

# **SPOSOBY REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH**

**redakcja naukowa Bogdan Dolnicki**

---

---

**MONOGRAFIE**

---

# SPOSOBY REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

redakcja naukowa Bogdan Dolnicki

---

---

---

MONOGRAFIE

Publikacja dofinansowana przez Miasto Katowice

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Kancelarię Radcy Prawnego  
prof. dr hab. Bogdan Dolnicki, 43-300 Bielsko-Biała, ul. Grunwaldzka 22 B/1

*Stan prawny na 1 października 2016 r.*

Recenzent

*Dr hab. Anna Wierzbica*

Wydawca

*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący

*Joanna Maź*

Opracowanie redakcyjne

*Anna Krzesz*

Łamanie

*Wolters Kluwer*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN: 978-83-8092-770-4

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

Wykaz najważniejszych skrótów .....	13
Wstęp .....	15
<i>Agata Andruszkiewicz</i> <b>Rady seniorów jako przykład ciał kolegialnych reprezentujących środowiska osób starszych w ramach realizacji zadań własnych gmin – analiza formalna ich funkcjonowania na przykładzie aktów prawa miejscowego wybranych miast Polski .....</b>	21
<i>Monika Augustyniak</i> <b>Jednostki pomocnicze gminy jako forma realizacji zasady subsydiarności – doświadczenia polskie i francuskie .....</b>	32
<i>Joanna Barzak</i> <b>Zasada subsydiarności a praktyczne aspekty jej realizacji w administracji publicznej .....</b>	48
<i>Tomasz Bąkowski</i> <b>Realizacja zadań publicznych przez związek metropolitalny w kontekście zasady pomocniczości .....</b>	57
<i>Izabela Bentkowska-Furman</i> <b>Sposoby nabywania mienia w świetle art. 44 ustawy o samorządzie gminnym .....</b>	65
<i>Leszek Bielecki, Piotr Ruczkowski, Jerzy Stelmasiak</i> <b>Ochrona przed powodzią jako zadanie samorządu gminnego .....</b>	75
<i>Anna Bohdan</i> <b>Zadania dzielnic i ich organów na przykładzie dzielnic miasta Opole .....</b>	89

<i>Ewa Bonusiak</i> <b>Porozumienie administracyjne jako forma wykonywania zadań przez gminę .....</b>	102
<i>Anna Budnik</i> <b>Implementacja krajowych norm jakości powietrza w prawie amerykańskim ....</b>	115
<i>Stanisław Bułajewski</i> <b>Transport lotniczy jako jedno z zadań samorządu województwa z zakresu transportu zbiorowego i dróg publicznych .....</b>	126
<i>Krystyna Celarek</i> <b>Regulacje planistyczne gminy a prawo własności nieruchomości .....</b>	138
<i>Dominika Cendrowicz</i> <b>Pomocniczość jako zasada organizacji pomocy społecznej w samorządzie terytorialnym .....</b>	148
<i>Grażyna Cern</i> <b>Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych wykonywanych przez gminę – uwagi teoretyczne i praktyczne .....</b>	160
<i>Dawid Chaba</i> <b>Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy .....</b>	173
<i>Renata Cybulska</i> <b>Przekazanie i realizacja zadań gminy jednostce organizacyjnej na przykładzie zarządu dróg .....</b>	189
<i>Jarosław Czerw</i> <b>Teoretyczne i praktyczne aspekty tworzenia w gminach centrów usług wspólnych .....</b>	195
<i>Katarzyna Darowska</i> <b>Budżet partycypacyjny jako sposób wspierania i upowszechniania idei samorządowej .....</b>	205
<i>Anna Deryng-Dziuk</i> <b>Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizację pozarządową jako zadanie publiczne w świetle wybranych zasad Konstytucji RP .....</b>	215

