

ZARZĄDZANIE
JEDNOSTKAMI
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W WARUNKACH
GOSPODARKI RYNKOWEJ



pod redakcją
Magdaleny Gurdek

**ZARZĄDZANIE
JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W WARUNKACH GOSPODARKI RYNKOWEJ**

ZARZĄDZANIE JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W WARUNKACH GOSPODARKI RYNKOWEJ

**pod redakcją
Magdaleny Gurdek**



Sosnowiec 2017

Recenzent

prof. dr hab. Stanisław Nitecki

Redaktor Oficyny Wydawniczej „Humanitas”

Danuta Dziewięcka

Projekt okładki

Bartłomiej Dudek

Copyright by

Oficina Wydawnicza „Humanitas”

ul. Kilińskiego 43

41-200 Sosnowiec

tel.: 32 363 12 25

e-mail: wydawnictwo@humanitas.edu.pl

dystribucja@humanitas.edu.pl

ISBN: 978-83-65682-80-2

Sosnowiec 2017

Sfinansowano z dotacji podmiotowej na utrzymanie potencjału badawczego
w 2016 roku Wydziału Administracji i Zarządzania Wyższej Szkoły Humanitas

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
--------------------	---

Część I. Zagadnienia ogólne

Maciej Borski

Wpływ konstytucyjnej zasady domniemania właściwości samorządu terytorialnego na proces zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego	13
---	----

Joanna Podgórska-Rykała

Administrowanie, zarządzanie, współrzędzenie w administracji publicznej. Różne koncepcje i ich konsekwencje dla obywateli.....	29
--	----

Część II. Zagadnienia majątkowe

Genowefa Drzymont, Magdalena Gurdek

Zarządzanie nieruchomościami przez gminy.....	43
---	----

Dorota Fleszer

Gospodarka i polityka mieszkaniowa gminy.....	61
---	----

Joanna Jagoda

Zarządzanie mieniem samorządowym.....	77
---------------------------------------	----

Część III. Zagadnienia finansowe

Jarosław Czerw

Fundusz sołecki i budżet obywatelski jako instrumenty wpływu mieszkańców na zarządzanie budżetem gminy – wybrane zagadnienia	97
--	----

Aleksander Słysz

Podatek od nieruchomości jako element strategii podatkowej gminy.....	111
---	-----

Kamil Majewski

Wybrane instrumenty sektora usług bankowych jako źródło dochodów gminy	129
---	-----

Paulina Markowska

Gmina jako emitent obligacji komunalnych na rynku kapitałowym	143
---	-----

Część IV. Zagadnienia gospodarcze

Paulina Bieś-Srokosz, Artur Krakala

Prywatyzacja i komercjalizacja zadań gminy
w zakresie ochrony zdrowia – wybrane zagadnienia.....163

Tomasz Moll, Katarzyna Płonka-Bielenin

Działalność gospodarcza związku metropolitalnego.....179

Anna Rogacka-Łukasik

Outsourcing w procesie świadczenia usług społecznych
jako forma zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego.....193

Jarosław Rokicki

Zamówienia publiczne JST wobec małych i średnich przedsiębiorstw.....205

Część V. Varia

Marcin Brzozowski, Magdalena Gurdek

Zarządzanie kompetencjami pracowników samorządowych
na przykładzie Urzędu Miasta Siemianowice Śląskie.....225

Katarzyna Grotkowska

Gmina a przeciwdziałanie alkoholizmowi: architektura wyboru261

Wstęp

Zgodnie z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Choć społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na własności prywatnej, nie oznacza to jednak wykluczenia z niej własności publicznej. Jak wskazano w literaturze, współcześnie trudno byłoby przyjąć, żeby państwo całkowicie zrezygnowało ze swej roli jako uczestnika życia gospodarczego. Przepis art. 20 Konstytucji RP „nakazuje tylko zachowanie właściwych proporcji tego uczestnictwa i zakazuje przyznania uprzywilejowanej pozycji dla własności publicznej”¹. „Zasadniczym powodem wyodrębnienia własności publicznej (...) jest jej służebny charakter wobec wspólnoty, którą tworzy państwo. Skoro zgodnie z treścią art. 1 Konstytucji RP państwo jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, to tym samym własność publiczna może być jedynie instrumentem realizacji zadań służących ogółowi (...). Państwo w ustroju demokracji i wolności gospodarczej dzieli się ze społeczeństwem władzą, co wyraża się choćby w instytucji samorządu terytorialnego, a także własnością, co przejawia się procesem prywatyzacji, w konsekwencji zaś również odpowiedzialnością”² – za, z jednej strony, pobudzenie gospodarki, a z drugiej za zabezpieczenie społeczne przed jej skutkami.

W ramach takiej właśnie gospodarki przyszło funkcjonować odrodzonemu ponad 25 lat temu samorządowi. Jest to trudne zadanie, gdy uwzględni się, że należy on jednak do sfery publicznej, rządzącej się zupełnie innymi prawami i zasadami niż sektor prywatny. To powoduje, że z jednej strony rynek wymusza na jednostkach samorządu terytorialnego (JST) korzystanie z form prywatnych, z drugiej jednak ograniczone są one swoim publicznoprawnym charakterem. Przykładem takim może być chociażby obowiązująca powszechnie w sektorze prywatnym swoboda działalności gospodarczej. Co prawda przepisy dopuszczają prowadzenie działalności gospodarczej przez JST, jednakże określają granice, w jakich jest to dozwolone. Działalność gospodarcza bowiem z definicji nastawiona jest przede wszystkim na zysk. Tymczasem zysk nie powinien być celem działalności samorządu, lecz zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Niektórzy więc uważają, że trudno jest w ogóle mówić w tym przypadku o działalności gospodarczej i o swobodzie jej prowadzenia. Inni natomiast stoją na stanowisku, że powinna być ona JST dozwolona i niczym nie limitowana.

¹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 12.

² T. Kocowski, *Gmina jako przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 372, s. 196-197.

Kolejną płaszczyzną, na której uwidaczniają się prawa gospodarki rynkowej, jest funkcjonująca na nim konkurencja. I chociaż z założenia JST w celu jak najbardziej efektywnego wykonywania zadań publicznych powinny ze sobą współpracować (po to właśnie ustawodawca przewidział takie formy jak porozumienia, związki czy stowarzyszenia), to w chwili obecnej niejednokrotnie rywalizują ze sobą. W dobie społecznej gospodarki rynkowej coraz częściej obserwujemy bowiem zjawisko, w którym JST mimo że realizują zadania publiczne, zachowują się na rynku jak przedsiębiorstwa prywatne – żeby przetrwać, muszą być atrakcyjne, by zdobyć środki finansowe na rozwój i na realizację zadań. W tym celu coraz częściej podejmują działania promocyjne, po to by przyciągnąć nowych mieszkańców i inwestorów. W związku z tym w chwili obecnej nierzadko zdarza się, że poszczególne JST nie są dla siebie partnerami lecz konkurentami. Zjawisko to pogłębiło się niestety po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Od tego czasu JST prześcigają się w pozyskiwaniu środków z Funduszy Europejskich. Zapewniają im one bowiem znaczący rozwój. Z jednej strony rozmach inwestycyjny i rozwojowy władz samorządowych sprawił, że wiele miast i wsi polskich zmieniało się nie do poznania – stawały się coraz bardziej atrakcyjne, ale niestety nie wszystkie. Mniejsze jednostki miały zdecydowanie utrudnione zadanie. Zaczęły więc „odstawać” od innych, w związku z tym nie tylko nie zyskały, ale wręcz straciły. Większe, rozwijające się, miały zdecydowanie większe szanse na promocję i zwrócenie na siebie uwagi. Z drugiej jednak strony inwestycje sfinansowane w głównej mierze ze środków unijnych po ich ukończeniu trzeba następnie utrzymać, co wiąże się ze znacznymi, dodatkowymi wydatkami. W związku z czym JST zaczęły się borykać z kolejnymi problemami związanymi z brakiem pieniędzy na utrzymanie nowej infrastruktury. To z kolei przekłada się na podejmowanie przez nie zwiększonych wysiłków, by uzyskać jeszcze wyższe dochody. Gminy w tym celu np. wykorzystują podatki lokalne, czyniąc z nich istotny element strategii podatkowej gminy, instrumenty sektora usług bankowych, czy też występują w roli emitenta obligacji komunalnych na rynku kapitałowym.

Ponadto JST by stać się atrakcyjniejsze w dobie gospodarki rynkowej, podejmują działania, które mają usprawnić programy i sposoby świadczenia usług. Dlatego też wykorzystują alternatywne systemy świadczenia usług wykonywanych dotychczas bezpośrednio przez kadrę służby publicznej: zlecają je niższemu szczeblom administracji, wykorzystują instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego lub kontraktują usługi na podstawie przetargów. To właśnie kontraktowanie usług znalazło szerokie zastosowanie w praktyce polskich jednostek samorządu terytorialnego, gdyż stanowi ono skuteczną formę wprowadzania konkurencji do wybranych usług świadczonych przez samorząd terytorialny.

Wpływ na atrakcyjność jednostek samorządowych ma również umiejętne zarządzanie mieniem samorządowym. Jednym z jego elementów jest niewątpliwie zarządzanie nieruchomościami. Dlatego też, zwłaszcza w gospodarce wolnoryn-

kowej, odgrywa ono tak istotną rolę. W sektorze publicznym nieruchomości z reguły traktowane są jako materialna podstawa do realizacji poszczególnych zadań wykonywanych z myślą o zaspokojeniu potrzeb zbiorowych lub indywidualnych. Również gospodarka i polityka mieszkaniowa stanowi istotny element zarządzania w tym zakresie.

Nie ulega wątpliwości, że gospodarka rynkowa, zwłaszcza w obecnych czasach, kształtuje również i rynek pracy. To ona wpływa na poziom bezrobocia i wymusza na pracownikach posiadanie coraz to szerszych kompetencji. Podstawą sukcesu każdej organizacji są bowiem jej pracownicy, to od ich umiejętności i potencjału zależy, czy organizacja dobrze funkcjonuje. I chociaż sektor publiczny, z założenia, w przeciwieństwie do sektora prywatnego, nastawiony jest przede wszystkim na stosowanie prawa, a nie na osiąganie rezultatu, czyli zysku, to jest on uczestnikiem gospodarki rynkowej, w tym także kształtowanego przez nią rynku pracy. W związku z tym dla skutecznego realizowania stawianych przed nim zadań również wymaga, podobnie jak przedsiębiorca prywatny, zespołu kompetentnych pracowników. Dlatego też w sektorze publicznym zarządzanie jakimkolwiek podmiotem w dobie gospodarki rynkowej wymaga także sprawnego zarządzania zasobami ludzkimi, a szczególnie jednym z jego elementów, jakim jest zarządzanie kompetencjami pracowników.

Wszystkie przedstawione powyżej zagadnienia wiążą się nierozzerwalnie z szeroko pojmowanym zarządzaniem jednostkami samorządu terytorialnego, które, jak widać, w warunkach społecznej gospodarki rynkowej stanowi nie lada wyzwanie. Realizacja zadań publicznych przy wykorzystaniu instrumentów prawa prywatnego powoduje bowiem, że samorządy często napotykają różnego rodzaju trudności i niedogodności. Jednakże w wielu przypadkach korzystanie z nich okazuje się zbawienne, niezbędne, a czasem jest po prostu nakazane przez ustawodawcę, jak chociażby w zakresie zamówień publicznych.

Wskazane aspekty, okoliczności i zjawiska składają się na ważne i ciekawe pole badawcze. Mimo że zagadnienia te były już w przeszłości poruszane w literaturze, to nie ulega jednak wątpliwości, iż z każdym kolejnym rokiem przed JST stają coraz to nowsze wyzwania związane z ich funkcjonowaniem w warunkach gospodarki rynkowej. JST rozwijają się, coraz częściej też korzystają z instrumentów charakterystycznych dla sektora prywatnego (gospodarczego).

To wszystko zainspirowało Autorów do podjęcia wielopłaszczyznowych badań, które zrealizowane zostały w ramach projektu „Zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego w dobie społecznej gospodarki rynkowej” finansowanego z dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podtrzymanie i rozwój potencjału badawczego w Instytucie Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu.

Wyniki przeprowadzonych przez Zespół badań złożyły się na niniejszą monografię, przy czym pogrupowane zostały one tematycznie w pięć części. W pierwszej zamieszczone zostały zagadnienia ogólne. W kolejnych przedstawiono zagadnienia majątkowe, finansowe i gospodarcze dotyczące tytułowego problemu badawczego. W ostatniej ujęte zostały pozostałe kwestie wiążące się z zarządzaniem JST w warunkach gospodarki rynkowej, a niemieszczące się w czterech wcześniejszych częściach.

Wyrażam nadzieję, że przekazywana do rąk Czytelników monografia stanowi – w analizowanym obszarze badawczym – źródło ciekawych i inspirujących do dalszych rozważań spostrzeżeń i informacji, za co chciałabym serdecznie podziękować wszystkim, którzy wzięli udział w jej powstaniu, a w szczególności Autorom, Recenzentowi i Redaktorowi.

Magdalena Gurdek

Część I

Zagadnienia ogólne

Wpływ konstytucyjnej zasady domniemania właściwości samorządu terytorialnego na proces zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny wraz z administracją rządową powołany został do sprawowania władzy publicznej. Według Stanisława Fundowicza sprawowanie władzy jest jednak tylko jedną z metod wykonywania zadań publicznych². W tym miejscu zasadna wydaje się konstatacja, że samorząd terytorialny istnieje po to, aby wykonywać część zadań przynależnych państwu. O ile jednak administracja rządowa działa na zasadzie dekoncentracji, o tyle samorząd terytorialny – w ramach decentralizacji. Sprawowanie władzy publicznej przez samorząd terytorialny w sposób nierozzerwalny wiąże się z dysponowaniem władztwem administracyjnym, którego zakres oraz formy określane są w ustawach zwykłych. Właśnie dlatego Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że samorząd terytorialny nie dysponuje nieograniczoną autonomią w zakresie określania zasad, form i finansowania zadań publicznych. W art. 16 ust. 2 Konstytucji RP wskazane zostały wyraźnie ramy ustawowe, w których powinien każdorazowo działać samorząd terytorialny³. Wykonywanie władzy publicznej pozostaje zatem zarówno uprawnieniem, jak i obowiązkiem samorządu, od realizacji którego ten nie może się uchylić. Nie ulega zatem wątpliwości, że w związku z tym że samorząd terytorialny istnieje z woli państwa, sprawowana przezeń władza publiczna nie może być przeciwstawiana władzy przysługującej organom administracji rządowej, zarówno centralnej, jak i terenowej.

Sprawowanie władzy publicznej przez samorząd terytorialny polega na wykonywaniu istotnej części zadań publicznych, mających swoje źródło w przepisach rangi ustawowej. Jak słusznie zauważa Jan Zimmermann, określenie „zadania publicznego” różni się od pojęcia kompetencji. Podczas gdy kompetencja przypisana jest konkretnemu organowi samorządu terytorialnego, zadanie dotyczy całej jednostki samorządu. Zadania uregulowane są przez specjalną kategorię norm prawa administracyjnego,

¹ Dr; Wydział Administracji i Zarządzania Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu.

² S. Fundowicz, *Jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat i województwo) – konstrukcja prawna*, [w:] S. Fundowicz (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego*, Lublin 1999, s. 67-68.

³ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 125.