

Małgorzata Ofiarska

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji
malgorzata.ofiarska@usz.edu.pl

Procedura tworzenia samorządowych zakładów budżetowych – ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe

Kody JEL: H70, H72

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, samorządowy zakład budżetowy, zadania publiczne, budżet jednostki samorządu terytorialnego.

Streszczenie. Od 1 stycznia 2010 roku mogą być tworzone samorządowe zakłady budżetowe, ale znacząco ograniczono uprawnienia organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) w zakresie ich tworzenia lub przekształcania. Ograniczenia mają aspekt podmiotowy oraz przedmiotowy. Celem opracowania jest analiza i ocena ustawodawstwa, orzecznictwa sądów i regionalnych izb obrachunkowych, a także dorobku doktryny prawa samorządu terytorialnego i prawa finansów publicznych dotyczących zakresu władztwa organów stanowiących j.s.t. w sferze tworzenia, przekształcania, łączenia oraz likwidowania samorządowych zakładów budżetowych. Pozytywnie zweryfikowano hipotezę, że ustawodawca, wprowadzając podmiotowe i przedmiotowe ograniczenia w tworzeniu samorządowych zakładów budżetowych, pozostawił jednocześnie szeroki zakres swobody wyboru organom stanowiącym j.s.t. między formą gospodarki parabudżetowej (samorządowy zakład budżetowy) a formą gospodarki w pełni pozabudżetowej (spółka komunalna). W ten sposób dopuszcza realizację określonych zadań publicznych według reguł obowiązujących w sektorze finansów publicznych albo według zasad charakterystycznych dla sektora prywatnego. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną (jako metodę podstawową) oraz uzupełniająco metodę empiryczno-analityczną (w szczególności w odniesieniu do dorobku orzeczniczego sądów i regionalnych izb obrachunkowych).

Wprowadzenie

Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2010 roku przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Ustawa, 2009, dalej u.f.p.) wiąże się z istotnymi ograniczeniami w procedurze tworzenia jednej z najbardziej dotychczas rozpowszechnionych form gospodarki parabudżetowej, tzn. zakładu budżetowego. Wprowadzono bezwzględny zakaz tworzenia państwowych zakładów budżetowych, natomiast dotychczas istniejące zlikwidowano lub przekształcono w inne formy gospodarki budżetowej (państwowe jednostki budżetowe) albo pozabudżetowej (agencje wykonawcze), a nawet określoną działalność przeniesiono poza sektor finansów publicznych, przekształcając państwowe zakłady budżetowe w spółki prawa handlowego. W odniesieniu do samorządowych zakładów budżetowych znacząco ograniczono uprawnienia organów stanowiących j.s.t. w zakresie ich tworzenia lub przekształcania. Uwzględniając postanowienia art. 4 ust. 2 u.f.p., nakazujące odpowiednie stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących j.s.t. również do związków j.s.t. oraz związków metropolitalnych, ustalenia dokonane w opracowaniu powinny być odnoszone także do uprawnień zgromadzeń tych związków (tzn. ich organów stanowiących) dotyczących tworzenia zakładów budżetowych.

Celem opracowania jest analiza i ocena materiału normatywnego, orzecznictwa sądów i regionalnych izb obrachunkowych, a także dorobku doktryny prawa samorządu terytorialnego i prawa finansów publicznych dotyczących zakresu i charakterystycznych cech władztwa organów stanowiących j.s.t. (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa) w sferze tworzenia, przekształcania, łączenia oraz likwidowania samorządowych zakładów budżetowych. Poddano weryfikacji hipotezę, według której ustawodawca, wprowadzając podmiotowe i przedmiotowe ograniczenia w tej procedurze, pozostawił jednocześnie względnie szeroki zakres swobody wyboru między formą gospodarki parabudżetowej, jaką jest samorządowy zakład budżetowy, a formą gospodarki w pełni pozabudżetowej, tzn. spółką komunalną. Konsekwencją tego wyboru jest albo pozostawienie realizacji określonych zadań publicznych j.s.t. w ścisłych relacjach z budżetem j.s.t., albo ich wyprowadzenie poza sektor finansów publicznych, często jednak z zachowaniem określonych związków finansowopravných z budżetem j.s.t. (np. poprzez udzielanie dotacji budżetowych spółkom komunalnym lub stosowanie wobec nich określonych preferencji w opodatkowaniu publicznym i daninami lokalnymi).

