

Hanna Szczechowicz

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego

Streszczenie

Artykuł omawia problematykę wykonywania zadań w jednostkach samorządu terytorialnego na szczeblu gmin, powiatów i samorządowych województw. Przedstawia zakres zadań własnych i zleconych należących do działania gminy, powiatu i samorządu województwa oraz formy prawne i organizacyjno-prawne wykonywanych zadań. Zadania własne zawarte są w ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym, ustawie o samorządzie województwa. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wynikają z ustaw lub podpisanych porozumień.

Słowa kluczowe: gmina, powiat, samorządowe województwo, zadania własne, zadania zlecone, umowy, porozumienia, jednostka budżetowa, samorządowy zakład budżetowy, spółka akcyjna

The performance of public tasks in local government units

Abstract

The following article presents the problem of tasks performance in local government units at community, county and self-government province level. It presents the scope of own and delegated tasks in the above-mentioned units and organizational-legal form for performed tasks. The own tasks follow from provisions of appropriate resolutions or agreements.

Keywords: community; county; self-government province; own tasks; delegated tasks; arrangement; agreement; budget entity; local government budgetary unit; a joint-stock company

Samorząd terytorialny ze względu na pozycję w porządku prawnym i kompetencje odgrywa różne role determinujące jego znaczenie w państwie i w gospodarce. Będąc wspólnotą mieszkańców zamieszkałych na terytorium gminy, powiatu, województwa, realizuje określone zadania państwa w ich lokalnym i regionalnym kształcie dla zaspokojenia potrzeb obywateli. Daje on poczucie identyfikacji z miejscem i prawnie określone możliwości udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy oraz jej kontroli¹. Samorząd terytorialny jest integralną częścią ustroju państwa, która realizuje określone pule zadań publicznych. Można się zgodzić z Eugeniuszem Wojciechowskim, że samorząd to inaczej państwo, lecz na poziomie regionalnym i lokalnym. Samorząd terytorialny stanowi fundament demokratycznego państwa prawa i zajmuje istotną pozycję w strukturze państwa. Pozycja ta określona jest w regulacjach prawnych, w konstytucjach i w ustawach².

Relacje między organami centralnymi a terenowymi określa zasada decentralizacji władzy publicznej³. W procesie decentralizacji następuje przekazanie kompetencji i zadań przez organy centralne jednostkom administracyjnym, niższego szczebla, łącznie z rozszerzeniem zakresu uprawnień do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć, głównie w dziedzinie ekonomicznej, społecznej i administracyjnej⁴. Powierzone zadania publiczne samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych dla organów administracji rządowej⁵. Samorząd terytorialny może także wykonywać określone zadania zlecone na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej.

Podział zadań pomiędzy organy państwowe i samorządu terytorialnego reguluje zasada pomocniczości (subsydiarności) wyrażona w preambule Konstytucji. Oznacza ona, że zadania publiczne powinny być realizowane na jak najniższym poziomie władzy i administracji publicznej poprzez organy znajdujące się najbliżej obywateli. W aspekcie prawnym zakłada ona, że

¹ E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 27.

² Ibidem, s. 21.

³ Art. 15 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴ *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Z. Niewiadomski (red.), Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 35.

⁵ Art. 16 Konstytucji RP.

regulacja prawna sytuacji obywateli i ich grup oraz związków powinna zapewnić im maksymalną samodzielność i udział w wykonywaniu zadań publicznych⁶. Europejska Karta Samorządu Lokalnego wskazuje, że samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców⁷. Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności⁸.

Zakres działania samorządu terytorialnego obejmuje ogół spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Zadania własne samorządu obejmują zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Obejmują sprawy, które nie należą do gminy, powiatu, województwa i mogą być wykonywane samodzielnie, czyli bez nieuprawnionej ingerencji organów państwa (poza ingerencją o charakterze nadzoru). W literaturze przyjmuje się, że do zadań własnych gminy należą sprawy związane z: infrastrukturą techniczną (drogi, kanalizacja, wodociągi, lokalny transport zbiorowy itd.), infrastrukturą społeczną (szkoły, kultura fizyczna, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp.), porządkiem i bezpieczeństwem publicznym (bezpieczeństwo sanitarne, ochrona przeciwpożarowa itd.), ładem przestrzennym i ekologicznym (ochrona środowiska, gospodarka terenami, utylizacja odpadów itp.). Przekazanie gminie nowych zadań własnych wymaga zapewnienia także środków na ich realizację. Zadania zlecone wykonują jednostki samorządu terytorialnego obok zadań własnych i mają one charakter ogólnopaństwowy. Zadania te wykonują nie w imieniu własnym, ale w imieniu administracji rządowej. Zadania te mogą być nakładane w drodze ustawy lub na podstawie porozumienia pomiędzy gminą czy powiatem a organem administracji rządowej.

⁶ Z. Łuniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska -Badziak, E. Olejniczak- Szablowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 128.

⁷ Art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607. Polska ratyfikowała ten dokument w 1993 r., wszedł w życie 1 marca 1994 r. W trakcie ratyfikacji nieprawidłowo przetłumaczono jej tytuł, który powinien brzmieć: Europejska Karta Samorządu Lokalnego.

⁸ Ibidem, art. 3.

Podstawową grupą zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego są zadania własne, które cechują się przede wszystkim tym, że służą zaspokojeniem potrzeb wspólnoty samorządowej. Charakteryzują się następującymi cechami:

- 1) mają charakter lokalny;
- 2) są finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) realizując je, jednostka samorządu terytorialnego działa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność;
- 4) służą zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej⁹.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego można podzielić według kryterium:

- 1) przynależności – zadania własne, zlecone, powierzone;
- 2) powszechności – zadania obligatoryjne i fakultatywne¹⁰.

Zadania obligatoryjne zawarte są w ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym, ustawie o samorządzie województwa. Zadania fakultatywne wynikają z podjętych uchwał lub podpisanych porozumień przez władze samorządowe. Zadania własne wykonywane są przez jednostki samorządu terytorialnego na własny rachunek i na własną odpowiedzialność w zakresie określonym w ustawie (zadania własne obligatoryjne) lub w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (zadania własne fakultatywne).

Jednostka samorządu terytorialnego ma w wykonywaniu zadań znaczny zakres swobody co do sposobu realizacji zadań i wydatkowania środków finansowych (zróżnicowanie poziomu odpłatności za świadczone usługi publiczne, stopnia dotowania działalności podmiotów podsektora samorządowego, form organizacyjno-prawnych podmiotu wykonującego zadanie, poziomu i kierunków inwestowania). Zadania własne finansowane są z dochodów własnych (podatki i opłaty lokalne, dochody z majątku i działalności gospodarczej, udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, pozostałe dochody własne), z subwencji ogólnej i dotacji celowych. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań własnych są sprawo-

⁹ B. Kołczakowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa, 2010, s. 23.

¹⁰ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Warszawa 2006, s. 23–25.

wane według kryterium legalności¹¹. Zadania własne organów jednostek samorządu terytorialnego są obowiązkowe, ich przekazywanie w drodze ustawy wymaga przekazania koniecznych środków pieniężnych w postaci zwiększenia dochodów własnych lub subwencji.¹²

Zgodnie ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 3) 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, 3a działalności w zakresie komunikacji,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, 6a gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 8) edukacji publicznej,
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 11) targowisk i hal targowych;
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień;
- 13) cmentarzy gminnych;
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;

¹¹ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 26

¹² Art. 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.– dalej u. s. p.

