu lub województwa. Gmina ma do wyboru dwie formy realizacji tych zadań: utworzenie przez gminę jednostki organizacyjnej, której celem byłaby realizacja zadań albo zawarcie umowy z podmiotem zewnętrznym. Pierwsza możliwość kreuje jednostkę pozostającą w strukturze organizacyjnej gminy. W drugim przypadku zadania gminy będą wykonywane przez podmiot spoza jej struktury. Ustawodawca nie preferuje żadnej z wymienionych form, pozostawiając gminie możliwość wyboru. Dokonując tego wyboru gmina uwzględnia różnego rodzaju czynniki: stan rynku gospodarczego, podaż usług, zainteresowanie przedsiębiorców podejmowaniem działalności gospodarczej na rzecz gminy itp.³

Ustawodawca w art. 9 ust. 1 nie formułuje ograniczeń co do kategorii jednostek organizacyjnych tworzonych przez gminę. Przepis art. 9 ust. 2 u.s.g. reguluje zakres prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę i gminne jednostki organizacyjne. Pod pojęciem „gminnej osoby prawnej” należy rozumieć gminną jednostkę organizacyjną, utworzoną przez gminę i posiadającą przymiot osobowości prawnej. Gminna osoba prawna to podmiot wydzielony organizacyjne, posiadający odrębne składniki majątkowe i osobowe, realizujący zadania określone odpowiednimi przepisami. Szerszy zakres znaczeniowy przypisuje się pojęciu „gminna jednostka organizacyjna”, która obejmuje zarówno jednostki organizacyjne gminy jak i gminne osoby prawne. Każdy z tych podmiotów spełnia bowiem kryteria pozwalające na objęcie go mianem jednostki organizacyjnej. Wykonuje on zadania publiczne, jest uprawniony do nawiązywania stosunków

² J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym, wydanie pierwsze*, Lexis-Nexis, Warszawa 2008, s. 25–26.

³ B. Dolnicki, M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Jochymczyk, A. Matan, Cz. Martysz, T. Moll, A. Wierzbiца, *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 172.

administracyjnoprawnych, został wyposażony w zespół składników osobowych, rzeczowych itd. (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 stycznia 2009 r., II SA/Bd 878/08, LEX nr 484875).

Gmina może tworzyć jednostki zarówno pozbawione osobowości prawnej, jak i jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną⁴. Jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej to te, o których stanowią przepisy ustawy o finansach publicznych [dalej: u.f.p.]⁵ (art. 8–17). Na podstawie tych przepisów do jednostek sektora finansów publicznych zalicza się jednostkę budżetową oraz samorządowy zakład budżetowy⁶. Zasady funkcjonowania tych jednostek określone są w przepisach ustaw szczególnych, np. w ustawie o pomocy społecznej, w ustawie o systemie oświaty⁷. Gminne jednostki i zakłady budżetowe są tworzone, łączone, przekształcane i likwidowane przez radę gminy w drodze stosownej uchwały⁸. Drugą grupą jednostek organizacyjnych tworzonych w gminie są jednostki posiadające osobowość prawną. Do tej kategorii jednostek należy zaliczyć: spółkę akcyjną, spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, fundacje, publiczne samodzielne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury, inne gminne osoby prawne zakładane przez gminę⁹.

Tworzenie jednostek organizacyjnych w gminie ma charakter fakultatywny z wyjątkiem sytuacji, w których ustawodawca nakłada obowiązek tworzenia określonych jednostek organizacyjnych. Przykładowo na podstawie ustawy o pomocy społecznej obowiązkowo w gminach są tworzone ośrodki pomocy społecznej, jako gminne jednostki budżetowe.

Zasadniczo jednostki organizacyjne powinny być tworzone jedynie wtedy, gdy organy gminy stawiają przed tworzoną jednostką określone zadanie do wykonania. Jednostki takie są jednostkami celowymi. Cel, który będzie realizowała dana jednostka, jest bardzo ważny, ponieważ w przypadku zrealizowania go lub niemożliwości jego osiągnięcia należy utworzoną jednostkę zlikwidować lub przeorganizować, dostosowując do lepszej realizacji zadań albo zmieniając cel¹⁰.

2. Jednostka budżetowa

Jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z ustawą o finansach publicznych zostały zaliczone do sektora finansów publicznych, tworząc jednostkę sektora finansów publicznych. W art. 10 ust. 1 ustawodawca wskazał formy jednostek stosujących zasady gospodarki finansowej. Jednostkami tymi są: jednostka

⁴ K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki, D. Dąbek, P. Dobosz, B. Jaworska-Dębska, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płażek, K. Właźlak, *Ustawa o samorządzie gminnym komentarz*, wyd. I, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 266.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

⁶ K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki i in., *Ustawa o samorządzie...*, s. 266.

⁷ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

⁸ B. Dolnicki, M. Augustyniak, R. Cybulska i in., *Ustawa o samorządzie...*, s. 174.

⁹ K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki i in., *Ustawa o samorządzie...*, s. 266–267.

¹⁰ Tamże, s. 266.

budżetowa, samorządowy zakład budżetowy, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej i państwowe fundusze celowe. W gminie mogą być stosowane tylko niektóre z wymienionych form. Należą do nich jednostka budżetowa i samorządowy zakład budżetowy¹¹.

Jednostka budżetowa to jednostka sektora finansów publicznych nieposiadająca osobowości prawnej. Pokrywa ona swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego (gminy)¹². Podstawą gospodarki finansowej tych jednostek jest plan dochodów i wydatków nazywany planem finansowym. Plan finansowy jest podstawą prowadzenia gospodarki finansowej przez wszystkie jednostki budżetowe. Poza tym jednostka budżetowa działająca w obszarze oświaty może (na warunkach określonych w art. 223 u.f.p.) prowadzić również działalność w zakresie środków gromadzonych na wyodrębnionym rachunku bankowym na podstawie planu finansowego dochodów i wydatków tego rachunku¹³.

Z zastrzeżeniem odrębnych przepisów, jednostki budżetowe tworzą, łączą, przekształcają w inną formę organizacyjną a także likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Organ stanowiący, tworząc jednostkę budżetową, nadaje jej statut, który określa w szczególności nazwę, siedzibę oraz zakres jej działań¹⁴. Statut jednostki budżetowej precyzuje charakter i istotę jej działalności a także określa jej strukturę organizacyjną¹⁵. Tworząc taką jednostkę, organ stanowiący określa również mienie przekazane jednostce w zarząd. Z kolei likwidując jednostkę budżetową, organ stanowiący precyzuje przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu danej jednostki. Przekształcenie danej jednostki w inną formę organizacyjno-prawną wymaga uprzedniego przeprowadzanie jej likwidacji¹⁶. Jednostka budżetowa nie ma osobowości prawnej i zdolności sądowej. Występując w obrocie prawnym i zaciągając zobowiązania, korzysta z osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego. Nie może również być podmiotem prawa własności. Majątek oddany jednostce budżetowej do dyspozycji (w zarząd) pozostaje mieniem odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego¹⁷.