W opracowaniu jako podstawową zastosowano metodę dogmatycznoprawną oraz uzupełniająco metodę empiryczno-analityczną (w szczególności w odniesieniu do dorobku orzeczniczego sądów i regionalnych izb obrachunkowych). Oceny i wnioski końcowe odnoszą się nie tylko do aktualnie obowiązującego stanu prawnego (wnioski *de lege lata*), lecz także do postulowanych zmian ustawodawstwa mających poprawić przejrzystość obowiązujących regulacji prawnych (wnioski *de lege ferenda*). Problem ten nie był marginalny, ponieważ w 2009 roku dotyczył ok. 2900 samorządowych zakładów budżetowych, w których zatrudniano ok. 82 000 osób (uzasadnienie projektu ustawy 2009). Na dzień 31 grudnia 2012 roku funkcjonowało tylko 796 samorządowych

zakładów budżetowych (Departament Analiz Ministerstwa Skarbu Państwa, 2013, s. 7), natomiast na dzień 31 grudnia 2015 roku było 779 samorządowych zakładów budżetowych (Departament Analiz Ministerstwa Skarbu Państwa, 2016, s. 4). Od dnia 1 stycznia 2017 roku zniesiono obowiązek prezentowania takich informacji, uchylając art. 69 ustawy z 30.08.1996 roku, na którego podstawie wójt lub burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz organ wykonawczy związku jednostek samorządu terytorialnego był obowiązany do składania ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego, w tym także wykazu jednostek organizacyjnych.

Zmniejszenie liczby samorządowych zakładów budżetowych po 1 stycznia 2010 roku związane jest przede wszystkim z ich przekształcaniem w samorządowe jednostki budżetowe lub w spółki komunalne. Ze względu na rodzaje zadań publicznych realizowanych w samorządowych zakładach budżetowych współcześnie jest to kwestia o istotnym znaczeniu społecznym, gdyż odnosi się do problemu zaspokajania elementarnych potrzeb społeczności lokalnych, często o charakterze egzystencjalnym. Pełna komercjalizacja tych potrzeb nie jest wskazana z uwagi na względnie niski poziom zamożności członków społeczności lokalnych.

1. Zadania własne j.s.t. podstawą kompetencji do tworzenia samorządowych zakładów budżetowych

Uprawnienie do tworzenia samorządowych zakładów budżetowych związane jest tylko z realizacją zadań własnych j.s.t., przy czym w art. 14 u.f.p. pojęcie „zadania własne” zastosowano w sposób ogólny, tzn. bez podziału na zadania obligatoryjne oraz fakultatywne. Umożliwiono w ten sposób tworzenie samorządowych zakładów budżetowych do realizacji zadań własnych j.s.t. zarówno o charakterze obligatoryjnym, jak i fakultatywnym. Katalogi zadań własnych j.s.t. odmiennie określono w ustrojowych ustawach samorządowych (Ustawa 1990, dalej u.s.g.; Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998, dalej u.s.p.; Ustawa o samorządzie województwa, 1998, dalej u.s.w.) oraz w art. 14 u.f.p. W ustrojowych ustawach samorządowych są to katalogi otwarte, ich wyliczenia bowiem poprzedzono zwrotem „w szczególności”. Powinny one być analizowane z uwzględnieniem ogólnych założeń ustawodawcy wyznaczających granice aktywności odpowiednio gmin, powiatów oraz województw.

Zgodnie z art. 6 u.s.g. zakres działania gminy obejmuje wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Przepis ten wprowadza domniemanie kompetencji gminy w realizacji zadań ukierunkowanych na zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Jego uzupełnieniem jest art. 7 ust. 1 u.s.g., w którym sformułowano otwarty katalog 22 kategorii zadań własnych gminy. Potrzeby wspólnoty lokalnej mogą być także zaspokajane jednocześnie na obszarze kilku gmin, np. poprzez utworzony w tym celu związek międzygminny (Bąkowski, 2012, s. 46). Odrębne ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter

obligatoryjny, od których realizacji gmina nie może się uchylić. Pozostałe zadania gminy mają charakter fakultatywny, ale nie mogą być dowolnie wykreowane przez samorząd gminny. Muszą być to zadania zobiektywizowane, tzn. mające podstawę prawną i, przy braku wyraźnie wskazanego w ustawie podmiotu władnego do ich realizacji, możliwe do realizacji przez gminę na podstawie ogólnego domniemania jej kompetencji. Nie mogą być samodzielną podstawą żadnych działań władczych organu gminy ani art. 6 ust. 1, ani art. 7 u.s.g., które wprowadzają wyłącznie normy o charakterze zadaniowym, nie zaś kompetencyjnym (Wyrok WSA w Poznaniu z 16.07.2014).