---

<i>Dorota Fleszer</i> <b>Wybrane zagadnienia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez gminy</b> .....	231
<i>Agata Gados</i> <b>Udział organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych</b> .....	244
<i>Małgorzata Ganczar, Alicja Sytek</i> <b>Skuteczność rozwiązań prawnych w zakresie usług elektronicznej administracji publicznej</b> .....	253
<i>Max-Emanuel Geis</i> <b>Prywatyzacja zadań publicznych (partnerstwo publiczno-prywatne) w Niemczech</b> .....	264
<i>Joanna Jagoda</i> <b>Sposoby realizacji zadań w zakresie powiatowego publicznego transportu zbiorowego</b> .....	277
<i>Maria Jędrzejczak, Lucyna Staniszevska</i> <b>Realizacja zadań publicznych w modelach alternatywnych do partnerstwa publiczno-prywatnego</b> .....	290
<i>Mateusz Karciarz, Anna Kudra</i> <b>Współpraca międzysektorowa jako sposób realizacji zadań publicznych w samorządzie terytorialnym</b> .....	302
<i>Katarzyna Kłosowska-Lasek</i> <b>Lokalizacja terenowa zadań publicznych – obiektywne kryteria czy woluntaryzm</b> .....	317
<i>Jerzy Korczak</i> <b>Specyfika wykonywania zadań złożonych jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie młodzieżowych ośrodków wychowawczych</b> .....	333
<i>Dominik J. Kościuk, Justyna E. Kulikowska-Kulesza, Urszula K. Zawadzka-Pąk, Ewa Lotko</i> <b>Budżet partycypacyjny jako instrument wspierania realizacji lokalnych zadań publicznych – analiza administracyjno-finansowa miast wojewódzkich</b> .....	347

---

<i>Izabela Kuc</i> <b>Subsydiarność jako podstawa realizacji zadań publicznych w ramach partycypacji społeczeństwa w samorządzie terytorialnym .....</b>	364
<i>Justyna E. Kulikowska-Kulesza, Artur K. Modrzejewski</i> <b>Określanie wysokości cen i opłat za usługi publiczne przez organy samorządu terytorialnego .....</b>	377
<i>Katarzyna Kułak-Krzysiak</i> <b>Samorząd gminny w świetle zasady pomocniczości .....</b>	387
<i>Danuta Kurzyna-Chmiel</i> <b>Podział zadań publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny – przykłady oświatowe .....</b>	395
<i>Anna Lichosik</i> <b>Emisja obligacji jako alternatywna forma pozyskiwania kapitału przez gminę .....</b>	406
<i>Piotr Lisowski</i> <b>Nowe typy związków samorządowych w Polsce na przykładzie związków powiatowo-gminnych .....</b>	420
<i>Paulina Łazutka</i> <b>Kilka uwag na temat charakteru prawnego związku metropolitalnego .....</b>	435
<i>Małgorzata Magdziarczyk</i> <b>Gmina jako uczestnik obrotu gospodarczego w aspekcie realizacji zadań publicznych .....</b>	446
<i>Roman Marchaj</i> <b>Pojęcie użyteczności publicznej w prawie polskim .....</b>	459
<i>Alina Miruć</i> <b>Zasada pomocniczości jako podstawa realizacji zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej .....</b>	472
<i>Adrian Misiejko</i> <b>Publiczny transport zbiorowy w związku metropolitalnym .....</b>	486

*Tomasz Moll*

**Umowa o partnerstwo publiczno-privatne jako sposób realizacji zadań publicznych** ..... 494

*Andrzej Nałęcz*

**Realizacja zadań samorządu terytorialnego w zakresie telekomunikacji** ..... 508

*Przemysław Niemczuk*

**Instrumenty prawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego** ..... 519

*Edyta Nogieć-Karwot*

**Dopuszczalność prawa przystąpienia gminy będącej uczestnikiem związku międzygminnego do spółki komunalnej utworzonej przez ten związek** ..... 534

*Jerzy Parchomiuk*

**Wolność wyboru i nadużycie formy realizacji zadań publicznych** ..... 541

*Jacek Pierzchała*

**Kolizja interesu publicznego i prywatnego przedsiębiorcy na tle prywatyzacji zadania oświatowego gminy** ..... 559

*Aldona Piotrowska*

**Spółeczne zamówienia publiczne jako sposób realizacji celów polityki społecznej** ..... 568

*Katarzyna Płonka-Bielenin*

**Partnerstwo publiczno-privatne jako forma współpracy między sektorem publicznym a sektorem prywatnym w zakresie realizacji zadań publicznych** ..... 580