Kierownika jednostki budżetowej powołuje organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta)¹⁸. W stosunku do pracowników zatrudnionych w jed-

¹¹ B. Dolnicki, M. Augustyniak, R. Cybulska i in., *Ustawa o samorządzie...*, s. 174.

¹² J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 79.

¹³ R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Taxpress, Warszawa 2010, s. 30–31.

¹⁴ J. Zięty, *Ustawa o gospodarce komunalnej komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 38.

¹⁵ A. Bartoszewicz, J. Ciak, M. Duda, A. Gorgol, B. Kołosowska, B. Kucia-Guściora, J. Leńczuk, A. Mierzwa, M. Münnich, J. Patyk, P. Pomorski, P. Smoleń, *Ustawa o finansach publicznych, komentarz*, red. P. Smoleń, C. H. Beck, Warszawa 2012, s. 198.

¹⁶ J.J. Zięty, *Ustawa...*, s. 38.

¹⁷ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 79–80.

¹⁸ Tamże, s. 80.

nostce budżetowej stosuje się przepisy ustawy o pracownikach samorządowych¹⁹ z wyjątkiem pracowników, których status prawny jest określany przez odrębne przepisy. Dotyczyć to może np. nauczycieli zatrudnianych w szkołach²⁰. Obowiązki kierownika jednostki organizacyjnej gminy są określone w akcie nawiązania stosunku pracy, ale mogą też być kształtowane aktami prawa miejscowego oraz innymi aktami organów gminy. Akt, który kreuje stosunek zatrudnienia kierownika jednostki organizacyjnej, nie stanowi dostatecznej podstawy do składania oświadczeń woli na zewnątrz²¹. „Kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta”²². Podejmowane czynności prawne w imieniu i ze skutkiem prawnym dla gminy muszą być oparte na pełnomocnictwie udzielonym kierownikowi jednostki. Przepis ten upoważnia do czynności podejmowanych w sferze prawa cywilnego, dotyczy tylko składania oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem komunalnym. Pełnomocnictwo wydane przez wójta zezwala kierownikowi jednostki na podejmowanie czynności zwykłego zarządu, w tym bieżącego funkcjonowania jednostki i wykonywanie zadań wynikających ze statutu²³. Takie pełnomocnictwo jest udzielane obligatoryjnie i w tym zakresie rada gminy nie może zstąpić wójta²⁴. Udzielając pełnomocnictwa kierownikowi gminnej jednostki organizacyjnej, wójt nie może naruszyć regulacji ustawowych określających wyłączną kompetencję rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, które przekraczają zakres zwykłego zarządu i dotyczą zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji oraz remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy. Rada gminy decyduje o inwestycjach jednostki organizacyjnej, które powinny być finansowane jako inwestycje gminne, w ramach przewidzianych na ten cel bezpośrednio w budżecie wydatków²⁵.

Jednostkami organizacyjnymi gminy działającymi w formie jednostki budżetowej są np. szkoły publiczne (szkoły podstawowe, gimnazja), przedszkola, zakłady komunalne, zakłady gospodarki mieszkaniowej, ośrodki pomocy społecznej, domy pomocy społecznej, domy dziecka, gminne ośrodki sportu i rekreacji, zarządy transportu zbiorowego oraz straże gminne²⁶.

Gminne ośrodki pomocy społecznej działające w formie jednostki budżetowej, jako jednostki organizacyjne powołane przez gminę, wykonują zadania z zakresu pomocy społecznej. Ośrodki te są tworzone przez radę gminy w dro-

¹⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458).

²⁰ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 80.

²¹ B. Dolnicki, M. Augustyniak, R. Cybulska i in., *Ustawa o samorządzie...*, s. 713.

²² Art. 47 ust.1 u.s.g.

²³ B. Dolnicki, M. Augustyniak, R. Cybulska i in., *Ustawa o samorządzie...*, s. 713.

²⁴ K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki i in., *Ustawa o samorządzie...*, s. 687.

²⁵ B. Dolnicki, M. Augustyniak, R. Cybulska i in., *Ustawa o samorządzie...*, s. 713–714.

²⁶ A. Wierzbica, *Reprezentacja samorządowych jednostek organizacyjnych*, „Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota” 2008, nr 45.

dze uchwały, a ich kierowników zatrudnia wójt. Utworzenie i utrzymanie ośrodków a także zapewnienie wynagrodzeń dla ich pracowników jest obligatoryjnym zadaniem własnym gminy. Ośrodki te analizują i oceniają zjawiska rodzące zapotrzebowanie na świadczenie pomocy społecznej oraz koordynują realizację zadań związanych z gminną strategią rozwiązywania problemów społecznych. Głównym zadaniem ośrodków jest ustalanie uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej, przyznawanie i wypłacanie zasiłków. W ośrodkach pomocy społecznej są zatrudniani pracownicy socjalni w liczbie proporcjonalnej do liczby mieszkańców gminy, jednak najmniej musi być zatrudnionych trzech pracowników. Kierownik ośrodka pomocy społecznej wydaje decyzje na podstawie upoważnienia wydanego przez wójta o przyznaniu lub odmowie udzielenia pomocy. Składa on także radzie gminy coroczne sprawozdania z działalności ośrodka oraz przedstawia potrzeby w zakresie pomocy społecznej. Sprawozdanie to jest dla rady gminy podstawą do przygotowania strategii rozwiązywania problemów społecznych i lokalnego programu pomocy społecznej. Ośrodki pomocy społecznej i ich kierownicy posiadają ustawowo przyznane uprawnienia procesowe. Kierownik danego ośrodka może wytaczać na rzecz obywateli powództwa o roszczenia alimentacyjne. Ośrodki mogą występować z wnioskiem o stwierdzenie niezdolności do pracy, o ustalenie niepełnosprawności i stopnia niepełnosprawności. Mogą również uczestniczyć na prawach strony w postępowaniach, w których orzekają powiatowe zespoły do spraw niepełnosprawności²⁷.

Ośrodki pomocy społecznej działają na podstawie aktów prawnych regulujących ich funkcjonowanie, do których zalicza się m.in.: ustawę o pomocy społecznej, ustawę o samorządzie gminnym, ustawę o finansach publicznych, ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²⁸, ustawę o świadczeniach rodzinnych²⁹, ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³⁰, ustawę o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie³¹.

Straż gminna to samorządowa umundurowana formacja, która jest powołana do ochrony porządku publicznego na terenie gminy³². Szczegółowe regulacje dotyczące powoływania i funkcjonowania straży gminnej zawiera ustawa o strażach gminnych³³. Do zadań straży gminnej należy w szczególności: ochrona spokoju

²⁷ *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego. Część 2: Zadania i kompetencje*, red. M. Stahl i B. Jaworska-Dębska, Difin, Warszawa 2011, s. 259.

²⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 114 z późn. zm.).

³⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581 z późn. zm.).

³¹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.).

³² *Encyklopedia samorządu terytorialnego...*, s. 36.

³³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 z późn. zm.).

i porządku w miejscach publicznych, kontrola ruchu drogowego, współdziałanie z odpowiednimi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomoc w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych, ochrona obiektów komunalnych i urzędzeń użyteczności publicznej itp. Tworzenie straży gminnej ma charakter fakultatywny. Kompetencje w tym zakresie należą do rady gminy. Straż gminna może być utworzona po uprzednim zaciągnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego policji, a także po poinformowaniu o tym fakcie wojewody. Jeżeli gmina nie otrzyma stosownej opinii, rada gminy może utworzyć straż po upływie 14 dni od złożenia wniosku o jej wydanie. Podobna procedura obowiązuje w sytuacji rozwiązania straży gminnej. Rada gminy, tworząc straż, może postanowić o jej umiejscowieniu w strukturze urzędu gminy. W takim przypadku szczegółowa struktura organizacyjna straży zostaje określona w regulaminie straży nadanym przez wójta. Strażą gminną kieruje komendant, który jest zatrudniany przez wójta na podstawie umowy o pracę. Działalność straży jest nadzorowana przez wójta oraz wojewodę przy pomocy komendanta wojewódzkiego policji działającego w jego imieniu. Wykonując swoje zadania straż gminna współpracuje z policją. Współpraca ta polega m.in. na stałej wymianie informacji o występujących zagrożeniach w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia na danym terenie, wspólnym prowadzeniu działań porządkowych w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń czy imprez masowych, organizowaniu wspólnych szkoleń oraz ćwiczeń³⁴.

Jednostka budżetowa to najstarsza forma organizacyjno-prawna realizacji gospodarki budżetowej. Stała się ona nieodzownym elementem strategii gospodarowania pieniędzem publicznym w kontekście wykonywania zadań publicznych. Jest to jednostka stanowiąca nie tylko klasyczną, podstawową formę organizacyjną w gospodarce budżetowej, ale wręcz w najlepszym stopniu odpowiada zadaniom sektora finansów publicznych. Bez względu na uwarunkowania ustrojowo-gospodarcze, tego typu jednostki organizacyjne stały się jednym z filarów gospodarki budżetowej. Były szeroko stosowane zarówno w ramach form budżetowania stosowanych zarówno w okresie gospodarki centralnie planowanej, jak i dzisiejszej dobie gospodarki wolnorynkowej³⁵.

2. Zakład budżetowy

Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce komunalnej³⁶ organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą tworzyć, likwidować, łączyć, przekształcać samorządowe zakłady budżetowe. Następuje to w drodze uchwały, która powinna określać nazwę i siedzibę jednostki organizacyjnej, podstawę prawną jej działania, przedmiot działania, źródła przychodów i przeznaczenie

³⁴ *Encyklopedia samorządu terytorialnego...*, s. 36–37.

³⁵ A. Bartoszewicz, J. Ciak, M. Duda i in., *Ustawa o finansach...*, s. 196.

³⁶ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236).

rozchodów³⁷. Uchwała o utworzeniu takiego zakładu może przewidywać prowadzenie działalności przez wyodrębnione organizacyjnie oddziały tego zakładu z określeniem ich liczby i lokalizacji³⁸. Podejmując decyzję o utworzeniu zakładu budżetowego organ stanowiący nadaje takiej jednostce również statut³⁹. Co do innych postanowień uchwały zależą one będą od tego, czy dany zakład budżetowy powstaje w wyniku przekształcenia innego przedsiębiorstwa komunalnego, czy jest to całkowicie nowa jednostka organizacyjna⁴⁰. Wszystkie te czynności muszą być wykonywane zgodnie z regulacjami ustawy o gospodarce komunalnej oraz ustawy o finansach publicznych⁴¹. Art. 7 u.g.k. ogranicza stosowanie tej formy działalności jedynie do realizacji zadań w zakresie użyteczności publicznej⁴².

Decyzja o tworzeniu, likwidacji, połączeniu czy przekształceniu samorządowego zakładu budżetowego jest wyłączną kompetencją organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W gminie decyzje te podejmuje rada gminy w drodze uchwały. Organ stanowiący nie może przekazać kompetencji w tym zakresie organowi wykonawczemu. Likwidując lub przekształcając zakład budżetowy, organ stanowiący wskazuje przeznaczenie mienia, jakie użytkował zakład. Mienie to może zostać przekazane do zakładu, który przejął zlikwidowany zakład budżetowy lub do podmiotu, który przejął działalność zakładu. Łączenie zakładu budżetowego może nastąpić poprzez przejęcie jednego zakładu przez drugi albo przez utworzenie nowego zakładu z dwóch lub więcej zakładów. Połączenie samorządowego zakładu budżetowego może nastąpić z większej liczby zakładów niż tylko dwóch i dotyczy obu przypadków łączenia. Z kolei przekształcenie zakładu budżetowego w inną formę organizacyjno-prawną, np. spółkę, jest związane z wymogiem uprzedniej likwidacji takiego zakładu.

Powołanie nowego podmiotu, który wykonywałby działalność nieistniejącego już zakładu, może nastąpić bezpośrednio po jego likwidacji lub w późniejszym terminie. Utworzenie nowej jednostki prowadzącej działalność gospodarczą, jaką wykonywał zlikwidowany zakład, może pozostawać w luźnym związku ze zlikwidowanym zakładem. Rada gminy w uchwale powołującej spółkę komunalną nie musi wskazywać, że spółka ta jest w jakimkolwiek stopniu kontynuatorem zlikwidowanego zakładu budżetowego. Zakres działalności takiej spółki może być inny niż tego zakładu, może być również węższy lub szerszy. Ze względu na odpowiedzialność za zobowiązania likwidowanego zakładu budżetowego i dochodzenia jego należności bardzo ważne znaczenie ma wskazanie w uchwale o likwidacji, czy w jego miejsce powstanie inny podmiot, czy też jest to likwidacja definitywna. W przypadku likwidacji definitywnej należności i zobowiązania

³⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 5, LEX Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 377.

³⁸ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 76.

³⁹ K. Byjoch, S. Redel, *Prawo gospodarki komunalnej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 114.

⁴⁰ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 76.

⁴¹ J.J. Zięty, *Ustawa...*, s. 73.

⁴² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, s. 377.

takiego zakładu przejmuję jednostka samorządu terytorialnego. Jeżeli w uchwale o likwidacji zakładu zostanie wskazany podmiot, który będzie kontynuował działalność po takim zakładzie, to należności i zobowiązania zakładu likwidowanego przejmuje nowo utworzona jednostka. Należności po takim zakładzie nie przejmuje inny zakład, w sytuacji gdy następuje ich połączenie przez przejście lub utworzenie nowego zakładu⁴³.

Samorządowy zakład budżetowy jest formą organizacyjno-prawną jednostek sektora finansów publicznych. Nie ma on osobowości prawnej i w obrocie prawnym działa w granicach pełnomocnictwa udzielonego przez jednostkę samorządu terytorialnego, w imieniu której podejmuje się czynności prawne⁴⁴. Majątek, którym zakład zarządza, jest własnością jednostki samorządu terytorialnego, a zakład budżetowy jest jedynie jego użytkownikiem⁴⁵. Jednostka samorządu terytorialnego ponosi odpowiedzialność za zobowiązania utworzonego zakładu budżetowego. Zakład budżetowy odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania, a koszty z tym związane pokrywa z uzyskanych przychodów⁴⁶. Mając na uwadze to, że samorządowy zakład budżetowy prowadzi co do zasady działalność mieszczącą się w zakresie użyteczności publicznej (co w większości przypadków nie pozwala na pokrycie całości kosztów jego działalności), ustawodawca umożliwił otrzymanie przez te jednostki dotacji. Dotacje – przedmiotowa, podmiotowa, celowa – nie mogą przekroczyć łącznie 50% kosztów działalności zakładu budżetowego. Jeżeli nastąpi przekroczenie tej wartości, to taki zakład budżetowy ulega likwidacji lub przekształceniu.

Podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy. Obejmuje on przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem j.s.t. Koszty zakładu budżetowego dotyczą wszelkich wydatków związanych z procesem działalności bieżącej i inwestycyjnej. Do kosztów tych zalicza się: wydatki osobowe (płace), wydatki rzeczowe, obciążenia o charakterze publicznoprawnym (składki na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, podatki, opłaty), należności z tytułu umów, odsetki, kary. W trakcie roku budżetowego plan finansowy może ulegać zmianom zgodnie z postanowieniami art. 15 u.f.p., czyli w przypadkach realizowania wyższych od planowanych przychodów i kosztów, pod warunkiem że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu j.s.t. oraz zwiększenia dotacji z budżetu j.s.t. Dokonywane mogą być również szersze zmiany, ale w pierwszej kolejności dokonane muszą być zmiany w budżecie j.s.t.⁴⁷

⁴³ W. Gonet, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów*, wyd. 1, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 43–46.

⁴⁴ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 75.

⁴⁵ W. Gonet, *Ustawa...*, s. 44.

⁴⁶ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 75.

⁴⁷ J.J. Zięty, *Ustawa...*, s. 74–75.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (w gminie wójt, burmistrz, prezydent miasta) zatrudnia i zwalnia kierownika zakładu budżetowego. Zarządzając powierzonym mieniem, kierownik zakładu budżetowego działa jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta. Jeżeli kierownik zakładu podejmuje czynności przekraczające zakres pełnomocnictwa, to potrzebna jest odrębna zgoda organu wykonawczego. Kierownik zakładu budżetowego może zatem reprezentować i występować w imieniu zakładu tylko w granicach udzielonego pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo to jest pełnomocnictwem ogólnym uprawniającym do czynności zwykłego zarządu oraz dotyczącym bieżącego funkcjonowania jednostki i wykonywania zadań statutowych⁴⁸.

W ustawie o gospodarce komunalnej ustawodawca nie określił, czym może zajmować się samorządowy zakład budżetowy. Art. 7 u.g.k. wskazuje, że jego działalność ma mieć cechę użyteczności publicznej.

Obszar działalności zakładu budżetowego został unormowany w ustawie o finansach publicznych w art. 14.⁴⁹ Przepis ten określa, że samorządowy zakład budżetowy może wykonywać zadania własne jednostek samorządu terytorialnego w zakresie:

- 1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi;
- 2) dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 4) lokalnego transportu zbiorowego;
- 5) targowisk i hal targowych;
- 6) zieleni gminnej i zadrzewień;
- 7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 8) utrzymania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania;
- 9) cmentarzy⁵⁰.

Wskazany powyżej katalog zadań ma charakter zamknięty, chyba że przepisy innej ustawy dopuszczają możliwość jego rozszerzenia. Działalność ta niekoniecznie musi być dotowana z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w celu zapewnienia środków na jej realizację. W szczególnym stopniu dotyczy to realizacji zadań z zakresu zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczysz-

⁴⁸ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 77.

⁴⁹ W. Gonet, *Ustawa...*, s. 49.

⁵⁰ Art. 14 u.f.p.

czania ścieków komunalnych itd. Bez odpowiednich dotacji zakład budżetowy miałby problemy z prawidłowym funkcjonowaniem⁵¹.

„Realizując w szczególności zadania w sferze użyteczności publicznej, tj. zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 u.g.k.), jednostka samorządu terytorialnego nie powinna dążyć do maksymalizacji zysku”⁵². Bardzo ważny dla wspólnoty samorządowej jest aspekt świadczenia usług na najwyższym poziomie za możliwie najniższą cenę⁵³. Samorządowe zakłady budżetowe realizujące zadania użyteczności publicznej powinny być prowadzone jako samowystarczalne jednostki gospodarcze. Jednak nie powinny być nakierowane na zysk oraz nie wolno ich traktować jako źródła dochodu dla gminy⁵⁴.

Samorządowy zakład budżetowy, pomimo wielu ograniczeń, dysponuje dość dużą samodzielnością gospodarczą i finansową, konieczną do prowadzenia działalności gospodarczej. Poprzez tę formę organizacyjno-prawną gmina realizuje zadania publiczne z zakresu powszechnego świadczenia usług. Forma ta jest stosowana wtedy, gdy istnieje szansa na pełną lub przynajmniej częściową odpłatność za świadczone usługi. Działalność w takiej formie jest uzasadniona wszędzie tam, gdzie przychody z prowadzonej działalności w znacznym stopniu pokrywają jej koszty, lecz nie mogą być maksymalizowane ze względów społecznych, zaś pełne pokrycie kosztów wymaga wsparcia w postaci dotacji budżetowej. Realizacja zadań w formie zakładu budżetowego powinna być rozważana do zastosowania zawsze tam, gdzie nie ma uzasadnienia do zastosowania innych form. W obszarze zadań gospodarczych jednostek samorządu terytorialnego takich sytuacji jest dużo i przykładowo mogą one dotyczyć lokalnego transportu zbiorowego, administracji budynków mieszkalnych, ogrodów botanicznych czy zoologicznych. Forma samorządowego zakładu budżetowego nie może mieć zastosowania do realizacji zadań spoza sfery użyteczności publicznej⁵⁵.

Ponadto zakład budżetowy pozostaje w zasięgu bezpośredniej kontroli finansowej i nadzoru organu, który dany zakład powołał. Właśnie z tych powodów wiele gmin decyduje się na wybór tej właśnie formy organizacyjno-prawnej, za pośrednictwem której realizuje zadania własne dotyczące użyteczności publicznej⁵⁶.

⁵¹ W. Gonet, *Ustawa...*, s. 50.

⁵² A. Bartoszewicz, J. Ciak, M. Duda i in., *Ustawa o finansach...*, s. 210.

⁵³ Tamże, s. 210.

⁵⁴ Z. Dziembowski, M. Sadowy, *Przedsiębiorstwo komunalne w warunkach samorządności terytorialnej*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1992, s. 54.

⁵⁵ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 79.

⁵⁶ C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin (nowe zasady, formy i tryb przekształceń organizacyjno-prawnych przedsiębiorstw komunalnych)*, Poradnik dla praktyki, Wydawnictwo „ERA”, Białystok 1992, s. 59.

Prowadzona działalności w formach organizacyjno-prawnych przewidzianych w ustawie o finansach publicznych jest o tyle korzystna, że gwarantuje wpływ organów jednostek samorządu terytorialnego na realizację ich zadań, nie powodując przy tym obciążeń podatkowych, a w związku z dyscypliną budżetową chroni przed niegospodarnością⁵⁷. Rada gminy może przyjmować wytyczne dla komunalnych jednostek organizacyjnych, w tym również uchwały zalecające określony sposób gospodarowania mieniem komunalnym⁵⁸. Działalność prowadzona w tych formach jest dogodna w sytuacjach nierentownych lub niskorentownych usług. Formy te nie są jednak proefektywnościowe. Pozornie obniżone koszty związane z nienaliczeniem amortyzacji mogą skutkować trudnościami z odtworzeniem zużytego majątku i ostatecznie załamaniem ciągłości świadczenia usług, szczególnie że przy dużej kapitochłonności w sferze usług użyteczności publicznej możliwości ich finansowania z budżetu jednostek samorządu terytorialnego mogą być ograniczone⁵⁹.

3. Spółki jako forma działalności gospodarczej gminy

„Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego” (art. 2 u.g.k.). W tym przepisie zostały wymienione formy, w jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić gospodarkę komunalną. Artykuł ten ma charakter normy ogólnej i należy go interpretować razem z innymi przepisami, szczególnie z art. 9 i 10. Wskazane w tym miejscu formy nie tworzą katalogu zamkniętego, a jedynie przedstawiają przykładowe rozwiązania⁶⁰.

Regulacje art. 9 i 10 u.g.k. precyzują określone w art. 2 formy prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 9 ust. 1 określa formy, w jakich może być prowadzona gospodarka komunalna w sferze użyteczności publicznej⁶¹. Na podstawie tych przepisów jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do tego rodzaju spółek⁶². Mogą również tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne, o których stanowi ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym⁶³.

Ustawodawca w art. 9 wymienia formy spółek kapitałowych, które mogą być stosowane w działalności gospodarczej samorządu, natomiast przepisy art. 2 i 10

⁵⁷ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 82.

⁵⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 1991 r., Gd 23/91, CBOSA, dostępne pod adresem orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁵⁹ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 82.

⁶⁰ J.J. Zięty, *Ustawa...*, s. 35–36.

⁶¹ W. Gonet, *Ustawa...*, s. 53.

⁶² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, s. 378.

⁶³ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 696).

posługują się szerszym pojęciem spółek prawa handlowego, obejmując tym samym spółki osobowe prawa handlowego – spółki jawne, spółki komandytowe. W stosunku do gmin art. 9 należy interpretować razem z postanowieniami art. 2 i 10 ustawy o gospodarce komunalnej. Przepisy te dopuszczają ewentualność tworzenia przez gminę poza sferą użyteczności publicznej spółek prawa handlowego zarówno kapitałowych, jak i osobowych, jeżeli zostaną spełnione przesłanki określone w ustawie. Ustawodawca wprowadził ograniczenia jedynie w sferze użyteczności publicznej i w tym przypadku gminie przysługuje prawo tworzenia i przystępowania do spółek prawa handlowego o charakterze kapitałowym (spółki z o.o. i spółki akcyjnej)⁶⁴.

Cechami charakterystycznymi spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej są obligatoryjne, wskazane w ustawie o gospodarce komunalnej, cel i przedmiot działalności. Cel takich spółek został określony w ustawie, jako bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności (art.1 ust.2 u.g.k.). Z kolei przedmiotem działalności tych spółek jest świadczenie usług powszechnie dostępnych⁶⁵.

Analogicznie do samorządowych zakładów budżetowych działalność w sferze użyteczności publicznej z wykorzystaniem kapitałowych spółek prawa handlowego może dotyczyć: gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi, dróg, ulic, mostów, placów i organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, lokalnego transportu zbiorowego itd. Zakres działalności komunalnych spółek kapitałowych w sferze użyteczności publicznej jest zakresem zamkniętym, a wyliczenie zawarte w art. 14 ustawy o finansach publicznych jest wyczerpujące⁶⁶.

W sferze działalności publicznej gmina może tworzyć i przystępować do spółek kapitałowych. Podstawą prawną do ich tworzenia i funkcjonowania są przepisy kodeksu spółek handlowych⁶⁷ oraz przepisy ustawy o gospodarce komunalnej, które stanowią *lex specialis* w stosunku do regulacji kodeksowych⁶⁸.

Spółki kapitałowe, będąc osobami prawnymi, działają przez swoje organy. Uwzględniając funkcje, jakie te organy wykonują, można wyróżnić: zarząd, który pełni funkcje wykonawcze, radę nadzorczą i komisję rewizyjną, pełnią one funkcje nadzorcze, a także zgromadzenie wspólników (walne zgromadzenie), które pełni funkcje uchwałodawcze. Struktura organów w spółkach kapitałowych jest rozbudowana. Istotą tych spółek jest strukturalne rozdzielanie kapitału od bieżącego zarządzania. Podział kompetencji ma zapobiec władcemu wpływowi wspólników na bieżące zarządzanie. Wobec powyższego jednostka samorządu terytorialnego, będąc wspólnikiem spółki kapitałowej, nawet większością

⁶⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, s. 378.

⁶⁵ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 69.

⁶⁶ W. Gonet, *Ustawa...*, s. 53-54.

⁶⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U.z 2013 r., poz. 1030 z późn. zm.).

⁶⁸ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 66.

wym, nie wpływu na bieżące zarządzanie taką spółką i na zaciągane przez spółkę zobowiązania. Ustawodawca w ustawie o gospodarce komunalnej przewidział szereg uregulowań szczególnych w stosunku do kodeksu spółek handlowych w zakresie funkcjonowania organów spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego⁶⁹.

Zgodnie z art. 12 ust. 4 u.g.k. w jednoosobowej spółce gminy funkcję zgromadzenia wspólników pełnią organy wykonawcze, czyli wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zatem odpowiednio do regulacji kodeksu spółek handlowych (art. 228 i 393) wójt (burmistrz, prezydent miasta), występując w takim charakterze, dysponuje prawem do zbycia i wydzierżawienia przedsiębiorstwa, ustanowienia na nim prawa użytkownictwa czy też prawem do nabycia i zbycia nieruchomości. Również uchwałą wspólników następuje zmiana umowy spółki, przekształcenie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w spółkę akcyjną czy rozwiązanie spółki. W związku z tym powstaje pytanie, jakie są relacje między tak zakreślonymi uprawnieniami wójta a wyłącznym zakresem kompetencji organów stanowiących owych jednostek. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 18 przewiduje, że to właśnie rada gminy podejmuje uchwały dotyczące likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw a także rozwiązania spółek. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa też zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawienia lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata. Stąd też można przyjąć następujące zasady odnoszące się do ustalenia zakresu uprawnień wójta (pełniącego rolę zgromadzenia wspólników) w jednoosobowej spółce gminy:

- 1) o ile pewne rozstrzygnięcia pozostają w zakresie wyłącznej właściwości organu stanowiącego samorządu, to uprawnienia wójta wynikające z kodeksu spółek handlowych podlegają wyłączeniu;
- 2) uprawnienia wójta są ograniczone ze względu na prawo rady gminy do określania „zasad” gospodarowania majątkiem samorządu, stanowiących dla niego swoiste „wytyczne”;
- 3) w pozostałym zakresie wójt może samodzielnie wykonywać uprawnienia zgromadzenia wspólników, uwzględniając cele i zasady gospodarowania majątkiem komunalnym⁷⁰.

Regulacje art. 12 ust. 4 u.g.k. nie stanowią przepisu szczególnego wobec ustaw samorządowych, ponieważ nie prowadzą do ograniczenia uprawnień organów stanowiących samorządu w zakresie spraw majątkowych. Omawiany przepis wskazuje jedynie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organ właściwy do wypełniania funkcji zgromadzenia wspólników w spółce jednoosobowej. Natomiast podstawy rozstrzygnięć podejmowanych przez wójta wynikają z uchwał organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Art. 13 u.g.k. wskazuje, że spółka z udziałem gminy jest zobowiązana do określenia w regulaminie

⁶⁹ Tamże, s. 70.

⁷⁰ B. Dolnicki, M. Augustyniak, R. Cybulska i in., *Ustawa o samorządzie...*, s. 187–188.

zasad korzystania z usług publicznych, które spółka świadczy, a także obowiązków spółki wobec odbiorców usług. Taki regulamin oraz jego zmiany obowiązują na terenie jednostki samorządu terytorialnego po wcześniejszym zatwierdzeniu przez organy wykonawcze tych jednostek⁷¹.

Kodeks spółek handlowych przewiduje dwa rodzaje zawiązania spółki. Pierwszy z nich dotyczy sytuacji, w której wspólnicy zawierają umowę spółki (akt założycielski) lub podpisują statut. Druga możliwość jest związana z powstaniem spółki poprzez przekształcenie, połączenie lub podział spółek. Ponadto oprócz podstawowych sposobów ustawa o gospodarce komunalnej przewiduje dwie szczególne formy tworzenia spółek. Pierwsza dotyczy przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych w jednoosobowe spółki gminy z mocy samego prawa na podstawie art. 14 u.g.k. Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorstwa komunalne uległy przekształceniu w jednoosobowe spółki gminy, jeżeli do 30 czerwca 1997 r. rada gminy nie postanowiła o wyborze prawnej formy lub o ich prywatyzacji. Przekształcenie to polegało na zmianie reżimu prawnego wykonywania działalności przez przedsiębiorstwo komunalne ze sfery publicznoprawnej na prywatnoprawną. Wynikiem tego nie było utworzenie spółki w rozumieniu przepisów kodeksu spółek handlowych, a zmiana ustroju komunalnej osoby prawnej⁷². Spółka, która powstała w wyniku takiego przekształcenia, wstępowała z mocy prawa we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego przedsiębiorstwa komunalnego⁷³. Odmienne kształtowała się sytuacja dotycząca stosunku pracy dyrektora przedsiębiorstwa i pracowników zatrudnionych na podstawie powołania, bowiem wygasły one z mocy prawa z dniem wykreślenia przedsiębiorstwa z rejestru. Aby mogło nastąpić przekształcenie przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę z mocy art. 14, organ wykonawczy gminy musiał zdecydować o rodzaju spółki, ustalić jej akt założycielski lub statut i złożyć wniosek o wpis do rejestru handlowego. Jeżeli wymóg ten nie został spełniony, należało uznać, że przedsiębiorstwo komunalne zostało ostatecznie zlikwidowane, a jego majątek należy do mienia komunalnego⁷⁴.

Druga z przewidzianych w ustawie o gospodarce komunalnej form tworzenia spółek polega na przekształceniu samorządowego zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego. W tym wypadku przekształcenie należy rozumieć również jako likwidację zakładu budżetowego i wniesienie mienia pozostałego po jego likwidacji do spółki. Obecnie przepisy ustawy o gospodarce komunalnej zawierają dwie podstawy prawne do likwidacji zakładów budżetowych. Pierwsza to regulacja art. 6 ust. 1, w którym ustawodawca zezwala organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego powoływać, likwidować lub przekształcać samorządowe zakłady budżetowe. Jednocześnie w tym zakresie ustawa o finan-

⁷¹ Tamże, s. 188.

⁷² Tamże, s. 67–68.

⁷³ J.J. Zięty, *Ustawa...*, s. 177.

⁷⁴ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 68–69.

sach publicznych stanowi, że likwidując taki zakład, organ stanowiący określa przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu zakładu. Drugą podstawą prawną jest art. 22 ustawy o gospodarce komunalnej, który uprawnia organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały o likwidacji zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej przez wniesienie na pokrycie kapitału mienia zakładu budżetowego pozostałego po likwidacji⁷⁵.

Ustawodawca w art. 9 ust. 2 umożliwia tworzenie przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli oraz związki jednostek spółek komandytowych i komandytowo-akcyjnych do realizacji przedsięwzięć w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednostka samorządu terytorialnego na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym w spółce komandytowej i komandytowo-akcyjnej może być odpowiednio komandytariuszem lub akcjonariuszem⁷⁶. W przypadku tych spółek ustawodawca wyraźnie wskazuje, że podmiot publiczny nie może być komplementariuszem⁷⁷. W spółkach tych powołanych do realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jednostka samorządu terytorialnego pełni rolę współnika pasywnego. Będąc komandytariuszem lub akcjonariuszem w spółce komandytowej jednostka ta odpowiada za zobowiązania do wysokości sumy komandytowej, natomiast w spółce komandytowo-akcyjnej nie odpowiada za zobowiązania spółki. Jednostka samorządu terytorialnego w partnerstwie publiczno-prywatnym ma za zadanie dostarczyć kapitał do spółki i nie prowadzi ona spraw spółki. Może jedynie reprezentować spółkę jako pełnomocnik, co w przypadku jednostki będącej osobą prawną jest realizowane poprzez wskazanie przez zarząd województwa, zarząd powiatu lub wójta osoby do reprezentowania danej jednostki samorządu terytorialnego a zarazem i spółki⁷⁸.

Przedmiot działalności spółek powołanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego – tak kapitałowych jak i komandytowych i komandytowo-akcyjnych – musi być zgodny z zadaniami, jakie mogą być realizowane przez samorząd terytorialny w ramach gospodarki komunalnej. Spółki te muszą realizować zadania o charakterze użyteczności publicznej lub komercyjnej, jeżeli spełnione będą przesłanki określone w art. 10 u.g.k.⁷⁹

„Dopuszczając działalność gospodarczą gmin poza sferą użyteczności publicznej, ustawodawca sformułował przesłanki tworzenia i przystępowania do takich spółek”⁸⁰. Pierwsza z przesłanek wiąże się z występowaniem niezaspokojonych potrzeb wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, występującym

⁷⁵ Tamże, s. 69.

⁷⁶ W. Gonet, *Ustawa...*, s. 54–55.

⁷⁷ M. Kania, P. Marquardt, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. TNOiK „Dom Organizatora”*, Toruń 2010, s. 106.

⁷⁸ W. Gonet, *Ustawa...*, s. 54–55.

⁷⁹ Tamże, s. 63.

⁸⁰ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 65.

w gminie bezrobociem w znacznym stopniu wpływającym ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z innych przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia. Tworząc lub przystępując do spółki, gmina powinna najpierw dokonać oceny istniejących potrzeb wspólnoty spoza sfery użyteczności publicznej i na rynku lokalnym oraz poziomu ich zaspokojenia. Gmina powinna również dokonać analizy występującego na jej obszarze bezrobocia oraz podjętych działań w tym zakresie. Ustawa o gospodarce komunalnej stwarza gminie dogodne warunki tworzenia miejsc pracy w spółkach zakładanych przez gminę lub z jej udziałem. Należy podkreślić, że działalność gospodarcza gminy nie może wykraczać poza regułę pomocniczości w dziedzinach, w których spowodowałyby to kolizje interesów gminy i jej mieszkańców.

Następna przesłanka ma związek z regułą racjonalnego gospodarowania składnikami mienia komunalnego. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo rozporządzenie nim w inny sposób mogłoby spowodować dla gminy poważną stratę majątkową.

Kolejna ustawowa przesłanka dopuszczająca tworzenie przez gminę spółek poza sferą użyteczności publicznej zezwala gminom na posiadanie przez nie akcji lub udziałów w spółkach już istniejących i zajmujących się działalnością bankową, ubezpieczeniową, doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego lub dowolną działalnością ważną dla rozwoju gminy. W spółkach bankowych i ubezpieczeniowych ustawodawca dopuszcza jedynie możliwość tworzenia spółki akcyjnej, mając na uwadze konieczność zagwarantowania odpowiedniego kapitału i ochronę wierzycieli⁸¹.

4. Komunalne jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną

Na podstawie ustaw szczególnych działań mogą „komunalne zakłady użyteczności publicznej” wyposażone w osobowość prawną.

Zadania gminy w sferze kultury są wykonywane przede wszystkim na podstawie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁸², ustawy o muzeach⁸³, a także ustawy o bibliotekach⁸⁴. Ustawy te w większości przypadków nie nakładają obowiązku tworzenia konkretnego rodzaju jednostki kultury. Gmina więc może prowadzić jednostki organizacyjne działalności kulturalnej, takie jak orkiestry, muzea czy domy kultury. Do obowiązków gminy należy or-

⁸¹ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 65–66.

⁸² Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 z późn. zm.).

⁸³ Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2012 r., poz. 987 z późn. zm.).

⁸⁴ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r., poz. 642 z późn. zm.).

ganizacja i prowadzenie co najmniej jednej gminnej biblioteki publicznej wraz z odpowiednią liczbą filii i oddziałów oraz punktów bibliotecznych.

Jednostki samorządu terytorialnego, w tym również gmina, organizują działalność kulturalną poprzez tworzenie samorządowych instytucji kultury. Dla tych instytucji prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Niektóre z instytucji kultury, szczególnie biblioteki i ośrodki kultury, funkcjonują jako odrębne, gminne osoby prawne⁸⁵.

„Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym”⁸⁶. Samorządowymi instytucjami kultury są m.in. teatry, opery, filharmonie, orkiestry, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki. Instytucje te z urzędu podlegają wpisowi do rejestru instytucji kultury, który jest prowadzony przez organizatora, czyli jednostkę samorządu terytorialnego⁸⁷. Zgodnie z ustawą „instytucje kultury otrzymują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru”⁸⁸. Samorządowe instytucje kultury mogą otrzymywać dotacje na zadania objęte mecenatem państwa, w tym także dotacje na wydatki inwestycyjne z budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego⁸⁹.

Utworzenie samorządowej instytucji kultury wymaga podjęcia przez radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa uchwały o utworzeniu instytucji kultury i nadaniu jej statutu. Uchwała taka określa nazwę instytucji kultury, jej rodzaj, siedzibę a także przedmiot działania.

Jednostka samorządu terytorialnego, jako organizator, zapewnia środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej, a także do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Instytucją kultury zarządza dyrektor powołany przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Likwidacja samorządowej instytucji kultury może nastąpić w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Następuje to w drodze uchwały rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa. Wcześniej jednak, na 6 miesięcy przed podjęciem uchwały likwidacyjnej, organizator jest zobligowany podać do publicznej wiadomości informację o zamiarze i przyczynach likwidacji. Jeżeli likwidacja następuje z powodu braku środków finansowych, celem informacji powinno być m.in. stworzenie możliwości podjęcia odpowiednich działań do zgromadzenia środków, które umożliwiłyby dalsze funkcjonowanie takiej instytucji. Uchwała o likwidacji stanowi podstawę do wykreślenia z rejestru instytucji kultury, prowadzonego przez organizatora. Wszystkie zobowiązania i wierzytelności likwidowanej instytucji przejmuje organizator, który jest także zobowiązany do

⁸⁵ K. Bandarzewski, R. Budzisz, P. Chmielnicki i in., *Ustawa o samorządzie...*, s. 206–207.

⁸⁶ Art. 9 ust. 2 u.o.p.d.k.

⁸⁷ *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, s. 140.

⁸⁸ Art. 14 u.o.p.d.k.

⁸⁹ *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, s. 140.

zabezpieczenia mienia po jej likwidacji. Organizator może w wyjątkowych przypadkach przekazać odpłatnie lub nieodpłatnie składniki mienia zlikwidowanej instytucji kultury osobie prawnej lub fizycznej w celu prowadzenia działalności kulturalnej⁹⁰. Może to nastąpić na zasadach określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej⁹¹, chyba że taką możliwość wyłącza umowa zawarta przez organizatorów, którzy prowadzą wspólną instytucję kultury.

Do komunalnych jednostek organizacyjnych gminy posiadających osobowość prawną można zaliczyć także samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej⁹². Do 2011 r. gminy wykonywały swoje obowiązki organów tworzących, prowadzących i nadzorujących publiczne zakłady opieki zdrowotnej na podstawie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej⁹³. Uchyliła ją ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁹⁴.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy podmiotami leczniczymi są samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Do niedawna była to główna forma organizacyjno-prawna prowadzenia działalności z zakresu ochrony zdrowia. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej na podstawie przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej nabywały osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Należy przyjąć, że funkcjonujące obecnie samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej są osobami prawnymi, ponieważ żaden przepis nie pozbawił ich osobowości prawnej. Ustawodawca zezwala bowiem na kontynuację bytu prawnego tych zakładów w dotychczasowej formie⁹⁵.

Przepisy ustawy o działalności leczniczej przewidują, że „jednostka samorządu terytorialnego może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w formie: 1) spółki kapitałowej, 2) jednostki budżetowej”⁹⁶. Przepis ten uprawnia jednostki samorządu terytorialnego do tworzenia podmiotów leczniczych jedynie w tych dwóch wymienionych formach.

Podmiotami uprawnionymi do prowadzenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej są Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz uczelnie medyczne. Podmioty te mogą jedynie prowadzić, a nie tworzyć samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej⁹⁷.

Przepisy szczególne mogą określać inne niż wskazane w ustawie o gospodarce komunalnej zasady prowadzenia komunalnej działalności gospodarczej w poszczególnych dziedzinach, albo mogą wskazywać, że ograniczenia wynikające

⁹⁰ Tamże.

⁹¹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095).

⁹² J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem...*, s. 83.

⁹³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.).

⁹⁴ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 618 z późn. zm.).

⁹⁵ F. Grzegorzcyk, T. Rytlewski, U. Walasek-Walczak, T. Głąb, M. Dulińska, M. Potoczny *Ustawa o działalności leczniczej, komentarz*, wyd. I, red. F. Grzegorzcyk, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 41–42.

⁹⁶ Art. 6 ust. 2 pkt 1-2 u.d.l.

⁹⁷ F. Grzegorzcyk, T. Rytlewski, U. Walasek-Walczak i in., *Ustawa o działalności...*, s. 62–63.

z tej ustawy nie znajdują zastosowania w danej sferze. Oznacza to dalsze problemy związane z klasyfikowaniem powstałych jednostek organizacyjnych.

Autor niniejszego opracowania stawia sobie za cel wskazanie konieczności zdefiniowania w aktach normatywnych w sposób jednoznaczny pojęć „gminna jednostka organizacyjna” i „jednostka organizacyjna gminy”.

Bogdan Dolnicki

MUNICIPAL ORGANIZATIONAL UNITS AND THE ORGANIZATIONAL UNITS OF A MUNICIPALITY

The Act on municipal self-government provides in art. 9 p. 1 that a municipality can establish organizational units in order to perform its tasks. This provision does not specify what type of organizational units it refers to. Art. 24a p. 2 of this act provides: “The councilor cannot act as a manager of a municipal organizational unit or his deputy.” At the same time, art. 24b p. 1 provides that a person elected as a councilor cannot perform work under an employment agreement in the office of the municipality in which he obtained a mandate, as well as exercise the function of a manager or his deputy in an organizational unit of the municipality. This terminological heterogeneity raises many problems in practice.

Similar problem concerns municipal economy. It especially refers to the determination of the principles and forms of the economy of local self-government units, which perform their own tasks in order to meet the collective needs of the local community. Specific regulations may determine other principles of municipal economic activities in specific areas than those specified by the act, or may indicate that the restrictions provided by the act do not apply in a given area. This means further problems with classifying the organizational units.