ANDRZEJ SZEWC

O POJĘCIU „JEDNOSTKA ORGANIZACYJNA" W POLSKIM PRAWIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W prawie samorządu terytorialnego[1], a także poza nim, dość często spotykamy się z określeniami „gminna jednostka organizacyjna", „powiatowa jednostka organizacyjna", „jednostka organizacyjna samorządu województwa", „jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego" czy „jednostka organizacyjna jednostki samorządu terytorialnego"[2], a w nielicznych wypadkach także z określeniem „samorządowa jednostka organizacyjna"[3]. Trudno jednak doszukać się legalnych definicji tych pojęć. Nie podają ich również leksykony i encyklopedie prawnicze[4].

Z semantycznego punktu widzenia samorządową jednostką organizacyjną jest jednostka organizacyjna utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego (gminę, powiat albo samorząd województwa) w celu wykonywania jej zadań. Normatywną podstawę do takiego rozumienia tego pojęcia stanowią odpowiednie przepisy ustaw samorządowych: art. 9 u.sam.gmin., art. 6 ust. 1 u.sam.pow. i art. 8 ust.1 u.sam.woj. Stosownie do tych przepisów „gminną jednostką organizacyjną" będzie jednostka utworzona przez gminę w celu realizacji zadań gminy, „powiatową jednostką organizacyjną" – jednostka utworzona przez powiat w celu realizacji zadań powiatu, a „jednostką organizacyjną

[1] Chodzi zwłaszcza o ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm., cyt. dalej jako „u.sam.gmin"; ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), cyt. dalej jako „u.sam.pow." oraz ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.), dalej jako „u.sam.woj." W szerszym znaczeniu do prawa samorządu terytorialnego zaliczyć można jeszcze co najmniej ustawę z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.), ustawę z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.), ustawę z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.), ustawę z 12 października1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.), ustawę z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.), a nawet ustawę z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.) – zob. *Ustrój samorządu terytorialnego. Podstawowe akty prawne*, opr. J. Mordwiłko, Warszawa 2003. Jeszcze szerszy wykaz źródeł prawa samorządu terytorialnego można znaleźć w systemie informacji prawnej LEX (hasło „Samorząd terytorialny").

[2] Zob. np. art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz.1198 z późn. zm.) lub art. 1 pkt 3 ustawy z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą kominową".

[3] Zob. np. art.1 ust. 2 pkt 6 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), powoływanej dalej w skrócie „ u.RIO", lub art.2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 85, poz. 937 z późn. zm.); dalej w skrócie: „u.NIK".

[4] Nie ma ich np. w *Encyklopedii prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, C. H. Beck, Warszawa 1999, ani w *Leksykonie instytucji powszechnego prawa administracyjnego*, red. W. Dawidowicz, wydanym przez Wydawnictwo Prawnicze LEX w serii „Leksykony LEXA", Gdańsk 1996.

samorządu województwa" – jednostka utworzona przez samorząd województwa w celu realizacji zadań tego samorządu.

Pod względem strukturalnym samorządowe jednostki organizacyjne mogą stanowić część danej jednostki samorządu terytorialnego: gminy, powiatu lub województwa, **jako osoby prawnej** (jednostki prawnie niewyodrębnione), lub być podmiotami samodzielnymi, odrębnymi od tej osoby – jako jednostki prawnie wyodrębnione[5]. Z cywilnoprawnego punktu widzenia oznacza to podział samorządowych jednostek organizacyjnych na dwie kategorie: samorządowe osoby prawne, mające własną podmiotowość cywilną, niezależną od cywilnej osobowości ich macierzystej jednostki samorządu terytorialnego (jednostki prawnie wyodrębnione) oraz jednostki organizacyjne niemające takiej podmiotowości, lecz wchodzące w skład osoby prawnej, jaką jest ich macierzysta jednostka samorządu terytorialnego (jednostki prawnie niewyodrębnione). Wśród pierwszych są m.in. kapitałowe spółki prawa handlowego, spółdzielnie i fundacje utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego oraz samorządowe instytucje kultury, wśród drugich – samorządowe jednostki sektora finansów publicznych, tj. samorządowe jednostki i zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze samorządowych jednostek budżetowych.

Powstaje zatem pytanie, jak rozumieć określenie „jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego" i jej poszczególne formy „jednostka organizacyjna gminy", „jednostka organizacyjna powiatu" i „jednostka organizacyjna samorządu województwa": *in extenso*, tj. zgodnie z semantycznym znaczeniem tego określenia, czy w znaczeniu węższym, ograniczającym się do samorządowych jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi. Odpowiedź na to pytanie ma istotne znaczenie nie tylko dla teorii prawa samorządu terytorialnego, ale także dla praktyki samorządowej. W zależności bowiem od takiego lub innego ujęcia podmiotowego kręgu desygnatów tej nazwy różnie będą się kształtowały np. uprawnienia komisji rewizyjnych do kontrolowania gminnych jednostek organizacyjnych (art. 18a ust.1 u.sam.gmin.), czy zwierzchnictwo służbowe wójta nad kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 u.sam.gmin.). Ostatnio Urząd Zamówień Publicznych wyraził nawet pogląd, iż powierzanie przez gminy wykonania zadań własnych gminnym osobom prawnym wymaga stosowania procedur przewidzianych w prawie zamówień publicznych[6].

Podobnie ma się rzecz na szczeblu samorządu powiatowego (art. 16 ust. 1; art. 32 ust. 2 pkt 5 u.sam.pow.) oraz samorządu województwa (art. 30 ust. 1 i art. 41 ust. 2 pkt 6 u.sam.woj.).

Analiza polskiego ustawodawstwa prowadzi do stwierdzenia, że przepisy posługują się tymi nazwami w trojaki sposób:

1) traktują je jako pojęcia nadrzędne, obejmujące wszystkie jednostki organizacyjne utworzone lub prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, a więc zarówno te, które mają, jak i te, które nie mają osobowości prawnej. W tym ujęciu np. powiatowymi jednostkami organizacyjnymi (jednostkami

[5] Por. W. Niewiadomski, Z. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 14.

[6] Szerzej pisze o tym S. Wikariak: *Z przetargiem czy bez przetargu*, „Rzeczpospolita" nr 31 (7020) z 7 lutego 2005 r. Dodatek: *Prawo co dnia*, s. C2.

organizacyjnymi powiatu) są zarówno jednostki niemające osobowości prawnej, jak i powiatowe osoby prawne;

2) wyraźnie oddzielają jednostki mające osobowość prawną (osoby prawne) od jednostek niemających takiej osobowości. W takim przypadku przepis stosuje się albo do jednej, albo do drugiej kategorii jednostek;

3) nie precyzują podmiotowego zakresu jednostek, do których stosuje się te pojęcia.

Z podejściem pierwszego typu spotykamy się np. w art. 1 ust. 2 pkt 6 u.RIO, w którym czytamy, że „regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych [...] samorządowych jednostek organizacyjnych, **w tym** samorządowych osób prawnych", czy w art. 2 u.NIK mówiącym, iż „Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych **i innych** samorządowych jednostek organizacyjnych".

Przykładów podejścia drugiego rodzaju dostarcza art. 1 pkt 3 ustawy kominowej (jest w nim mowa tylko o samorządowych jednostek organizacyjnych **posiadających osobowość prawną**) oraz art. 47 ust. 1 u.sam.gmin., który odnosi się wyłącznie do jednostek organizacyjnych gminy **nieposiadających osobowości prawnej**.

Bardzo często jednak przepisy nie wskazują, w jakim znaczeniu używają omawianego pojęcia. Tak jest np. w przytoczonych wyżej przepisach art. 18a ust. 1 i 33 ust. 5 u.sam.gmin., art. 16 ust. 1 i art. 32 ust. 2 pkt 5 u.sam.pow. oraz w art. 30 ust. 1 i art. 41 ust. 2 pkt 6 u.sam.woj.

Niekiedy brak jednoznacznego sprecyzowania znaczenia, w jakim w danym przepisie użyto zwrotu „samorządowa jednostka organizacyjna", można uzupełnić dzięki wykładni systemowej. Tak ma się rzecz np. z art. 9 u.sam.gmin., stanowiącym, że „w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne". W świetle art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f) i h), w których wyraźnie powiedziano, że rada gminy może tworzyć spółki[7], spółdzielnie, przedsiębiorstwa, zakłady i inne gminne jednostki organizacyjne, wynika, iż wśród jednostek tworzonych przez gminy mogą być zarówno jednostki niemające osobowości prawnej, jak i gminne osoby prawne. Potwierdzeniem tego, że jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość tworzenia jednostek organizacyjnych będących osobami prawnymi, są nadto:

[7] W myśl zasady *lege non distinguente, non distinguitur*, należałoby przyjąć, że możliwość ta odnosi się zarówno do spółek osobowych (w tym cywilnych), jak i do spółek kapitałowych. Sprawę komplikują jednak przepisy ustawy dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997, Nr 9, poz. 43 z późn. zm.), stanowiące *lex specialis* względem ustrojowych ustaw samorządowych. Odnośnie do tego, czy i w jakim zakresie jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki niemające osobowości prawnej, zob. m.in.: C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafrański, *Ustawa o gospodarce komunalnej i przepisy towarzyszące. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1997 (objaśnienia do art. 2, 9 i 10 tej ustawy); S. Dudzik: *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Zakamycze, Kraków 1998; M. Ciepiela: *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2001, nr 6; S. Czarnow: *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego jako element gospodarki komunalnej*, „Rejent" 2002, nr 2-3; R. Sowiński, *Warunki prawne funkcjonowania spółek komunalnych i ich specyfika*, „Rejent" 2003, nr 6; A. Modras, *Status spółki komunalnej w świetle przepisów prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 2004, nr 7-8.

1) art. 9 ust. 1 i art.14 ust. 1 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 13, poz. 123 z późn. zm.) dotyczące tworzenia samorządowych instytucji kultury przez jednostki samorządu terytorialnego; instytucje te podlegają obligatoryjnie wpisowi do rejestru prowadzonego przez organizatora (jest to warunek *sine qua non* rozpoczęcia działalności przez samorządową instytucję kultury) i z tą chwilą uzyskują osobowość prawną;

2) art. 8 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz art. 35b ust. 3 i 4 ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 z późn. zm.). Zgodnie z tymi przepisami jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami mogącymi tworzyć zakłady opieki zdrowotnej, ZOZ utworzony przez jednostkę samorządową jest publicznym zakładem opieki zdrowotnej, a publiczne zakłady opieki zdrowotnej podlegają obowiązkowi rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym. Z chwilą wpisania do rejestru samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej uzyskuje osobowość prawną;

3) art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej, stanowiący że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek.

W odniesieniu do samorządowych osób prawnych typu spółki, spółdzielnie, fundacje itp. wykładnia pojęcia „samorządowa jednostka organizacyjna" (i jemu podobnych) nastręcza dodatkowych trudności związanych ze strukturą kapitałową tych jednostek. Powstaje bowiem pytanie, czy za samorządową (gminną, powiatową, wojewódzką) osobę prawną uznać:

1) każdą jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną, której majątek przynajmniej w części stanowi mienie samorządu terytorialnego (np. spółka z o.o. z jakimkolwiek udziałem mienia komunalnego);

2) podmiot, w którego mieniu jednostka samorządu terytorialnego posiada udział kapitałowy przekraczający 50% udziałów lub akcji, a nawet mniejszy, jeżeli spełnia on wymagania tzw. pakietu kontrolnego;

3) uznać za samorządową osobę prawną osobę tylko taką osobę prawną, której mienie jest w całości mieniem samorządowym (np. jednoosobową gminną spółkę z o.o.).

Poszczególni autorzy różnie się w tej materii wypowiadają, dominuje jednak pogląd oparty na ostatniej z tych opcji. Na takim stanowisku stoją m.in. Z. Niewiadomski i J. Szreniawski oraz T. Dybowski[8]. Ich zdaniem, „z komunalną osobą prawną mamy do czynienia dopiero wówczas, gdy wszystkie udziały (akcje) spółki stanowią mienie komunalne". T. Dybowski uzasadnia to tym, że „tylko wtedy gmina w sposób wyłączny ma możność decydowania o losach takiej jednostki organizacyjnej, a w razie jej likwidacji całe pozostałe po niej mienie wchodzi do majątku gminy".

Podobnie sprawę tę ujmują C. Banasiński, M. Kulesza i D. Szafrański – autorzy powołanego już komentarza do ustawy o gospodarce komunalnej. W konkluzji obszernego wywodu poświęconego temu pojęciu dochodzą oni do wniosku, iż spółka kapitałowa tylko wtedy jest komunalną osobą prawną,

[8] Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Problem dopuszczalności działalności gospodarczej samorządu terytorialnego*, „Rejent" 1994, nr 5; T. Dybowski, *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1-2.

kiedy wyłącznym jej udziałowcem (akcjonariuszem) pozostaje jedna gmina lub jeden związek międzygminny. Spółki kapitałowe utworzone przez dwie lub więcej gmin zaliczają się – zdaniem tych autorów – do kategorii spółek o kapitale mieszanym, tak samo jak spółki oparte na kapitale gminy i państwa[9].

Inaczej do kwestii tej podchodzi T. Rabska[10]. Uważa ona, że jednostki organizacyjne, które prowadzą działalność we własnym imieniu i na własny rachunek (np. spółka akcyjna, w której gmina jest tylko jednym z akcjonariuszy), nie są gminnymi osobami prawnymi, w związku z czym nie dotyczą ich ograniczenia i zakazy ustanowione w art. 9 ust. 2 u.sam.gmin. Natomiast za wystarczający dla zakwalifikowania danej osoby prawnej do kategorii gminnych osób prawnych jest – jej zdaniem – wkład kapitałowy przenoszący 50% udziałów lub akcji.

W sprawie tej pośrednio lub bezpośrednio wypowiadały się organy judykatury, w tym Trybunał Konstytucyjny[11]. Jednak i w świetle tych wypowiedzi sprawa nie jest do końca jasna. Wprawdzie Sąd Najwyższy w uchwale z 10 stycznia 1992 r. wyraził pogląd (akceptowany przez skład orzekający, który podjął drugą z wymienionych uchwał SN), że „Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której udziałowcami obok przedsiębiorstw państwowych są także osoby fizyczne, jest niepaństwową osobą prawną", wyraźnie jednak zastrzegł przy tym, iż chodzi tu o niepaństwową osobę prawną „w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. Nr 44, poz. 255; zm.: Dz. U. z 1991 r. Nr 75, poz. 331)". Tak więc pogląd ten nie ma wymaganego waloru ogólności.

Z praktycznego punktu widzenia pogląd T. Rabskiej wydaje się trafniejszy. Uznanie bowiem, iż w treści pojęcia „samorządowa (gminna, powiatowa, wojewódzka[12]) osoba prawna", w odniesieniu do organizacji kapitałowych mieszczą się wszelkie organizacje – także o kapitale mieszanym – w których jednostki samorządu terytorialnego posiadają ponad 50% kapitału zakładowego (udziałów lub akcji), wyklucza możliwość wynikającego z art. 9 ust. 2 u.sam.gmin. obejścia zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez samorządowe osoby prawne w zakresie wykraczającym poza zadania użyteczności publicznej. Pogląd przeciwny, dominujący w doktrynie prawa samorządowego, tego nie wyklucza, ponieważ utworzenie spółki, w której gmina będzie mieć więcej niż 50%, lecz mniej niż 100% kapitału oznacza, że do spółki tej nie będzie miała zastosowania ustawa o gospodarce komunalnej.

Trzeba jednak przyznać, iż *de lege lata* sprawa ta jest niezwykle skomplikowana. Poglądu powyższego nie da się bowiem pogodzić z ustawą o gospodarce komunalnej, a w nowszych regulacjach prawnych można znaleźć dalsze argumenty przemawiające za poglądem dominującym. Tytułem przykładu wskazać można, że ustawa o dostępie do informacji publicznej odróżnia „osoby prawne samorządu terytorialnego" od „osób prawnych, w których jednostki samorządu

[9] C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafrański, *Komentarz*, s. 52 i n.

[10] T. Rabska, *Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej*, „Wspólnota" 1993, nr 21.

[11] Zob. orzeczenie TK z 24 stycznia 1995 r., K5/94, OTK 1995/1/3, oraz uchwały SN z 10 stycznia 1992 r., III CZP 140/91, OSNCP 1992, z. 6, poz. 109, i z 14 marca 1995 r., IIII CZP 6/95, OSNC 1995, z. 5, poz. 72).

[12] Ściślej: jednostka organizacyjna samorządu województwa.

terytorialnego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów"[13]. Z kolei jednak w rozumieniu art. 7 ust. 5 zd. 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622 ze zm.), gminną jednostką organizacyjną jest także spółka prawa handlowego, w której gmina posiada przeważające udziały.

Na powyższym problem pojęcia „jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego" bynajmniej się nie kończy. Nasuwa się bowiem jeszcze pytanie, czy są jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego takie struktury samorządowe, jak: związki międzygminne (art. 64 i n. u.sam.gmin.), związki powiatów (art. 65 i n. u.sam.pow.) oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (art. 84 u.sam.gmin., art. 75 ust. 1 u.sam.pow. i art. 8b ust. 1 u.sam.woj.).

Na pytanie to trudno znaleźć jednoznaczną odpowiedź. Jeżeli bowiem sięgniemy do art. 1 ust. 2 u.RIO, to zauważymy, że w przepisie tym wymieniono oddzielnie:

1) związki międzygminne (pkt 2), stowarzyszenia gmin oraz stowarzyszenia gmin i powiatów (pkt 3), związki powiatów (pkt 4) i stowarzyszenia powiatów (pkt 5), oraz

2) samorządowe jednostki organizacyjne, w tym samorządowe osoby prawne, z czego wynika, że struktury wymienione w pkt 1, niezależnie od tego, że mają osobowość prawną, nie zaliczają się do samorządowych jednostek organizacyjnych.

Do odmiennego wniosku prowadzi natomiast analiza art. 2 ust. 2 u.NIK. W myśl tego przepisu: „Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych". Gdyby uznać, że wszelkiego rodzaju związki, stowarzyszenia i tym podobne zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego nie są samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, oznaczałoby to, iż są one wyłączone spod kontrolnych kompetencji NIK, co jest nie do przyjęcia. Pozostaje zatem uznać, że struktury te są również samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, tyle że działającymi poza ramami samorządów poszczególnych gmin, powiatów i województw.

Powyższe wywody prowadzą do wniosku, że w sprawie pojęcia „jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego" oraz jego poszczególnych odmian: „gminna (powiatowa, wojewódzka) jednostka organizacyjna", „samorządowa (gminna, powiatowa, wojewódzka) osoba prawna" itp., panuje w naszym ustawodawstwie chaos terminologiczny. Brakuje legalnych definicji tych nazw, a w ich legislacyjnym użyciu obserwuje się dużą chwiejność. Prowadzi to do niepewności w wykładni i stosowaniu przepisów dotyczących tych jednostek. Konieczne zatem jest normatywne uporządkowanie tego stanu rzeczy. Wymagałoby to przede wszystkim określenie tych pojęć. Możliwe są przy tym dwie formuły definicyjne:

a) węższa, w myśl której samorządowymi (gminnymi, powiatowymi, wojewódzkimi) jednostkami organizacyjnymi byłyby tylko struktury organizacyjne

[13] Por. art. 4 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

nieposiadające osobowości prawnej (tzn. jednostki i zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych), oraz

b) szersza, obejmująca – obok jednostek wymienionych w pkt a) – także samorządowe osoby prawne.

Drugim niezbędnym wymogiem byłoby takie zredagowanie przepisów posługujących się powyższymi określeniami, aby w żadnym razie nie powstawały wątpliwości co do podmiotowego zakresu ich desygnatów. W przypadkach, w których przedmiotowy zakres zastosowania przepisu nie pokrywałby się z normatywnym znaczeniem pojęcia samorządowej (gminnej, powiatowej, wojewódzkiej) jednostki organizacyjnej, polegałoby to – w zależności od przyjętej opcji rozumienia tych terminów – na:

a) w razie przyjęcia formuły węższej – wskazaniu, do których samorządowych osób prawnych dany przepis ma ewentualne zastosowanie (np. w przypadku art. 30 ust. 2 pkt 5 u.sam.gmin. – na wskazaniu tych gminnych osób prawnych, których kierowników zatrudnia i zwalnia wójt gminy). Przepis taki mógłby mieć np. następujące brzmienie: „2. Do zadań wójta należy w szczególności: [...] 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz gminnych instytucji kultury";

b) w razie przyjęcia formuły szerszej – wskazaniu tych samorządowych osób prawnych, do których dany przepis nie ma zastosowania. W takim przypadku powołany wyżej przepis art. 30 ust. 2 pkt 5 u.sam.gmin. można by sformułować np. tak: „2. Do zadań wójta należy w szczególności: [...] 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Przepisu tego nie stosuje się do zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych osób prawnych, z wyjątkiem dyrektorów gminnych instytucji kultury".

Najlepszą okazją do przeprowadzenia tego rodzaju zabiegów byłaby oczywiście kompleksowa nowelizacja (a właściwie kodyfikacja) prawa samorządu terytorialnego, której potrzeba staje się coraz bardziej oczywista[14].

Dr hab. Andrzej Szewc jest profesorem
Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

ON THE NOTION OF AN 'ORGANISATIONAL UNIT' IN POLISH TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT LAW

Summary

The paper focuses on some terminological issues arising from the notion of an 'organisational unit' used by Polish territorial self-government law. The lack of a legal definition of this notion has been indicated, as it leads to different meanings associated with the term in different legal provisions, giving rise to a number of practical consequences. The *de lege ferenda* proposal to regulate that has been offered.

[14] W tej sprawie zob. A. Szewc, *O prawie samorządu terytorialnego (uwagi krytyczne)*, „Państwo i Prawo" 2000, z. 8.