*Monika Sidor*

**Zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym – doświadczenia największych polskich miast** ..... 599

*Kamil Sikora, Anna Wąsowska*

**Partnerstwo publiczno-privatne – istota, charakter. 10 lat funkcjonowania w Polsce** ..... 613

*Jarosław Storczyński*

**Uwagi do ustawy o związkach metropolitalnych** ..... 640



*Dorota Sylwestrzak*

**Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda* .....** 654

*Dominika Tykwińska-Rutkowska*

**Prywatyzacja zadań własnych gminy z zakresu edukacji publicznej – studium gdańskiego „Pozytywnego” przypadku .....** 664

*Daniel Wacinkiewicz*

**Specyfika zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych w sferze zadań użyteczności publicznej .....** 683

*Hanna Walczak*

**Realizacja zadań gminy w zakresie edukacji publicznej (zagadnienia wybrane) .....** 695

*Małgorzata Wenclik, Dorota Konopka*

**Zasada subsydiarności jako podstawa budowania partnerstwa publiczno-społecznego oparta na wieloletnim kontraktowaniu usług społecznych .....** 706

*Dorota Wilkowska-Kołakowska*

**Problem kompetencji samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie oceny operatów szacunkowych przy aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste .....** 720

*Mirosław Wincenciak*

**Formy organizacyjnoprawne realizacji zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach .....** 735

*Elżbieta Wituska*

**Erozja zespoleń administracyjnych a realizacja zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Rys neuralgicznych kwestii problematycznych w ujęciu organizacyjnoprawnym .....** 747

*Lidia Zacharko*

**Innowacyjne rozwiązania w zakresie realizacji zadań publicznych gminy w Polsce i we Francji – modele kontraktowania usług społecznych .....** 768

*Magdalena Zmełty*

**Sposób realizacji zadań w zakresie ochrony praw konsumenta przez jednostki samorządu terytorialnego .....** 779

*Ewa Żołnierczyk*

**Ustalenie opłaty adiacenckiej jako wyraz realizacji art. 98a ustawy  
o gospodarce nieruchomościami ..... 788**

*Lech J. Żukowski*

**Społeczna skuteczność prawa administracyjnego a zadania własne  
samorządu terytorialnego ..... 798**

## WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

### Akty prawne

EKSL	-	Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.)
k.c.	-	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
Konstytucja RP	-	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.a.	-	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
k.p.c.	-	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
k.p.k.	-	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
u.s.g.	-	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)
u.s.p.	-	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814)
u.s.w.	-	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486)

### Czasopisma i publikatory

CBOSA	-	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz. U.	-	Dziennik Ustaw
Dz. Urz.	-	Dziennik Urzędowy
M.P.	-	Monitor Polski
NZS	-	Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	-	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

---

ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OwSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PUG	–	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

## Inne

j.s.t.	–	jednostka samorządu terytorialnego
PPP	–	partnerstwo publiczno-prywatne
SA	–	sąd apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

## WSTĘP

Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach zorganizowała w dniach 10–11 marca 2016 r. kolejną samorządową konferencję naukową pt. „Sposoby realizacji zadań publicznych”.

Obrady w trakcie konferencji zostały poświęcone przede wszystkim nowym formom udziału społeczeństwa w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego.

Konferencja miała charakter międzynarodowy. Do udziału zaproszeni zostali specjaliści z zakresu prawa komunalnego z Niemiec.

W okresie kształtowania się samorządu terytorialnego jego istoty upatrywano w zupełnej samodzielności gminy, uwolnieniu jej spod kurateli państwa policyjnego, a następnie – w czasie kształtowania się państwa prawnego – w ograniczeniu nadzoru organów państwowych nad działalnością gminy. Wówczas to zyskał uznanie pogląd o własnym i poruczonym zakresie działania gminy. Nie kwestionowano wprawdzie prawa do daleko idącej ingerencji rządu w sferę zadań poruczonych, akcentowano jednakże autonomiczny charakter sfery zadań własnych, ograniczony tylko nadzorem sprawowanym na podstawie kryterium legalności, przyjmując, że w zakresie zadań własnych gmina jest samodzielna, zaś w zakresie zadań poruczonych jest tej samodzielności pozbawiona.

