

Spółka komunalna

- tworzenie, funkcjonowanie,
nadzór

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Gmina jako przedsiębiorca

1. Pozycja ustrojowa gminy oraz innych JST w realizacji zadań publicznych

1.1. Uwagi ogólne

Nadzór nad działalnością spółek komunalnych nie jest jednoznaczny i oczywisty, gdyż same przepisy dotyczące działalności komunalnej i sposób ich interpretacji nie są jednoznaczne. Dla przykładu nieprzesadzoną, a istotną kwestią jest możliwość działania spółki komunalnej na terenie gminy innej niż gmina-założycielka. Zatem aby móc nadzorować spółkę komunalną, trzeba najpierw zrozumieć istotę samorządu, w szczególności w jej gospodarczym ujęciu. **Nadzór nad spółkami komunalnymi jest pojęciem szerszym** i w jego realizację oprócz samego właściciela (będącego jednocześnie organem administracyjnym, a często także regulatorem rynku) mogą być zaangażowane takie podmioty jak izby obrachunkowe, NIK, UOKiK oraz coraz częściej KIO. Zatem aby zachować spójne zasady nadzoru – nie tylko właścicielskiego, ale szeroko rozumianego instytucjonalnego – należy przybliżyć ideę samorządu. Co z tego, że właściciel (tj. organy gminy, powiatu lub samorządu województwa) uznają określone działania spółki za prawidłowe, skoro zostaną one zakwestionowane np. przez NIK, o czym w kolejnych rozdziałach.

Samorząd terytorialny w Polsce tworzą **gminy, powiaty oraz samorządy województw**. Działanie każdej z tych jednostek regulują odrębne ustawy. Ustawodawca nie wprowadził wspólnej regulacji dla samorządu terytorialnego jako pojęcia zbiorczego. Wyjątek stanowi GospKomU, regulująca prowadzenie działalności komunalnej przez wszystkie wymienione powyżej jednostki¹. Konstytucja RP podkreśla jednak szczególną rolę samorządu gminnego. Artykuł 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP statuuje gminę jako zobowiązaną i jednocześnie uprawnioną (art. 166 Konstytucji RP) do realizacji wszystkich zadań służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty, a niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego². Artykuł 6 ust. 1 SamGminU rozwija normę konstytucyjną, przy-

¹ J.J. Zięty, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2012, s. 15.

² D. Cendrowicz, Pomoc społeczna jako zadanie samorządu województwa, Wrocław 2013, s. 78.

pisując gminie wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Nie pomniejszając funkcji powiatu lub samorządu województwa, należy zauważyć, że ich wpływ na sytuację mieszkańca jako odbiorcy usług komunalnych jest ograniczony i co do zasady pośredni. Pamiętać także należy, że określnik „komunalny” bywa synonimem zwrotu „gminny”. W pierwotnym brzmieniu art. 1 GospKomU przewidywał, że: „Ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej, polegającej na wykonywaniu przez gminę zadań własnych, określonych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej”. Sytuację tę zmieniła nowelizacja GospKomU z 1998 r., uwzględniająca reformę samorządową państwa³, w tym utworzenie powiatów i samorządów województw. W niniejszym opracowaniu poświęconym zadaniom gminy określenia „komunalny” i „gminny” są stosowane zamiennie. Wynika to z domniemania właściwości gminy w realizacji zadań publicznych, co oczywiście nie wyklucza spółek z udziałem powiatów i samorządu województwa.

Samorząd terytorialny ma obowiązek **wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność**. Należy jednak zauważyć, że inne podejście do zadań publicznych reprezentuje współczesna doktryna. W jej rozumieniu pomocna będzie **definicja funkcjonalna samorządu**.

Ważne

Współcześnie „samorząd terytorialny” należy pojmować przede wszystkim jako prawo i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców, zgodnie z zasadą subsydiarności⁴.