Zadania publiczne powiatu w myśl art. 4 u.s.p. mają charakter ponadgminny, uzupełniający i wyrównawczy oraz tworzą katalog obejmujący 24 kategorie zadań. Nie jest to katalog zamknięty, ponieważ inne ustawy mogą również określać zadania powiatu (np. w art. 19 ustawy z 12.03.2004 roku wymieniono zadania własne powiatu, którymi są m.in.: prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej, udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach, szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu, utworzenie i utrzymywanie powiatowego centrum pomocy rodzinie, natomiast zgodnie z art. 180 pkt 5 ustawy z 9.06.2011 roku zadaniem powiatów jest prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym). W art. 4 ust. 6 u.s.p. sformułowano istotną regułę, według której zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Odmienne niż w przypadku gminy, powiat może wykonywać tylko zadania wyraźnie określone przez ustawodawcę (Wyrok WSA w Gliwicach z 3.06.2008). W razie powstania wątpliwości w pierwszej kolejności należy badać, czy określone zadanie może być wykonywane przez gminę, tzn. czy ma charakter lokalny (Bator, 2010, s. 82).

Według art. 2 ust. 2 u.s.w. samorząd województwa wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim niezastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Wyrażono w ten sposób ogólną zasadę kompetencyjną samorządu województwa opartą na domniemaniu kompetencji województwa w sferze zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, które obejmują także zadania rządowe, ale niezastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Zadania o charakterze wojewódzkim, zgodnie z zasadą pomocniczości, nie mogą lub nie powinny być realizowane na niższych stopniach struktury administracji publicznej. Ważniejsze z tych zadań wymieniono w art. 14 ust. 1 u.s.w. i nie tworzą one katalogu zamkniętego (Wyrok WSA w Warszawie z 2.12.2009), obejmując 17 rodzajów zadań publicznych poprzedzonych zwrotem „w szczególności”. Uzupełnienie tego otwartego katalogu możliwe jest dopiero po dokonaniu szczegółowej analizy treści odrębnych ustaw wyznaczających zakres działania samorządu województwa.

Reasumując, konstytucyjne i ustawowe określenie zadań własnych j.s.t. w ustrojowych ustawach samorządowych obejmuje wszystkie zadania, bez względu na ich naturę (obligatoryjne lub fakultatywne) służące zaspokojeniu potrzeb określonej wspólnoty samorządowej, tzn. lokalnej (gminnej lub powiatowej) lub regionalnej (wojewódzkiej). „Potrzeby te nie muszą mieć charakteru zbiorowego, jednak powinny być potrzebami powszechnymi lub dominującymi, realizującymi wspólne interesy tej społeczności,

stając się tym samym potrzebami o charakterze publicznym” (Stec, 2017, s. 41–42). Sformułowana w ten sposób uniwersalna koncepcja zadań własnych j.s.t. nie stanowi jednak wystarczającej podstawy do tworzenia samorządowych zakładów budżetowych.

Zakres uprawnień organu stanowiącego j.s.t. do tworzenia samorządowych zakładów budżetowych wyznacza inny katalog zadań publicznych j.s.t., tzn. nie ten, który można zbudować na podstawie przepisów ustrojowych ustaw samorządowych, lecz ten sformułowany w art. 14 u.f.p., mający charakter zamknięty, a więc wykluczający stosowanie jakichkolwiek domniemań przesuwających granice przedmiotowe zadań publicznych realizowanych przez gminy lub województwa (wyżej wskazano, że domniemanie kompetencji do realizacji zadań nie odnosi się do powiatów). Katalog ten obejmuje zadania własne j.s.t., których realizacja (z wykorzystaniem formy zakładu budżetowego) powinna zmierzać do zaspokojenia elementarnych potrzeb określonej społeczności (lokalnej lub regionalnej). Katalog zadań własnych j.s.t. dotyczy następujących obszarów działalności: gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi; dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; lokalnego transportu zbiorowego; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych; utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania; cmentarzy.

2. Zakres zadań własnych j.s.t. przyjęty w art. 14 u.f.p. a możliwość tworzenia samorządowych zakładów budżetowych

Szczególną cechą katalogu zadań własnych j.s.t. sformułowanego w art. 14 u.f.p. jest nie tylko jego otwarty charakter, lecz także ogólnikowe określenie niektórych zadań. Może to być przyczyną różnych wątpliwości interpretacyjnych. Powyższa uwaga dotyczy np. zadań własnych w zakresie „gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi”. W szczególności można postawić pytanie, czy mogą to być wszelkie sprawy zawierające się w przedmiotowym obszarze zadania. W jednym z rozstrzygnięć nadzorczych przyjęto, że w tych ramach nie mieści się zarządzanie wspólnotami mieszkaniowymi przez gminny zakład budżetowy nawet wtedy, gdy w danej wspólnocie mieszkaniowej gmina jest właścicielem części lokali. Nie ma również znaczenia, jak duży jest udział własności gminnej w całej wspólnocie mieszkaniowej (Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 22.01.2014). Przedmiotem działalności samorządowego zakładu budżetowego nie może być prowadzenie administracji zleconej, w tym kompleksowa obsługa wspólnot mieszkaniowych, ponieważ nie wchodzi ona w zakres

działalności o charakterze użyteczności publicznej. Świadczenie usług zarządzania lub administrowania nieruchomościami zleconych przez inne podmioty (właściciele nieruchomości lub wspólnoty mieszkaniowe) nie ma charakteru użyteczności publicznej oraz nie stanowi bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zaspokaja jedynie potrzeby właścicieli innych nieruchomości lub właścicieli lokali tworzących daną wspólnotę mieszkaniową, którzy zlecieli wykonywanie komercyjnej usługi. Taka działalność nie służy wykonywaniu zadań własnych gminy. Nie należy do zakresu tych zadań obsługa cudzych nieruchomości, w tym świadczenie usług zarządzania czy administrowania na rzecz odrębnych podmiotów, którymi są wspólnoty mieszkaniowe i to niezależnie od tego, czy gmina jest jednym z członków wspólnoty mieszkaniowej (Wyrok WSA w Gliwicach z 13.11.2017).

Katalog zadań własnych j.s.t. wymienionych w art. 14 u.f.p., które mogą być realizowane z wykorzystaniem formy organizacyjno-prawnej samorządowego zakładu budżetowego, jest węższy od poszczególnych zakresów zadań własnych gmin, powiatów lub województw wyznaczonych w ustrojowych ustawach samorządowych. W odniesieniu do gmin oraz powiatów nie mogą być tworzone gminne lub powiatowe zakłady budżetowe w celu wykonywania zadań np. z zakresu telekomunikacji, edukacji publicznej, kultury lub ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Nie mogą być również tworzone powiatowe zakłady budżetowe w celu realizacji zadań z zakresu np. promocji i ochrony zdrowia, geodezji, kartografii i katastru lub rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego. Podobnie szerszy jest katalog zadań własnych województwa od dopuszczalnego zakresu przedmiotowego dopuszczającego tworzenie wojewódzkich zakładów budżetowych, np. nie można tworzyć takich zakładów w celu wykonywania zadań dotyczących modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego lub bezpieczeństwa publicznego.

Wyznaczenie przedmiotowych granic tworzenia samorządowych zakładów budżetowych wymaga również analizy przepisów ustawy o gospodarce komunalnej (Ustawa 1996), dalej u.g.k. Istotny jest przede wszystkim art. 7 u.g.k. stanowiący, że działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego. Możliwość dodatkowego świadczenia usług komercyjnych posiada jedynie spółka prawa handlowego. Samo stwierdzenie, że określona usługa ma charakter użyteczności publicznej, stanowi warunek *sine qua non* do tego, aby taka usługa mogła być wykonywana przez samorządowy zakład budżetowy, ale nie jest to warunek jedyny. Należy również uwzględnić ograniczenia wynikające z art. 14 u.f.p. (Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 18.05.2011), będące efektem wyznaczonego przez ustawodawcę przedmiotowego zakresu zadań własnych j.s.t., które mogą być realizowane w ramach samorządowego zakładu budżetowego.

Uszczegółowieniem zakresu regulacji art. 14 u.f.p. są postanowienia odrębnych ustaw dopuszczające prowadzenie określonej działalności w ramach samorządowego zakładu budżetowego, np. według art. 19 ust. 2 ustawy z 16.12.2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym j.s.t., jako organizator publicznego transportu zbiorowego na wyznaczonym obszarze, może realizować przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego

w formie samorządowego zakładu budżetowego. Organizator może samodzielnie realizować przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego jedynie w formie samorządowego zakładu budżetowego (Uzasadnienie wyroku WSA we Wrocławiu z 24.05.2017). Ponadto, według art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 13.06.2003 roku o zatrudnieniu socjalnym, centrum integracji społecznej może być tworzone przez j.s.t. w formie jednostki budżetowej lub samorządowego zakładu budżetowego.

Z analizy treści wybranych uchwał podejmowanych przez organy stanowiące j.s.t. wynika, że w formie samorządowych zakładów budżetowych funkcjonują m.in. następujące jednostki organizacyjne: centra integracji społecznej, miejskie centra sportu i rekreacji, ośrodki turystyki oraz sportu i rekreacji, zakłady gospodarki komunalnej, zakłady usług komunalnych, miejskie zakłady gospodarowania odpadami, targowiska miejskie, zakłady oczyszczania miast, zakłady gospodarki mieszkaniowej, administracje budynków komunalnych, zakłady utrzymania dróg i zieleni miejskiej, zakłady eksploatacji urządzeń komunalnych, zakłady wodociągów i kanalizacji.