- 15) utrzymania gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- 18) promocji gminy;
- 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹³;
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw¹⁴.

Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy¹⁵. Przekazanie gminie w drodze ustawy nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji¹⁶. Gmina wykonuje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a w procesie wykonywania zadań publicznych na własnym terenie jest niezależna, jej uprawnienia w tym zakresie mogą być ograniczane tylko przepisami ustaw.

Lista zadań zleconych gminie z zakresu administracji rządowej obejmuje między innymi:

- 1) wypłaty zasiłków z pomocy społecznej,
- 2) świadczenie usług opiekuńczych osobom z zaburzeniami psychicznymi,
- 4) prowadzenie środowiskowych domów samopomocy,
- 5) prowadzenie urzędów stanu cywilnego,
- 6) wydawanie dowodów osobistych,
- 7) prowadzenie działalności gospodarczej o charakterze publicznym wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie,

¹³ Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.

¹⁴ Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm. – dalej u. s. g.

¹⁵ Art. 7 ust. 2. u. s. g.

¹⁶ Art. 7 ust. 3. u. s. g.

- 8) oświetlenie dróg krajowych w miastach,
- 9) prowadzenie szkoleń z zakresu obrony cywilnej,
- 10) prowadzenie ewidencji nieruchomości,
- 11) prowadzenie spisów wyborców¹⁷.

Oprócz zadań zleconych gminy mogą wykonywać także zadania powierzone, czyli zadania przekazywane w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego oraz między jednostką samorządu terytorialnego a administracją rządową. W umowach i porozumieniach określony jest zakres zadań jednostki oraz wielkość środków finansowych, w postaci stosownej dotacji celowej, które otrzymuje na ich realizację¹⁸.

Na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego powiatem i województwem gmina może wykonywać zadania z zakresu ich właściwości. Zakres zadań do zrealizowania przez gminę jest obszerny, dlatego też pomocne w realizacji mogą być jednostki powoływane przez gminę. Może ona tworzyć jednostki organizacyjne, które będą realizować część zadań własnych i zleconych. Gmina może tworzyć, likwidować, reorganizować, a także wyposażać w majątek jednostki organizacyjne. Może także realizować zadania publiczne przy pomocy współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Do pomocy przy realizowaniu zadań mogą być zaangażowane związki międzygminne i stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli realizowanie zadań publicznych przekracza możliwości jednej gminy, tworzy się związki międzygminne. Są one tworzone, gdy możliwości finansowe, techniczne lub organizacyjne gminy są niewystarczające do realizacji zadania. Związek jest utworzony z inicjatywy rad zainteresowanych gmin¹⁹. Realizacja licznych zadań gminy wymaga dużych środków finansowych, które gmina czerpie przede wszystkim z podatków płaconych przez mieszkańców gminy oraz sum przekazywanych przez administrację państwową na realizację zadań zleconych. Dodatkowym dochodem są zyski osiągnięte z opłat za korzystanie z mienia komunalnego będącego własnością gminy.

¹⁷ L. Rajca, *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Warszawa 2001, s. 46.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem, s. 72.

Powiat jest jednostką samorządu terytorialnego szczebla pośredniego. Ma taki sam charakter jak gmina, lecz inny zakres zadań, gdyż są to ustawowo określone zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Powiat obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin (powiat ziemski) albo cały obszar miasta na prawach powiatu (powiat grodzki). Powiat podobnie jak gmina powinien obejmować obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność do wykonywania zadań publicznych²⁰. Prawa powiatu przysługują miastom, które 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym. Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym, obok zadań gminy określonych w ustawie o samorządzie gminnym. Z tego tytułu miasto na prawach powiatu ma dochody i wydatki takie jak gmina i takie jak powiat. Miasto na prawach powiatu ma prawa i obowiązki powiatu, nazwę zaś, skład, liczebność, zasady i tryb działania jego organów są charakterystyczne dla gminy (miasta) i określa je ustawa o samorządzie gminnym²¹.

Powiat pełni funkcję uzupełniającą i wyrównawczą w stosunku do gmin w zakresie realizowanych zadań. Zadania powiatu mają przede wszystkim charakter zadań własnych, określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Powiat został utworzony po to, aby razem z gminami wchodzącymi w jego skład stworzyć system realizacji całokształtu zadań publicznych o charakterze lokalnym w strukturach samorządowych. Powiat bowiem przejął część zadań i kompetencji od administracji rządowej (rejonowych urzędów administracji rządowej oraz struktur rządowej administracji specjalnej), a także część spraw należących do 1998 roku

²⁰ M. Jastrzębska, op. cit., s. 27.

²¹ Ibidem, s. 28

do wojewody²². Zadania powiatu mają charakter ponadgminny (zintegrowane ponadlokalnie) i nie naruszają kompetencji podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Zadania powiatów zostały określone dokładnie w ustawie o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 roku, przeciwnie niż w przypadku gminy czy województwa, którym to jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje domniemanie właściwości w sprawach publicznych odpowiednio o znaczeniu lokalnym w przypadku gminy i regionalnym w przypadku samorządu województwa²³.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadlokalnym w zakresie:

- 1) edukacji publicznej w sferze ponadgimnazjalnym;
- 2) promocji i ochrony zdrowia;
- 3) pomocy społecznej,
3a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 4) polityki prorodzinnej;
- 5) wspierania osób niepełnosprawnych;
- 6) transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- 7) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 8) kultury fizycznej i turystyki;
- 9) geodezji, kartografii i katastru;
- 10) gospodarki nieruchomościami;
- 11) administracji architektoniczno-budowlanej;
- 12) gospodarki wodnej;
- 13) ochrony środowiska i przyrody;
- 14) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 16) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpowodziowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska;
- 17) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- 18) ochrony praw konsumenta;

²² Ibidem, s. 27.

²³ Ibidem, s. 27–28.

- 19) utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 20) obronności;
- 21) promocji powiatu;
- 22) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.
- 23) działalności w zakresie telekomunikacji²⁴.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym „do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Należy podkreślić, że same zadania tych kierowników nie są zadaniami powiatu, jednak zapewnienie ich realizacji jest obowiązkiem powiatu²⁵. Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat (art. 4 ust. 4). Powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu. Ustawy mogą nakładać na powiat obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. (art. 4a). Powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Porozumienia, o których mowa w ust. 1 i 2, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym²⁶.

Zadania zlecone powiatom to:

- 1) nadzór nad lasami prywatnymi;
- 2) prowadzenie powiatowej inspekcji weterynaryjnej i sanitarnej;

²⁴ Art. 4 ust. 1 u.s.p. Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 144.

²⁵ Art. 4 ust. 2 u. s. p.

²⁶ Art. 5 ust. 1, ust. 2, ust. 3 u.s.p.

- 3) prowadzenie powiatowych urzędów pracy;
- 4) rejestrowanie pojazdów;
- 5) wydawanie i zatrzymywanie praw jazdy;
- 6) gospodarka gruntami i nieruchomościami (regulowanie odszkodowań na rzecz osób fizycznych za przejęcie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi publiczne oraz pod budownictwo mieszkaniowe);
- 7) prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;
- 8) utrzymanie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego;
- 9) finansowanie działalności policji i straży pożarnej;
- 10) prowadzenie i tworzenie Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie;
- 11) finansowanie działalności komisji poborowych²⁷
- 12) obrona cywilna;
- 13) finansowanie składek na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym oraz opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej;
- 14) utrzymanie ośrodków wsparcia;
- 15) realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie;
- 16) finansowanie zasiłków, świadczeń rodzinnych i pomocy w naturze oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe;
- 17) utrzymanie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych;
- 18) utrzymanie zespołów do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności²⁸.

Województwo oznacza jednostkę samorządu terytorialnego, czyli regionalną wspólnotę samorządową, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy województwa. Województwo jest jednostką samorządu terytorialnego najwyższego szczebla i największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego Polski powołaną w celu wykonywania administracji publicznej. Województwo posiada kompetencje o zasięgu regionalnym, realizuje za-

²⁷ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka Samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 46-47.

²⁸ T. Wrona, *Doświadczenia 20 lat samorządu terytorialnego – stan finansów samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7–8, s. 11.

dania publiczne o charakterze wojewódzkim. Zakres działania województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, a organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Zadania województwa mają głównie charakter regionalny, związane są z tworzeniem warunków rozwoju regionu, wykonywaniem usług publicznych o zasięgu regionalnym, kreowanie polityki regionalnej (niezależnie od polityki rządu wobec regionu)²⁹.

Z uwagi na regionalne usytuowanie województwa w strukturze podziału terytorialnego kraju jest ono właściwe do określania strategii rozwoju województwa uwzględniającej następujące cele:

- 1) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej;
- 2) pobudzanie aktywności gospodarczej;
- 3) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;
- 4) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;
- 5) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego³⁰.

Osią działania samorządu województwa jest rozwój gospodarczy, ekonomiczny i cywilizacyjny regionu, który ma służyć podniesieniu poziomu życia jego mieszkańców. Realizacja tego celu następuje poprzez prowadzoną politykę rozwoju regionalnego formułowaną w programach wojewódzkich. Zadania województwa mają przede wszystkim charakter zadań własnych określonych w art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie:

- 1) edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego;
- 2) promocji i ochrony zdrowia;
- 3) kultury i ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 4) pomocy społecznej;

²⁹ M. Jastrzębska, op. cit., s. 28.

³⁰ Art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm. – dalej u. s. w.

- 4a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 5) polityki prorodzinnej;
- 6) modernizacji terenów wiejskich;
- 7) zagospodarowania przestrzennego;
- 8) ochrony środowiska;
- 9) gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenie i utrzymanie wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych;
- 10) transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- 11) kultury fizycznej i turystyki;
- 12) ochrony praw konsumentów;
- 13) obronności;
- 14) bezpieczeństwa publicznego;
- 15) przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy;
15a) działalności w zakresie telekomunikacji;
- 16) ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy³¹.

Są to zadania o zasięgu regionalnym, zbliżone w swej istocie do zadań powiatu. Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa. Ustawy mogą nakładać na województwo obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum (art. 14 ust. 3)³².

Zadania zlecone samorządowi województwa to między innymi:

- 1) utrzymywanie urządzeń melioracji wodnej,
- 2) prowadzenie ośrodków dokumentacji oraz wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.³³

Jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania zlecone po zapewnieniu środków finansowych przez zleceniodawcę zadań, przy czym jednostka samorządu terytorialnego nie może odmówić ich realizacji nawet z powodu braku środków finansowych lub ustalenia ich na niewystar-

³¹ Art. 14 ust. 1 u. s. w.

³² Art. 14 ust. 2, ust. 3 u. s. w.

³³ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, op.cit., s. 47.

czającym do realizacji poziomie albo z powodu nieterminowego przekazania środków³⁴. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych na realizację zadań zleconych powinny być określone w ustawach nakładających na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek ich wykonania lub w porozumieniach zawartych z organami administracji rządowej. Jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje środki finansowe w formie dotacji celowych z budżetu państwa w wysokości koniecznej do wykonywania tych zadań. Dotacje te są przekazywane przez wojewodów, jeżeli inne ustawy nie stanowią inaczej. Ponadto dotacje celowe powinny być przekazywane w trybie umożliwiającym jednostkom samorządu terytorialnego pełne i terminowe wykonywanie tych zadań. W razie niedotrzymania terminów przekazania tych środków jednostkom samorządu terytorialnego przysługują odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych, zgodnie z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁵.

Formy wykonywania zadań samorządu można różnie sklasyfikować w zależności od przyjętego kryterium podziału:

- 1) według tego, do jakiego adresata są skierowane, można wyodrębnić formy prawne skierowane do organów i jednostek organizacyjnych samorządu oraz „na zewnątrz” do obywateli i jednostek organizacyjnych nie należących do samorządu;
- 2) według np. form prawnych, z których korzysta rada powiatu, sejmik województwa, zarząd powiatu, zarząd województwa, starosta, marszałek;
- 3) według kryterium, czy dotyczą adresata ogólnie określonego (akty normatywne), czy też oznaczonego konkretnie (akty indywidualne);
- 4) według form działania samorządu;
- 5) według tego, czy są regulowane przepisami prawa administracyjno-publicznego (np. decyzje administracyjne), czy prawa cywilnego (np. umowy różnego typu) itd.³⁶

³⁴ T. Wrona, *op.cit.*, s. 11.

³⁵ Art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.- dalej u. d. j. s. t.

³⁶ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 43–44.

Według Zbigniewa Leońskiego podstawowe znaczenie ma następujący podział form wykonywania zadań samorządu terytorialnego:

- 1) akty normatywne powszechnie obowiązujące oraz akty normatywne typu wewnętrznego, określane przez ustawy samorządowe, jako przepisy prawa miejscowego;
- 2) akty planowania różnego rodzaju (np. zagospodarowania przestrzennego);
- 3) akty indywidualne, mające postać decyzji administracyjnych *sensu stricte* lub skierowane do podmiotów znajdujących się w strukturze samorządu;
- 4) zawieranie porozumień;
- 5) korzystanie z form prawa cywilnego, a zwłaszcza zawieranie umów;
- 6) korzystanie z innych form prawnych, niemieszczących się w powyższym podziale³⁷.

W pracy jednostek samorządu terytorialnego mamy do czynienia z planami, o których mówią ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie wojewódzkim oraz z planami jako aktami wewnętrznymi, do których uchwalenia nie potrzeba umocowania ustawowego. Mogą to być plany sesji rady, plany pracy komisji rady, plany urlopów pracowników urzędu gminy czy starostwa powiatowego itp. W jednostkach samorządu terytorialnego występują trzy rodzaje planów: programy gospodarcze, budżet, miejscowe i wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego³⁸. Programy gospodarcze to dokumenty ustalające cele i zamierzenia jednostek samorządu terytorialnego na odcinku społecznym i ekonomicznym. Stanowią wizję, koncepcję rozwoju jednostki terytorialnej³⁹

Ustawy samorządowe przewidują uchwalenie przez radę gminy, radę powiatu czy sejmik województwa różnych planów lub programów. Z art. 18 ust. 2 pkt 4–6 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że rada gminy uchwała programy gospodarcze, budżet jako swego rodzaju plan w zakresie finansów oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Sprawy planów zagospodarowania przestrzen-

³⁷ Ibidem, s. 44.

³⁸ Ibidem, s. 54.