Warto zwrócić uwagę na fundamentalną różnicę pomiędzy **obowiązkiem wykonywania zadań publicznych** zawartym w art. 16 Konstytucji RP a **prawem do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi**, o którym mowa w art. 3 EKST⁵. Właśnie w pojmowaniu zadań samorządu jako „zarządzaniu sprawami publicznymi” należy upatrywać miejsca dla alternatywnych form ich wykonywania. Uzasadnia to odejście od bezpośredniej realizacji zadań przez gminy przy zachowaniu przez nie funkcji regulacyjnych, z jednoczesnym powierzeniem samych zadań przedsiębiorcom.

Aby lepiej zrozumieć rolę samorządu w realizacji zadań własnych, należy odwołać się do zasady subsydiarności⁶ jako ogólnej zasady prawa administracyjnego⁷, opisującej relacje pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy w państwie, w szczególności pomiędzy władzą lokalną a centralną. Subsydiarność (czyli pomocniczość) jako zasada została wymieniona w preambule Konstytucji RP obok zasady poszanowania wolności oraz spr-

³ Ustawa z 24.7.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668).

⁴ J. Jagoda, Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, s. 34.

⁵ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. ratyfikowana przez Polskę 26.4.1993 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

⁶ A. Krasnowolski, Subsidiarność w prawie i praktyce samorządowej, Warszawa 2012.

⁷ E.J. Nowacka, Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej, Warszawa 2010, s. 40.

wiedliwości. Oznacza ona, że zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego powinny być realizowane na odpowiednio niskim poziomie, przy zapewnieniu środków niezbędnych do realizacji celu⁸. Upowszechnienie się zasady subsydiarności wiąże się z rozwojem integracji europejskiej oraz rezygnacją z koncepcji państwa opiekuńczego. Jako norma prawna regulująca funkcjonowanie samorządu terytorialnego pomocniczość została zapisana w EKST. W art. 4 ust. 3 i 4 EKST zasada ta została zdefiniowana następująco:

- 1) generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli; powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności;
- 2) kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne; mogą być kwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem.

Zadania publiczne powinny być zatem realizowane na najniższym z możliwych szczebli władzy publicznej. Jeżeli może im podołać gmina, nie trzeba angażować innego szczebla samorządu terytorialnego. **Zadania gminy mogą mieć postać publicznych i prywatnych.** Wprawdzie ustawodawca nigdzie nie posługuje się pojęciem „zadania prywatne”, jednak nie zdefiniował także pojęcia „zadania publiczne”⁹. Gmina jest podmiotem prawa prywatnego i może prowadzić chociażby działalność promocyjną, która – jako połączona z jej wizerunkiem i nazwą – należy, przynajmniej w tej części, do sfery prawa prywatnego¹⁰. Umowy, których gmina jest stroną (np. najmu lokali usługowych w budynkach komunalnych), dotyczą także sfery prawa prywatnego. Kwestia rozdziału działalności publicznej i prywatnej gminy wykracza jednak poza zakres tematyczny książki, dlatego nie będzie rozwijana. Publiczny charakter ma niewątpliwie zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, które należy do zadań własnych samorządu. Przepisy odnoszące się do tej kwestii zawierają ich wyliczenie, ale ustawodawca nie wprowadził gradacji ważności poszczególnych zadań dla mieszkańców. Podjęte w piśmiennictwie próby **klasyfikacji zadań własnych gminy** pozwoliły na wyodrębnienie czterech ogólnych kategorii:

- 1) infrastruktura techniczna,
- 2) infrastruktura społeczna,
- 3) porządek i bezpieczeństwo publiczne,
- 4) ład przestrzenny i ekologiczny¹¹.

Ustawodawca założył równorzędny status wszystkich zadań własnych samorządu terytorialnego i nie wprowadził szczególnych zasad porządkujących, np. poprzez wskazanie form realizacji tych zadań. Wyliczenie obowiązków np. gminy ma charakter wyłącznie przykładowy¹², a formy ich realizacji mogą być różne. Zatem przepis ten należy trakto-

⁸ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, s. 64.

⁹ J. Jagoda, *Sądowa ochrona...*, s. 64.

¹⁰ A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007; J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management (Uwagi wstępne)*, (w:) E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Rzeszów 2004.

¹¹ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 12.

¹² K. Jaroszyński, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 86.

wać jako rodzaj deklaracji ustawodawcy. Jedną z jego funkcji jest przypisanie określonych spraw służących zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty tej wspólnotie, tj. danej gminie. Jeżeli zadanie ma charakter lokalny i stanowi bezpośrednią realizację potrzeb społeczności zamieszkującej obszar gminy, to powinno być zakwalifikowane jako jej zadanie własne. Pojęcie „zbiorowe potrzeby wspólnoty” należy utożsamiać z interesem publicznym powiązany z tą wspólnotą¹³.

Konsekwentnie, aby realizować zadania własne samorządu, ustawodawca wyposażył organy gminy, powiatu lub samorządu województwa w kompetencje pozwalające na systemowe zaspokajanie lokalnych potrzeb realizowanych w formule gospodarczej, bo taka w niniejszym opracowaniu jest przedmiotem analizy. **Nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi to zatem w największym skrócie rozliczenie efektu uprzedniego powierzenia zadania do realizacji.** Organy gminy (ale podobnie innych JST) z jednej strony definiują cele publiczne, wyznaczając sposób realizacji i wskazując podmiot odpowiedzialny za realizację (tj. odpowiednią spółkę komunalną lub zakład budżetowy), a z drugiej strony nadzorują sposób ich realizacji, jednocześnie rozliczając z tego organy spółki lub zakładu, którym zostały one powierzone. Przyjrzyjmy się zatem, kto w imieniu gminy cele wyznacza, kto wskazuje sposób ich realizacji, a kto nadzoruje i rozlicza osiągnięte zamierzenia.

1.2. Kompetencje organów gminy w zakresie gospodarczym

W ogólności kompetencje te zostały wskazane w treści przepisów dotyczących zakresu właściwości rady gminy i prezydenta miasta, odpowiednio w art. 18 i 30 SamGminU. Warto zaznaczyć, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) zgodnie z art. 30 ust. 3 SamGminU w realizacji zadań własnych gminy podlega wyłącznie radzie gminy. Dodatkowo art. 18 wprowadza domniemanie właściwości rady gminy we wszystkich pozostałych w zakresie działania gminy, chyba że odpowiedni przepis ustawy stanowi inaczej.

1.2.1. Rada gminy

Pierwszą kompetencją rady gminy, która związana jest z gospodarką, jest kompetencja do uchwalania **budżetu gminy** przewidziana w art. 18 ust. 2 pkt 4 SamGminU. Uchwała ta stanowi podstawę prawną realizowania dochodów i dokonywania wydatków przez gminę. Kolejnymi kompetencjami rady gminy o podobnym charakterze są kompetencje przewidziane w art. 18 ust. 2 pkt 6 i 6a SamGminU. Przepisy te przewidują możliwość uchwalania **programów gospodarczych** i przyjmowania **programów rozwoju** w gminie. Gminy znają potrzeby społeczne i ekonomiczne ludzi i muszą je uwzględniać w swoich strategiach. Przez program gospodarczy można rozumieć działania oraz ich podstawy merytoryczne, tj. założenia gospodarcze jednostek samorządowych. Wskazuje się, że program gospodarczy powinien stwarzać ramy czasowe, finansowe i organizacyjne dla realizacji określonych przedsięwzięć o istotnym znaczeniu dla gminy (np. w zakresie budowy wodociągów, budowy kanalizacji czy budowy i remontu przystanków autobusowych).

¹³E. Olejniczak-Szałowska, Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego, ST 2000, Nr 12, s. 3.

wych)¹⁴. Z kolei przyjmowanie programów rozwoju bezpośrednio odnosi się do instrumentów finansowych pochodzących z UE.

W art. 18 ust. 2 pkt 8 SamGminU przepisy przewidują kompetencję rady gminy do podejmowania uchwał w sprawach **podatków i opłat** na podstawie przepisów innych ustaw. To jedna z ważniejszych kompetencji z punktu widzenia gospodarki komunalnej. Przykładowo spółka komunalna zajmująca się utrzymaniem czystości i porządku finansowana jest z opłat za odbiór odpadów komunalnych, dlatego ta kompetencja w rozpatrywanym przez nas kontekście jest kluczowa. W tym zakresie rada gminy może **aktywnie oddziaływać na rozwój szeroko pojętej przedsiębiorczości** w granicach gminy poprzez obniżenie należności publicznych. Oczywiście takie działanie również wpłynęłoby na uszczuplenie dochodów budżetowych gminy.

Rada gminy posiada również kompetencje w zakresie podejmowania uchwał **w sprawach majątkowych, które zostały przewidziane w art. 18 ust. 2 pkt 9 SamGminU**. Przepis ten przewiduje szereg kompetencji majątkowych gminy. Uchwały te nie mają mocy obowiązującej na zewnątrz gminy, stanowią wyłącznie wytyczne czy dyrektywy adresowane do wójta. Zwrócić trzeba uwagę, że ustalony w tym przepisie katalog spraw ma charakter **wyczerpujący**. Rada gminy może uchwalić uchwały, które będą dotyczyły np. zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, emitowania obligacji, zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego oraz ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych.

Rada gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 10 SamGminU posiada również kompetencję do określenia **sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania**. Uchwała ta jest aktem wewnętrznym, tzn. nie znajduje swojego zastosowania wobec osób trzecich. Przepisy nie doprecyzowują, czy rada gminy ma określać wysokość sumy, do której wójt może jednorazowo zaciągać zobowiązanie, czy też chodzi o zobowiązania zaciągane w jakimś przedziale czasu, np. w ciągu roku budżetowego czy może nawet w okresie całej kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wybór w tym zakresie również pozostaje w gestii rady gminy.

1.2.2. Wójt, burmistrz, prezydent miasta

Artykuł 30 ust. 2 pkt 1a SamGminU przewiduje kompetencję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do opracowywania programów rozwoju w trybie określonym w przepisach PolRozwojuU. W tym zakresie wójt opracowuje właściwy program rozwoju, który następnie jest przyjmowany przez radę gminy. Programy te są opracowywane na podstawie przepisów PolRozwojuU. Kolejną kompetencją wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest gospodarowanie mieniem komunalnym na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 SamGminU. W tym zakresie wójt ma obowiązek wykonywać zadania wynikające z uchwał rady gminy oraz z innych przepisów prawa, np. na podstawie przepisów GospNierU.

¹⁴M. Augustyniak, T. Moll, (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex/el. 2021, komentarz do art. 18.

Ważne

Gospodarowanie mieniem to ogół czynności faktycznych i prawnych, które będą się składać na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem dopuszczalnych.

Gospodarowanie mieniem komunalnym jest pojęciem bardzo szerokim, które pozwala wójtowi na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych co do mienia gminy bez uzyskiwania zgody rady gminy z wyjątkiem spraw, które zostały zastrzeżone do kompetencji rady. 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 dostępnych¹⁵.

Na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 4 SamGminU wójtowi przysługuje kompetencja do **wykonywania budżetu**. Wykonywanie budżetu należy rozumieć jako gromadzenie dochodów i dokonywanie wydatków przewidzianych w budżecie. Do wykonywania budżetu odnosi się FinPubU.

Zgodnie z art. 46 SamGminU wójt składa oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem. Wójt jest upoważniony do **składania oświadczeń woli w imieniu gminy z mocy ustawy** i nie potrzebuje w tym celu umocowania od rady gminy. Wójt składa oświadczenia, działając w charakterze organu gminy jako osoby prawnej, w związku z powyższym działanie wójta jako organu osoby prawnej jest traktowane jak działanie gminy.

Z kolei art. 60 SamGminU przewiduje odpowiedzialność wójta za prawidłową **gospodarkę finansową gminy**. W tym zakresie wójtowi przysługuje prawo np. do zaciągania zobowiązań określonych w uchwale budżetowej, emitowania papierów wartościowych czy dokonywania wydatków budżetowych. Prawidłowość w tym zakresie należy rozumieć jako zgodność z odpowiednimi przepisami prawa.

Oprócz powyższego, władze gminy mogą wpływać na gospodarkę również poprzez zabieganie o inwestorów zewnętrznych, tworzenie dobrych warunków dla zakładania nowych przedsiębiorstw, pobudzanie rozwoju poprzez tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości czy agencji rozwoju regionalnego.

1.3. Kompetencje organów powiatu w zakresie gospodarczym

Zadania powiatu zostały określone w art. 4 SamPowiatU. Wśród katalogu zadań powiatu należy zwrócić uwagę na punkty dotyczące wykonywania zadań w zakresie transportu publicznego i dróg publicznych, gospodarki nieruchomościami, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Wskazane działania o charakterze ogólnym niewątpliwie mają odzwierciedlenie w zakresie gospodarczym lokalnych społeczności. W zakresie sprzyjania rozwojowi i gospodarce rynkowej powiat ma znacznie mniej instrumentów niż gmina, bowiem nie prowadzi typowej dla gmin gospodarki komunalnej,

¹⁵J. Jagoda, T. Moll, (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex/el. 2021, komentarz do art. 30.

oprócz transportu zbiorowego i dróg publicznych. Dla przedsiębiorców bardzo ważne są kompetencje samorządu powiatowego w zakresie promocji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu.

1.3.1. Rada powiatu

Przechodząc do poszczególnych organów powiatu, należy wskazać, że kompetencje, dla których właściwa jest rada powiatu, zostały uregulowane w art. 12 SamPowiatU. Wśród zadań wyszczególnionych w tym przepisie należy wyznaczyć kilka z nich, które mają znaczenie dla lokalnej gospodarki. Artykuł 12 pkt 5 SamPowiatU przewiduje kompetencję rady powiatu do uchwalania **budżetu powiatu**. Podobnie jak w przypadku gminy, uchwała ta stanowi podstawę prawną realizowania dochodów i dokonywania wydatków przez powiat. Z kolei art. 12 pkt 8 SamPowiatU przewiduje możliwość podejmowania uchwał w **sprawach majątkowych powiatu**. Wśród katalogu uchwał należy zwrócić szczególną uwagę na te dotyczące zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania oraz emitowania obligacji i określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, a także zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę.

Artykuł 12 pkt 9c SamPowiatU daje możliwość uchwalania **powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy**. Uchwały te związane są z rozszerzeniem działalności powiatów w procesach zwalczania bezrobocia. Te działania dotyczące polityki rynku pracy wykonują: starosta, powiatowa rada zatrudnienia oraz powiatowe urzędy pracy.

Ostatnim przepisem, na który należy zwrócić uwagę, jest art. 12 pkt 9ca SamPowiatU dotyczący **przyjmowania programów rozwoju** w trybie określonym w przepisach PolRozwojuU. Programy rozwoju można rozumieć jako koncepcję funkcjonowania powiatu przez dłuższy okres, np. w perspektywie kilku, kilkunastu lat. Zawierać ona powinna główne cele rozwojowe, środki prowadzące do ich realizacji, a także sposoby i reguły zachowania podmiotów zaangażowanych w jej realizację. Strategia powinna koncentrować się na podstawowych i najważniejszych problemach powiatu, warunkujących jego rozwój społeczny i gospodarczy. Programy te również są opracowywane na podstawie przepisów PolRozwojuU.

