

# Państwo i społeczeństwo

Wykonywanie istotnej części obowiązków publicznych

## Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej

W zdecentralizowanym państwie unitarnym, opartym na trójstopniowym podziale administracyjnym, szczególne miejsce i rola przypada samorządowi województwa. Podstawowe zadania tego samorządu, należące do kategorii zadań publicznych, wskazane w art.111 usw, są jego zadaniami własnymi i mają charakter użyteczności publicznej. Znajduje to uzasadnienie w ich naturze polegającej na zaspokajaniu podstawowych potrzeb społeczności województwa, do których w szczególności należy znalezienie i wykonywanie właściwej pracy, odpowiadającej kwalifikacjom i aspiracjom mieszkańców. Taki pogląd znajduje pełne potwierdzenie zarówno w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, jak i w treści polskiego ustawodawstwa.

**MIROSŁAW STEC**  
**MAREK MĄCZYŃSKI**

## Pozycja ustrojowa i misja samorządu województwa

1. Ustrój terytorialny Polski przesądzony został w Konstytucji RP z 1997 r. Ustrojodawca przyjął, że zostanie on oparty na dwóch fundamentalnych zasadach, z których jedna ma, z punktu widzenia przedmiotu tego artykułu, znaczenie fundamentalne. To zasada pomocniczości, przywołana *expressis verbis* w preambule Konstytucji, a jej przejawem w sferze ustrojowej jest zasada decentralizacji, stanowiąca podstawę upodmiotowienia wspólnot obywatelskich i kreowanych przez nie władz publicznych działających w układzie terytorialnym.

Najważniejszą instytucją ustrojową realizującą tę zasadę jest samorząd terytorialny<sup>1</sup>. Został on zbudowany w Polsce w dwóch etapach (reformacja gminna – z 1990 r. i powiatowo-wojewódzka z 1998 r.) przy przyjęciu – jako jednego z najistotniejszych założeń, a zarazem gwarancji realizacji zasady decentralizacji – korporacyjnego charakteru każdej z jednostek samorządu terytorialnego (JST). Są zatem te jednostki wspólnotami mieszkańców określonego terytorium (gminy, powiatu, województwa), wyposażonymi w prawo i zdolność do zarządzania na własną odpowiedzialność

i w interesie tej społeczności zasadniczą częścią spraw publicznych. Tak formułują istotę samorządności obie europejskie karty: samorządu lokalnego (EKSL)<sup>2</sup> i samorządu regionalnego (EKSR)<sup>3</sup>. Mimo tożsamej natury samego pojęcia 'samorząd terytorialny', w sposób bardzo jednoznaczny i zdecydowany wprowadzone zostało rozróżnienie, zarówno w ujęciu doktrynalnym, jak i w warstwie normatywnej (konwencyjnej – EKSL i EKSR oraz prawodawstwa krajowego, co znalazło swój wyraz już w Konstytucji – art. 164 ust. 2), dwóch podstawowych kategorii samorządu – lokalnego i regionalnego. Istnieją bowiem istotne, głęboko osadzone w rzeczywistości państw europejskich i powszechnie aprobowane przyczyny, z których dokonany został powyższy podział (co będzie miało ważne znaczenie dla wywodów i konkluzji tego artykułu). Nie inaczej stało się w Polsce, gdzie od samego początku transformacji ustrojowej wiadome było, że reforma gminna jest tylko pierwszą fazą wprowadzania ustroju samorządowego (możliwą do zrealizowania już na samym początku tego procesu), poprzedzającą fazę drugą, polegającą na wprowadzeniu kolejnych stopni samorządu, przy czym nie ulegało wątpliwości, że elementem niezbędnym będzie utworzenie samorządu regionalnego, który nazwany został, zgodnie z polską tradycją nazewniczą, samorządem

<sup>1</sup> Zob. m.in. J. Majchrowski, P. Winczorek: *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1998, s. 42 i n.; B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 728 i n., tenże: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 8 i n.; Z. Leoński: *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 7 i n.; H. Izdebski: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 27 i n.

<sup>2</sup> Ratyfikowana przez Polskę (DzU.1994.124.607, ze zm.)

<sup>3</sup> Zob. B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 149.

województwa<sup>4</sup>. Ostatecznie też uznano (choć Konstytucja tego nie przesądziła), że, wzorem wszystkich – w zasadzie – państw europejskich wielkościami (gdzie chodzi o łączne potraktowanie powierzchni i liczby mieszkańców) porównywalnych z Polską, powstanie, obok gminy, drugi segment samorządu lokalnego w postaci samorządu powiatowego<sup>5</sup>.

Podstawę zatem funkcjonowania w Polsce samorządu województwa, bo do tego szerebu samorządu ograniczone są wywody tego artykułu, stanowią: Konstytucja, EKSR (choć wciąż niemająca wiążącego charakteru ze względu na jej nieratyfikowanie przez państwa Rady Europy, w tym Polskę, to jednak mogąca stanowić jedno z istotnych odniesień przy wykładni obowiązujących przepisów<sup>6</sup>) oraz ustawa o samorządzie województwa z 1998 r. (dalej w skrócie: „usw”)<sup>7</sup>.

2. W przepisach konstytucyjnych odnoszących się do samorządu (rozdział VII) ustrojodawca przesądził występowanie samorządu lokalnego i regionalnego (art. 164 ust. 2), choć w stosunku do żadnego z nich nie sformułował charakterystycznych cech czy zadań (uznał jedynie, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, na rzecz której działa domniemanie zadań i kompetencji w ramach systemu samorządowego – art. 164 ust. 1 i 3)<sup>8</sup>, co oznacza, że określenie ich celów i zadań zostało

powierzone ustawodawcy „zwykłemu”. Ważne jest wszakże sformułowanie zawarte w art. 16, w myśl którego samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych, a zatem każdy z jego „szczebli” (także województwo) powinien zostać „wyposażony” w taki pakiet zadań publicznych, co do którego nie można mieć wątpliwości, że odpowiada znaczeniu tego określenia<sup>9</sup>.

3. Także EKSR ujmuje w sposób dość ogólny rolę samorządu regionalnego, jednak z jej postanowień jasno wynika, że ma on zarządzać zasadniczą (podobne ujęcie jak w Konstytucji) częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców (art. 3 ust. 1), a do sfery jego kompetencji własnych, czyli takich, które oznaczają posiadanie przez samorząd uprawnień do decydowania i administrowania, należy przyjmowanie i wprowadzanie własnej, specyficznej dla każdego regionu polityki regionalnej (art. 4. ust. 3). W tym też zakresie samorządowi regionalnemu zostało przypisane domniemanie kompetencyjne zawarte w sformułowaniu, że zakres jego zadań, oprócz tych, które są określone w Konstytucji, umowach międzynarodowych i prawie wewnętrznym, obejmować powinien wszystkie sprawy regionalne, niewyłączone [normatywnie – M. M., M. S.] z jego zakresu zadań lub przypisane wyłącznie innym organom władzy (art. 6 ust. 1).

<sup>4</sup> Zob. Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka: *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, „Samorząd Terytorialny” nr 8-9/1997, s. 21 i n.

<sup>5</sup> Zob. H. Izdebski, op.cit., s. 171 i n.

<sup>6</sup> Jw., s. 20.; B. Dolnicki, op.cit., s. 151 i n.

<sup>7</sup> Ustawa z 5.06.1998 r. (j.t. DzU.2013.596).

<sup>8</sup> Szerzej o tej kwestii i komplikacjach z nią związanych zob. H. Izdebski, op.cit., s.150 i n.

<sup>9</sup> H. Izdebski, op.cit., s. 34 i n.

4. W konsekwencji fundamentalna rola spoczęła na ustawodawcy w momencie kreowania każdego ze stopni samorządu terytorialnego. To od sformułowania odpowiednich przepisów ustaw ustrojowych zależy, jakie miejsce zajmie dany samorząd w strukturze ustrojowej państwa, a przede wszystkim jaka będzie jego misja, czyli do czego zostanie on powołany i za co będzie odpowiedzialny. Wobec samorządu gminnego nastąpiło to w ustawie uchwalonej w 1990 r., natomiast w odniesieniu do pozostałych dwóch – w 1998 r., w ustawie o samorządzie województwa i ustawie o samorządzie powiatowym<sup>10</sup> (dalej w skrócie: „usp”). Warto wspomnieć (gdy chodzi o usw), że już w okresie przygotowywania koncepcji, a następnie projektów ustaw tworzących samorząd województwa, bardzo jasno rysował się w przygotowanych materiałach zasadniczy cel jego powstania<sup>11</sup> oraz istota jego zadań. Otóż samorząd województwa ma funkcję bardziej cywilizacyjną niż policyjno-prawną, bardziej rozwojową niż świadcząca, bardziej ekonomiczną niż administracyjną, stosującą przede wszystkim mechanikę działania kontraktualnego i negocjacyjnego niż władczą, zakładającą stosowanie

przymusu administracyjnego<sup>12</sup>. A tym najważniejszym celem, wręcz sensem jego istnienia, stał się rozwój gospodarczy województwa (regionu), prowadzący do jego rozwoju cywilizacyjnego. To oznacza, że najważniejszą sferą oddziaływania tego samorządu będzie przede wszystkim gospodarka, a bezpośrednimi adresatami przedsiębiorcy lub ci, którzy chcą się nimi stać, bo właśnie na prowadzone przez nich przedsiębiorstwa nakierowana będzie aktywność władz samorządowych<sup>13</sup>. Jak stwierdzono w literaturze, „województwo to skala makro, a gmina skala mikro i z nimi ustawodawca wiąże adekwatne środki instrumentalnego oddziaływania”<sup>14</sup>. Na podstawie takich założeń przygotowane i przyjęte zostały w usw konkretne rozwiązania normatywne.

### Podstawowe zadania samorządu województwa

1. Zasadnie można zatem stwierdzić, że podstawowym zadaniem samorządu województwa jest kreowanie jego rozwoju ekonomicznego<sup>15</sup>. Oznacza to, że choć zadanie to jest najważniejsze, nie wyczerpuje całego spektrum zadań tego samorządu. Obejmuje także realizację zadań w sferze

<sup>10</sup> Ustawa z 5.06.1998 r. (j.t. DzU.2013.595).

<sup>11</sup> Zob. Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, op.cit., s. 24 i n.

<sup>12</sup> Zob. szerzej M. Stec: *Ustrój terytorialnej administracji publicznej w Polsce. Rola samorządu terytorialnego: gminy, powiatu i województwa oraz administracji rządowej w nowoczesnym państwie XXI w.*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce* (Reforma Administracji Publicznej. Materiały szkoleniowe), Warszawa 1998, z. 2, s. 10 i n.; tak też B. Dolnicki, op.cit., Warszawa 2012, s. 155 i n. oraz 284 i n.; zob. też M. Kulesza: *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” nr 11/2000.

<sup>13</sup> Jw. s. 11.

<sup>14</sup> Tak P. Dobosz [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2005, s. 107.

<sup>15</sup> Zob. R. Cybulska [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012, s. 128 i n.

administracji świadczącej oraz wykonywania czynności administracyjnych o charakterze władczym. Jednak nie ulega wątpliwości, że rozwój regionu ma charakter dominujący, co prowadzi do konstatacji, że bez tego fundamentalnego komponentu utworzenie samorządu województwa straciłoby rację bytu. Po to bowiem, by zarządzać instytucjami kultury (operami, filharmoniami), edukacyjnymi, służby zdrowia (szpitalami specjalistycznymi), co stanowi przejaw administracji świadczącej, jak też wydawać – w ograniczonym zakresie – indywidualne akty administracyjne, nie byłoby potrzebne, a wręcz byłoby nieracjonalne budowanie „pełnowymiarowego” samorządu w największych jednostkach podziału terytorialnego państwa<sup>16</sup>. To odróżnia wyraźnie samorząd województwa od samorządu lokalnego, tak gminnego, jak i powiatowego, dla których pierwszorzędne znaczenie ma realizacja zadań należących do sfery administracji świadczącej lub orzeczniczej. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że natura działalności samorządu województwa bliższa jest charakterystyce działalności rządu centralnego jako stratega, planisty i generalnego realizatora (oczywiście w odniesieniu do kształtowania wizji rozwoju kraju i prowadzenia, w konsekwencji, określonej w tym zakresie polityki) niż charakterowi aktywności samorządu lokalnego.

Ustawodawca był w pełni świadomy tej zupełnie odmiennej, w stosunku do

samorządu lokalnego, roli samorządu województwa i dlatego już w pierwotnie uchwalonym tekście ustawy dość szeroko potraktował to konstytutywne dla tego samorządu zadanie, a w kolejnych nowelizacjach tylko tę regulację pogłębiał, poszerzał i rozwijał (tylko art. 11 był zmieniany dziewięciokrotnie i powiększył się o kilka jednostek redakcyjnych – ustępów i punktów).

2. „Kreowanie rozwoju województwa” jest pojęciem – z jednej strony – niedookreślonym, z drugiej – bardzo pojemnym. Dlatego w usw w sposób bardzo rozbudowany potraktowane zostało to zadanie. Normatywne ujęcie ma wyjaśnić, na czym polega natura tego zadania, tak odmiennego od konstrukcji klasycznych zadań administracji publicznej. Charakteryzuje je wielopostaciowość działań, wieloetapowość i różnorodność stosowanych środków. Pierwszym, także w ujęciu chronologicznym (czemu daje wyraz również sekwencja uregulowania ustawowego), przejawem realizacji tego zadania jest obowiązek przygotowania i przyjęcia strategii rozwoju województwa (art. 11 ust. 1). To koncepcja rozwoju dostosowana do konkretnego obszaru, będąca ciągiem działań zmierzających do sformułowania celów i środków rozwoju województwa<sup>17</sup>. Jest to kluczowy instrument strategicznego zarządzania rozwojem województwa<sup>18</sup>. Bez wątpienia jest to przede wszystkim ogromny wysiłek

<sup>16</sup> Tak M. Stec, op.cit., s. 11.

<sup>17</sup> Tak formułują istotę strategii R. Cybulska, op.cit., s. 126, P. Dobosz, op.cit., s.107, H. Izdebski, op.cit., s. 176 i n., B. Dolnicki, op.cit., s. 160.

<sup>18</sup> Tak K. Wlazlak: *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 259.

konceptyjny, wymagający umiejętnego zidentyfikowania i wykorzystania istniejących i potencjalnych zasobów (w najszerszym tego słowa znaczeniu) województwa oraz pozyskania ich z zewnątrz. Przepisy tylko akcentują – po pierwsze – najważniejsze cele, które musi ona uwzględnić, a wśród nich – mające szczególne znaczenie z punktu widzenia tematu tego artykułu – pobudzanie aktywności gospodarczej (pkt 2) oraz podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa (pkt 3), po drugie – konieczność powiązania tych celów z celami średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, odpowiednich strategii ponadregionalnych, a także z celami i kierunkami koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (art. 11 ust. 1d usw), co tylko potwierdza owe podobieństwo działania organów centralnych i samorządu województwa, i – po trzecie – konieczne elementy treści strategii, w tym określenie strategicznych celów polityki rozwoju województwa (art. 11 ust. 1c usw).

3. Strategia rozwoju województwa (jako wizja, a zarazem szczególny dokument), aby mogła zostać zrealizowana, musi zostać przełożona na język konkretnej, prowadzonej przez samorząd województwa polityki rozwoju województwa, o której mowa w art. 11 ust. 2 usw. Uniwersalna definicja polityki rozwoju znajduje się w art. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>19</sup>. W odniesieniu do województwa przez politykę rozwoju należy rozumieć zespół wzajemnie powiązanych działań,

podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego jego rozwoju, spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki regionu oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali regionalnej. Prowadzenie polityki rozwoju, tak jak każdej innej polityki, wymaga umiejętnego wykorzystania zestawu odpowiednio dobranych, zróżnicowanych instrumentów, których zastosowanie przez ich dysponentów pozwala zbliżyć się do osiągnięcia założonego celu strategicznego. Aby nie pojawiły się jakiegokolwiek wątpliwości, wymienia się w tym przepisie sfery szczególnej odpowiedzialności samorządu województwa, wśród których już w pierwszym punkcie (co dowodzi tylko jego najwyższego znaczenia) wskazana została sfera, której istota polega na tworzeniu warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy.

Bardzo klarownie można zatem ująć sekwencję rozwiązań normatywnych i, w konsekwencji, ich ujęć doktrynalnych, prowadzących od sformułowania misji przez określenie celów strategicznych o charakterze rozwojowym do przyjęcia właściwej dla województwa polityki regionalnej, w szczególności odnoszącej się do polityki rozwoju. Oczywiście skuteczną realizacją strategii rozwoju przez prowadzenie odpowiedniej polityki regionalnej wymaga wyposażenia jego operatora – samorządu województwa – w możliwie jak najszersze instrumentarium umożliwiające zastosowanie zróżnicowanych metod

<sup>19</sup> Ustawa z 6.12.2006 r. (j.t. DzU.2014.1649).

działania i oddziaływania na partnerów i osoby trzecie. Trzeba też wyraźnie zdać sobie sprawę, że w tej sferze tylko w niewielkim zakresie będzie możliwe wykorzystanie typowych instrumentów o charakterze administracyjnoprawnym i właściwej im, władczej metody regulacji stosunków prawnych.

4. W usw dobitnie pokazuje się, że opracowanie i wdrażanie strategii rozwoju, a także prowadzenie polityki rozwoju, wymaga stosowania:

- metody polegającej na kooperacji samorządu województwa z innymi uczestnikami, takimi jak inne samorządy województwa, samorządy zawodowe i gospodarcze, organy administracji rządowej, organizacje pozarządowe, a także organizacje międzynarodowe i regiony innych państw (art. 12);
- metody właściwej dla prawa prywatnego, z założenia opartej na równorzędności stron, pozwalającej na korzystanie z konstrukcji prawnych właściwych dla tej gałęzi, czyli przede wszystkim umów, których twórczym zastosowaniem jest umowa partnerstwa czy kontrakt terytorialny (art.11 ust. 3);
- metody odpowiedniego montażu, czyli pozyskiwania i łączenia środków finansowych: publicznych i prywatnych (art. 11 ust. 2 pkt 3).

5. Ta ostatnia metoda, dotycząca newralgicznej sfery realizacji strategii i polityki regionalnej, jaką jest zabezpieczenie jak najwyższego pułapu ich finansowania, pokazuje, że samorząd województwa staje

się aktywnym uczestnikiem rynku finansowego, a przez swoje ustrojowe „zakotwiczenie” także wiarygodnym partnerem różnorodnych operacji finansowych. I choć sam bezpośrednio, jako odrębna osoba prawna, nie może prowadzić działalności gospodarczej, to jednak wskazane wyżej fundamentalne funkcje samorządu województwa powodują, że pozbawienie go możliwości wykorzystania instrumentów warunkujących uczestnictwo na rynku finansowym stanowiłoby wręcz „amputację” istotnych elementów polskiego modelu samorządu województwa (o czym dalej).

6. Z powyższych wywodów można wyprowadzić uzasadniony wniosek o dość szerokim spektrum instrumentów będących w dyspozycji samorządu województwa. Pierwsza kategoria to programy służące realizacji strategii rozwoju, określone w art. 11 ust. 3 usw, czyli programy rozwoju, regionalne programy operacyjne, programy służące realizacji umowy partnerstwa. Są to dokumenty planistyczne o charakterze operacyjno-wdrożeniowym<sup>20</sup>, będące podstawą finansowania konkretnych, przyjętych do realizacji projektów. Drugą stanowią klasyczne instrumenty prawa prywatnego, zwłaszcza umowy. Niektóre z nich zostały wskazane w tekstach normatywnych, co dotyczy w szczególności tych, które nieznanne są takim regulacjom uniwersalnym, jak Kodeks cywilny (k.c.) czy Kodeks spółek handlowych (k.s.h.), czego szczególnym przykładem jest wspomniany wyżej kontrakt terytorialny. Większość dostępna jest

<sup>20</sup> Zob. J. Glumińska-Pawlic [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012, s. 129 i n.

natomiast na zasadach ogólnych, co wiąże się z konstytucyjnym przypisaniem samorządowi województwa (tak jak i pozostałym jednostkom samorządu terytorialnego – JST) osobowości prawnej, skutkującej pełnią możliwości korzystania z konstrukcji kontraktowych znanych prawu polskiemu (art. 165 ust. 1 Konstytucji). Wśród nich – najistotniejsze z punktu widzenia tego artykułu – są umowy tworzące nowe podmioty prawa działające w sferze gospodarczej przewidziane w k.s.h. Są nimi spółki prawa handlowego, a zwłaszcza spółki kapitałowe: spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (sp. z o.o.) i spółka akcyjna (sp. akc.). Ich wykorzystanie przez samorząd województwa nie jest w żaden sposób limitowane w przepisach k.s.h., a także w ustawie o gospodarce komunalnej (dalej w skrócie: „ugk”), która w art. 9 ust. 1 przewiduje, że „jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć sp. z o.o. i sp. akc., a także przystępować do takich spółek”<sup>21</sup>. Dokonując wykładni tego przepisu, należy zauważyć, że powinien on być interpretowany w kontekście art. 1 ust. 1 ugk, określającego zakres przedmiotowy tej ustawy. To oznacza, że samorząd województwa może tworzyć takie spółki w sferze gospodarki komunalnej, która w tym przepisie została zdefiniowana jako „wykonywanie zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej”.

7. Kreowanie rozwoju regionalnego jest zadaniem własnym samorządu województwa, a tym samym należącym do kategorii zadań publicznych (art. 166 ust. 1 Konstytucji)<sup>22</sup>. Wprawdzie w art. 11 i art. 14 nie wprowadzono tego określenia, nie ulega jednak wątpliwości i nie trzeba szerzej uzasadniać, że zadania w nich opisane mają taki charakter<sup>23</sup>. Podobnie nie występuje w usw termin „zadania zlecone”, choć taka kategoria zadań została wprowadzona w jego miejsce przez użycie zwrotu „zadania z zakresu administracji rządowej” (art. 14 ust. 2), co tylko potwierdza, że pozostałe zadania mają status własnych. Realizacja tego zadania służy zaspokojeniu zbiorowych, a wręcz można stwierdzić – powszechnych potrzeb, bo dotyczących wszystkich członków wspólnoty samorządowej. Rozwój regionu przynosi bowiem w efekcie podniesienie jakości życia zauważalne przez każdego mieszkańca czy to w sferze gospodarczej przez wzrost liczby przedsiębiorców i tym samym miejsc pracy, czy w klasycznej sferze materialnej (przede wszystkim techniczno-infrastrukturalnej) bądź niematerialnej (m.in. w dziedzinie kultury czy ochrony zdrowia). W konkluzji należy stwierdzić, że w zakresie regulowanym przepisami ugk samorząd województwa nie doznaje żadnych ograniczeń w posługiwaniu się formami organizacyjnoprawnymi przewidzianymi

<sup>21</sup> Szerzej C. Banasiński, M. Kulesza: *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 11.

<sup>22</sup> Zob. szerzej M. Szydło: *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, Lex.

<sup>23</sup> Tak m.in. P. Dobosz, op. cit., s. 133 i n.; P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel: *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006, s. 110; H. Izdebski, op.cit., s. 175 i n.; B. Dolnicki, op.cit., s. 284 i n.; M. Szydło, op.cit., Lex.



w k.s.h.<sup>24</sup>. Jedyne w art. 10 ust. 4 ugk następuje odesłanie do usw w zdaniu mówiącym, że „poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki prawa handlowego na zasadach i w formach określonych w ustawie o samorządzie województwa”.

### Pojęcie użyteczności publicznej a możliwość korzystania z instytucji spółek handlowych

I. Przytoczony powyżej fragment art. 10 ust. 4 ugk uzasadnia zatem postawienie pytania o dopuszczalność wykorzystania konstrukcji spółek kapitałowych w celu realizacji, wskazanego w powyższych wywodach, podstawowego zadania samorządu województwa. Dla udzielenia odpowiedzi niezbędne jest przeanalizowanie przepisów usw, w szczególności art. 13, w którym ust. 1 brzmi: „W sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek i spółdzielni”. To w jego brzmieniu upatruje się uzasadnienia stanowiska, że działalność spółek kapitałowych z udziałem samorządu województwa w obszarze rozwoju

województwa (określanych m.in. mianem agencji rozwoju regionalnego, funduszy poręczeniowych czy pożyczkowych) nie ma charakteru użyteczności publicznej<sup>25</sup>. Tym samym ich istnienie nie znajduje podstaw prawnych w obowiązujących aktach normatywnych. Uzasadnienie tego poglądu zawarte jest w stwierdzeniu, że dla objaśnienia terminu ‘sfera użyteczności publicznej’ (wobec braku jej zdefiniowania w usw) niezbędne jest odwołanie się do art. 1 ust. 2 ugk, zawierającego nie tyle definicję tego pojęcia, co określenie celu zadań o charakterze użyteczności publicznej, którym jest „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Interpretacja tego sformułowania, której istotą jest uznanie, że zadania określone w art. 11 usw nie mieszczą się w zakresie pojęcia ‘użyteczność publiczna’, a tym samym, że dla ich realizacji nie można tworzyć spółek prawa handlowego, choć występująca w doktrynie<sup>26</sup>, w części orzecznictwa sądów administracyjnych<sup>27</sup> oraz w stanowiskach niektórych organów władzy publicznej<sup>28</sup>, nie znajduje uzasadnienia, tak przy zastosowaniu reguł wykładni językowej i systemowej, jak i – co

<sup>24</sup> Warto nadmienić, że w art. 9 ust. 2 ugk przewiduje się też możliwość skorzystania przez JST z dwóch innych form organizacyjnoprawnych spółek przewidzianych w ksh, czyli spółki komandytowej i komandytowo-akcyjnej. Z konstrukcji tego przepisu nie wynika wszakże wniosek o zakazie stosowania trzeciej ze spółek osobowych znanych ksh, tj. spółki jawnej. Jedyne wyjątek stanowi spółka partnerska, której na pewno żaden samorząd nie może utworzyć, a to ze względu na jej konstrukcję ograniczającą zakres założycieli do określonej kategorii osób fizycznych – zob. C. Banasiński, M. Kulesza, op.cit., s. 81.

<sup>25</sup> Zob. H. Izdebski, op.cit., s. 166.

<sup>26</sup> Takie jest, wydaje się, stanowisko K. Bandarzewskiego [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2005, s. 127, gdzie pisze: „zakres zadań użyteczności publicznej został określony w art. 14 ust. 1 usw”.

<sup>27</sup> Zob. m.in. wyrok NSA z 16.05.2006 r. (II OSK 288/06), OwSS 2006, nr 4, poz. 108; wyrok WSA w Rzeszowie z 8.03.2007 r. (I SA/Rz 647/06).

<sup>28</sup> Zob. uchwałę kolegium RIO w Warszawie z 2.08.2011 r., Lex 1726052.

obecnie, w kontekście orzecznictwa TSUE ma coraz istotniejsze znaczenie – reguł wykładni celowościowej (funkcjonalnej)<sup>29</sup>.

**2.** Pierwsza płaszczyzna analizy – to sama konstrukcja art. 13 ust. 1 usw. Z jego brzmienia, przy zastosowaniu reguł logicznego rozbioru zdania, nie wynika, by samorząd nie mógł tworzyć spółek kapitałowych poza sferą użyteczności publicznej. Sens tego zdania sprowadza się jedynie do potwierdzenia możliwości korzystania w tej sferze z wymienionych rodzajów spółek handlowych, a nie do wprowadzenia zakazu ich stosowania poza tą sferą. Na takiej samej zasadzie skonstruowany został wspomniany wyżej art. 9 ust. 1 i ust. 2 ugk. Gdyby intencją ustawodawcy było wprowadzenie takiego zakazu, przepis ten powinien zacząć się od partykuły „tylko”. Obowiązujące brzmienie nie oznacza też zakazu wykorzystania w sferze użyteczności publicznej innych rodzajów spółek handlowych, w szczególności osobowych, co zresztą zostało w części (bo bez uwzględnienia spółki jawnej) potwierdzone w przytoczonym wyżej art. 9 ust. 2 ugk (mówiącym o spółce komandytowej i komandytowo-akcyjnej). Uzasadniona jest zatem konstatacja, że tego typu konstrukcje zdaniowe składające się na jednostki tekstu prawnego pozostają bez znaczenia normatywnego i są przykładem nieprawidłowej techniki legislacyjnej. Jedynym zatem sposobem obrony poglądu o nielegalności tworzenia spółek kapitałowych poza sferą użyteczności publicznej jest łączne,

razem z ust. 2, interpretowanie tego artykułu. W tym bowiem ustępie wskazuje się na przesłanki przedmiotowo-celowościowe uzasadniające tworzenie takich spółek poza tą sferą, a zatem ogranicza się możliwość ich wykorzystywania. I jedynie przez dość ułomne zastosowanie reguły interpretacyjnej *a contrario* można dojść do wniosku, że ust. 1 ogranicza stosowanie spółek kapitałowych tylko do sfery użyteczności publicznej.

**3.** Jednak zasadniczym argumentem za daleko ograniczoną stosowalnością spółek kapitałowych przez samorząd województwa jest zakres znaczeniowy terminu ‘użyteczność publiczna’. Pojawił się on po raz pierwszy w pierwotnej wersji usg, w jej art. 9 ust. 2, brzmiącym wtedy: „Gmina oraz inna komunalna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli wymagają tego potrzeby społeczne”. Bliżej jednak nie sprecyzowano, jakie zadania mają taki charakter. Niedługo później pojawił się on w nowelizacji z 1991 r. ustawy o przedsiębiorstwach państwowych<sup>30</sup> (wciąż obowiązującej w tej wersji; dalej w skrócie: „upp”) w art. 6 ust. 1 jako nazwa pewnej kategorii przedsiębiorstw, których celem jest przede wszystkim bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności przez produkcję lub świadczenie usług, przy czym po raz pierwszy ustawodawca wyliczył przykładowe sfery, które mają taki charakter: inżynieria sanitarna (dostarczanie

<sup>29</sup> Zob. zwłaszcza wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19.11.2009 r., C-402/07 *Sturgeon v. Condor* oraz *Bock i Lepuschitz v. Air France*, z głosem M. Steca [w:] „Europejski Przegląd Sądowy” nr 2/2011, s. 40.

<sup>30</sup> Ustawa z 25.09.1981 r. (j.t. DzU.2013.1384).

wody i odprowadzanie ścieków), zaopatrzenie w energię ciepłą, zarząd terenami zielonymi, komunikacja miejska.

Kolejnym aktem posługującym się tym określeniem jest ugk, w której w art. 1 ust. 2 stwierdza się, że „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”. Zatem w ugk jedynie przerwano nieco fragment z upp, nie wskazując wszakże, jakie konkretnie sfery wchodzi w zakres określenia „użyteczność publiczna”. Można zatem zasadnie stwierdzić, że do tego momentu dla sektora komunalnego (wówczas ograniczonego do gminy) punktem odniesienia był przepis upp, skonstruowany w zupełnie odmiennym celu (wydzielenia kategorii przedsiębiorstw o szczególnym statusie). Dopiero w nowelizacji usg zawartej w ugk (art. 24), czyli sprzed drugiego etapu reformy ustroju terytorialnego, dodano przepis art. 9 ust. 4, w którym stwierdzono, że „Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Jak skomentować przyczynę i cel wprowadzenia tego przepisu? Racjonalna odpowiedź jest następująca. Ustawodawca uznał, że z samego określenia w art. 1. ust. 2 ugk pewnych cech charakteryzujących „użyteczność publiczną”

i z unormowania upp (bardzo wąsko ujmującego zakres tych zadań) nie można wyprowadzić wniosku, jakie konkretne zadania mają taki charakter i wobec tego, dla uniknięcia wątpliwości, dodał powyższy przepis, w którym jednoznacznie odwołał się do zakresu zadań własnych gminy, dodając *passus*, którego sensem jest wprowadzenie kryterium (celu tych zadań), które w założeniu powinno prowadzić do wyeliminowania z listy zadań z art. 7 ust. 1 tych, które temu celowi nie służą. Jeżeli jednak przyjrzeć się bliżej temu zestawowi zadań, to okazuje się, że w zdecydowanej większości (poza dwoma, trzema, jak zwłaszcza współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw) mają one charakter użyteczności publicznej. Każde bowiem z tych zadań polega na zaspokajaniu określonych zbiorowych potrzeb mieszkańców przez świadczenie różnego typu usług powszechnie dostępnych. Odpowiednika powyższego przepisu (art. 9 ust. 4 ugk) nie odnajdzie się ani w usp ani w usw. Takie unormowanie stanowi wszakże istotną wskazówkę, gdzie należy szukać odpowiedzi na pytanie o zakres pojęcia ‘użyteczność publiczna’. Jedno nie ulega wątpliwości – nie wystarcza i nie jest systemowo zasadne posłużenie się zakresem znaczeniowym tego pojęcia występującym w upp.

4. Ponieważ, jak wyżej powiedziano, w usw nie wprowadzono bliższego określenia „użyteczności publicznej”, w doktrynie szeroko reprezentowany jest pogląd o konieczności odwołania się do cytowanego wyżej art. 1 ust. 2 ugk<sup>31</sup>. Dokonując jego

<sup>31</sup> Tak m.in. Z. Leoński, *op.cit.*, s. 39 i n.; J. Jagoda [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012, s. 143 i n.; K. Bandarzewski, *op.cit.*, s. 127.

egzegezy, autorzy sięgają do interpretacji tego określenia dokonywanej przed kilkudziesięciu laty w zupełnie innych warunkach społeczno-politycznych, przywołując poglądy wypowiedziane w związku z uchwaleniem upp<sup>32</sup>, i stwierdzają między innymi, że charakter użyteczności publicznej wolno przypisać tylko potrzebom społecznym, „które w danych warunkach cywilizacyjno-kulturowych i społeczno-gospodarczych są potrzebami elementarnymi, co w rezultacie oznacza, że każdemu członkowi danej zbiorowości społecznej (wspólnoty samorządowej) powinno się stworzyć stosowne warunki umożliwiające zaspokajanie tych potrzeb”<sup>33</sup>. Potrzeby o takim charakterze są to „potrzeby absolutne, odczuwane bez względu na sytuację społeczną w jakiej znajduje się człowiek. Zaspokojenie tych potrzeb umożliwia człowiekowi dopiero podjęcie jego społecznych funkcji. Jest to więc obiektywny warunek zaspokojenia aspiracji związanych z uczestnictwem w życiu zbiorowym i rozwojem osobowości. Minimalny, historycznie uwarunkowany poziom zaspokojenia tych potrzeb w skali społecznej jest warunkiem funkcjonowania struktur gospodarczych i państwowych”<sup>34</sup>. Mają one „charakter podstawowy i występują powszechnie, wymagają niezawodnego i bezwzględnego zaspokajania w skali społecznej. Ich zaspokojenie jest nieodzownym warunkiem

normalnego bytowania ludności oraz prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza w większych skupiskach ludzkich”<sup>35</sup>.

Z kolei wykonywanie zadań o tym charakterze polega na bezpośrednim – w sposób bieżący i nieprzerwany – świadczeniu usług zaspokajających te szczególne potrzeby, które są artykułowane przez samorządową społeczność. Jednak wykonywanie omawianych tutaj zadań, chociaż może polegać na bezpośrednim dostarczaniu usług przez podmioty obciążone tymi zadaniami, może też polegać na organizowaniu tych usług, a więc na kreowaniu stosownych warunków (ekonomicznych, finansowych, technicznych, organizacyjnych) umożliwiających ich świadczenie przez nie tylko same JST, ale również inne podmioty mieszczące się w podmiotowym zakresie pojęcia ‘gospodarka komunalna’<sup>36</sup>. Usługi te powinny być „powszechnie dostępne”, co może oznaczać albo ich niewykluczalny charakter, czyli w praktyce pełną dostępność dla każdego, kto chce z nich skorzystać (publiczne dobra ogólnodostępne), albo ograniczoność spowodowaną koniecznością spełnienia określonych, prawem przewidzianych warunków<sup>37</sup>. W przepisie tym pojawia się też złożenie „zbiorowe potrzeby ludności”. Pozostawimy bez komentarza niepasujące w tym miejscu

<sup>32</sup> Zob. zwłaszcza M. Szydło, *op.cit.*, Lex.

<sup>33</sup> A. Wasilewski: *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego*, PUG nr 1-2/1982, s. 12.

<sup>34</sup> S. Piątek: *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986, s. 65.

<sup>35</sup> Z. Dziembowski: *Problemy gospodarki finansowej komunalnych zakładów użyteczności publicznej*, „Samorząd Terytorialny” nr 5/1994, s. 52.

<sup>36</sup> Tak M. Szydło, *op.cit.*, Lex.

<sup>37</sup> Tamże.

słowo „ludność” (w ogóle niewystępujące w terminologii samorządowej), przejdziemy natomiast do interpretacji pozostałych dwóch wyrazów. W literaturze zauważa się, że zaspokajanie potrzeb odczuwanych przez całą zbiorową wspólnotę samorządową, a więc przez całość tej społeczności, czyli „przez wielu, przez zbiorowość”, oznacza również zaspokajanie indywidualnych potrzeb poszczególnych członków wspólnoty samorządowej. Tym samym zaspokajanie indywidualnych potrzeb poszczególnych członków wspólnoty samorządowej jest jedną z potrzeb zbiorowych odczuwanych przez całą samorządową społeczność, zaś zaspokajanie indywidualnych potrzeb poszczególnych mieszkańców przez JST oznacza równoczesne zaspokojenie potrzeb zbiorowych tychże mieszkańców<sup>38</sup>. W przypadku usług o charakterze użyteczności publicznej dość często można się też spotkać z twierdzeniem, że ich świadczenie nie jest działalnością nastawioną na osiąganie zysków<sup>39</sup>. To stanowisko jest jednak poddawane krytyce ze względu na niemożność uznania, w konsekwencji, podmiotów świadczących usługi w sferze użyteczności publiczności za przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, która w art. 4 ust. 1 przesądza zarobkowy charakter działalności gospodarczej<sup>40</sup>.

To syntetyczne i skrótowe, z konieczności, przedstawienie samego tylko opisu

użytych określeń pokazuje, że ich autorzy, starając się jak najbardziej sprecyzować i ukonkretnić ogólne sformułowania ustawowe, podążają drogą wyznaczoną wykładnią przepisów upp, a po 1990 r., po powstaniu samorządu gminnego, analizują to pojęcie, jak gdyby występował tylko ten szczebel samorządu (przecież ułgk też została uchwalona, gdy istniał jedynie ten samorząd). Sprowadzają zatem znaczenie pojęcia ‘użyteczność publiczna’ do absolutnego minimum (w zasadzie takiego, jakie zawarte zostało w art. 6 ust. 1 upp), czego dowodem jest między innymi pogląd E. Wojciechowskiego, który stwierdza: „Mówiąc o usługach użyteczności publicznej, należałoby jeszcze dodać, że w sensie przedmiotowym usługi te mogą być podzielone na te występujące w dziedzinie infrastruktury technicznej (np. dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, dostarczanie energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła, usługi transportu zbiorowego, oczyszczanie i odwadnianie miast, utrzymanie cmentarzy komunalnych, utrzymanie zieleni miejskiej, organizacja oświetlenia ulicznego i sygnalizacji świetlnej) oraz te występujące w sferze infrastruktury społecznej (np. pomoc społeczna, opieka zdrowotna, edukacja i oświata publiczna, prowadzenie bibliotek). Infrastruktura techniczna oraz infrastruktura społeczna są zatem – w sensie przedmiotowym – dwiema podstawowymi dziedzinami, w obrębie

<sup>38</sup> Tamże.

<sup>39</sup> C. Kosikowski: *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok 1992, s. 15.

<sup>40</sup> Tak M. Szydło, op.cit., Lex; S. Dudzik: *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Kraków 1998, s. 290 i n.

których występują usługi o charakterze użyteczności publicznej<sup>41</sup>.

Powyższa wykładnia, o ile mogła być jeszcze akceptowana po wprowadzeniu samorządu gminnego, o tyle po 1998 r. i ustanowieniu samorządu województwa ma charakter wykładni zawężającej, nieuwzględniającej dokonanej wówczas fundamentalnej reformy samorządu, w szczególności polegającej na utworzeniu samorządu województwa o zasadniczo innej misji i zadaniach w stosunku do samorządu lokalnego (o czym wyżej – w pkt 4 na s. 125)<sup>42</sup>. Nie można się zatem zgodzić z mechanicznie przeprowadzonym zabiegiem przeniesienia sposobu interpretacji pojęcia ‘użyteczność publiczna’ z pułapu gminnego na poziom województwa, prowadzącym do ograniczenia swobody tegoż samorządu w wykorzystywaniu możliwego i dostępnego instrumentarium prawnego przy realizowaniu spoczywających na nim coraz większych i trudniejszych (zwłaszcza w relacji do tych typowych zadań z zakresu użyteczności publicznej) zadań publicznych. Co więcej, obecnie to restrykcyjne podejście do wykładni tego pojęcia staje się anachroniczne także w relacji do samorządu gminnego, coraz wyraźniej zaangażowanego w prowadzenie polityki rozwoju gminy,

a nie tylko w realizację „tradycyjnych” zadań użyteczności publicznej.

5. Uzasadnienie bezzasadności powyższego stanowiska należy rozpocząć od uznania za trafne innego, niż reprezentowane przez przedstawicieli stanowiska restrykcyjnego, podejścia do kwestii charakteru wykładni tych przepisów. Otóż interpretacja pojęcia ‘użyteczność publiczna’ powinna mieć charakter rozszerzający (a nie zawężający). Potwierdza to jednoznacznie Trybunał Konstytucyjny (TK), który kwestią zakresu znaczeniowego tego pojęcia zajął się w uchwale z 12 marca 1997 r. (sygn. akt W.8/96)<sup>43</sup>, wydanej w ramach przysługującej wówczas Trybunałowi kompetencji do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawnych. I choć w tym orzeczeniu chodziło o przepis wtedy obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych (w której też nie dokonano ustalenia zawartości znaczeniowej tego pojęcia), to jednak przesądzenia i ustalenia poczynione przez TK mają znaczenie uniwersalne i w sposób istotny powinny oddziaływać na kierunek przyjmowanej wykładni przepisów. To u Prezesa NIK – jako zadającego pytanie Trybunałowi – pojawiła się wątpliwość, jak należy interpretować omawiane, niedookreślone prawnie<sup>44</sup>,

<sup>41</sup> E. Wojciechowski: *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 22. Podobnie K. Byjoch, S. Redet: *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000, s. 25-26; M. Bałdyga: *Gospodarka komunalna. Aspekty prawne*, Ostrołęka 2004, s. 21.

<sup>42</sup> Podobny punkt widzenia przedstawiała już w 2000 r. W. Sokolewicz: *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa, s. 19.

<sup>43</sup> Uchwala TK z 12.03.1997 (sygn. akt W.8/96) w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt 7 i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z 10.06.1994 r. o zamówieniach publicznych, OTK 1997, nr 1, poz. 15.

<sup>44</sup> Trybunał Konstytucyjny zwrócił na to uwagę już w uchwale z 27.09.1994 r. (sygn. akt W.10/93) w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 85 i art. 87 ustawy z 8.08.1990 r. o samorządzie terytorialnym (OTK 1986-1995/t5/1994/cz2/46), jednak nie rozwinął szerzej tej kwestii.

pojęcie w kontekście zakresu podmiotowego stosowania tamtej ustawy, która mówiła o wykonywaniu zadań o charakterze użyteczności publicznej przez państwowe i komunalne jednostki organizacyjne. Trybunał zajął w tej kwestii jednoznaczne stanowisko stwierdzając, że „zadania [...] mające charakter <użyteczności publicznej> należy rozumieć możliwie najszerzej i wydaje się, że winny one być utożsamiane z zadaniami publicznymi, których realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej”. Realizują je jednostki organizacyjne utworzone w celu wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, „których celem jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa o charakterze ogólnym, należących do zadań publicznych, a których działalność nie jest nastawiona na maksymalizację zysku”<sup>45</sup>.

Należy też zauważyć, że powszechnie obowiązująca wykładnia dokonana została przez TK 12 marca 1997 r., czyli w blisko trzy miesiące po uchwaleniu ugk, w której tekście znalazł się art. 1 ust. 2 w brzmieniu do dziś obowiązującym. Nie ma zatem wątpliwości, że stosowanie tej wykładni jest w pełni zasadne także do tego artykułu, którego treść pełni skład Trybunału brał pod uwagę przy jej przyjmowaniu.

6. Powyższe wywody wykazały, na jak wątpliwej argumentacji oparty jest pogląd o konieczności restrykcyjnego rozumienia pojęcia ‘użyteczności publicznej’ w stosunku do JST, zwłaszcza w odniesieniu do tworzenia spółek prawa handlowego, co w szczególności dotyczy samorządu województwa.

Dlatego w celu ustalenia dopuszczalnego zakresu stosowania w chwili obecnej tej konstrukcji prawnej przez samorząd województwa należy najpierw ustalić, jakie zadania tego samorządu mają charakter użyteczności publicznej, a następnie – czy stosowane przezeń instrumenty, czyli powoływane do życia spółki handlowe, w swej działalności opisanej w podstawowych ich dokumentach te zadania realizują.

7. Jak powiedziano wyżej, w usw nie wskazano wyraźnie, które zadania publiczne samorządu mają charakter użyteczności publicznej. Jakie były przyczyny tego braku, trudno dociec. Warto jednak zaznaczyć, że w przedłożeniu rządowym przepisu art. 13 w omawianym brzmieniu nie było, a tym samym nie występowała potrzeba zastanawiania się nad zakresem tego pojęcia. Przy wykładni zatem art. 13 ust. 1 w pełni zasadne jest posłużenie się metodą zastosowaną przez ustawodawcę w art. 9 ust. 4 usg (o czym wyżej była mowa), prowadzącą do uznania, że takimi zadaniami są zadania własne samorządu województwa określone we właściwych przepisach ustawy, mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców przez świadczenie powszechnie dostępnych usług. Z rozważań zawartych wyżej (w pkt 1, s. 125-126) jednoznacznie wynika, że fundamentalne zadanie własne samorządu województwa, czyli kreowanie rozwoju regionalnego przez stworzenie strategii rozwoju województwa i prowadzenie w celu jej wykonania określonej polityki jego rozwoju (art. 11) jest zasadniczym i najbardziej ogólnie

<sup>45</sup> Zob. S. Dudzik, op.cit., s. 271 i n.

sformułowanym zadaniem o charakterze użyteczności publicznej, gdyż jego realizacja prowadzi do zaspokojenia najbardziej ogólnie i syntetycznie sformułowanej potrzeby społeczności wojewódzkiej, czyli umożliwienia lepszego i godniejszego życia w warunkach odpowiadających rozwiniętemu państwu europejskiemu XXI wieku. Równocześnie wykonanie tego zadania w sposób skuteczny stanowi niezbędną przesłankę satysfakcjonującej mieszkańców realizacji zadań w poszczególnych sferach życia społecznego, co do których nie ma wątpliwości, że mieszczą się w dotychczasowym, zawężonym pojęciu 'użyteczności publicznej' i są zawarte w przykładowym wyliczeniu w art. 14 usw. Przecież bez odpowiedniego ujęcia w strategii i bez poprowadzenia skutecznej polityki regionalnej przy użyciu różnorodnego instrumentarium (także przez tworzenie odpowiednich struktur, w tym spółek) nie powstaną nowe drogi wojewódzkie, szlaki komunikacyjne szynowe (np. koleje metropolitalne), obiekty infrastruktury technicznej (np. w sferze ochrony środowiska, zabezpieczenia przed kryzysami spowodowanymi siłami natury, zwłaszcza powodzią) i społecznej (np. budynki użyteczności publicznej w sferze kultury – opery, filharmonie czy służby zdrowia – szpitale). A czy nie jest wręcz elementarną potrzebą o powszechnym zasięgu znalezienie właściwej, odpowiadającej kwalifikacjom i aspiracjom pracy, na którą to potrzebę samorząd województwa ma odpowiedzieć przez kreowanie rynku pracy (element polityki rozwoju – art. 11 ust. 2 pkt 1), zapobieganie bezrobociu i aktywizację lokalnego [lapsus ustawodawcy, powinno być: regionalnego – M.S., M.M.]

ryнку pracy (zadania samorządu – art. 14 ust. 1 pkt 15)? Najlepszym sposobem na zaspokojenie tej potrzeby jest aktywna działalność samorządu w sferze tworzenia warunków rozwoju gospodarczego, czego istotnymi elementami jest wspieranie przedsiębiorczości (zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorców), jak i zachęcanie większych firm do inwestowania w województwie. Czy tego typu aktywność w sposób najbardziej organiczny nie jest użyteczna publicznie? Jakie argumenty miałyby uzasadniać stanowisko, że działalność polegająca na zarządzaniu na przykład drogami publicznymi czy obiektami użyteczności publicznej, jako mieszcząca się w sferze „klasycznej” użyteczności publicznej, może być prowadzona w formie spółki, zaś działalność, której istotą jest szeroko rozumiane przygotowanie budowy nowej drogi czy takiego obiektu już nie? Zwłaszcza że to przygotowanie jest dużo bardziej skomplikowane i wymaga zastosowania bardzo różnorodnych mechanizmów, w tym instrumentarium w sferze finansowej (m.in. przez pozyskiwanie funduszy na realizację tego zadania). A forma spółki jest, co powszechnie wiadomo, bardzo użytecznym instrumentem przy prowadzeniu tego typu działalności. Przecież zupełnie nieprzydatny w takich sytuacjach, i chyba nie trzeba tego szerzej uzasadniać, byłby samorządowy zakład budżetowy (art. 2 ugk) czy swoisty *outsourcing*, czyli zlecenie na zewnątrz w drodze kontraktu wykonywania tych zadań (art. 3 ust. 1 ugk).

8. Na rzecz wyżej przedstawionego stanowiska działa też argument natury systemowej. Otóż usw została uchwalona



5 czerwca 1998 r. Dla jej wejścia w życie i wdrożenia (tak jak w stosunku do całej reformy ustrojowo-terytorialnej) niezbędne było przygotowanie i uchwalenie w październiku tegoż roku ustawy, która została nazwana – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>46</sup>. Trudno sobie wyobrazić, żeby autorzy projektu, jak i sam ustawodawca, nie znali, i to dobrze, usw. Zdecydował jednak zawrzeć w niej art. 69 ust. 1 pkt 1 w brzmieniu (nadanym w nowelizacji z 2000 r., uściślającym dotychczasowy tekst, a nie merytorycznie zmieniającym go): „Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa przekazuje samorządom województw nieodpłatnie własność akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa w agencjach właściwych w sprawach rozwoju regionalnego, których siedziby znajdują się na obszarze województwa”. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że MSP jest zobowiązany do przekazania, czyli – zgodnie z terminologią k.s.h. – do nieodpłatnego zbycia (przeniesienia własności) należących do Skarbu Państwa akcji lub udziałów w istniejących agencjach związanych z rozwojem regionalnym (będących spółkami kapitałowymi) na rzecz właściwego terytorialnie samorządu województwa. To oznacza, że racjonalny ustawodawca uznaje – po pierwsze – za zasadne, a wręcz konieczne i zgodne z obowiązującym prawem (w przeciwnym razie proponowałby przecież zmianę odpowiednich przepisów usw.) uczestnictwo samorządu województwa w roli współnika w takich spółkach i w konsekwencji – po

drugie – że działalność tego typu spółek mieści się w sferze użyteczności publicznej. Agencje te od początku swego istnienia, co znajdowało potwierdzenie w ich aktach założycielskich i podstawowych dokumentach, nie ograniczały bowiem swojej działalności wyłącznie do zakresu, jaki został przewidziany w ust. 2 art. 13 usw.

Co więcej, we wspomnianej wyżej nowelizacji art. 69 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, dokonanej w 2000 r. poszerzono krąg JST, którym MSP jest obowiązany przekazać własność akcji lub udziałów w agencjach rozwoju o charakterze lokalnym, o samorząd powiatowy. A przecież samorząd ten nie może prowadzić jakiegokolwiek działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania użyteczności publicznej (art. 6 ust. 2 usp). Tym samym ustawodawca uznał, że działalność tego typu spółek, także na szczeblu powiatu, mieści się w tej sferze.

Przyjęcie przez ustawodawcę prawa samorządu województwa (i powiatu) do objęcia akcji lub udziałów w już istniejących spółkach oznacza, że zgodnie z zasadą swobody kontraktowania, samorzady te mają także prawo do tworzenia takich spółek, czyli spółek, których zadania będą się mieścić w sferze rozwoju regionalnego lub lokalnego i będą służyć realizacji strategii rozwoju i polityki regionalnej.

9. W konkluzji tego fragmentu należy zatem stwierdzić, że – stosując w pełni uprawnioną metodę rozszerzającej wykładni przepisów mówiących o zadaniach

<sup>46</sup> Ustawa z 13.10.1998 r. (DzU.1998.133.872, ze zm.).

o charakterze użyteczności publicznej, przy zastosowaniu także elementów wykładni systemowej i funkcjonalnej odwołującej się do fundamentalnego celu istnienia samorządu województwa oraz zasadniczych jego funkcji – zadania tego samorządu określone w art. 11 usw mieszczą się w sferze użyteczności publicznej i tym samym dla ich wykonania może on posługiwać się formą organizacyjno-prawną spółki prawa handlowego, a w szczególności spółkami kapitałowymi, to jest spółkami z o.o. i spółkami akcyjnymi.

### **Spółki prawa handlowego jako instrument polityki rozwoju**

1. Zaprezentowane powyżej generalne stanowisko w sprawie dopuszczalności stosowania konstrukcji spółki kapitałowej przez samorząd województwa w sferze kreowania rozwoju regionalnego powinno zostać skonfrontowane i potwierdzone przez analizę konkretnie działających spółek. Chodzi o analizę pod kątem, czy ich działalność wskazana w podstawowych aktach założycielskich odpowiada wymogom, które zostały sformułowane jako cechy mieszczące się w wyżej przedstawionym, szerszym rozumieniu pojęcia 'użyteczność publiczna'.

Działalność samorządów województw od samego początku ich istnienia pokazuje, że konstrukcja spółki kapitałowej jest powszechnie wykorzystywana jako jeden z najważniejszych instrumentów o charakterze organizacyjnym służących realizacji zadań samorządu w sferze rozwoju regionu<sup>47</sup>. W zasadzie każde województwo takie spółki powołało do życia albo do nich przystąpiło. Było to wynikiem świadomych decyzji organów samorządu województwa, wspieranych wszakże przez Rząd RP, który w kilku ważnych dokumentach programowych bardzo wyraźnie uznawał tego typu instytucje za bardzo istotny czynnik pobudzający aktywność środowisk regionalnych i lokalnych<sup>48</sup>.

2. W praktyce działania samorządów województw wykształciły się trzy najistotniejsze kategorie spółek. Pierwszą z nich tworzą spółki zwane agencjami rozwoju regionalnego, działające w przeważającej większości województw, najczęściej w formie spółek akcyjnych, a ich terytorialna właściwość generalnie pokrywa się z właściwością tworzących je samorządów, które są zwykle większościami akcjonariuszami<sup>49</sup>. Stanowią one najstarszą formę o najszerszym zakresie działania. Ich aktywność polega na inicjowaniu, wspieraniu

<sup>47</sup> Przegląd różnego rodzaju form organizacyjnoprawnych wspierania przez samorząd terytorialny rozwoju regionalnego i lokalnego zob. A. Grycuk, P. Russel: *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzenie instytucji wspierających przedsiębiorczość*, Studia BAS nr 1(37)/2014, s. 65 i n., a także E. Markowska-Bzducha: *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości*, „Finanse Komunalne” nr 9/2013, s. 5 i n.

<sup>48</sup> Zob. np. rządowy program „Kapitał dla przedsiębiorczych”, opracowany w Ministerstwie Gospodarki w 2002 r., czy przygotowane przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w 2003 r. „Zasady funkcjonowania funduszy poręczeniowych i pożyczkowych”.

<sup>49</sup> Takimi przykładami są m.in. Agencja Rozwoju Regionalnego w Zielonej Górze (dla woj. lubuskiego), Agencja Rozwoju Regionalnego „Ares” w Suwałkach (dla woj. podlaskiego), Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego w Krakowie, Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego, Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego w Słupsku, Rzeszowska Agencja Rozwoju Regionalnego, Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego w Olsztynie, Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego w Szczecinie.

i promowaniu inicjatyw służących szeroko rozumianemu rozwojowi regionalnemu. Są znaczącym elementem systemu wsparcia rozwoju przedsiębiorczości i kształtowania polityki innowacyjności w regionie. W ich statutach wyraźnie akcentowane są zadania polegające na wspieraniu i pomocy przy restrukturyzacji podmiotów gospodarczych, co dotyczy przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw, a także na inicjowaniu i popieraniu tworzenia nowych podmiotów gospodarczych ze szczególnym ukierunkowaniem na tworzenie nowych miejsc pracy, wprowadzaniu menedżerskiego modelu zarządzania, osiągnięciu dużej efektywności i rentowności przedsięwzięć. Mieszkańcy województwa pragnący zostać przedsiębiorcami mają możliwość uzyskania fachowej porady, a nierzadko też wsparcia finansowego przy zakładaniu czy restrukturyzacji własnych firm. To oni są beneficjentami działalności agencji. Dzięki umiejętnemu łączeniu różnych źródeł finansowania (co jest realizacją zadania określonego w art. 11 ust. 2 pkt 3 usw) agencja może uruchamiać programy, których treścią są usługi doradcze, szkoleniowe, informacyjne, promocyjne świadczone chcącym je uzyskać podmiotom gospodarczym. Wykonuje takie czynności, jak: nabór wniosków o dofinansowanie, wybór projektów, zawieranie umów o dofinansowanie, kontrola wykonania, weryfikacja

wniosków o płatność, przekazywanie płatności. Wpisuje się zatem w realizację podstawowego zadania samorządu województwa przez świadczenie powszechnie dostępnych usług bezpośrednio zainteresowanym mieszkańcom – przedsiębiorcom. Często agencje te pełnią, na mocy odpowiednich decyzji organów samorządu województwa, funkcję regionalnej instytucji finansującej czy zarządzającej przy wdrażaniu programów operacyjnych (strukturalnych, jak np. „Innowacyjna gospodarka”) bądź regionalnych. W ten sposób wprężnięte zostają, jako swoiści operatorzy, w realizację strategii województwa i polityki regionalnej. Mogą być też wykorzystywane przez organy samorządu jako swoisty wehikuł do prowadzenia poważniejszych projektów inwestycyjnych (wynikających z programów, o których mowa w art. 11 ust. 3 usw), których zakończenie pozwoli uruchomić świadczenie kolejnych usług mieszkańcom województwa. Działalność agencji nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku, który – jeżeli zostanie wypracowany – nie będzie w postaci dywidendy przekazywany akcjonariuszom, lecz będzie powiększał kapitały własne.

3. Pozostałe dwie grupy spółek są dużo bardziej wyspecjalizowane i należą do sektora instytucji finansowych. Są to najczęściej spółki z o.o., a przybierają nazwy funduszy poręczeniowych i pożyczkowych<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Przykładami takich spółek są – w zakresie poręczeń – m.in. Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych w Toruniu, Świętokrzyski Fundusz Poręczeniowy w Kielcach, Pomorski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych w Gdańsku, Warmińsko-Mazurski Fundusz Poręczeń Kredytowych w Działdowie, Dolnośląski Fundusz Gospodarczy we Wrocławiu prowadzący także działalność polegającą na udzielaniu pożyczek, w którym to zakresie działają też m.in. Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy w Toruniu, Fundusz Pożyczkowy Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach, Pomorski Fundusz Pożyczkowy w Gdańsku, Mazowiecki Regionalny Fundusz Pożyczkowy w Warszawie.

Ich założycielami są zawsze samorząd województwa, a ostatnio coraz częściej także agencje rozwoju regionalnego oraz Bank Gospodarstwa Krajowego jako instytucja reprezentująca Skarb Państwa, obsługująca sektor finansów publicznych, której jednym z najważniejszych zadań jest wspieranie ekonomicznie efektywnych i operacyjnie skutecznych samorządowych programów rozwoju regionalnego. To wsparcie ma właśnie miejsce przez, między innymi, kapitałowe uczestnictwo i fachowe doradztwo w agencjach rozwoju regionalnego i powyższych funduszach. Bardzo wyraźnie bowiem tego rodzaju działalność popierana i wspomagana jest przez Rząd RP, który od samego początku istnienia samorządu województwa uznawał go za pełnoprawny podmiot prawa publicznego i prywatnego, który powinien być wyposażony także w takie instrumenty, jak analizowane w tym miejscu instytucje finansowe. Dał temu wyraz w dokumentach wskazanych wyżej (przyj. 48), jak też w programowym dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w 2009 r. „Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009–2013”.

Oba rodzaje spółek, zgodnie z użytymi w nazwach sformułowaniami, koncentrują swoją aktywność odpowiednio:

- fundusze poręczeniowe – na ułatwieniu przedsiębiorcom oraz osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą dostępu do zewnętrznego finansowania w postaci kredytów bankowych oraz pożyczek na prowadzenie działalności gospodarczej, a ich działalność polega na udzielaniu poręczeń zobowiązań finansowych przedsiębiorców, którzy mają zdolność kredytową,

ale nie posiadają wymaganych przez instytucję finansującą zabezpieczeń;

- fundusze pożyczkowe – na zapewnieniu finansowania zewnętrznego, przede wszystkim dla mikroprzedsiębiorców i małych przedsiębiorców oraz osób rozpoczynających działalność gospodarczą, mających trudności w zdobyciu finansowania komercyjnego (np. kredytu bankowego) z powodu braku wymaganych odpowiednich zabezpieczeń czy historii kredytowej, a ich działalność polega na proponowaniu pożyczek przeznaczonych na cele związane z podjęciem, prowadzeniem i rozwojem działalności gospodarczej, między innymi na: finansowanie inwestycji, wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych, zakup maszyn i urządzeń, rozbudowę, adaptację lub modernizację obiektów produkcyjnych, handlowych, usługowych, zakup materiałów i surowców niezbędnych do realizacji założonego przedsięwzięcia gospodarczego.

4. Analizując podstawowe dokumenty powyższych spółek, czyli umowy założycielskie lub statuty, jak również uchwały sejmików wojewódzkich w sprawie utworzenia tych spółek, można wskazać na ich charakterystyczne cechy świadczące o tym, że ich działalność ma charakter użyteczności publicznej zarówno gdy chodzi o ujęcie prezentowane w tym artykule, to znaczy że stanowią one instrument pozwalający samorządowi województwa realizować zadania określone w art.11 usw, jak i w kontekście dotychczasowego, wąskiego rozumienia tego pojęcia.

Z tego ostatniego punktu widzenia należy stwierdzić, że:

- Adresatami działań funduszy są członkowie wspólnoty wojewódzkiej – osoby

fizyczne, które chcą rozpocząć swą działalność gospodarczą lub ją prowadzą na terenie województwa (tu jest siedziba albo koncentruje się aktywność firmy) jako mikro-, mali i średni przedsiębiorcy.

- Aktywność działania funduszy zostaje wyraźnie ograniczona do terenu danego województwa, czyli adresatem jest ta właśnie wspólnota i jej członkowie<sup>51</sup>.
- Oferta ze strony funduszy jest odpowiedzią na bardzo jednoznacznie artykułowane potrzeby w szczególności tych osób, które dotąd nie pracowały (np. absolwenci różnego typu szkół, w tym zwłaszcza wyższych). Wtedy taka potrzeba ma charakter podstawowy, a wręcz elementarny, ponieważ praca jest równie niezbędnym składnikiem życia człowieka, co dach nad głową z wodą, kanalizacją, ogrzewaniem w zimie i wywiezionymi śmieciami. Dopiero zaspokojenie tej potrzeby umożliwia człowiekowi podjęcie jego społecznych funkcji. Fundusze te tworzą warunki umożliwiające jej zaspokojenie przez tych, którzy sami mają pomysł na swoje życie zawodowe i widzą go jako własne przedsiębiorstwo, a jak będzie udany, to w rezultacie stworzone zostaną nowe miejsca pracy dla innych. Zaspokojenie tej potrzeby ma też charakter bezwzględny, bowiem bez wsparcia ze strony funduszy rozpoczęcie działalności jest niemożliwe (osoby te nie mają bowiem szans na skorzystanie z usług sektora bankowego), co oznacza w konsekwencji realne zagrożenie otrzymaniem przez te osoby statusu bezrobotnych.

- Świadczenia funduszy, mające charakter usług finansowych (zawsze wspartych usługami informacyjnym, doradczymi czy szkoleniowymi), są powszechnie dostępne dla tych wszystkich, którzy wyrażają ochotę na skorzystanie z nich, ale równocześnie spełniają określone warunki wstępne, tak jak ma to miejsce przy świadczeniu wielu usług klasycznie należących do sfery użyteczności publicznej (por. wyżej – pkt. 4, s. 132-135). Warunki te sformułowane są w regulaminach programów przyznawania pożyczek czy udzielania poręczeń przyjętych przez te spółki. Spełniony został zatem też wymóg bezpośredniego kierowania usług do ich adresatów.
- Działalność funduszy ma charakter permanentny, a nie okazjonalny, i nastawiona jest na dłuższą perspektywę czasową, co spełnia wymóg bieżącego i nieprzerwanego proponowania usług.

5. Odrębnie należy potraktować kwestię statusu funduszy z punktu widzenia zarobkowego charakteru prowadzonej przez nie działalności. Otóż w ich założycielskich dokumentach bardzo wyraźnie zaznacza się, że są one wprawdzie spółkami prawa handlowego, to jednak działają *non profit*, co oznacza, że nawet w przypadku gdy osiągną zysk, co nie jest zakazane i niemożliwe także w działalności w sferze użyteczności publicznej, to wykluczona zostaje możliwość podziału i wypłaty ewentualnego zysku pomiędzy wspólników. Wówczas zysk ten będzie zawsze zasiliał kapitały własne spółki. W żaden zatem sposób

<sup>51</sup> Przewidują tak wszystkie uchwały sejmików województw powołujące do życia te spółki, jak i ich statuty albo umowy założycielskie.

nie można potraktować działalności tych funduszy jako komercyjnej działalności gospodarczej, bowiem nie występuje zarobkowość jej cel<sup>52</sup>.

### Podsumowanie

W konkluzji należy stwierdzić, że zadania samorządu województwa wskazane w art. 11 usw są zadaniami własnymi tego samorządu o charakterze użyteczności publicznej. Dlatego samorząd województwa może wykorzystywać do realizacji tych zadań kategorię spółek prawa handlowego, w szczególności spółek kapitałowych: spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych.

Spółki występujące w praktycznej działalności samorządów województw od samego początku ich powstania, w których to spółkach są one jedynym wspólnikiem

lub tylko jednym z kilku, przyjmujące postać agencji rozwoju regionalnego, regionalnych funduszy poręczeniowych i pożyczkowych, realizują, w myśl aktów założycielskich: uchwał organów stanowiących samorządu województwa i ich umów założycielskich bądź statutów, zadania tego samorządu objęte treścią przepisu art. 11 usw. Nie ma zatem żadnych wątpliwości, że spółki te utworzone zostały zgodnie z przepisami prawa polskiego, w tym w szczególności z ustawą o samorządzie województwa i ustawą o gospodarce komunalnej.

prof. dr hab. MIROSŁAW STEC,  
dr hab. MAREK MACZYŃSKI,  
Uniwersytet Jagielloński

**Słowa kluczowe:** użyteczność publiczna, samorząd województwa, pozycja ustrojowa, zadania publiczne, spółki prawa handlowego

**Key words:** regional self-government, commercial capital companies, limited liability companies, public companies, development agencies

---

<sup>52</sup> Zob. wyrok NSA z 9.01.2003 r. (SA/Gd 1968/02) OwSS 2003, nr 4, poz. 105, LEX 682122.

*Artykuł powstał na podstawie: „Opinii prawnej w sprawie zakresu i charakteru zadań samorządu województwa i dopuszczalności stosowania przy ich realizacji instytucji prawa handlowego, w szczególności spółek kapitałowych”, sporządzonej dla NIK 29 lipca 2015 r. przez autorów powyższego tekstu.*