³⁹ L. Wojtasiewicz, *Planowanie w gospodarce terytorialnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 9, s. 19.

nego reguluje odrębna ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁰. Niekiedy inne ustawy przewidują uchwalenie przez radę gminy planów w określonych dziedzinach. Przykładem może być art. 18 i ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁴¹ przewidujący uchwalenie planów gminnych zaopatrzenia w ciepło oraz planowanie oświetlenia miejsc publicznych. Art. 16 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴² przewiduje zatwierdzanie przez radę gminy planu gospodarowania na gruntach położonych w obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych. Art. 15 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁴³ przewiduje obok planów wojewódzkich i powiatowych również plany gminne gospodarki odpadami. Podobnie art. 17 i 18 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska obok wojewódzkich i powiatowych wymienia również gminne programy ochrony środowiska. Art. 4 ust. 1 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴⁴ przewiduje gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a art. 14a i 17 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty przewiduje uchwalenie przez radę gminy planu sieci szkół podstawowych i gimnazjów, a przez radę powiatu planu sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych. Art. 12 pkt 9b i 9c ustawy o samorządzie powiatowym przewiduje uchwalenie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego oraz powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy itp. Ustawa o samorządzie województwa przewiduje, że sejmik województwa obok budżetu województwa uchwała strategię rozwoju województwa i wieloletni plan wojewódzki, regionalny program operacyjny oraz wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego⁴⁵. Art. 75 ustawy o samorządzie województwa stanowi, że sejmik województwa uchwała „priorytety współpra-

⁴⁰ Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

⁴¹ Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 z późn. zm.

⁴² Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.

⁴³ Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 628 z późn. zm.

⁴⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 z późn. zm.

⁴⁵ Art. 11 u. s. w.

cy zagranicznej województwa⁴⁶. Strategia rozwoju województwa ma być podstawą do prowadzenia polityki jego rozwoju oraz współpracy z innymi podmiotami (administracją rządową, jednostkami samorządu lokalnego itp.) działającymi na terenie województwa oraz organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw⁴⁷. Do zadań zarządu województwa należy m.in. przygotowanie projektów strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i regionalnych programów operacyjnych oraz ich wykonanie⁴⁸.

O samodzielnym charakterze jednostek samorządu terytorialnego decyduje w znacznej mierze zabezpieczenie materialne samorządu w zakresie realizacji jego zadań oraz samodzielność gospodarki finansowej. Sprawy budżetów jednostek samorządu terytorialnego reguluje ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie wojewódzkim, a ponadto ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych oraz ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawy deklarują samodzielność gospodarki finansowej realizowanej na podstawie budżetu gminy, powiatu i województwa. Ustawa z o finansach publicznych reguluje sprawy budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Prócz takich zagadnień ogólnych, jak: ustalenie elementów budżetu, ustalenie pojęć nadwyżki budżetowej i deficytu budżetowego, zasad tworzenia rezerw ogólnych i celowych, udzielania dotacji, ustawa normuje zasady opracowywania i uchwalania budżetu. Ustawa traktuje o „uchwale budżetowej”, która w istocie jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki⁴⁹.

Sprawy dochodów jednostek samorządu terytorialnego reguluje ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Normuje sprawy dochodów samorządu, do których zalicza: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa⁵⁰. Dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od

⁴⁶ Art. 75 u. s. w.

⁴⁷ Art. 12 u. s. w.

⁴⁸ Art. 41 ust. 1 pkt 4 u. s. w.

⁴⁹ Art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm. – dalej u. f. p.

⁵⁰ Art. 3 ust. 1 u. d. j. s. t.

osób prawnych. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być: środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, inne środki określone w odrębnych przepisach⁵¹. Do źródeł dochodów własnych gminy, powiatu i województwa zalicza się wpływy z podatków określonych w art. 4, art. 5, art. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Sprawy te ponadto normuje ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm.), ustalając dość szczegółowo zasady i tryb podejmowania uchwał rady w tym zakresie.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵² wyodrębnia następujące rodzaje planów przestrzennych: w gminie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w województwie plan zagospodarowania przestrzennego w województwie, planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem powszechnie obowiązującym. Według art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami, sposób wykonania własności nieruchomości”⁵³. Art. 44 ustawy stanowi, że „ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego”. Art. 10 ust. 2 pkt 7 nakazuje wprowadzenie do studium warunków i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obszarów, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym⁵⁴. Plany zagospodarowania przestrzennego województwa podlegają okresowej aktualizacji⁵⁵.

Organy samorządu terytorialnego wydają różnego rodzaju akty indywidualne. Podstawowe znaczenie mają decyzje administracyjne skierowane

⁵¹ Art. 3 ust. 2, ust. 3 u. d. j. s. t.

⁵² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – dalej u. p. z. p.

⁵³ Art. 6 ust. 1 u. p. z. p.

⁵⁴ Art. 10 ust. 2 pkt 7 u. p. z. p.; Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 302.

⁵⁵ Art. 42 i art. 45 u. p. z. p. Z. Leoński, *op.cit.*, s. 62.

do obywateli lub podmiotów niewłączonych do systemu organizacyjnego samorządu. Wywołują one określone skutki prawne: nadają, odbierają lub zmieniają pewien zakres uprawnień, nakładają obowiązki świadczeń, obowiązki określonego zachowania się. Do ich wydania musi istnieć nie tylko umocowanie w prawie formalnym (w kodeksie postępowania administracyjnego)⁵⁶ i ustrojowym, ale przede wszystkim w prawie materialnym. Wydawane są w określonej procedurze, zazwyczaj zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego, gwarantującej ochronę strony (podmiotu, do którego są skierowane), z reguły zaskarżenie do sądu administracyjnego. O takich aktach administracyjnych stanowi art. 39 ustawy o samorządzie gminnym, art. 38 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 6 ustawy o samorządzie województwa. Akty te mogą dotyczyć zadań własnych samorządu oraz zadań zleconych

Organy samorządu stanowią także inne akty indywidualne, gdzie nie stosuje się procedury zawartej w kodeksie postępowania administracyjnego. Akty indywidualne nadają określone uprawnienia lub nakładają obowiązki. Są to swoiste akty administracyjne dotyczące stosunku pracy uregulowanego ustawą z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych⁵⁷. Organy samorządu mogą wydawać inne akty administracyjne, które wkraczają w sferę praw i obowiązków lub kształtują stosunki prawne lub określone sytuacje prawne. Będą to uchwały rady gminy dotyczące honorowego obywatelstwa gminy (art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym) lub uchwały organów samorządu dotyczące wyrażania (lub niewyrażania) zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, a także uchwały dotyczące wzniesienia pomników itp. Mogą to być uchwały dotyczące herbu miasta, nazwy ulicy, placu, flagi (art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym). Takie uchwały – akty dotyczą konkretnej sytuacji, ale też zawierają w sobie element „ogólności”. Mogą to być akty administracyjne, warunkujące zawarcie określonych umów prawa cywilnego lub porozumień administracyjnych⁵⁸.

Porozumienie jest dobrowolną dwustronną formą realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dobrowolność pole-

⁵⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

⁵⁷ Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.

⁵⁸ Z. Leoński, op.cit., s. 66.

ga na swobodzie decyzji stron porozumienia co do zawarcia porozumienia, jak i jego treści. Kryteria rodzaju podmiotów publicznoprawnych będących stronami porozumień pozwala wyróżnić dwie podstawowe grupy porozumień: zawieranych między jednostkami samorządu terytorialnego, zawieranych między jednostkami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej⁵⁹. Na podmiotach przenoszących w ramach porozumienia zadań publicznych należących z mocy ustawy do ich właściwości cięży ustawowy lub określony w porozumieniu obowiązek pokrywania kosztów realizacji zadania przez przyjmujące zadania jednostki samorządu terytorialnego⁶⁰. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje formę porozumienia jako sposobu przekazania zadań z zakresu administracji rządowej gminie (art. 8 ust. 2). Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego⁶¹. Gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania (art. 74)⁶². Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 5 stanowi, o tym, że powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Porozumienia podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Do porozumień stosuje się przepisy ustawy o samorządzie gminnym⁶³. Prezydent miasta na prawach powiatu i starosta powiatu graniczącego z takim miastem mogą utworzyć w drodze porozumienia wspólną komisję bezpieczeństwa i porządku dla miasta na prawach powiatu oraz

⁵⁹ *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, cz. I: *Ustrój*, M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), Warszawa 2010, s. 160.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 160–161.

⁶¹ Art. 8 ust. 2, ust. 2a u. s. g.

⁶² Art. 74 u. s. g.

⁶³ Art. 5 u. s. p.

powiatu graniczącego z takim miastem. W takim przypadku prezydent miasta i starosta współprzewodniczą komisji⁶⁴. Powiaty mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia jednemu z nich prowadzenia zadań publicznych. Miasto na prawach powiatu może tworzyć związki i zawierać porozumienia komunalne z gminami⁶⁵. W celu wykonywania zadań województwo tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne oraz może zawierać umowy z innymi podmiotami. Województwo może zawierać z innymi województwami oraz jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych⁶⁶. Formę porozumienia przewidują także inne przepisy. Art. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych przewiduje porozumienie sąsiadujących gmin o utworzeniu wspólnej straży; art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych przewiduje porozumienie zawierane między zarządcami dróg publicznych, w tym samorządowych; art. 62 ust. 6 ustawy z dnia 7 września 1997 roku o systemie oświaty przewiduje formę porozumienia jako podstawę łączenia szkół różnych typów itp.

Przepisy prawa administracyjnego ustalają, na jakich zasadach i między jakimi podmiotami porozumienie może być zawarte, ustalają środki, które gwarantują wykonanie obowiązków ustalonych w porozumieniu. Spory rozstrzyga wskazany w porozumieniu organ lub organ sprawujący nadzór nad podmiotami zawierającymi porozumienie⁶⁷. Organy samorządu terytorialnego, realizując przypisane im zadania, korzystają także z form prawa cywilnego, głównie zawierając różnego rodzaju umowy uregulowane przepisami kodeksu cywilnego. Należy pamiętać, że organy samorządu terytorialnego, działając na podstawie umów prawa cywilnego, są też ograniczone przez normy prawa administracyjnego. Za pomocą umów prawa cywilnego organ realizuje zadania należące do zadań administracji publicznej, co uzasadnia ingerencję przez normy prawa administracyjnego

⁶⁴ Art. 38 a ust. 3 u. s. p.

⁶⁵ Art. 73, art. 74. u. s. p.

⁶⁶ Art. 8 u. s. w.

⁶⁷ Z. Leoński, op.cit., s. 68.

w treść i formy zawieranych umów. Samorząd terytorialny korzysta z form prawa cywilnego głównie w zakresie zarządu mieniem samorządowym⁶⁸.

Najczęściej wykonywanymi formami organizacyjno-prawnymi realizacji zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego są trzy rodzaje jednostek organizacyjnych : jednostka budżetowa, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze oraz spółki komunalne. Samorządowe jednostki organizacyjne tworzone są przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, rady gminy, rady powiatu, sejmiki województwa w drodze uchwały w celu wykonywania zadań samorządowych⁶⁹. Powołanie niektórych z nich nakazane jest ustawą, jak np. ośrodka pomocy społecznej, powiatowego centrum pomocy rodzinie, urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego, regionalnego ośrodka polityki społecznej. Tworzenie innych jednostek pozostawiono do uznania władzom samorządowym.

Jednostka budżetowa nie posiada osobowości prawnej i ekonomicznej, natomiast ma pewną samodzielność organizacyjną. Powiązana jest z budżetem jednostki samorządu terytorialnego gminy, powiatu i samorządu województwa. Z budżetu jednostek samorządu terytorialnego pokrywane są wszystkie wydatki, a pobrane dochody odprowadzone są na rachunek dochodów do budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Gminną, powiatową i wojewódzką jednostkę budżetową tworzy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nadając jej statut oraz określone mienie przekazywane w zarząd. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan finansowy obejmujący jej dochody i wydatki. Ograniczona samodzielność decyzyjna powojuje, że jednostki budżetowe są uznane za najniższą formę realizacji zadań publicznych. Ze względu na specyfikę i charakter realizowanych zadań są one konieczne. Najczęściej jednostki budżetowe mają zastosowanie w usługach oświatowych, wychowawczych, pomocy społecznej, kulturze, zarządzaniu drogami i oświetleniem, utrzymaniu zieleni publicznej, lasów miejskich, ogrodów botanicznych, schronisk dla zwierząt. Są to sytuacje, w których cena usługi nie zapewnia rentowności lub nie występuje⁷⁰. Funkcjonowanie szkół,

⁶⁸ Ibidem, s. 70.

⁶⁹ Art. 9 ust. 1 u. s. g. ; art. 6 ust. 1 u. s. p.; art. 8 ust. 1 u. s. w.

⁷⁰ E. Wojciechowski, op. cit., s. 55.

szpitali itd. regulują odpowiednie przepisy prawa ustrojowego (np. ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej, ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty itd.), o tyle dla prowadzenia działalności w sferze gospodarki samorządowej istotne są postanowienia ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej. Z art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej, a także z ustaw samorządowych wynika, że określone działania faktyczne składające się na zadania samorządu mogą być powierzone w drodze umów innym niż jednostki organizacyjne samorządu podmiotom, np. prywatnym przedsiębiorstwom⁷¹. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej – zadania własne, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych⁷². Przy jednostce budżetowej tworzone są gospodarstwa pomocnicze w celu uelastyczenia jednostki budżetowej. Pokrywają one koszty swej działalności z uzyskiwanych przychodów.

Samorządowy zakład budżetowy jest wyższą od jednostki formą realizacji zadań publicznych. Mimo że jest pozbawiony osobowości prawnej, korzysta z osobowości prawnej gminy, posiada znacznie większą swobodę decyzyjną w zakresie spraw organizacyjnych i decyzyjnych. Jest jednostką sektora finansów publicznych, która odpłatnie wykonuje zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych oraz dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z budżetem jednostki samorządu terytorialnego rozlicza się z otrzymanych dotacji oraz nadwyżki środków obrotowych. Zakłady budżetowe są uprawnione do pokrywania połowy swoich wydatków z uzyskanych dochodów. Gospodarka finansowa samorządowych zakładów budżetowych jest prowadzona na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Podstawą gospodarki finansowej zakładu budżetowego jest roczny plan dochodów i wydatków⁷³. Zakład budżetowy nie może prowadzić działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Samorządo-

⁷¹ Z. Leoński, op.cit., s. 38; *Studia nad samorządem terytorialnym*, A. Błaś (red.), Wrocław 2002, s. 139.

⁷² *Encyklopedia samorządu terytorialnego...*, s. 62.

⁷³ E. Wojciechowski, op.cit., s. 55–56.

we zakłady budżetowe mogą wykonywać zadania własne jednostek samorządu terytorialnego w zakresie:

- 1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi;
- 2) dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 3) 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;
- 4) lokalnego transportu zbiorowego;
- 5) targowisk i hal targowych;
- 6) zieleni gminnej i zadrzewień;
- 7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 8) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt w tym w szczególności prowadzenia zagrożonych wyginięciem w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania;
- 9) cmentarzy⁷⁴.

Jednostki budżetowe i zakłady budżetowe nie są pod względem organizacyjnym mocnymi strukturami. Działalność jednostek i zakładów budżetowych jest bardziej nastawiona na utrzymanie istniejących urządzeń niż na ich rozwój. Niemniej zakład budżetowy jest wygodnym i użytecznym instrumentem realizacji zadań użyteczności publicznej z powodu jego dyspozycyjności, możliwości wglądu w jego pracę przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego i urzędników administracji samorządowej oraz unikanie określonych złożonych i długotrwałych procedur administracyjnych, np. postępowań przetargowych⁷⁵.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego gminy tworzą też spółki kapitałowe z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjne, jak również przystępują do nich oraz powołują spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne. Spółki stanowią najwyższą formę wykonawstwa zadań z zakresu gospodarki komunalnej, ponieważ są odrębnym, samodzielny podmiotem gospodarowania. Spółki komunalne mogą być całkowicie własnością gminy (tzw. jednoosobowe spółki), mogą posiadać większo-

⁷⁴ *Encyklopedia samorządu terytorialnego...*, s. 212.

⁷⁵ E. Wojciechowski, op.cit., s. 56.

ściowy lub połowiczny udział bądź dysponować mniejszościowym pakietem. Spółki komunalne, mimo że nie są zaliczane do jednostek organizacyjnych gminy, w istocie pełnią taką funkcję, gdyż należąc do wspólnoty samorządowej, realizują zadania własne gminy oraz pozostają pod kontrolą władz gminy, zwłaszcza organu wykonawczego. Wpływ na ich działalność może się odbywać poprzez organy spółki. Funkcje walnego zgromadzenia wspólników pełni organ wykonawczy gminy, który powołuje skład rady nadzorczej i pośrednio zarządu (niekiedy jest on jednoosobowy). Wgląd w działalność spółki komunalnej ze strony administracji gminnej ma miejsce w ściśle określonych sytuacjach, gdy wynika to z kompetencji zawartych w aktach administracyjnych (np. decyzjach, uchwałach, zarządzeniach, umowach)⁷⁶.

Dobór rady nadzorczej i zarządu spółki komunalnej ma niezwykle doniosłe znaczenie. Zaangażowanie kapitałowe gminy w spółkach zobowiązuje jej organ wykonawczy do sprawowania skutecznego nadzoru właścicielskiego. Jego celem powinno być dbanie o proces świadczenia usług komunalnych o dobrej jakości i zapewnienie efektywności majątku samorządowego. W jednoosobowych spółkach komunalnych organ wykonawczy wykonuje wszystkie prawa z akcji i udziałów. W spółkach z większościowym udziałem gminy organ wykonawczy realizuje wszystkie prawa z pośredniego pakietu akcji i udziałów zgodnie z ilością praw, którą dysponuje. Zasięg kompetencji właścicielskich wynika z kodeksu spółek handlowych, statutu spółki lub umowy spółki. W spółkach z mniejszościowym udziałem gminy delegowanie do rady nadzorczej reprezentanta interesów gminy następuje w trybie określonym w postanowieniach statutu lub umowy spółki oraz obowiązujących przepisów prawa. Przedstawiciel gminy w radzie nadzorczej ma obowiązek informować organ przedstawicielki o istotnych problemach spółki oraz decyzjach mających niekorzystny skutek dla gminy⁷⁷.

Rada nadzorcza w spółkach komunalnych zajmuje ważne miejsce w systemie nadzoru właścicielskiego. Przez nią organ wykonawczy gminy wpływa na procesy zachodzące w przedsiębiorstwie. Dlatego szczególnego znaczenia nabierają kompetencje rady, procedury i kryteria ich doboru.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem, s. 57.

Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki komunalnej we wszystkich dziedzinach jej działalności. Jest to nadzór fachowy nad środkami publicznymi zgromadzonymi w spółkach, a jednocześnie dbanie o to, aby pracowała ona na rzecz wspólnoty samorządowej. Dążenie do maksymalizacji zysku czy zapewnienia należytej stopy zwrotu z kapitału ma mniejszy ciężar gatunkowy, gdyż celem spółki komunalnej jest realizacja konkretnych zadań publicznych o charakterze obligatoryjnym. Gdy spółka komunalna nie ma zysku, należy uczynić wszystko, aby przychody pokrywały koszty, a w skrajnej postaci, aby strata była jak najmniejsza. W niestabilnej sytuacji ekonomicznej lepiej wybrać formę samorządowego zakładu budżetowego. Spółka komunalna realizująca zadania użyteczności publicznej jest bardziej podmiotem typu *non profit*. Kwestia wysokości zysku w jednoosobowych spółkach gminy powinna być uzgodniona z organem wykonawczym. Często nadmierny zysk jest niekorzystny dla mieszkańców, którzy płacą za usługę np. dostarczania wody, ogrzewania mieszkania, odbioru ścieków, odbioru odpadów zbyt dużo⁷⁸.

Fachowy nadzór nad działalnością spółki komunalnej gwarantują osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, najlepiej z doświadczeniem, zachowujące pewną niezależność wobec władz gminy. Zbyt często widać, że w radach nadzorczych spółek i w ich zarządach zasiadają osoby powoływane z klucza partyjnego czy sympatii politycznych. To zawsze źle rokuje, gdyż ludzie ci, mający formalne uprawnienia, niewiele wnoszą do realizacji funkcji nadzorczych, nie czują odpowiedzialności, traktują na ogół pracę w radzie nadzorczej jako dodatkowe źródło dochodów. Taki nadzór jest mało profesjonalny i mało rzetelny, prędzej czy później przyniesie negatywne skutki ze szkodą dla spółki i dla mieszkańców gminy. Słaby nadzór właścicielski w spółkach komunalnych jest elementem sprzyjającym korupcji⁷⁹.

Nie powinna budzić zastrzeżeń praktyka, by wszystkie spółki komunalne podawały do publicznej wiadomości podstawowe informacje o swej działalności. Majątek takiej spółki jest przecież własnością mieszkańców gminy, którzy mają prawo wiedzieć, kto i jak gospodaruje ich faktycznym majątkiem. Dla zapewnienia jawności i przejrzystości realizowanych za-

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibidem, s. 58.

dań należy umieścić na stronach internetowych informacje o zasobach, wynikach finansowych i działalności spółki.

Dla wykonywania zadań publicznych gmina może się zdecydować na zawieranie umów z innymi poza własnymi podmiotami. W tym przypadku może powierzać wykonywanie zadań osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej w drodze umowy lub na zasadach ogólnych z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych lub odpowiednio innych przepisów, np. przepisów o partnerstwie publiczno-prawnym, przepisów o koncesji na roboty budowlane lub usługi, przepisów o zamówieniach publicznych oraz przepisów o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Gdy dana działalność prowadzona jest na podstawie innych ustaw, które wymagają zezwolenia, gmina może powierzyć wykonanie zadań jedynie podmiotowi legitymującemu się takim zezwoleniem. W samorządzie terytorialnym obowiązuje regulacja prawna dotycząca podmiotu gospodarczego realizującego zadania własne lub dostarczającego towary dla gminy, powiatu, samorządowego województwa, tj. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸⁰ określająca zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej oraz kontrolę jednostki udzielającej zamówień publicznych. Kluczową kategorią w instytucji zamówień publicznych jest „najkorzystniejsza oferta”, rozumiana jako dająca najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego albo oferta z najniższą ceną. Gminy występujące w roli zamawiającego (czyli *de facto* kierownicy jednostek organizacyjnych bezpośrednio lub poprzez komisje przetargowe) na ogół decydują się jedynie na kryterium cenowe, które wprawdzie upraszcza procedurę przetargową, ale nie gwarantuje wyboru najlepszego wykonawcy. Najniższa cena tworzy sytuację niejednoznaczną, nieulegającą wyborowi najlepszego wykonawcy. Wybór najtańszego wykonawcy przy zastosowaniu jednego kryterium oceny oferty przyczynia się istotnie do obniżenia jakości przedmiotu zamówienia bądź zmiany warunków umowy, głównie ceny, którą tłumaczy się np. większym nieprzewidzianym zakresem prac, wzrostem cen materiałów itp. Taka sytuacja prowadzi często do roszczeń na drodze

⁸⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

sądowej, nacisków, presji na zamawiającego, a nawet praktyk korupcyjnych⁸¹.

W usługach komunalnych uzasadnione jest branie pod uwagę innych kryteriów oceny wykonawców ubiegających się o dane zamówienie. Wymaga to od urzędników podjęcia wysiłku związanego z wyborem i uzasadnieniem wagi kolejnych, obok ceny, kryteriów oceny ofert, np. terminu wykonania zamówienia, czasu gwarancji, kosztu eksploatacji. W zależności od specyfiki przedmiotu zamówienia należy stosować indywidualną koncepcję liczby i wartości procentowej poszczególnych kryteriów wyboru. Wprowadzenie innych kryteriów, np. klauzul społecznych dotyczących zatrudniania młodocianych, niepełnosprawnych czy bezrobotnych, podraża koszty zamówienia publicznego i powoduje duże trudności w ich egzekwowaniu. Zdecydowanie się tylko na kryterium ceny jest proste, mniej czasochłonne i nie wymaga szczegółowych specjalistycznych analiz technicznych, finansowych, ekonomicznych. Traci na tym jakość inwestycji czy usług. Bardzo wysokie wymagania zawarte w opisie robót, usług i dostaw powodują, że do postępowania przetargowego przystępuje niewielu oferentów, co wyklucza konkurencję. W zamówieniach publicznych dominuje tryb przetargu nieograniczonego, uważanego za szybki i prosty, a postępowanie przetargowe uzależnione od ceny wyklucza podejrzenia o korupcję⁸².

Formą wykonywania zadań komunalnych oraz sposobem na finansowanie inwestycji w infrastrukturę jest współpraca sektora publicznego z sektorem prywatnym. Współpraca ta została nazwana partnerstwem publiczno-prywatnym. Brak odpowiednich środków finansowych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego zmusza władze publiczne do poszukiwania możliwości ich pozyskania w sferze biznesu na bazie kooperacji kapitałowej. Powierzenie wykonywania niektórych zadań użyteczności publicznej podmiotom prywatnym jest też działaniem o charakterze partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to nowa alternatywna formuła realizacji zadań publicznych bardziej rozwojowych, ułatwiająca ich przebieg poprzez projekty inwestycyjne, np. budowę mieszkań komunalnych, parkingów, obiektów sportowych, rozrywkowych. Czynnikiem publiczno-administracyjny

⁸¹ E. Wojciechowski, *op.cit.*, s. 59.

⁸² *Ibidem*.

identyfikuje możliwość, warunki i zakres owej relacji, a w istocie współpracy z sektorem prywatnym niezależnie od formalnej postaci. Podmioty prywatne funkcjonujące według zasad biznesowych biorą udział w realizacji określonych zadań i przedsięwzięć publicznych na podstawie umowy konkretyzującej wzajemne obowiązki i korzyści. Reguły działania stron powinny być jasne, a założenia oczywiste. Ze strony samorządowej chodzi o respektowanie wymogu racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. W każdym przypadku obecność podmiotu prywatnego jest wynikiem klasycznego wyboru najlepszego wykonawcy. Wyłonienie partnera prywatnego powinno doprowadzić do wyższej jakości i dostępności usług świadczonych na rzecz mieszkańców. Trafny wybór podmiotu prywatnego powinien zapewnić efektywność wydatków budżetowych oraz realność wykonania zadania. Partnerowi prywatnemu angażowanie się w realizację zadań musi się opłacać w rozumieniu uzyskania wymiernych korzyści⁸³.

Decyzję o przystąpieniu do porozumienia z sektorem prywatnym należy poprzedzić rozległą analizą jego zasadności, ponieważ pociąga to za sobą istotne konsekwencje finansowe. Kluczowym rozstrzygnięciem jest aprobowany podział zadań i ryzyka w wyniku negocjacji. Popelnienie błędu na etapie prowadzenia negocjacji stwarza niebezpieczeństwo utraty kontroli i korzyści prowadzących do np. dużych strat finansowych finansowanych z budżetu. Stosunkowo najszerszy zakres zadań występuje w wykonaniu usług komunalnych o charakterze technicznym na rynkach konkurencyjnych. Znacznie mniej podmiotów prywatnych świadczy usługi infrastrukturalne w warunkach występowania sytuacji monopolistycznych, np. w urządzeniach sieciowych⁸⁴. Należy zauważyć, że partnerstwo publiczno-prywatne przy podejmowaniu przedsięwzięć publicznych jest nadal mało popularne. Najczęstszymi obawami przed tą formą realizacji zadań w jednostkach samorządu terytorialnego jest ryzyko braku doświadczenia w prowadzeniu tego rodzaju projektów. Złożone przedsięwzięcia inwestycyjne wymagają czasu związanego z przygotowaniem wielu procedur związanych z przeprowadzonymi uzgodnieniami i analizami. Trzeba również pamiętać o pozyskaniu aprobaty społecznej i politycznej dla danego typu zamierzeń.

⁸³ Ibidem, s. 61.

⁸⁴ Ibidem, s. 62.

Podstawą prawną określającą ramy współpracy w ramach partnerstwa publiczno-privatnego jest ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym⁸⁵. Określa ona ramy oraz zasady współpracy i wyboru przez jednostki samorządu terytorialnego partnera prywatnego. Warunkiem takiej współpracy jest zawarcie odpowiedniej umowy. W formie negocjacji następuje odpowiedni rozkład zobowiązań oraz podział ryzyka pomiędzy podmiot publiczny (samorząd) i prywatny. Partnerstwo publiczno-privatne dotyczy koncesji na roboty budowlane, koncesji na usługi budowlane, remontowe – jest to dominująca forma współpracy oraz partnerstwa publiczno-privatnego realizowanego według prawa zamówień publicznych⁸⁶.

Wykonywanie zadań publicznych może się odbywać również w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać sobie odpowiedniej pomocy, w tym finansowej. Instytucjonalnymi formami współpracy jednostek samorządu terytorialnego są porozumienia oraz związki komunalne.

Ważną formą współpracy w realizacji niektórych zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego jest udział sektora społecznego. Administracja publiczna, zlecając wykonanie pewnych zadań organizacjom pozarządowym, może zmniejszyć wydatki na ten cel. Występują przypadki, że organizacje pozarządowe mają możliwość oszczędniejszego i efektywniejszego dostarczania dóbr i usług, niż robią to podmioty komunalne lub prywatne. Sytuacja ta wynika z charakteru tego sektora, gdzie zaangażowane są tam osoby dobrowolnie i nieodpłatnie poświęcają swój czas i aktywność w procesie realizacji usług na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Świadczenie usług społecznych przez różnego rodzaju fundacje czy stowarzyszenia, które pozyskują środki, na realizację zadań społecznych przyczynia się do uzyskania oszczędności w budżetach samorządów. Organizacje pozarządowe (*non-governmental organizations*) rywalizują o wykonawstwo zadań publicznych gmin między innymi o prowadzenie ośrodków pomocy społecznej, przedszkoli, żłobków, schronisk dla bezdomnych zwierząt. Współpraca i działalność organizacji pozarządowych należy do zadań własnych gminy i powiatu. Zgodnie z ustawą o działan-

⁸⁵ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym, Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.

⁸⁶ E. Wojciechowski, op.cit., s. 62.

ności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸⁷ organy administracyjne gminy w celu powierzenia realizacji zadania publicznego zobowiązane są przeprowadzić otwarty konkurs ofert. Mogą w nim uczestniczyć nie tylko podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, organizacje pozarządowe, kościelne, lecz także podmioty publiczne gminy. Formą przekazywania środków z budżetu gminy jest dotowanie realizacji zadań, a nie dofinansowanie danego podmiotu⁸⁸.

Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami społecznymi w Polsce pozostaje wciąż na niezadowolającym poziomie. Za ten stan współpracy odpowiadają obydwie strony: zarówno samorządowa, ponieważ wykazuje dużą nieufność wobec możliwości skutecznego współdziałania, jak i organizacje pozarządowe, które dysponują małą wiedzą o warunkach i zasadach owej współpracy. Bardzo ważną rolę we wzajemnej współpracy odgrywa kultura współpracy oraz zaufanie we wzajemnych relacjach. Istnienie organizacji pozarządowych obok kultury i aktywności obywatelskiej oraz rozwoju oddolnej inicjatywy i przedsiębiorczości jest fundamentem społeczeństwa obywatelskiego. Jego treścią jest zdolność do samoorganizacji, współdziałania niezależnie od instytucji państwowych. Służy temu angażowanie się ludzi w rozwiązywanie problemów publicznych i zarządzanie sprawami z tym związanymi. Istotnym wyznacznikiem organizacji pozarządowych, ich miejscem w demokratycznym państwie i w społeczeństwie obywatelskim jest to, co nazywa się kapitałem społecznym tworzącym przestrzeń dla lokalnej i regionalnej aktywności publicznej oraz zaufania do innych. Na rzecz organizacji pozarządowych można przekazać 1% podatku od dochodu. Aby sprostać temu zadaniu, organizacje pozarządowe są zobowiązane do złożenia sprawozdań finansowych i merytorycznych ze swej działalności w odpowiednim terminie oraz zamieścić sprawozdania na stronie internetowej.

W ostatnich latach rozwój współpracy między organizacjami pozarządowymi a samorządowymi widoczny jest na szczeblu lokalnym i regionalnym. Rady i sejmiki częściej uchwalają programy współpracy, wyznaczają urzędników za nią odpowiedzialnych, przekazują organizacjom

⁸⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

⁸⁸ E. Wojciechowski, op.cit., s. 63.

więcej środków. Dla wzmocnienia współpracy władz gmin, powiatów i województw z organizacjami pozarządowymi organizowane są różnego rodzaju akcje społeczne organizowane przez samorząd terytorialny, stowarzyszenia *non-profit*, szkoły, policję i inne instytucje, między innymi programy „Aktywizacja Obywatelska”, akcja „Małolat”, „Bezpieczne miasto”, w gminach wiejskich program „LEADER”, którego głównym celem jest budowanie kapitału społecznego poprzez aktywizację mieszkańców⁸⁹.

Od 2004 roku szeroki zasięg ma społeczna akcja pod hasłem „Przejrzysta Polska”, mająca na celu eliminację korupcji, nepotyzmu oraz innych patologii związanych z działalnością publiczną. Akcję przygotowały wspólnie: Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Fundacja im. S. Bato-rego, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja Agory, Centrum Edukacji Obywatelskiej i Bank Światowy, a realizowała „Gazeta Wyborcza”. Włączyło się do niej prawie 800 gmin i powiatów, które zajęły się opracowaniem kodeksu etycznego urzędnika i radnego, stworzeniem mapy inicjatyw lokalnych, przygotowały materiał przybliżający mieszkańcom strategię i budżet gminy, wprowadziły do praktyki funkcjonowania samorządu głosowanie imienne, sporządziły opis usług świadczonych w samorządzie. W 2008 roku powstał system certyfikacji jednostek samorządowych uczestniczących w tej akcji⁹⁰.

Zaplecze samorządu terytorialnego stanowią nie tylko instytucje i organizacje oraz doraźne akcje prospołeczne. W tym kontekście istotna jest również szeroko rozumiana partycypacja obywatelska, którą determinują czynniki ekonomiczne, historyczno-polityczne, demograficzne, prawne, świadomościowe i systemowe. Najszerszy zakres przedmiotowy tej partycypacji występuje na etapie kształtowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Mieszkańcy mogą wnioskować do rady o jego sporządzenie, mogą składać wnioski i protesty na etapie tworzenia planu. Podobnie szeroką formułę ma tworzenie strategii rozwoju. Praktyka pokazała, że stosowanie szerokiej partycypacji społecznej zapewnia, że wszystkie aspekty budowania strategii są postrzegane lepiej niż przy zastosowaniu formuły eksperckiej, w której dominującą rolę odgrywają konsultanci. Wypracowanie strategii przy dominującym udziale czynników społecz-

⁸⁹ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 371.

⁹⁰ *Ibidem*.

nych zapewnia nie tylko ustalenie najistotniejszych dla lokalnej wspólnoty kierunków działań samorządu, ale również aktywizuje mieszkańców wspólnot lokalnych i regionalnych do realizacji zadań publicznych.

Samorząd terytorialny w wykonywaniu swoich zadań własnych i zleconych ma znaczny zakres swobody co do sposobu realizacji zadań i wydatkowania środków finansowych, między innymi zróżnicowania poziomu odpłatności za świadczone usługi publiczne, stopnia dotowania działalności podmiotów podsektora samorządowego, form organizacyjno-prawnych podmiotu wykonującego zadanie: jednostka budżetowa, zakład budżetowy, spółka kapitałowa, spółka akcyjna, oraz poziomu i kierunków inwestowania. Dzięki temu może wykonywać zadania dobrze i skutecznie, zgodnie z zasadą celowości, efektywności i gospodarności.

Literatura

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Warszawa 2006.
- Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego*, cz. I: *Ustrój*, M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), Warszawa 2010.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Kołczakowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa, 2010.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
- Łuniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szablowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
- Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.
- Niewiadomski Z., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
- Rajca L., *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Warszawa 2001.
- Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Z. Niewiadomski (red.), Bydgoszcz–Warszawa 2001.
- Studia nad samorządem terytorialnym*, A. Błaś (red.), Wrocław 2002.
- Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Wojtasiewicz L., *Planowanie w gospodarce terytorialnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 9.
- Wrona T., *Doświadczenia 20 lat samorządu terytorialnego – stan finansów samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7–8.