Tak pojmowana autonomia gminy musiała budzić sprzeciw. Samodzielności gminy nie można bowiem upatrywać tylko w realizacji jej zadań własnych. Fakt, że gmina realizuje część zadań państwa na zasadzie poruczenia, nie oznacza, że nie jest w tym zakresie samodzielna. Dotyczy to zwłaszcza sposobu stosowania (realizacji) norm prawnych.

Podział zadań samorządowych na własne i zlecone występuje w większości ustawodawstw państw Europy Zachodniej. Ustawowe rozróżnienie własnego i zleconego zakresu działania gminy jest wyrazem spotkania się samorządnej podmiotowości jednostki samorządu terytorialnego z jednej strony i powierzonej jej w imieniu administracji państwowej działalności z drugiej. W obydwu zakresach j.s.t. realizuje zadania

określone ustawami. Ustawowo określony publiczny charakter zadań j.s.t. wskazuje na ich miejsce w sferze realizacji wewnętrznej funkcji państwa.

Jako wyraz władztwa samorządowego korporacje terytorialne otrzymały prawo do samodzielnego organizowania swoich spraw i zarządzania nimi. Istotą tych spraw jest wykonywanie zadań publicznych, z których jedne wynikają bezpośrednio ze wspólnot terenowych, inne zaś zostały powierzone przez państwo.

Do zakresu zadań własnych zalicza się te wszystkie sprawy wspólnoty terenowej, które w drodze ustawy nie zostały powierzone innym podmiotom. Zakres ten może być modyfikowany jedynie w drodze ustawy. Państwo nie ma tu prawa do ingerencji celowościowych. Regulacje samorządowe rozróżniają zwykle wewnątrz tego zakresu „dobrowolne zadania samorządowe” (np. budowa obiektów sportowych, muzeów itp.), co do których gminy mogą decydować same, czy w ogóle się za nie zabierać i jak je ewentualnie wykonywać, oraz „obowiązkowe zadania samorządowe”, co do których obowiązek wykonywania jest określony prawnie (np. plany budowlane, przygotowanie terenów budowlanych, budowa szkół itp.).

Natomiast treść zadań zleconych jest i pozostaje państwu. Ustawa przekazuje jedynie gminom ich wykonanie.

Omawiając problematykę zadań samorządowych, należy rozróżnić dwa pojęcia występujące w ustawach samorządowych: zadania i kompetencje. Terminy te często są ze sobą utożsamiane. Jednak biorąc pod uwagę racjonalność ustawodawcy, nie jest możliwa sytuacja, aby w jednej ustawie zamieszczona były dwa pojęcia o tożsamym zakresie znaczeniowym. Różnica polega na tym, iż zadanie to określony cel, który musi osiągnąć samorząd, natomiast kompetencja to zespół praw i obowiązków organu, obejmujących prawne formy działania – czyli formy realizacji zadań. Zadania samorządu terytorialnego mają charakter publiczny.

Na podstawie Konstytucji RP można wyodrębnić zadania własne i zlecone. Własnymi zadaniami są zadania publiczne służące zaspokajaniu wspólnoty samorządowej. Zadania zlecone to zadania wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oparta została również na koncepcji podziału zadań samorządu na własne i zlecone. Taka klasyfikacja zadań ma przede wszystkim podstawę prawną w art. 166 Konstytucji RP. Określając zakres działania gminy, posłużono się przy tym klauzulą generalną, polegającą na domniemaniu właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów.

Jednakże wprowadzenie w drodze ustaw z dnia 5 czerwca 1998 r. dodatkowych dwóch szczebli samorządu terytorialnego: powiatowego i wojewódzkiego, stało się swoistym „domknięciem” istniejącego dotychczas systemu samorządu. Nowe szczeble samorzą-

du nie są wyposażone w uprawnienia nadrzędne i nadzorcze ani wobec siebie, ani wobec gmin. Mają one do wykonania całkowicie odmienne zadania. O ile zadaniem gminy jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty na stosunkowo niewielkim obszarze, to zadaniem powiatu i województwa jest realizacja zadań publicznych na obszarach znacznie większych.

Konstytucja RP w art. 163 zawarła **zasadę domniemania kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego**: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Równocześnie w art. 164 utrzymano zasadę domniemania właściwości gminy we wszystkich zadaniach samorządu terytorialnego niezastreżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie analizy ustaw ustrojowych można stwierdzić, że zachowana została podstawowa zasada ochrony samodzielności i nienaruszalności zadań gminy. Gminy, nie dość że zachowały wszystkie swoje dotychczasowe kompetencje, to jeszcze uzyskały kompetencje dodatkowe w związku z możliwością tworzenia miast na prawach powiatu. Ponadto przepisy ustrojowe przewidują możliwość zawierania porozumień pomiędzy gminami i powiatami w sprawie przekazania gminom do wykonywania zadań i kompetencji należących do powiatu (art. 4 ust. 5, art. 5 ust. 2 u.s.p.).

Zasadniczo podział zadań pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego powinien być dokonywany zgodnie z zasadą pomocniczości. Oznacza to, że podejmowanie decyzji powinno odbywać się na poziomie jak najbliższym mieszkańców wspólnoty samorządowej, jeśli jest to najskuteczniejsze na tym właśnie szczeblu. Ważną rolę będzie więc odgrywał czynnik ekonomiczności, gospodarności czy też efektywności. Przy zasadzie subsydiarności istotne jest więc wspomaganie społeczności mniejszych, strukturalnie niższych.

Ponadto określenie zadań w ustawach samorządowych zostało oparte właśnie na zasadzie subsydiarności. Bowiem do określenia zadań gminnych, jako najbliższych obywatelowi, zastosowano generalną klauzulę kompetencyjną. Zadania powiatu wyliczone zostały taksatywnie. Natomiast zadania województwa sformułowane zostały jako zadania regionu.

Jednostka samorządu terytorialnego ma do wyboru dwie formy realizacji tych zadań: utworzenie jednostki organizacyjnej, której celem byłaby realizacja zadań albo zawarcie umowy z podmiotem zewnętrznym. Pierwsza możliwość kreuje jednostkę pozostającą w strukturze organizacyjnej gminy, powiatu bądź województwa. W drugim przypadku zadania jednostki samorządu terytorialnego będą wykonywane przez podmiot spoza jej struktury. Ustawodawca nie preferuje żadnej z wymienionych form, pozostawiając możliwość wyboru. Dokonując tego wyboru, jednostka samorządu terytorialnego uwzględnia różnego rodzaju czynniki: stan rynku gospodarczego, podaż usług, zainteresowanie przedsiębiorców podejmowaniem działalności gospodarczej na rzecz gminy itp.

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 samorządowej.

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 dostępnych.

Niezwykle istotne jest również zdefiniowanie występujących obok siebie pojęć: „zarządzanie”, „administracja” i „gospodarowanie” mieniem samorządowym.

We wszystkich trzech ustawach normujących ustrój samorządu terytorialnego znajdują się przepisy określające sposób zarządzania mieniem samorządowym.

Artykuł 45 ust. 1 u.s.g. stanowi: „Podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystywania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa”.

Podobną regulację zawiera ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa w art. 58, który stanowi: „Wojewódzkie osoby prawne samodzielnie decydują, w granicach ustaw, o sposobie wykonywania należących do nich praw majątkowych”.

Wynika z nich, że ograniczenia w zakresie samodzielności zarządzania mieniem samorządowym wprowadzić może jedynie ustawodawca. Przykładem tego typu ograniczeń mogą być przepisy ustaw o finansach publicznych, o gospodarce komunalnej, prawa zamówień publicznych itp.

Analogicznej regulacji nie zawiera ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, nie oznacza to jednak, że powiat nie może samodzielnie zarządzać mieniem.

Zasada samodzielności zarządzania mieniem powiatu wynika bowiem z ogólnej zasady zawartej w art. 2 tej ustawy oraz z faktu, że powiat wchodzi w stosunki cywilnoprawne, będąc podmiotem mienia powiatowego (art. 46 ust. 3).

Bez wątplenia w zakresie zarządzania mieniem samorządowym organy samorządowe korzystać będą przede wszystkim z form prawa cywilnego. W tym miejscu rodzi się jednak pytanie, jak daleko sięga zasada samodzielności zarządzania mieniem komunalnym.

Konstytucja RP z 1997 r. ustrój gospodarczy Polski określa jako społeczną gospodarkę rynkową opartą na wolności działalności i własności prywatnej (art. 20). Wolność działalności gospodarczej uznawana jest za jeden z aspektów szeroko rozumianej za-



sady wolności, której adresatem ustawa zasadnicza czyni wyłącznie człowieka (art. 31 ust. 1).

Władze publiczne, w tym samorząd terytorialny jako podmiot z mocy samej Konstytucji uczestniczący w sprawowaniu władzy (art. 16 ust. 2), powołane zostały do zapewnienia rzeczywistej możliwości korzystania przez człowieka z przysługującej mu wolności, w tym z wolności działalności gospodarczej, nie zaś do partycypacji w tej wolności. Organy samorządu terytorialnego jako podmioty publiczne mają ustawowy obowiązek działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Nie można tu zatem mówić o jakiegokolwiek swobodzie działania.

Możliwość podejmowania działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego została ograniczona wyłącznie do zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Kolejnym przejawem zasady samorządności jest przyznane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego prawo stanowienia o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.g.k.). Ograniczenia wynikać mogą jedynie z przepisów szczególnych, do których w pierwszym rzędzie zaliczyć należy art. 2 i 3 u.g.k. W ustawie tej poddano szczegółowej regulacji, choć nie wolnej od niejasności, formy samorządowego zakładu budżetowego i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjnej. Nie objęto natomiast przepisami ustawy spółdzielni. Tymczasem do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał dotyczących tworzenia i przystępowania do spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f u.s.g.). Nie przewidziano takich kompetencji dla organów samorządu wojewódzkiego.

Zasygnalizowane wyżej problemy stanowiły kanwę wystąpień i dyskusji w trakcie konferencji. Podnoszone były aspekty teoretyczne i praktyczne, krajowe i międzynarodowe.

W niniejszym zbiorze zamieszczone zostały zarówno referaty wygłoszone w trakcie konferencji, jak i artykuły przygotowane przez uczestników konferencji jako rezultat dyskusji i dalszych inspirowanych nią przemyśleń.

*Bogdan Dolnicki*

**Bogdan Dolnicki** – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny specjalizujący się w problematyce samorządowej; autor ponad stu prac naukowych z zakresu prawa administracyjnego oraz prawa samorządu terytorialnego.

Publikacja stanowi zbiór referatów zaprezentowanych podczas konferencji naukowej zorganizowanej przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach w dniach 10–11 marca 2016 r., dotyczącej nowych form udziału społeczeństwa w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego. Książka zawiera również artykuły przygotowane przez uczestników konferencji jako rezultat dyskusji i dalszych inspirowanych nią przemyśleń. W opracowaniu przedstawiono m.in.:

- zasadę subsydiarności jako podstawę realizacji zadań publicznych,
- podział zadań publicznych,
- zadania gminy, powiatu i województwa,
- formy organizacyjnoprawne realizacji zadań samorządu terytorialnego,
- kwestię zlecania zadań komunalnych,
- zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych (partnerstwo publiczno-prywatne).

Książka przeznaczona jest dla teoretyków i praktyków samorządu terytorialnego oraz administracji publicznej, a także studentów prawa, administracji, politologii i nauk pokrewnych.



9788380927704 W01P01

ISSN 1897-4392  
ISBN: 978-83-8092-770-4



9 788380 927704

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL