

*Paweł Michalski*

# Rozdział I. Tworzenie przez samorzady terytorialne jednostek organizacyjnych

Rozważania poświęcone funkcjonowaniu spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego należy rozpocząć od wyjaśnienia ogólnych zasad dotyczących możliwości powoływania przez samorzady odrębnych jednostek organizacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem typów spółek, w których może zafunkcjonować samorząd terytorialny.

## 1. Prawne podstawy tworzenia jednostek organizacyjnych przez samorzady

Jednostki samorządu terytorialnego stanowią część władzy publicznej, czego konsekwencją jest m.in. wynikający z art. 7 Konstytucji RP obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny m.in. w postanowieniu z 19.7.2004 r. (Tw 12/04, Legalis), wyjaśniając, że jednostki samorządu terytorialnego należą do organów władzy publicznej i w pełni odnosi się do nich zasada legalizmu, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, a zakres ich działania wyznaczają przepisy konstytucji i ustaw.

Powyższą zasadę należy odnieść również do tworzenia przez samorzady jednostek organizacyjnych. Także w tym przypadku niezbędna jest określona podstawa prawna pozwalająca na powołanie przez samorząd konkretnego podmiotu. Takich rozwiązań należy poszukiwać w ustawach samorządowych.

W przypadku samorządu gminnego kluczowe znaczenie ma art. 9 SamGminU. Przewiduje on, że **w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne**, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

Jest to bardzo ważny przepis, chociaż to nie on rozstrzyga o tym, jakie rodzaje jednostek organizacyjnych mogą być powoływane przez samorząd gminny, gdyż to regulują przepisy konkretnych ustaw. Znaczenie art. 9 ust. 1 SamGminU polega na nakreśleniu w bardzo konkretny sposób uzasadnienia dla powoływania przez gminę jednostki organizacyjnej. **Jest nim tylko i wyłącznie wykonywanie przez taki podmiot zadań ciężących na gminie.**

W tym kontekście art. 9 ust. 1 SamGminU niejako podsumowuje dwa poprzedzające go przepisy, tj. art. 7 i 8 SamGminU. Oba artykuły dotyczą właśnie zadań realizowanych przez gminy. Pierwszy wymienia te najważniejsze, stanowiące istotę samorządu, a mianowicie zadania własne, takie jak np. ład przestrzenny, zaopatrzenie w wodę, lokalny transport zbiorowy, gminne budownictwo mieszkaniowe, targowiska itd. Następnie art. 8 opisuje możliwość zlecenia gminie zadań z zakresu administracji rządowej albo z zakresu właściwości innych szczebli samorządu terytorialnego.

Umieszczenie treści zawartej w art. 9 SamGminU po wspomnianych przepisach dotyczących zadań w sposób jednoznaczny dowodzi, że formułując warunek, iż gmina może tworzyć jednostki organizacyjne w celu wykonywania zadań, ustawodawca na myśli miał zadania ujęte w art. 7 i 8 SamGminU. Tym samym gmina nie powinna tworzyć podmiotu w żadnym innym celu niż tylko i wyłącznie na potrzeby realizacji jej zadań własnych albo zadań zleconych przez administrację rządową lub inne samorządy.

Realizacja tego założenia w praktyce, zwłaszcza przepisów ustrojowych, pozostawia jednak wiele do życzenia, o czym wielokrotnie będzie jeszcze mowa w niniejszej książce.

W przepisach ustawowych, w szczególności SamGminU, spotyka się kilka określeń dla podmiotów tworzonych przez gminy. Wymienia się jednostki organizacyjne gminy, gminne jednostki organizacyjne oraz gminne osoby prawne.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuje się, że:

- 1) jednostki organizacyjne gminy obejmują wszystkie typy jednostek, które mogą być tworzone przez gminę i pozostają z nią powiązane,
- 2) gminne jednostki organizacyjne utożsamiane będą z jednostkami tworzonymi przez gminy, które mają wyłącznie odrębność organizacyjną, nie mając odrębności prawnej, przez co w obrocie prawnym korzystają co do zasady z osobowości prawnej gminy,
- 3) gminne osoby prawne to przede wszystkim sama gmina, na co wyraźnie wskazuje art. 9 ust. 2 SamGminU, zgodnie z którym „gmina oraz inna gminna osoba prawna może...”, oraz pozostałe podmioty mające odrębną od gminy, samodzielną osobowość prawną, pozostające w określonym związku z gminą, w tym spółki kapitałowe<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>A. Szewc, O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego, RPEiS 2005, Nr 3, s. 110–111.

Zaprezentowany podział nie jest jedynym możliwym, czego powodem jest brak precyzji ustawodawcy, któremu zdarza się używać powyższych terminów w bardzo różnym kontekście i znaczeniu. Z tego powodu można spotkać się także z innymi stanowiskami<sup>2</sup>.

Na brak tożsamości przywołanych powyżej nazw zwrócił uwagę Sąd Najwyższy.

#### Orzecznictwo

Skarga kasacyjna nie odróżnia należycie „jednostki organizacyjnej gminy”, „gminnej osoby prawnej” oraz „gminnej jednostki organizacyjnej”. Są to pojęcia SamGminU, których znaczenie nie jest tożsame. Najszerzym znaczeniowo jest to, które wynika z przepisu art. 9 ust. 1 SamGminU, zgodnie z którym gmina w celu wykonania swoich zadań może tworzyć jednostki organizacyjne. Na gruncie SamGminU obejmuje ono: gminne osoby prawne (art. 9 ust. 2, art. 98a ust. 1); gminne jednostki organizacyjne (art. 18 ust. 1 pkt 9 lit. h, art. 18a ust. 1, art. 24a ust. 1, art. 30 ust. 2 pkt 5, art. 33 ust. 1) oraz jednostki organizacyjne gminy (art. 9 ust. 2, art. 24f ust. 2 i 4, art. 24h ust. 1, 3 i 5, art. 24j ust. 1, art. 24k ust. 1 i 3, art. 24m ust. 1, art. 47 ust. 1, art. 98a ust. 1).