1.3.2. Zarząd powiatu

Kolejnym organem, którego kompetencje należy rozważyć, jest zarząd powiatu. Artykuł 32 SamPowiatU wskazuje katalog zadań zarządu. Co istotne, zarząd powiatu w realizacji zadań podlega jedynie radzie powiatu. Artykuł 32 ust. 2 pkt 2a SamPowiatU przewiduje zadanie w zakresie **opracowywania programów rozwoju** w trybie określonym w przepisach PolRozwojuU. Artykuł 32 ust. 2 pkt 3 i 4 SamPowiatU przewidują, że do zadań zarządu powiatu należy również **gospodarowanie mieniem powiatu** oraz **wykonywanie budżetu powiatu**. Wykonywanie tych zadań ma miejsce na podobnych zasadach opisanych powyżej w części dotyczącej gminy.

Artykuł 48 SamPowiatU przewiduje, że zarząd powiatu jest właściwy do **składania oświadczeń woli w sprawach majątkowych** w imieniu powiatu. Aby złożenie oświad-

czenia woli było skuteczne, musi zostać ono złożone przez dwóch członków zarządu lub przez jednego członka zarządu wraz z osobą do tego upoważnioną przez zarząd. Dodatkowo art. 50 SamPowiatU nakłada na zarząd obowiązek zachowania szczególnej staranności przy zarządzaniu i ochronie mienia powiatowego.

Zgodnie z art. 60 SamPowiatU zarząd odpowiada również za prawidłowe **wykonanie budżetu powiatu**. W tym zakresie zarządowi przypada wyłączne prawo do:

- 1) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę powiatu;
- 2) emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę powiatu;
- 3) dokonywania wydatków budżetowych;
- 4) zgłaszania propozycji zmian w budżecie powiatu;
- 5) dysponowania rezerwą budżetu powiatu.

1.4. Kompetencje organów województwa w zakresie gospodarczym

Wśród kompetencji województwa w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na art. 11 SamWojU. Zgodnie z treścią przepisu samorząd województwa określa **strategię rozwoju całego województwa**. Treść strategii musi zawierać postanowienia dotyczące mechanizmów pobudzania aktywności gospodarczej wewnątrz województwa oraz podnoszenia poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa. Województwo jest przede wszystkim odpowiedzialne za strategię rozwoju dla społeczności regionalnej i realizację projektów inwestycyjnych przy wsparciu budżetu centralnego i funduszy europejskich. Na podstawie art. 12 ust. 2 SamWojU samorząd województwa prowadzi również **politykę rozwoju województwa**, na którą składają się m.in. tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, kreowanie rynku pracy, wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki oraz pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej. Artykuł 13 SamWojU wprowadza możliwość **tworzenia spółek oraz spółdzielni** działających docelowo w sferze użyteczności publicznej. Tworzone spółki mogą mieć formę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej. Ten sam przepis daje również możliwość utworzenia **regionalnego funduszu rozwoju** w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej. W ogólności art. 14 SamWojU stanowi o zakresie zadań samorządu województwa. Zadania te mają charakter wojewódzki oraz są określone ustawami. Wewnątrz powołanego przepisu należy zwrócić uwagę na pkt 10 oraz 15. Pierwszy punkt dotyczy **transportu zbiorowego i dróg publicznych**. Działania te mają podobny charakter jak w przypadku gminy i powiatu, jednakże różnią się zasięgiem działań. Punkt 15 przewiduje z kolei zadanie polegające na **przeciwdziałaniu bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy**.

1.4.1. Sejmik województwa

Przepis art. 18 SamWojU stanowi o wyłącznej właściwości sejmiku województwa przedstawiając enumeratywny katalog zadań. Do zadań o **charakterze gospodarczym** należy przyporządkować:

- 1) stanowienie aktów prawa miejscowego w zakresie zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim;
- 2) uchwalanie strategii rozwoju województwa;
- 3) uchwalanie budżetu województwa;
- 4) określanie zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa;
- 5) uchwalanie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych;
- 6) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych województwa dotyczących:
 - a) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej,
 - b) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
 - c) zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 FinPubU,
 - d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd województwa oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd województwa w roku budżetowym,
 - e) tworzenia spółek prawa handlowego lub spółdzielni i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji,
 - f) tworzenia, przekształcania i likwidowania wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek.