Organy stanowiące związków j.s.t. tworzą z reguły jeden zakład budżetowy w danym związku, który wykonuje określoną kategorię zadań publicznych np. z zakresu gospodarki wodnej (eksploatacja, konserwacja i remonty urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę, zbiorczych urządzeń kanalizacji i studni publicznych na terenie gmin członków związku, zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, zawieranie umów na dostawę wody i odprowadzanie ścieków oraz pobieranie należności, prowadzenie dokumentacji związanej z tymi działaniami, egzekwowanie należności z tytułu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków).

Konkludując, z wykorzystaniem formy organizacyjnej samorządowego zakładu budżetowego mogą być wykonywane tylko takie zadania własne j.s.t., które spełniają łącznie dwa kryteria – są zadaniami zawierającymi się w sferze użyteczności publicznej oraz mieszczą się w katalogu zadań wymienionych w art. 14 u.f.p. (Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 26.01.2016). Wykorzystywanie przez j.s.t. formy zakładu budżetowego jest uzasadnione zwłaszcza w tych dziedzinach, gdzie przychody z prowadzonej działalności pokrywają w dużym stopniu koszty tej działalności, choć równocześnie nie mogą być ze względów społecznych maksymalizowane i muszą być uzupełniane dotacjami z budżetu j.s.t. Istotne znaczenie ma zamieszczony w art. 14 u.f.p., po wyczeniu zadań własnych j.s.t., zwrot „mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe”. Oznacza to, że nawet po zaistnieniu ww. przesłanek dopuszczających utworzenie samorządowego zakładu budżetowego, j.s.t. pozostawia się wybór formy organizacyjnej niezbędnej do realizacji danego rodzaju zadania własnego. Do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej j.s.t. mogą wykorzystywać i tworzyć wszelkie dopuszczalne przez prawo formy organizacyjne, w tym zarówno formy przewidziane przepisami ustawy o finansach publicznych, jak i inne (Wyrok NSA z 22.12.2010). W sferze użyteczności publicznej gospodarka komunalna może być prowadzona za pomocą samorządowych zakładów budżetowych oraz spółek handlowych. Natomiast poza sferą użyteczności publicznej tylko za pomocą spółek handlowych

(Ciepiela, 2001, s. 23). Oznacza to, że swoboda wyboru formy prowadzenia gospodarki komunalnej przez j.s.t. dotyczy wyłącznie działalności zawierającej się w sferze użyteczności publicznej (Modras, 2004, s. 67).

3. Podmiot uprawniony do utworzenia samorządowego zakładu budżetowego

Aspekt podmiotowy ograniczeń stosowanych w procedurze tworzenia samorządowych zakładów budżetowych zawiera się w treści art. 16 u.f.p. Według tego przepisu organ stanowiący j.s.t. tworzy, łączy, przekształca w inną formę organizacyjno-prawną i likwiduje samorządowy zakład budżetowy. Jest to kompetencja wyłączna organu stanowiącego j.s.t. i nie może być przez ten organ delegowana np. na organ wykonawczy j.s.t. (tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa). Rozwiązanie to jest spójne z postanowieniami ustrojowych ustaw samorządowych oraz z przepisami ustawy o gospodarce komunalnej. Przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące j.s.t. należy odpowiednio stosować do związków j.s.t. oraz do związków metropolitalnych (Ustawa 2017, dalej u.z.m.), a więc organy stanowiące tych związków (tzn. zgromadzenia) również są wyłącznie uprawnione do tworzenia, łączenia, przekształcania oraz likwidowania zakładów budżetowych. Nie oznacza to, że organ wykonawczy j.s.t. lub organ wykonawczy związku jest wyłączony z procesu legislacyjnego, którego końcowym efektem ma być utworzenie samorządowego zakładu budżetowego. Do zakresu kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarządu powiatu, zarządu województwa lub zarządu związku należy przygotowywanie projektów uchwał odpowiednio: rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa, zgromadzenia związku.

Jak wyżej zaznaczono, wyłączna kompetencja do tworzenia samorządowych zakładów budżetowych przysługuje organowi stanowiącemu j.s.t., tzn. radzie gminy, radzie powiatu, sejmikowi województwa oraz zgromadzeniu związku. Przepis art. 16 u.f.p. jest w tym zakresie spójny z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h) u.s.g. (stanowi o podejmowaniu uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek), z art. 12 pkt 8 lit. i) u.s.p. (stanowi o podejmowaniu uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących tworzenia, przekształcania i likwidacji jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek), z art. 18 pkt 19 lit. f) u.s.w. (stanowi o podejmowaniu uchwał w sprawach majątkowych województwa dotyczących tworzenia, przekształcania i likwidowania wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek) oraz art. 23 pkt 8 lit. f) u.z.m. (stanowi o wyłącznej właściwości zgromadzenia związku w zakresie podejmowania uchwał w sprawach majątkowych związku metropolitalnego dotyczących tworzenia, przekształcania i likwidowania jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego oraz wyposażania ich w majątek). Są to kompetencje o charakterze uniwersalnym, natomiast przy tworzeniu samorządowych zakładów budżetowych

powinny być uwzględniane przepisy odrębnych ustaw regulujące dziedziny, w których będą one prowadziły swoją działalność (Jagoda, 2012, s. 226). W podjętej uchwale organ stanowiący j.s.t. nie może zamieszczać przepisów zobowiązujących kierownika zakładu budżetowego do utworzenia określonych struktur i przydzielenia im określonych zadań, ponieważ o tym decyduje tylko dyrektor (kierownik) tej jednostki w drodze regulaminu organizacyjnego (Wyrok WSA w Gliwicach z 5.02.2007).

Analizowany przepis art. 16 ust. 1 u.f.p. nie powinien być rozumiany jako kreujący obowiązek utworzenia samorządowego zakładu budżetowego, nawet wtedy gdy na danej j.s.t. spoczywa obowiązek realizacji zadania własnego wymienionego w art. 14 u.f.p. Organowi stanowiącemu j.s.t. pozostawiono możliwość wyboru formy organizacyjno-prawnej realizacji określonego zadania własnego. Ustawodawca ustala natomiast standardy, jakie powinna spełniać uchwała w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego. Należy w tej uchwale zamieścić elementy treści wymienione w art. 16 ust. 2 u.f.p. Organ stanowiący j.s.t. rozstrzyga w ten sposób o: nazwie i siedzibie zakładu, przedmiocie jego działalności, źródłach przychodów własnych zakładu, stanie wyposażenia zakładu w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane zakładowi w użytkowanie, terminach i sposobie ustalania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych dokonywanych przez zakład do budżetu j.s.t. oraz sposobie i terminach rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu, zasadach ustalania i przekazywania z budżetu j.s.t. środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku od towarów i usług, jeżeli przewiduje przekazywanie tych środków temu zakładowi. Dopuszczenie możliwości zlecenia samorządowemu zakładowi budżetowemu innych zadań do wykonania niż wymienione w akcie erekcyjnym tego zakładu i w innym trybie niż zmiana tego aktu stanowi naruszenie art. 16 ust. 1 i 2 u.f.p. oraz odpowiedniego przepisu ustrojowej ustawy samorządowej określającego wyłączność kompetencji organu stanowiącego j.s.t. w odniesieniu do tworzenia samorządowych zakładów budżetowych (Wyrok WSA we Wrocławiu z 5.05.2011).

Często do uchwały w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego jest załączony jego statut. Nie zawiera on norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje uprawnień nieokreślonego kręgowi odbiorców, a więc nie jest aktem o charakterze ustrojowo-organizacyjnym i nie korzysta z przymiotu aktu prawa miejscowego (Wyrok WSA w Opolu z 13.09.2011). Samorządowy zakład budżetowy jest jednostką organizacyjną nieposiadającą odrębnej od macierzystej j.s.t. podmiotowości (zdolności prawnej). Jako niesamoistna forma organizacyjno-prawna gospodarki komunalnej działa w ramach osobowości prawnej macierzystej j.s.t. (Kurkierewicz, Olech, 2012, s. 22–24). Kierownik zakładu budżetowego działa jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez organ wykonawczy j.s.t. W obrocie cywilnoprawnym kierownik nie reprezentuje zakładu budżetowego, lecz macierzystą j.s.t. (Aromiński, 2012, s. 37–45). Zobowiązania zaciągnięte przez kierownika samorządowego zakładu budżetowego obciążają majątek jednostki założycielskiej, nie będąc zobowiązaniami tego zakładu (Wyrok WSA w Warszawie z 14.11.2012; Wyrok NSA z 14.03.2014).

Podsumowanie

Analiza obowiązującego ustawodawstwa oraz wybranych orzeczeń sądów i organów nadzoru nad działalnością j.s.t. i ich związków potwierdza przyjętą hipotezę o ograniczeniach (reglamentacji) swobody j.s.t. lub związków j.s.t. w tworzeniu samorządowych zakładów budżetowych. Dopuszczalne jest ich tworzenie tylko w celu wykonywania zadań własnych ww. podmiotów, których katalog został taksonomicznie określony w art. 14 u.f.p. Katalog ten jest węższy w porównaniu z katalogami zadań j.s.t. sformułowanych w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, a także w przepisach odrębnych ustaw. Ponadto z postanowień ustawy o gospodarce komunalnej wynika, że samorządowe zakłady budżetowe nie mogą być tworzone w celu wykonywania działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Nie sformułowano w ustawodawstwie adresowanego do organów stanowiących j.s.t. lub ich związków obowiązku tworzenia samorządowych zakładów budżetowych nawet wtedy, gdy zadania własne zawierają się w katalogu sformułowanym w art. 14 u.f.p. i jednocześnie są zadaniami o charakterze użyteczności publicznej. Z ustawy o gospodarce komunalnej wynika, że j.s.t. pozostawiono swobodę wyboru formy prowadzenia takiej działalności, w szczególności między formą samorządowego zakładu budżetowego a spółkami prawa handlowego, z tym jednak zastrzeżeniem, że działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego. O pewnej swobodzie działania organów stanowiących j.s.t. lub ich związków stanowi art. 4 u.g.k. Wynika z niego, że jeżeli przepisy szczególne nie regulują inaczej, to organy stanowiące j.s.t. decydują o wyborze sposobu prowadzenia i formie gospodarki komunalnej. Spółka prawa handlowego lub samorządowy zakład budżetowy są jedynie swoistymi instrumentami wykorzystywanymi przez j.s.t., które decydują o ich utworzeniu, przedmiocie ich działalności, a także o ich likwidacji (Szczepaniak, 2014, s. 452), przy czym nie są to jedyne formy organizacyjne. Wniosek taki jest uzasadniony, ponieważ w art. 2 u.g.k. użyto zwrotu „w szczególności”. Pozwala to uznać katalog form prowadzenia gospodarki komunalnej za otwarty. Dopuszczalne wobec tego jest wykonywanie gospodarki komunalnej przez j.s.t. również w innych formach np. spółdzielni czy stowarzyszenia (Kupis 2013, s. 39).

Należy pozytywnie ocenić obowiązujące regulacje prawne, które pozostawiają organom stanowiącym j.s.t. lub ich związków wybór określonej formy organizacyjnej wykonywania zadań własnych. W ten sposób możliwe jest utworzenie optymalnej w danych warunkach formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności zmierzającej do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych lub regionalnych (Glumińska-Pawlic, 2009, s. 52). Możliwość dokonywania takiego wyboru jest konsekwencją ustawowo wyrażonej zasady samodzielności w prowadzeniu gospodarki finansowej przez j.s.t. (Jastrzębska, 2011, s. 35-42).

Literatura

- Aromiński, K. (2012). Podmiotowość podatkowa samorządowego zakładu budżetowego, wykonującego zadania własne jednostki samorządu terytorialnego. *Przegląd Prawa Publicznego*, 9, 37–45.
- Bator, M. (2010). Realizacja zadań publicznych w zakresie komunikacji lokalnej. *Nowe Zeszyty Samorządowe*, 5, 82–83.
- Bąkowski, T. (2012). „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”, „zadania własne gminy”, „zakres działania gminy” oraz „sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym” w rozumieniu przepisów art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym. *Gdańskie Studia Prawnicze*, 2, 39–48.
- Ciepiela, M. (2001). Formy komunalnej działalności gospodarczej. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 6, 18–23.
- Glumińska-Pawlic, J. (2009). Gospodarka finansowa zakładów budżetowych i spółek prawa handlowego wykonujących zadania własne gmin o charakterze użyteczności publicznej. W: L. Patrzalek (red.), *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia* (s. 47–57). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Departament Analiz Ministerstwa Skarbu Państwa (2013). *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za 2012 r.*, Warszawa.
- Departament Analiz Ministerstwa Skarbu Państwa (2016). *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za 2015 r.*, Warszawa.
- Jagoda, J. (2012). Komentarz do art. 19. W: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz* (s. 225–226). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Jastrzębska, M. (2011). Fakultatywne zadania własne gminy w świetle obowiązujących regulacji prawnych. *Finanse Komunalne*, 1–2, 35–42.
- Kupis, P. (2013). Nadzór w komunalnych spółkach handlowych – uwagi na tle ustawy o gospodarce komunalnej oraz kodeksu spółek handlowych. *Samorząd Terytorialny*, 6, 37–47.
- Kurkierewicz, K., Olech, Z. (2012). Konsekwencje prawne likwidacji zakładu budżetowego w kontekście kontynuacji realizacji projektów unijnych. *Radca Prawny*, 12, 22–24.
- Modras, A. (2004). Status spółki komunalnej w świetle przepisów prawa administracyjnego. *Samorząd Terytorialny*, 7–8, 60–74.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 18.05.2011. NK.I.4131.169.2011.SDUD. Dz. Urz. Woj. Lubuskiego nr 76, poz. 1464.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 22.01.2014. NK-II.4131.6.2014.KK. *Wspólnota* 2014, 3, 58.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 26.01.2016. PN.4131.16.2016. Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego 2016, poz. 567.
- Stec, M. (2017). O potrzebie reinterpretacji (i nie tylko) niektórych pojęć w zakresie samorządowych zadań i kompetencji. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 3, 33–47.
- Szczepaniak, R. (2014). Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej. *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, 2, 449–472.
- Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. 2018, poz. 994, z późn. zm.
- Ustawa z 30.08.1996 o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników. Dz.U. 2017, poz. 1055, z późn. zm.
- Ustawa z 20.12.1996 o gospodarce komunalnej. Dz.U. 2017, poz. 827, z późn. zm.
- Ustawa z 5.06.1998 o samorządzie powiatowym. Dz.U. 2018, poz. 995, z późn. zm.

- Ustawa z 5.06.1998 o samorządzie województwa. Dz.U. 2018, poz. 913, z późn. zm.
- Ustawa z 13.06.2003 o zatrudnieniu socjalnym. Dz.U. 2016, poz. 1828, z późn. zm.
- Ustawa z 12.03.2004 o pomocy społecznej. Dz.U. 2018, poz. 1508, z późn. zm.
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2017, poz. 2077, z późn. zm.
- Ustawa z 16.12.2010 o publicznym transporcie zbiorowym. Dz.U. 2018, poz. 2016, z późn. zm.
- Ustawa z 9.06.2011 o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Dz.U. 2018, poz. 998, z późn. zm.
- Ustawa z 9.03.2017 o związku metropolitalnym w Województwie Śląskim. Dz.U. 2017, poz. 730.
- Uzasadnienie projektu ustawy z 27.08.2009 o finansach publicznych, VI kadencja, druk sejm. nr 1181.
- Wyrok NSA z 22.12.2010. II GSK 1091/09. LEX nr 1125246.
- Wyrok NSA z 14.03.2014. II GSK 75/13. LEX nr 1488148.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 5.02.2007. IV SA/GI 850/06. Legalis nr 107159.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 3.06.2008. IV SA/GI 66/08. LEX nr 511460.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 13.11.2017. IV SA/GI 391/17. Legalis nr 1697914.
- Wyrok WSA w Opolu z 13.09.2011. II SA/Op 324/11. LEX nr 899086.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 16.07.2014. IV SA/Po 507/14. LEX nr 1498465.
- Wyrok WSA w Warszawie z 2.12.2009. IV SA/Wa 1628/09. LEX nr 583438.
- Wyrok WSA w Warszawie z 14.11.2012. I SA/Wa 786/12. LEX nr 1248133.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 5.05.2011. III SA/Wr 110/11. LEX nr 1129377.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 24.05.2017. III SA/Wr 314/17. Legalis nr 1680817.

SUBJECT-RELATED AND OBJECTIVE CRITERIA FOR THE RATIONING OF THE CREATION OF SELF-GOVERNMENT BUDGETARY ESTABLISHMENTS

Keywords: territorial self-government, self-government budgetary establishment, public tasks, budget of the local government unit

Summary. Starting from January 1, 2010, self-government budgetary establishments may be created, but the powers of the bodies of local self-government units (units) have been significantly reduced in terms of their creation or transformation. The restrictions are of a subjective and objective nature. The aim of the study is to analyze and evaluate legislation, court decisions and regional accounting chambers, as well as the achievements of the doctrine of the law of local self-government and the law of public finances regarding the scope of the authority of the organs constituting the municipality, with regards to creation, transformation, merger and liquidation of self-government budgetary establishments. The hypothesis was positively verified that the legislator, introducing subjective and objective limitations in the creation of self-government budgetary establishments, left at the same time a wide range of freedom of choice to the authorities between the form of a parabudget economy (local government budget plant) and the form of a fully off-budget economy (municipal company). In this way, it allows the implementation of specific public tasks according to the rules in force in the public finance sector or according to the principles characteristic of the private sector. The paper uses the dogmatic method (as a basic method) and, additionally, the empirical

and analytical method (in particular with reference to the jurisprudence of the courts and regional chambers of auditors).

Translated by Aneta Orłowska

Cytowanie

Ofiarska, M. (2018). Procedura tworzenia samorządowych zakładów budżetowych – ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (133/1), 221–233. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-18.