Inny zakres ma pojęcie „gminnej jednostki organizacyjnej”, a inny „gminnej osoby prawnej”. Gminna osoba prawna jest pojęciem węższym niż jednostka organizacyjna (art. 9 ust. 1 i ust. 2 SamGminU) i również nie ma ustawowej definicji. Także i tu chodzi o prawne rozumienie tego terminu. Punktem wyjścia jest również przepis art. 24h ust. 1 SamGminU, co dla sprawy ma dwojakie znaczenie. Po pierwsze, użyte w nim pojęcie gminnej osoby prawnej nie może być rozumiane inaczej, niż to samo pojęcie w podstawowym dla przedmiotu sprawy art. 9 ust. 2 SamGminU. (...) Po wtóre, skoro w podanej systematyce jednostek organizacyjnych gminy wynikającej z ustawy (art. 9 i d.) odróżnia się gminną jednostkę organizacyjną od gminnej osoby prawnej, to jest to podział rozłączny (wyr. SN z 28.2.2006 r., II PK 189/05, Legalis).

W orzecznictwie sądowym można również spotkać poglądy odmienne.

#### Orzecznictwo

Jak zasadnie przyjęto w zaskarżonym wyroku oraz wywodzono w skardze kasacyjnej, powołana SamGminU nie definiuje pojęcia gminnej jednostki organizacyjnej. Z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h SamGminU, 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 zakresu pojęcia gminnej jednostki organizacyjnej przesądzające znaczenie ma utworzenie przez gminę na podstawie uchwały rady gminy oraz powiązanie organizacyjne z gminą (wyr. NSA z 15.7.2009 r., II OSK 664/09, Legalis).

Przedstawione rozbieżności dowodzą, że w interesującym nas przedmiocie pojęciowym, zgodnie ze słowami Andrzeja Szewca<sup>3</sup>, „panuje w naszym ustawodawstwie chaos terminologiczny. Brakuje legalnych definicji tych nazw, a w ich legislacyjnym użyciu obserwuje się dużą chwiejność. Prowadzi to do niepewności w wykładni i stosowaniu przepisów do-

<sup>2</sup> B. Dolnicki, Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXXIV, rok 2015, s. 67–87.

<sup>3</sup> A. Szewc, O pojęciu..., s. 110.

tyczących tych jednostek. Konieczne zatem jest normatywne uporządkowanie tego stanu rzeczy”.

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszej książki najbardziej interesująca jest kategoria gminnych osób prawnych, gdyż to do niej zaliczać będziemy spółki, w których gmina może uczestniczyć z racji posiadania odrębnej od gminy podmiotowości prawnej.

Warto pamiętać o kilku istotnych przepisach SamGminU dotyczących relacji pomiędzy gminą a innymi gminnymi osobami prawnymi. W pierwszej kolejności art. 49 SamGminU deklaruje niezależność tych podmiotów w sferze zobowiązań cywilnoprawnych, podkreślając, że gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy.

Następnie zawarta w art. 43 SamGminU definicja mienia komunalnego wyjaśnia, iż stanowi je własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków **oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.**

W konsekwencji zakwalifikowanie spółki do gminnych osób prawnych wywołuje skutek w postaci traktowania mienia spółki jako mienia komunalnego. Oznacza to m.in., że na zarządzie spółki – poza obowiązkami wynikającymi z przepisów np. KSH – ciąży również wynikający z art. 50 SamGminU obowiązek zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia oraz jego ochrona.

Podstawą zaliczenia konkretnej spółki do gminnych osób prawnych jest wielkość udziału kapitałowego przypadającego gminie w kapitale zakładowym spółki, której wyrazem jest liczba udziałów lub akcji przypadających jednostce samorządu terytorialnego.

Potwierdza to orzecznictwo Sądu Najwyższego.

#### Orzecznictwo

Zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i doktrynie pierwszoplanowym kryterium zaliczenia spółki kapitałowej do samorządowej osoby prawnej jest udział kapitałowy jednostki samorządu terytorialnego. Założenie to koresponduje w pełni z funkcją przepisów o charakterze antykorupcyjnym. W tej sytuacji zasadnicze znaczenie dla ich interpretacji zawsze powinien mieć udział mienia samorządowego spółki, a nie jej przedmiot działalności (wyr. SN z 21.7.2015 r., III PK 148/14, Legalis).

---

Występują trzy grupy poglądów, zgodnie z którymi za gminną osobę prawną może być uznana spółka, w której:

- 1) jakkolwiek udział lub akcja przypada gminie,
- 2) udział gminy w kapitale zakładowym przekracza 50%<sup>4</sup>,
- 3) gmina jest jedynym udziałowcem, któremu przypadają wszystkie udziały lub akcje<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Samorząd gminny. Komentarz, Warszawa 2005, s. 100.

<sup>5</sup> T. Dybowski, Mienie komunalne, Samorząd Terytorialny 1993, Nr 1–2.

W pierwszej kolejności orzecznictwo wykluczyło z kręgu gminnych osób prawnych spółki, w których udział samorządu jest niższy niż 50%<sup>6</sup>. Następnie nie budziło wątpliwości, iż gminną osobą prawną jest spółka jednoosobowa, z udziałem gminy wynoszącym 100%<sup>7</sup>. Wobec powyższego pozostaje kwestia przyjęcia poglądu o większościowym udziale w kapitale, jako podstawie do zakwalifikowania w poczet gminnych osób prawnych.

Orzecznictwo sądowe ostatnich lat wyraźnie potwierdza, iż udział w kapitale zakładowym wynoszący ponad 50% powoduje, że mamy do czynienia ze spółką gminną (zob. wyroki NSA z 9.8.2011 r., I OSK 877/11, Legalis oraz z 30.8.2011 r., I OSK 1051/11, Legalis).

### Ważne

O spółce prawa handlowego, jako gminnej osobie prawnej w pełnym tego słowa znaczeniu, można mówić w przypadku, gdy udział samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego.

---

Odpowiednikami art. 9 SamGminU na gruncie ustaw ustrojowych dla pozostałych szczebli samorządu terytorialnego są art. 6 SamPowiatU i art. 8 SamWojU. Pierwszy z nich przewiduje, że w celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami. Drugi, niemal bliźniaczy, stanowi, że w celu wykonywania zadań województwo tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne oraz może zawierać umowy z innymi podmiotami. Oba przepisy w układzie redakcyjnym ustaw nie zostały tak dobrze zsynchronizowane z przepisami wymieniającymi zadania poszczególnych samorządów, jak to miało miejsce w SamGminU, jednak nie może być wątpliwości, iż powinny być podobnie interpretowane. Zarówno powiat, jak i województwo powinny tworzyć jednostki organizacyjne tylko i wyłącznie na potrzeby realizacji swoich zadań własnych, ewentualnie zleconych zgodnie z właściwymi przepisami.

## 2. Dopuszczalne typy spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego

Określenie rodzajów jednostek organizacyjnych, które mogą być tworzone przez samorządy, nie następuje w ustawach samorządowych, ale w konkretnych ustawach „branżowych”. W przypadku SamGminU mamy nawet do czynienia z wyraźnym odesłaniem w art. 9 ust. 3, który przewiduje, że formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa.

W stanowiącym przedmiot niniejszego opracowania zakresie, tj. funkcjonowania spółek komunalnych, taką odrębną ustawą jest GospKomU. Określa ona, zgodnie z jej art. 1 ust. 1, zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, pole-

---

<sup>6</sup> Teza wyroku NSA z 11.10.1994 r. (SA/Po 1387/94, niepubl.): Nie jest komunalną osobą prawną spółka akcyjna, w której kapitał akcyjny gminy wynosi mniej niż 50%.

<sup>7</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 16.1.2004 r. (I SA/Kr 1288/01, Legalis).

gające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. W tak określonym obszarze GospKomU w art. 9 jednoznacznie rozstrzyga, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek.

Z całego grona dostępnych i funkcjonujących spółek prawa handlowego ustawodawca zdecydował, że gmina, powiat albo województwo może być uczestnikiem tylko dwóch typów spółek handlowych, a mianowicie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjnej.

Wyjątek od tej zasady wprowadzono w art. 9 ust. 2 GospKomU, przewidując, iż możliwe jest tworzenie przez JST także spółek komandytowych i komandytowo-akcyjnych, ale wyłącznie w przypadkach wskazanych w art. 14 ust. 1 PartPublPrywU.

Regulacja zawarta w art. 14 ust. 1 PartPublPrywU dotyczy przypadków, gdy samorząd zdecyduje się na realizację zadania publicznego we współpracy z podmiotem prywatnym. Ustawodawca dopuszcza, aby w ramach takiej współpracy jednym ze sposobów jej realizacji było powołanie przez podmiot publiczny i partnera prywatnego wspólnej spółki przeznaczonej do wykonania zadania objętego umową o partnerstwo publiczno-prywatne. Taka metoda różni się od klasycznego PPP, gdzie to partner prywatny, z reguły poprzez spółkę celową, bierze na siebie realizację przedsięwzięcia. Przy spółce mieszanej publiczno-prywatnej pośrednio podmiot publiczny przyjmuje na siebie również odpowiedzialność za wykonanie przedsięwzięcia z umowy PPP.

Przy opisanej konstrukcji PartPublPrywU i GospKomU pozwalają samorządom, poza sp. z o.o. o i spółką akcyjną, tworzyć wraz z partnerem prywatnym także spółki komandytowe albo komandytowo-akcyjne. Jednocześnie w przypadku każdej spółki art. 14 ust. 2 PartPublPrywU wyraźnie zastrzega, że cel i przedmiot działalności spółki nie może wykraczać poza zakres określony umową o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Zgodnie z informacją sporządzoną przez Ministerstwo Skarbu datowaną na październik 2016 r., według stanu na koniec 2015 r. jednostki samorządu terytorialnego wykazywały udziały w 2324 spółkach z o.o. oraz posiadały akcje w 273<sup>8</sup>. Porównanie podanych liczb wskazuje, że w samorządach zdecydowanie dominują spółki z o.o., co generalnie jest spowodowane postrzeganiem tej formy spółki kapitałowej jako zdecydowanie łatwiejszej w zarządzaniu, a także mniejszym formalizmem wymaganym przy funkcjonowaniu organu reprezentującego wspólników, czyli zgromadzenia wspólników.

Charakteryzując dopuszczalne typy spółek z udziałem samorządu terytorialnego można wskazać, że sp. z o.o. i spółka akcyjna zaliczane są do spółek kapitałowych. Ich istota sprowadza się do istnienia kapitału zakładowego, w którym wspólnicy mają określoną liczbę udziałów bądź akcji decydujących o ich pozycji i wpływie na funkcjonowanie spółki. W tym względzie można mówić o prymacie kapitału nad wspólnikami, chociaż w zależ-

---

<sup>8</sup> Ministerstwo Skarbu Państwa, Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2015, Warszawa 2016, <https://bip.msp.gov.pl/bip/raporty-analizy/prywatyzacja-mienia-kom/10687,2015-r.html> (dostęp: 23.4.2018 r.).

ności od typu spółki prymat ten ma różny poziom, wyraźniej mniej widoczny w sp. z o.o. niż w spółkach akcyjnych.

Kolejną cechą charakterystyczną spółek kapitałowych jest fakt, że są to osoby prawne mające odrębną, samodzielną osobowość prawną, pozwalającą na występowanie w obrocie prawnym. Przekłada się to również na kwestie odpowiedzialności cywilnoprawnej wspólników za zobowiązania spółki. W przypadku sp. z o.o. i spółki akcyjnej wspólnicy takiej odpowiedzialności co do zasady nie ponoszą.

Spółka komandytowa i komandytowo-akcyjna są zaliczane do spółek osobowych. W przeciwieństwie do spółek kapitałowych bardziej eksponuje się w nich osobę wspólników. Te podmioty nie są odrębnymi osobami prawnymi, ale mają własną podmiotowość prawną przejawiającą się w zdolności nabywania praw i zaciągania zobowiązań. Z tego powodu są często nazywane „ułamnymi osobami prawnymi”<sup>9</sup>.

We wspomnianych spółkach występują dwa rodzaje wspólników. W spółce komandytowej są to komplementariusz i komandytariusz, a w spółce komandytowo-akcyjnej komplementariusz i akcjonariusz. Wprowadzone rozróżnienie jest wynikiem charakterystycznej cechy spółek osobowych, jednocześnie różniące je od spółek kapitałowych. Otóż wspólnicy w spółkach osobowych mogą ponosić osobistą odpowiedzialność za ich zobowiązania. W spółce komandytowej i komandytowo-akcyjnej jest to wspólnik będący komplementariuszem. Oczywiście następuje to w przypadkach określonych ustawą, gdy okaże się, że spółka nie ma wystarczającego majątku na zaspokojenie powstałych roszczeń.

Ten element spowodował, iż zasadniczo tylko spółki z o.o. i spółki akcyjne są dopuszczalnymi typami spółek prawa handlowego, w które mogą się angażować samorządy, aby uniemożliwić powstanie po ich stronie odpowiedzialności za zobowiązania podmiotu trzeciego. Jednocześnie nawet w przypadkach dopuszczenia uczestnictwa samorządu w spółce osobowej w rodzaju spółki komandytowej albo komandytowo-akcyjnej, wyraźnie zastrzeżono w art. 14 ust. 1 PartPublPrywU, iż podmiot publiczny (także jednostka samorządu terytorialnego) nie może być komplementariuszem, czyli wspólnikiem odpowiadającym za zobowiązania spółki bez ograniczeń.

### **Podstawa prawna:**

- art. 7 Konstytucji RP,
- art. 7, art. 8, art. 9, art. 43, art. 49, art. 50 SamGminU,
- art. 6 SamPowiatU,
- art. 8 SamWojU,
- art. 1 ust. 1, art. 9 GospKomU,
- art. 14 PartPublPrywU.

---

<sup>9</sup>J.A. Strzępka (red.), Kodeks spółek handlowych. Komentarz, Warszawa 2015, wyd. 7, komentarz do art. 8, dostęp: Legalis 23.4.2018 r.





*Paweł Michalski*

## **Rozdział II. Sposoby powstania spółek samorządowych oraz przystępowanie przez samorzady do istniejących spółek**

Tworzenie przez samorzady spółek prawa handlowego oraz przystępowanie do już istniejących jest procesem, w którym uczestniczy organ stanowiący i organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Każdy z nich ma określoną rolę i kompetencje.

Zakres uprawnień rady gminy (powiatu, sejmiku województwa) sygnalizuje art. 4 GospKomU, przewidując m.in., że o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, to do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego należy wybór sposobu i form prowadzenia gospodarki komunalnej. Organ wykonawczy z reguły jest inicjatorem, przygotowującym projekt odpowiedniej uchwały i uzasadnienie dla wyboru konkretnej formy organizacyjnej. Następnie, w przypadku pozytywnej decyzji organu stanowiącego, podejmuje czynności służące wykonaniu uchwały i utworzeniu wybranej jednostki organizacyjnej.

W praktyce najczęstszą sytuacją jest tworzenie przez samorząd nowej spółki od podstaw. Nadal spotykane są przekształcenia samorządowych zakładów budżetowych w spółki prawa handlowego. Rzadkością natomiast są sytuacje, w których JST przystępuje do istniejącej już spółki.

### **1. Utworzenie nowej spółki**

Poniżej zostaną przedstawione sposoby utworzenia przez samorząd spółki wraz z opisem podziału uprawnień pomiędzy organami samorządu.

## 1.1. Uchwały organu stanowiącego JST

Powołanie przez samorząd gminny spółki prawa handlowego wymaga w pierwszej kolejności podjęcia stosownej uchwały przez radę gminy (miasta). Kompetencję organu stanowiącego gminy w tym zakresie wyraża art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f SamGminU, przewidując, że **do wyłącznej kompetencji rady należy podejmowanie uchwał** w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, **dotyczących tworzenia i przystępowania do spółek** i spółdzielni oraz ich rozwiązywania i występowania z nich.

Powyższa uchwała jest niezbędnym elementem inicjującym procedurę powołania od podstaw nowej spółki. Jej treść może ograniczyć się do wskazania firmy oraz formy prawnej spółki, chociaż w praktyce rozbudowuje się ją o inne elementy, jak np. przedmiot działalności spółki.

Tak naprawdę na tym akcie rola rady gminy może się skończyć, albowiem dalsze czynności związane z utworzeniem spółki oraz powołaniem jej organów realizuje już wójt, burmistrz, prezydent miasta. Potwierdza to art. 30 SamGminU, który najpierw wyraźnie powierza wspomnianym organom wykonywanie uchwał rady, a następnie wśród kompetencji organu wykonawczego wymienia m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym, do czego bezsprzecznie należy zaliczyć czynności techniczne oraz składanie oświadczeń woli w imieniu gminy, niezbędne do utworzenia spółki prawa handlowego.

Powyższy podział kompetencji podkreśla wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego.

### Orzecznictwo

Należy wskazać, że zadania organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta) w sposób przykładowy wymienia art. 30 ust. 1 SamGminU. Zgodnie z normą kompetencyjną zawartą w art. 30 ust. 2 pkt 3 do zadań organu wykonawczego należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Wykonywanie uprawnień, jakie wynikają z posiadania przez gminę udziałów w spółkach kapitałowych należy bezspornie do sfery majątkowej. Natomiast kompetencje organu stanowiącego gminy (rady gminy) ustawodawca zawarł w art. 18 ust. 1 i 2 SamGminU. Przepis ten formułuje zasadę domniemania właściwości rady gminy, przypisując jej wszystkie sprawy należące do zakresu działania gminy, chyba że ustawy stanowią inaczej. W ust. 2 powołanego przepisu ustawodawca wymienił natomiast te kompetencje rady gminy, które stanowią najważniejsze i wyłączne uprawnienia organu uchwałodawczego. Jedną z takich kompetencji jest w myśl art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f SamGminU podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu dotyczących tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich. Niewątpliwie na mocy wskazanego przepisu gmina jest uprawniona do utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka taka stanowi instrument, za pomocą którego wykonywane są zadania tej jednostki. Biorąc pod uwagę, że w zaskarżonej uchwale rada gminy wyraziła zgodę na utworzenie spółki, określając przy tym jej nazwę, cel i przedmiot działania, prawidłowe jest stwierdzenie sądu I instancji, iż uchwała ta została podjęta w ramach przysługujących radzie kompetencji określonych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f SamGminU. Nie można jednak uznać, że na tej samej podstawie przysługiwało jej określenie innych warunków przyszłej umowy spółki.

Tymczasem w kwestionowanej przez organ nadzoru uchwale w § 3 i § 4 rada gminy S. szczegółowo określiła wysokość kapitału zakładowego powoływanej spółki, ilość i wartość nominalną udziałów, formę ich wniesienia, ilość i wartość nominalną udziałów w kapitale zakładowym spółki, które obejmie gmina S. oraz ilość i wartość nominalną udziałów, które obejmie drugi wspólnik (...) S.A.

Skoro przepisy nie przewidują upoważnienia dla rady gminy do wyrażenia indywidualnej zgody na objęcie udziałów w konkretnej spółce, to należy podzielić stanowisko organu, że brak jest podstaw prawnych do wyrażania przez organ stanowiący gminy indywidualnej zgody na takie regulacje. Wobec tego postanowienia zawarte w § 3 i § 4 uchwały należało uznać za podjęte z naruszeniem prawa (wyr. NSA z 29.11.2016 r., II OSK 1160/16, Legalis).

---

W praktyce rady gmin podejmują w procesie tworzenia spółki (a czasem już funkcjonowania) jeszcze inne uchwały, poza uchwałą powołującą, które mają charakter fakultatywny, a w niektórych przypadkach obligatoryjny.

Pierwszą z takich uchwał jest przewidziana w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g SamGminU, dotycząca określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta. Wymieniona uchwała dotyczy spraw związanych ze zbywaniem składników majątkowych, aczkolwiek w praktyce wykorzystuje się ją również do określenia zasad wnoszenia przez gminy do spółek wkładów majątkowych, czyli wyposażania w majątek. **Ma ona w tym względzie charakter fakultatywny i nie warunkuje powołania spółki albo wnoszenia do niej składników majątkowych przez gminę.** Czynności te mogą być wykonywane także wtedy, gdy brak takiej uchwały. Jednak gdy zostanie podjęta, powinna być przestrzegana przy każdym wnoszeniu wkładów. Potwierdza to m.in. orzecznictwo NSA.

### Orzecznictwo

Systematyka obu powyższych fragmentów przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 SamGminU, a w szczególności kolejność liter f oraz g, nie uzasadnia przekonania, że warunkiem tworzenia i przystąpienia do spółki jest wcześniejsze określenie zasad wnoszenia udziałów i akcji przez zarząd. W rezultacie systemowego zestawienia obu fragmentów przepisu oraz dokonania językowej wykładni reguł w nich wyrażonych należy zatem przyjąć, iż lit. f w art. 18 ust. 2 pkt 9 stanowi samodzielną podstawę kompetencyjną dla rady gminy w zakresie przystąpienia do spółki (wyr. NSA o.z. w Lublinie z 7.10.2003 r., II SA/Lu 1115/03, Legalis).

---

Charakter powyższej uchwały NSA wyjaśnił w licznych wyrokach.

### Orzecznictwo

Istota przepisu sprowadza się do interpretacji słów „określenie zasad”. W ocenie sądu sformułowanie to wskazuje na konieczność ustalenia zasad – norm postępowania, którymi winien kierować się zarząd przy wnoszeniu, cofaniu i zbywaniu udziałów i akcji. Normy tegoż postępowania powinny być obowiązujące nie tylko dla zarządu, ale również dla rady, dlatego niezbędne jest ich kategoryczne sformułowanie (wyr. z 19.5.2000 r., III SA 431/00, niepubl.).

---

### Orzecznictwo

Przepis ten mówi wyraźnie o określeniu zasad, które z istoty swej nie mogą wyczerpywać się w jednostkowym zastosowaniu, lecz muszą odnosić się do bliżej nieokreślonej liczby przypadków. Dlatego rada gminy może ustalić ogólne zasady wnoszenia do spółki aportów (dotyczące np. dopuszczalnej wartości, rodzaju dóbr, których wnoszenie jest niedopuszczalne, limitów dotyczących okresów lub liczby spółek). Zasady ustalone przez radę mogą dotyczyć konkretnych sytuacji, ale powinny zachować charakter generalny (wyr. NSA o.z. we Wrocławiu z 17.4.2002 r., II SA/Wr 2716/00, Legalis).

---

Reasumując, uchwała powinna określać pewne zasady działania poprzez normy generalne i abstrakcyjne, opisujące zachowania powtarzalne, które będą miały zastosowanie w każdym przypadku wnoszenia wkładów do spółki przez gminę. Jednocześnie wspomniane zasady nie mogą prowadzić do uszczuplenia kompetencji organu wykonawczego albo przejmowania ich przez radę.

#### Orzecznictwo

---

Przepis zawiera kompetencję dla rady gminy do określenia zasad podejmowania działań przez zarząd gminy w zakresie obrotu akcjami i udziałami należącymi do majątku gminnego. Nie zawiera natomiast upoważnienia do uregulowania w sposób odmienny niż w ustawie zakresu podziału kompetencji pomiędzy radę i zarząd gminy. Oznacza to, że rada gminy, wykonując przyznaną jej przepisem ustawy kompetencję i uchwalając zasady postępowania zarządu, nie ma prawa przyznać sobie innego rodzaju kompetencji, o ile przepis ustawowy tego nie przewiduje. Ponieważ ustawa nie przewidziała możliwości uczestniczenia rady w podejmowaniu przez zarząd decyzji w sprawach wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji, rada miejska nie miała prawa wprowadzić do uchwalonych przez siebie zasad obowiązku uzyskania jej zgody w tych sprawach w przypadkach, w których wartość wkładów pieniężnych lub niepieniężnych miałaby przekroczyć kwotę 0,5% planowanych dochodów miasta w danym roku. Uchwalone przez radę miejską zasady sprowadzają się bowiem wyłącznie do przyznania sobie samej prawa do opiniowania postępowania Zarządu w zakresie realizowania przez niego przyznanych mu ustawą kompetencji w zakresie gospodarowania częścią mienia gminnego. Nie mamy tu zatem do czynienia z ustaleniem reguł postępowania zarządu miasta, lecz z przejęciem przez radę części uprawnień zarządu (wyr. WSA we Wrocławiu z 2.7.2004 r., III SA/Wr 96/04, Legalis).

---

#### Orzecznictwo

---

Za dopuszczalne przyjmuje się zastrzeżenie w przedmiotowej uchwale wydawania przez radę opini odnośnie do wnoszenia określonych wkładów.

Przedstawiony charakter uchwały, zawierającej normy generalne i abstrakcyjne, spowodował, iż orzecznictwo sądów administracyjnych uznaje uchwałę określającą zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji za akt prawa miejscowego podlegający procedurze promulgacyjnej określonej AktyNormU (wyr. NSA z 6.9.2002 r., II SA/Wr 797/02, Legalis).

---

Jednocześnie bardzo wyraźnie podkreśla się, iż omawiany przepis nie upoważnił rady gminy do udzielania każdorazowo zgody na objęcie udziałów przez organ wykonawczy, nawet gdyby zasad nie ustalono<sup>1</sup>. To charakter, rodzaj składników majątkowych wnoszonych do spółki będą decydować o ewentualnej potrzebie podjęcia uchwały przez radę gminy.

W przypadku wkładów pieniężnych oraz wkładów niepieniężnych w postaci ruchomości wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako posiadający kompetencje do gospodarowania mieniem komunalnym może samodzielnie wносить wymienione składniki, bez obowiązku uzyskiwania zgody rady na takie czynności<sup>2</sup>. Jedynie w przypadku wkładu pieniężnego wymagane będzie zapewnienie odpowiednich zapisów w uchwale budżetowej, ale do-

---

<sup>1</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 13.12.2007 r., III SA/Wr 457/07, Legalis.

<sup>2</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 7.10.2016 r., Nr NPII.4131.1.490.2016, bip.katowice.uw.gov.pl/download/2573.html (dostęp 6.05.2018 r.).

tyczy to samego wykonania budżetu, a nie wniesienia wkładu, na co zgody rady nie potrzeba.

W praktyce można jednak spotkać się z uchwałami rad gmin wyrażającymi zgodę na wniesienie ww. wkładów<sup>3</sup>. Często powołuje się w nich błędnie jako podstawę prawną omawiany art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g SamGminU. Zdarza się również odwoływanie do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h SamGminU, który do wyłącznej właściwości rady gminy zastrzega sprawy tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz **wyposażania ich w majątek**. W mojej ocenie nie dotyczy on jednak spółek prawa handlowego.

Należy wskazać, że takie uchwały prawnie są zbędne, a powoływane podstawy nieuzasadnione, jednakże często ich podejmowanie jest wynikiem dążenia organu wykonawczego do podzielenia się odpowiedzialnością za decyzję o wniesieniu majątku do spółki.

Wyjątkiem od reguły, iż to organ wykonawczy decyduje o wnoszeniu do spółki wkładów jest aport w postaci prawa własności nieruchomości. W tym przypadku art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a wyraźnie zastrzega, iż zbywanie nieruchomości, do czasu ustalenia przez radę zasad gospodarowania nieruchomościami, może dokonywać się wyłącznie za uprzednią zgodą rady gminy. W konsekwencji przed wniesieniem nieruchomości do spółki musi być indywidualna zgoda rady na taką czynności, chyba że została podjęta uchwała rady z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a o zasadach gospodarowania nieruchomościami, która np. wnoszenie nieruchomości aportem do spółki zwalnia z obowiązku uzyskania odrębnej zgody ze strony organu stanowiącego gminy.

Na niwie samorządu powiatowego oraz wojewódzkiego spotykamy rozwiązania podobne do omówionych powyżej.

W przypadku powiatów art. 12 pkt 8 lit. g SamPowiatU przewiduje wyłączną właściwość rady powiatu w sprawach dotyczących tworzenia i przystępowania do spółek, ich rozwiązywania i występowania z nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów oraz obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji.

Wyłączną kompetencję sejmiku województwa w powyższych sprawach statuuje art. 18 pkt 19 lit. e SamWojU, stanowiąc o podejmowaniu uchwał w sprawach majątkowych województwa dotyczących tworzenia spółek prawa handlowego lub spółdzielni i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji.

## 1.2. Obowiązki organu wykonawczego

Po podjęciu przez organ stanowiący niezbędnych uchwał dalsze czynności związane z utworzeniem spółki realizuje organ wykonawczy. W jego kompetencji w szczególności leży ukształtowanie treści umowy spółki (aktu założycielskiego), złożenie oświadczenia

---

<sup>3</sup> Por. uchwała Nr XL/396/2014 Rady Miejskiej w Sztumie z 4.4.2014 r. w sprawie wniesienia przez Gminę Sztum aportem sieci wodociągowej w Nowej Wsi z gminnego zasobu do zasobu Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Sztumie wpisanego do KRS pod numerem 0000127884, na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki, [bip.sztum.pl/1559.html?file=5534](http://bip.sztum.pl/1559.html?file=5534) (dostęp 4.5.2018 r.).

woli w imieniu gminy o zawiązaniu spółki, złożenie oświadczeń o wniesieniu wkładów oraz wybór członków organów, a dokładnie członków rady nadzorczej. W tych sprawach wójt, burmistrz, prezydent miasta oraz zarząd powiatu albo województwa są niezależni od rady/sejmiku i podejmują decyzje samodzielnie.

Dalsze czynności nie różnią się od tych podejmowanych przy zakładaniu spółek przez podmioty prywatne. Wymagane jest zgłoszenie spółki do krajowego rejestru sądowego, czego z reguły dokonuje zarząd wybrany przez radę nadzorczą. Po uzyskaniu wpisu do rejestru spółka rozpoczyna pełnoprawną działalność.

## 2. Przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego w spółkę

Utworzenie spółki poprzez przekształcenie zakładu budżetowego nadal stanowi popularną wśród samorządów formę powoływania spółek. Według informacji nieistniejącego już Ministerstwa Skarbu Państwa w latach 2013–2015 przeprowadzono około 50 takich transformacji<sup>4</sup>.

### 2.1. Informacje wstępne

Źródłem prawnym utworzenia spółki poprzez przekształcenie zakładu budżetowego są art. 22 i 23 GospKomU. Pierwszy z nich stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, zdecydować o likwidacji samorządowego zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki akcyjnej albo spółki z o.o. przez wniesienie na pokrycie kapitału spółki wkładu w postaci mienia samorządowego zakładu budżetowego pozostałego po jego likwidacji. Mienie to może być także wniesione do zawiązanej przez JST spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 14 ust. 1 PartPublPrywU. Czynności związane z likwidacją samorządowego zakładu budżetowego wykonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Następnie art. 23 GospKomU przewiduje, że składniki mienia samorządowego zakładu budżetowego przekształconego w spółkę stają się majątkiem spółki, a prawo zarządu gruntem staje się prawem użytkowania wieczystego spółki. Spółka, która powstała w wyniku przekształcenia, wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością samorządowego zakładu budżetowego.

W początkach funkcjonowania powyższych regulacji istniały rozbieżności interpretacyjne odnośnie do wzajemnej relacji obu przepisów. Z jednej strony prezentowane były poglądy, że przepisy normują dwa rodzaje przekształceń zakładów budżetowych w spółkę prawa handlowego. Pierwszy, polegający na uprzedniej likwidacji zakładu budżetowego i powołaniu w to miejsce spółki prawa handlowego, zawarty jest w art. 22 GospKomU. Natomiast drugi model, polegający na pominięciu wymogu likwidacji i prze-

---

<sup>4</sup> Informacje o prywatyzacji i przekształceniach mienia komunalnego, dostępne na stronie: <https://bip.msp.gov.pl/bip/raporty-analizy/prywatyzacja-mienia-kom> (dostęp: 25.4.2018 r.).

kształceniu istniejącego zakładu budżetowego w spółkę wraz z sukcesją generalną pomiędzy podmiotami, reguluje art. 23 GospKomU<sup>5</sup>.

Pogląd drugi wskazywał na obowiązek łącznego rozpatrywania art. 22 i 23 GospKomU, jako będących podstawą jednej i tej samej procedury przekształceniowej, gdzie art. 22 GospKomU określa sposób przekształcenia, a art. 23 skutki tego działania.

W kilku orzeczeniach NSA rozstrzygnął powyższą różnicę poglądów na rzecz drugiego ze stanowisk.

### Orzecznictwo

Artykuł 22 i art. 23 GospKomU należy interpretować łącznie, czego wymagają dyrektywy wykładni systemowej. Przepisy te są bowiem elementami składowymi jednego aktu normatywnego – ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej. Konstytuują one jeden proces składający się z dwóch elementów – likwidacji dotychczasowego zakładu budżetowego i wniesienia aportem majątku danego zakładu (lub przynajmniej jego części) na pokrycie kapitału zakładowego utworzonej spółki prawa handlowego. Proces ten, jako całość, jest specyficzną formą przekształcenia – ma bowiem miejsce likwidacja tego podmiotu przy sukcesji pod tytułem ogólnym. Dlatego artykuł 23 GospKomU nie normuje szczególnego trybu przekształcania zakładów budżetowych w spółki (z pominięciem procedury likwidacji tych zakładów), lecz reguluje jedynie majątkowe konsekwencje tego procesu, o którym jest mowa w art. 22 GospKomU (wyroki NSA z 19.7.2012 r., II FSK 2648/10, II FSK 2651/10 i II FSK 43/11, *Legalis*).

Potwierdzeniem powyższego jest również treść art. 16 ust. 5 FinPubU, z której brzmienia wynika, że każde przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego w inną formę organizacyjno-prawną wymaga uprzednio jego likwidacji. Również w przypadku przekształcenia w spółkę prawa handlowego.

Likwidacja zakładu budżetowego ma na celu zawiązanie jednej z wymienionych rodzajów spółek, a nie definitywne zakończenie działalności komunalnej prowadzonej dotychczas przez daną jednostkę<sup>6</sup>. Dlatego pojęcie przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością na skutek likwidacji tego zakładu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i art. 23 ust. 3 GospKomU w zw. z art. 93b OrdPU **nie oznacza likwidacji przedmiotowej i podmiotowej tego podmiotu, lecz tylko zmianę formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej**<sup>7</sup>.

Z jednej strony nastąpi formalna likwidacja formy zakładu budżetowego i zakończy się jego byt prawny, ale z drugiej strony, byt ekonomiczny i funkcjonalny tego podmiotu nie ulega wygaszeniu, lecz jest kontynuowany w formie organizacyjno-prawnej nowo zawiązanej spółki.

Ten specyficzny sposób powstania spółki podsumował Sąd Najwyższy.

### Orzecznictwo

Regulacja zamieszczona w art. 22 i 23 GospKomU nie jest ani typowym przekształceniem jednego podmiotu w drugi, ani nie jest typowym przykładem sukcesji uniwersalnej. Trzeba ją zaliczyć

<sup>5</sup> C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, s. 131 i 133–134, Warszawa 2002.

<sup>6</sup> Zob. wyrok NSA z 10.3.2016 r., II FSK 47/14, *Legalis*.

<sup>7</sup> Wyrok NSA z 13.1.2011 r., II FSK 1634/09, *niepubl.*

do grupy szczególnych przypadków przekształcenia, które, choć konstrukcyjnie z różnych względów przekształceniami nie są, to mają być traktowane jako przekształcenia z woli ustawodawcy (uchw. SN – Izba Cywilna z 15.12.2017 r., III CZP 81/17, Biul. SN 2017, Nr 12, Legalis).

---

## 2.2. Czynności w procesie przekształcenia

Podstawową rolę w tej procedurze odgrywa uchwała organu stanowiącego JST, która jest niezbędnym warunkiem likwidacji zakładu budżetowego i powołania w jego miejsce spółki prawa handlowego. Poza art. 22 GospKomU, taki wymóg formułuje również art. 16 ust. 1 FinPubU, gdzie wyraźnie zastrzega się, że to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego tworzy, łączy, przekształca w inną formę organizacyjno-prawną i likwiduje samorządowy zakład budżetowy.

Przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego.

### Orzecznictwo

Uchwała, jako akt indywidualny i organizacyjny, może być uznana za akt stosowania prawa wynikający z kompetencji przyznanych jednostce samorządu terytorialnego przez normy konstytucyjne i ustawowe, w szczególności przepisy FinPubU. Nie jest ona natomiast aktem normatywnym, zawierającym normy abstrakcyjne i generalne. Nie zawiera bowiem spełniających te cechy elementów regulacyjnych, zobowiązujących, zakazujących czy pozwalających w sposób generalny i abstrakcyjny określonych zachowań. Z tych względów nie może być ona kwalifikowana jako akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 i 94 Konstytucji RP, a tym samym nie podlega obowiązkowi publikowania na zasadach określonych w AktyNormU (post. WSA w Gorzowie Wlkp. z 29.9.2011 r., II SA/Go 567/11, Legalis).

---

Po jej przyjęciu dalsze czynności likwidacyjne oraz powołujące spółkę podejmowane są przez organ wykonawczy JST. Nie oznacza to jednak, że przyjęcie uchwały jest początkiem całego procesu przekształcenia. Jest tak tylko w sensie formalnym. W praktyce przed przygotowaniem uchwały dokonuje się restrukturyzacji zakładu budżetowego albo przynajmniej przygotowuje plan takich działań restrukturyzacyjnych. Celem jest przygotowanie zakładu do dalszej działalności, wykonywanej już w formie spółki prawa handlowego.

Restrukturyzacja jest procesem wielowymiarowym i może obejmować różne obszary. Pierwzoplanowy charakter ma określenie przedmiotu działania spółki powstałej po przekształconym zakładzie. Jest to związane z odpowiedzią na pytania o to, czy spółka będzie w całości kontynuowała wszystkie działalności zakładu, czy też tylko niektóre, ewentualnie czy dojdzie do zmian w charakterze realizowanych zadań i niektóre ich składowe nie zostaną przejęte przez zakład. Konsekwencją tej decyzji jest również ustalenie zasad wykonywania przez nowo powstały podmiot zadań dotychczas pozostających w zakładzie.

### Ważne

Relacje pomiędzy gminą a spółką, będącą odrębnym podmiotem prawa, są zupełnie inne niż pomiędzy gminą a zakładem budżetowym, który jest od gminy wyodrębniony jedynie organizacyjnie,