1.4.2. Zarząd województwa

Zgodnie z art. 41 SamWojU zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, które nie są zastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. W tym zakresie sejmik może podejmować następujące zadania o charakterze gospodarczym:

- 1) gospodarowanie **mieniem województwa**, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo;
- 2) przygotowywanie projektu i wykonywanie **budżetu województwa**;
- 3) przygotowywanie projektów **strategii rozwoju** województwa i innych strategii rozwoju.

Zarząd województwa na podstawie art. 55 SamWojU wykonuje również **prawa majątkowe województwa**. Wykonywanie praw podmiotowych o charakterze majątkowym polega na korzystaniu z dóbr będących przedmiotem tych praw (np. z rzeczy), rozporządzaniu tymi dobrami (np. ich sprzedaży lub zamianie), obciążaniu ich prawami osób trzecich (np. zastawem, hipoteką, użytkowaniem), a także dochodzeniu wynikających z nich

roszczeń na drodze sądowej albo przed innymi organami (np. przed sądami polubowymi)¹⁶.

Na podstawie art. 70 SamWojU zarząd województwa dodatkowo odpowiada za prawidłowe **wykonywanie budżetu województwa**.

1.4.3. Oświadczenia woli

Odmienne niż w przypadku gminy i powiatu, oświadczenia woli w imieniu województwa składa **marszałek województwa** wybranego przez sejmik województwa **wraz z członkiem zarządu** województwa. Co istotne, w tym aspekcie **statut województwa** może stanowić inaczej.

1.5. Zadania własne o charakterze majątkowym

Ponieważ przedmiotem opracowania nie jest samorząd terytorialny w ogóle, lecz spółki z jego udziałem, a także nadzór nad nimi, **dalsze rozważania będziemy prowadzić z domniemaniem gminy jako udziałowca spółki komunalnej**, odwołując się do odpowiednich regulacji, w szczególności SamGminU. Takie zawężenie ułatwi dalszą analizę.

Zgodnie z doktryną prawa¹⁷ czynności mające wpływ na gospodarkę rynkową można podzielić na następujące grupy:

- 1) instrumenty prawne – wynikające z kompetencji władz lokalnych do tworzenia aktów prawa miejscowego, np. uchwały budżetowe czy uchwały określające zasady gospodarowania mieniem komunalnym, regulaminy świadczenia usług;
- 2) instrumenty administracyjne – decyzje administracyjne wydawane na podstawie odpowiednich norm prawa, np. decyzja o warunkach zabudowy, o lokalizacji inwestycji celu publicznego czy pozwolenia na budowę;
- 3) instrumenty finansowe – mające wpływ na koszty działalności gospodarczych, np. lokalne podatki i opłaty, ale także umożliwiające finansowanie działalności inwestycyjnej, np. instrumenty dłużne, środki pomocowe z UE;
- 4) instrumenty informacyjne – przekazywanie informacji przez władze poprzez, np. własną stronę internetową czy ofertę inwestycyjną zamieszczoną w Internecie;
- 5) instrumenty instytucjonalne – przedsięwzięcia mające na celu tworzenie tzw. otoczenia biznesu, np. poprzez tworzenie agencji rozwoju lokalnego czy parków technologicznych.

Zadania własne, które ustawodawca przypisał gminie w art. 7 ust. 1 SamGminU, polegają na **zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej**. Definicja ta składa się z dwóch elementów. Pierwszym jest „zbiorowość” potrzeb, które są powszechne i służą realizacji ogólnych interesów gminy¹⁸. Tym samym **beneficjentem działalności gminy nie może być indywidualny jej mieszkaniec – jest nim nieograniczony krąg**

¹⁶J. Jagoda, (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Lex/el. 2012, komentarz do art. 55.

¹⁷E. Markowska-Bzducha, Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości, FK 2013, Nr 9, s. 5–23.

¹⁸P. Dobosz, (w:) P. Chmielnicki (red.), Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2006, s. 107.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl