

Filip Grzegorzczuk

doktor habilitowany nauk prawnych, profesor UEK, Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej, Instytut Polityk Publicznych i Administracji, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ORCID: 0000-0002-5094-2771

Podmioty kontrolowane przez państwo i samorząd terytorialny jako obiekty zarządzania publicznego

Słowa kluczowe: *podmioty (organizacje) publiczne, państwowe i samorządowe osoby prawne, spółki kontrolowane przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, zarządzanie publiczne*

1. Wprowadzenie

Zarządzanie publiczne często definiowane jest przez odniesienie do pojęcia organizacji publicznej. Podkreślić jednak trzeba brak normatywnej definicji organizacji publicznej, co doskwiera w odniesieniu do podmiotów niestanowiących jednoznacznie aparatu administracyjnego państwa czy samorządu terytorialnego. Dlatego zasadne jest podjęcie próby ustalenia, co należy rozumieć przez pojęcie organizacji publicznej i w oparciu o jakie kryterium. Następnie należy dokonać analizy architektury normatywnej tych organizacji. Wreszcie uzasadnione wydaje się podjęcie refleksji nad tym, czy ustawodawca kreuje określony model zarządzania (szczególnie w oparciu o standardy rynkowe), co wpisuje się w ogólny trend przechodzenia w kierunku zarządzania publicznego¹.

2. Organizacja publiczna jako obiekt zarządzania publicznego

Zarządzanie publiczne nie ma definicji normatywnej, natomiast opracowały ją środowiska naukowe². Jest to dyscyplina szczegółowa nauk o zarządzaniu, a jej specyfika wy-

¹ J. Hausner, *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego* [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hausner, M. Kukielka, Kraków 2002, s. 48–71.

² M. Marks-Krzyszowska, *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Sociologica” 2016/56, s. 37 i n.; W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji. Nauki o zarządzaniu*, „Management Sciences” 2014/4(21), s. 86 i n.

nika z koncentrowania uwagi na funkcjonowaniu organizacji publicznych³, „zarządzanie publiczne to inaczej zarządzanie organizacjami publicznymi (...) Organizacja publiczna, funkcjonująca w sektorze publicznym i oferująca dobra i usługi publiczne, to złożona całość, posiadająca cechy charakterystyczne dla wszystkich organizacji, wyróżniająca się jednak specyficznym systemem celów i wartości”⁴. Wskazuje się na ograniczenie przedmiotu (obiektu) zarządzania publicznego do działań ludzi wyłącznie w organizacjach stworzonych w celu realizacji interesu publicznego⁵.

W literaturze zauważono brak normatywnych definicji organizacji publicznej⁶, zadania publicznego oraz interesu publicznego⁷. Można zatem podejmować różne próby poszukiwania desygnatów pojęcia organizacji publicznej⁸, jak np. w – cokolwiek epizodycznej – ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁹. W literaturze twierdzi się, że organizacje publiczne są tworzone i działają po to, by realizować swoje cele przez wykonywanie zadań w interesie publicznym. „Organizacje publiczne są organizacjami pozagospodarczymi, co oznacza, że nie generują dochodów i świadczą swoje usługi nieodpłatnie na rzecz społeczeństwa”¹⁰. W odniesieniu do zarządzania publicznego na szczeblu samorządu terytorialnego wymienia się jego pewne dziedziny, takie jak m.in. zarządzanie w sferze gospodarczej, zdrowiem publicznym, edukacją czy wreszcie kulturą¹¹.

Z przytoczonych poglądów wyłaniają się dwa wnioski. Po pierwsze, często zarządzanie publiczne definiowane jest w odniesieniu do organizacji publicznych i stanowi obiekt zarządzania. Można argumentować, że zarządzanie jest publiczne, gdy odnosi się do organizacji publicznych, innymi słowy – zarządzanie organizacjami publicznymi jest zarządzaniem publicznym. Oznacza to, że pojęcie organizacji publicznej jest kluczowe dla określenia zarządzania publicznego. Po drugie, organizacjom publicznym przypisywane są pewne cechy, tj.:

- 1) cel utworzenia i funkcjonowania organizacji publicznych to realizacja zadań publicznych;
- 2) w przeciwieństwie do przedsiębiorstw, które realizują interesy swoich założycieli, organizacje publiczne realizują interes publiczny, a nie tychże właścicieli;

³ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2005/1, s. 18.

⁴ B. Koźuch, *Istota zarządzania publicznego*, „Problemy Zarządzania” 2005/4(10), s. 45.

⁵ B. Koźuch, *Istota zarządzania...*, s. 44.

⁶ M. Czamecka, A. Frąckiewicz-Wronka, *Organizacja publiczna jako podmiot zarządzania publicznego – uwarunkowania prawne i uniijny kontekst funkcjonowania* [w:] *Zarządzanie publiczne. Perspektywa teorii i praktyki*, red. A. Frąckiewicz-Wronka, M. Ćwiklicki, Katowice 2023, s. 49.

⁷ A. Żurawik, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013/75(2), s. 59. Zob. także: R. Blicharz, M. Kania, *Klauzule interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010/5, s. 20 i n.

⁸ M. Czamecka, A. Frąckiewicz-Wronka, *Organizacja publiczna...*, s. 52–53.

⁹ Ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 570 ze zm.).

¹⁰ M. Czamecka, A. Frąckiewicz, *Organizacja publiczna...*, s. 58.

¹¹ P. Romaniuk, *Pojęcie zarządzania publicznego w samorządzie terytorialnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010/11, s. 165.

- 3) organizacje publiczne mają charakter pozagospodarczy rozumiany w ten sposób, że nie generują dochodów oraz świadczą swoje usługi na rzecz społeczeństwa nieodpłatnie.

3. Organizacja publiczna – kryteria nienormatywne

O ile urząd czy jednostka samorządu terytorialnego wpisują się idealnie w definicję organizacji publicznej, o tyle mogą powstawać liczne wątpliwości odnośnie do wielu podmiotów powiązanych z państwem i samorządem terytorialnym¹². Trudno bowiem na podstawie tych definicji o jednoznaczną identyfikację organizacji publicznych, co skutkuje mgliście zarysowanymi granicami występującymi między nimi a organizacjami niebędącymi organizacjami publicznymi. Warto zastanowić się, czy przyjmowane kryteria można uznać za niezawodne.

Kryterium celu utworzenia i funkcjonowania organizacji publicznej polegające na realizacji zadań w interesie publicznym niestety może być zawodne. Przede wszystkim nie jest jasne, które zadania są publiczne. Jako przykład można wskazać zadania z zakresu ochrony zdrowia. Intuicyjnie można przyjąć, że mają one charakter publiczny, szczególnie gdy realizowane są przez Samodzielne Publiczne Zakłady Opieki Zdrowotnej (dalej: SPZOZ) na podstawie kontraktów zawartych z Narodowym Funduszem Zdrowia (dalej: NFZ). Zadania te mogą być realizowane także przez spółki handlowe kontrolowane przez podmioty publiczne – również na podstawie takich kontraktów. Czy te spółki są organizacjami publicznymi? Można też wskazać wiele podmiotów prywatnych, które realizują zadania publiczne z zakresu ochrony zdrowia finansowane ze środków NFZ – czy to także są organizacje publiczne? Wreszcie, czy działalność lecznicza wykonywana przez podmioty prywatne poza NFZ nie może być uznana za realizację interesu publicznego z zakresu ochrony zdrowia *sensu largo*? Wielość pojawiających się w tym miejscu pytań ujawnia zawodność kryterium odnoszącego się do realizacji zadania publicznego, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę brak definicji normatywnej tego pojęcia.

Kryterium realizacji celu publicznego w opozycji do realizacji interesu założycieli także może być zawodne. Otóż paradoksalnie organizacje publiczne realizują interes swoich założycieli. Interes ten z natury tych założycieli jest publiczny, a utworzenie organizacji ma na celu właśnie jego realizację. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że organizacja publiczna staje się „zinstytucjonalizowanym” zadaniem publicznym, którego wykonanie co do zasady ciąży właśnie na podmiocie założycielskim. Sensowniej byłoby zatem twierdzić, że organizacja publiczna nie ma własnego, autonomicznego interesu, z kolei interes spółki jest autonomiczny względem interesu jej akcjonariusza¹³.

¹² Państwowe i komunalne osoby prawne oraz spółki kontrolowane przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego.

¹³ Notabene jest to jeden z powodów kwestionowania w literaturze adekwatności tej formy organizacyjno-prawnej dla realizacji zadań publicznych.

Kryterium pozagospodarczego charakteru działalności organizacji publicznych (przejawiające się m.in. nieuzyskiwaniem dochodów i związanym z tym nieodpłatnym świadczeniem usług) także jest zawodne. Wiele organizacji, które intuicyjnie można zaliczyć do publicznych, generuje dochody (np. SPZOZ-y czy instytucje kultury). Organizacje te bynajmniej nie świadczą usług nieodpłatnie, ponieważ są finansowane przez NFZ albo przez usługobiorców, którzy nabywają bilety. Nawet instytucje gospodarki budżetowej wykonują wyodrębnione zadania odpłatnie¹⁴. Za dyskusyjne uważam ostre rozróżnienie działalności gospodarczej od „pozagospodarczej”, chociaż w literaturze można spotkać poglądy rozróżniające nawet prowadzenie działalności gospodarczej od gospodarowania¹⁵. Czasem ustawodawca przesądza, że działalność spełniająca wszelkie kryteria działalności gospodarczej nią nie jest¹⁶. Bywa także, że ustawodawca wskazuje, iż dany rodzaj działalności gospodarczej wykonywany jest przez przedsiębiorców i nie-przedsiębiorców¹⁷. Ostre rozgraniczanie działalności gospodarczej od „pozagospodarczej” nie współgra też z szerokim rozumieniem tej pierwszej w prawie UE¹⁸.

Zawodność przedstawionych kryteriów potęgowana jest przez chaos prawny. Konieczne zdaje się zwrócenie uwagi na liczną i wewnętrznie niespójną kategorię państwowych i samorządowych osób prawnych. Do nich zaliczyć wypada niektóre spółki handlowe. W Polsce funkcjonuje także od kilkuset do kilku tysięcy spółek handlowych, które bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane są przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Niekiedy w literaturze można spotkać pojęcie spółki prawa publicznego i pojęcie spółki państwowej¹⁹. Mowa zatem o licznej grupie podmiotów, których status jako organizacji publicznych nie jest jasny.

¹⁴ Art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483), dalej: u.f.p.

¹⁵ K. Kiczka, *Działalność gospodarcza a gospodarowanie na przykładzie państwowej osoby prawnej*, No 3109, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009/79(3109), s. 102–103.

¹⁶ Według ustawy z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 87) działalność ta nie jest działalnością gospodarczą (art. 3 ust. 2), chociaż spełnia wszystkie przesłanki działalności, o której mowa w art. 3 ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2025 r. poz. 1480).

¹⁷ Działalność lecznicza jest działalnością gospodarczą – zob. W. Trybka, *Działalność lecznicza jako działalność gospodarcza (wybrane zagadnienia)*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2018/167, s. 111–125. Z art. 4 ustawy 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2025 r. poz. 450 ze zm.) wynika, że działalność tę prowadzą podmioty lecznicze, a są nimi m.in. przedsiębiorcy oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (czyli nie-przedsiębiorcy). Trudno to pogodzić z art. 4 ustawy – Prawo przedsiębiorców, z którego wynika, że przedsiębiorcą jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą.

¹⁸ Zob. np. J. Kociubiński, *Szczególne kategorie przedsiębiorstw w europejskim prawie konkurencji*, „Palestra” 2012/5–6, s. 183.

¹⁹ Zob. np.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 203; M. Kasiński [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, Warszawa 2024, s. 351; Z. Cieślak [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007, s. 224.

4. Organizacja publiczna – kryterium normatywne

Zawodność kryteriów nienormatywnych definicji organizacji publicznych wymusza poszukiwanie punktu zaczepienia w systemie prawa. Można w tym miejscu postawić hipotezę, że organizacją publiczną jest ta, która podlega regulacji publicznoprawnej odmiennej od powszechnej. W literaturze od dawna zwraca się uwagę na brak decyzji ustawodawcy odnośnie do ustalenia jednolitego modelu struktury wewnętrznej choćby agencji wykonawczych, nie wspominając już o pozostałych państwowych osobach prawnych²⁰. Ze względu na rozproszenie norm prawnych dotyczących takich organizacji oraz ogólny chaos regulacyjny można przyjąć, że chodzi tutaj o normy regulujące: ustrój (konstrukcję) danej organizacji, przedmiot działalności, gospodarkę finansową oraz jej ład „korporacyjny”²¹.

Niestety, architektura prawna dotycząca organizacji publicznych nie jest spójna, jakkolwiek przepisy ustawy o finansach publicznych²² oraz przepisy ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym²³ poprawiły istniejący stan rzeczy. Gdy mowa o przepisach regulujących ustrój, przedmiot działalności, gospodarkę finansową czy ład „korporacyjny” organizacji publicznych, wciąż trudno dostrzec systemową regulację prawną. Mamy raczej do czynienia z rozproszeniem przepisów oraz istnieniem pewnych regulacji „ramowych”.

Analizując kwestię ustroju organizacji publicznych, można odnieść się do przepisów ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym²⁴. Jest to regulacja ogólna, gdyż wiele spośród tych podmiotów podlega własnym regulacjom szczegółowym (np. SPZOZ-y czy agencje wykonawcze). Nie zmienia to jednak faktu, że możliwa jest identyfikacja norm publicznoprawnych określających ustrój tych podmiotów. Z pewnością są to przepisy niemające charakteru powszechnego, ponieważ utworzenie państwowej osoby prawnej przez podmiot niebędący podmiotem publicznym nie jest możliwe.

Przykładem regulacji odnoszącej się do przedmiotu działalności, choćby najogólniej zarysowanego, jest zarówno ustawa o finansach publicznych²⁵, jak i ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym²⁶. Warto wspomnieć także o ustawie o gospodarce

²⁰ E. Kosiński, *Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008/1–2, s. 48–49.

²¹ Pojęcie ładu korporacyjnego zasadniczo wiąże się ze spółkami, natomiast na użytek tego opracowania zostało przyjęte w rozumieniu struktury kierowania danym podmiotem.

²² Ustawa określa zakres i zasady działania agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych funduszy celowych.

²³ Ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 125 ze zm.), dalej: u.z.z.m.p.

²⁴ Art. 3 ust. 1 pkt 1 u.z.z.m.p. zawiera podstawową definicję państwowej osoby prawnej.

²⁵ Art. 18 u.f.p. stanowi, że agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Z kolei art. 23 ust. 1 u.f.p. stanowi, że instytucja gospodarki budżetowej jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych.

²⁶ Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym wskazuje, że państwowa osoba prawna tworzona jest w celu realizacji zadań publicznych (art. 3 ust. 1 pkt 1), a spółka realizująca misję publiczną to spółka, której przedmiot działalności albo cel działania został określony ustawą (art. 2 pkt 8).

komunalnej, która w dużej mierze determinuje przedmiot działalności organizacji publicznych zakładanych przez jednostki samorządu terytorialnego²⁷. Do tych regulacji ogólnych dodać należy także liczne regulacje szczegółowe, które ustawowo determinują przedmiot działalności organizacji publicznych²⁸.

Kwestia gospodarki finansowej niektórych państwowych osób prawnych została uregulowana w ustawie o finansach publicznych oraz wycinkowo w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Zasadniczo gospodarki finansowej dotyczą także przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych²⁹. „Zamawiający” zdaje się mieć charakter organizacji publicznej³⁰. Do problematyki gospodarki finansowej zaliczyć wypada także przepisy rozmaitych ustaw regulujących finansowanie poszczególnych zadań publicznych (np. zadań z zakresu ochrony zdrowia³¹) oraz ustawę o przejrzystości stosunków finansowych między państwem a tzw. przedsiębiorcami publicznymi³².

Wreszcie wydaje się, że każda organizacja publiczna posiada własny typ ładu „korporacyjnego”, czyli przepisy regulujące funkcjonowanie jej organów, łącznie z zagadnieniami dotyczącymi procedur nominacyjnych, wymogów kwalifikacyjnych czy wreszcie wynagradzania. Za przykład mogą tutaj służyć ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym³³ oraz ustawy kominowe³⁴.

Przedstawiony katalog nie aspiruje do roli wyczerpującego, pokazuje jednak zakres i przedmiot publicznoprawnej regulacji, która odnosi się do organizacji, które intuicyjnie można określić mianem publicznych. Wydaje się, że istnienie tej szczególnej regulacji prawnej stanowi kryterium pozwalające wyróżnić ten typ organizacji, z uwzględnieniem

²⁷ Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679) określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 tej ustawy). Zob. szerzej: P. Życińska, *Spółka z udziałem województwa samorządowego jako tzw. spółka misyjna*, „Samorząd Terytorialny” 2025/3, s. 55–71.

²⁸ Np.: art. 8b ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2024 r. poz. 1478 ze zm.) określa zadania parków narodowych, art. 3 ustawy z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2025 r. poz. 450 ze zm.) wskazuje, na czym polega działalność lecznicza wykonywana przez podmiot leczniczy.

²⁹ Ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), dalej: p.z.p.

³⁰ Zob. art. 4 p.z.p.

³¹ Ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 146 ze zm.).

³² Ustawa z 22.09.2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 2205), dalej: u.p.s.f., ustawa o przejrzystości stosunków finansowych.

³³ Np. art. 19–22 u.z.z.m.p.

³⁴ Ustawa z 3.03.2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2136); Dz.U. z 2020 r. poz. 1907, dalej: u.z.k.w. Na temat drugiej z tych ustaw zob. szerzej F. Grzegorzczak, *Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Komentarz*, Warszawa 2025.

kryterium decydującego wpływu władz publicznych, o którym mowa w ustawie o przejrzystości stosunków finansowych³⁵.

5. Normy publicznoprawne – kreator modelu zarządzania publicznego?

Jak widać, istnieje duża liczba typów podmiotów kontrolowanych przez państwo czy samorząd terytorialny. Zarysowany stan normatywny dowodzi także, że każdy z nich podlega najczęściej własnej regulacji, co z perspektywy systemowej także zasługuje na krytykę. Taka sytuacja w istocie jest pochodną braku zdecydowanej koncepcji ustawodawcy w omawianym zakresie. Dlatego też nie wydaje się możliwe, by mówić o jednym modelu zarządzania (publicznego) aplikowanego do organizacji publicznych analizowanych w tym artykule. Można natomiast dostrzec pewne tendencje i identyfikować zbiór norm prawnych składających się na zarządzanie publiczne. W uproszczeniu: chodziłoby o ustalenie, na ile względem organizacji publicznych stosowane są standardy rynkowe rozumiane także jako regulacje prywatnoprprawne.

W płaszczyźnie merytorycznej można zidentyfikować tutaj dwa kierunki. Pierwszy z nich polega na próbie implementacji standardów rynkowych do organizacji publicznych, a drugi na wprowadzeniu regulacji ustalającej odmienny od tego standardu mechanizm prawny³⁶. Także w płaszczyźnie techniki legislacyjnej stosowane są różne rozwiązania. Normy publicznoprawne i prywatnoprprawne współistnieją oraz na siebie oddziałują i zachodzą³⁷. Bywa, że ustawodawca wybiera milczenie, które „skazuje” organizacje publiczne na czerpanie z przepisów powszechnych prawa prywatnego bądź wręcz na standardy wypracowane w obrocie gospodarczym³⁸. Dostrzegalne są także regulacje „własne” prawa publicznego³⁹. Czasem ustawodawca stosuje normy o charakterze *lex specialis* dla organizacji publicznych⁴⁰. Bywa także (szczególnie od 2016 r.), że ustawodawca decyduje o wprowadzeniu norm publicznoprprawnych adresowanych do podmiotów publicznych, które konkretyzują rozwiązania ramowe przewidziane prawem prywatnym⁴¹.

³⁵ Wpływ ten został zdefiniowany w art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.s.f.

³⁶ Motywacyjne wynagradzanie menedżerów według ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami *versus* reżim finansowy agencji wykonawczych według ustawy o finansach publicznych.

³⁷ M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie prawo gospodarcze*, t. 1, *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*, Warszawa 2008, s. 18.

³⁸ Np. przepisy ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, które w przeciwieństwie do tzw. starej ustawy kominowej kształtują jedynie zasady wynagradzania, przyjmując jako wzorzec standard rynkowy.

³⁹ Np. przepisy o państwowych osobach prawnych są „własne”, gdyż z natury rzeczy dotyczą wyłącznie osób prawnych, które są „państwowe”.

⁴⁰ Np. przepisy Prawa zamówień publicznych można traktować jako normy szczególne względem regulowanych ustawą z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.) przepisów o umowie sprzedaży, a przepisy tzw. starej ustawy kominowej jako normy szczególne względem przepisów ustawy z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.).

⁴¹ Np. przepisy ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym dotyczące kwalifikacji członków organów spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa, adresowane do podmiotów wykonujących prawa

Wydaje się, że ani kierunek przyjmowanych rozwiązań, ani stosowane techniki legislacyjne nie pozwalają na sformułowanie tezy o istnieniu jakiegoś systemu norm kreujących zarządzanie publiczne.

6. Wnioski

Wypracowane w nauce zarządzania publicznego kryteria kwalifikowania organizacji jako publicznych wydają się zawodne, a przez to mało przydatne z punktu widzenia uznania takiego statusu podmiotów kontrolowanych przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Należy raczej postulować przyjęcie w tym zakresie kryterium normatywnego polegającego na istnieniu szczególnej regulacji publicznoprawnej decydującej o publicznych charakterze danych podmiotów. Dobrym kryterium mogłoby być także wywieranie decydującego wpływu, o którym mowa w ustawie o przejrzystości stosunków finansowych.

Odnosnie do wymienionych norm publicznoprawnych trzeba wskazać na ich zróżnicowanie, chaotyczność i brak podejścia modelowego. Dotyczy to zarówno ich zakresu, treści, jak i metody regulacji. W związku z powyższym zasadne zdaje się wyrażenie poglądu, że system zarządzania publicznego podmiotami kontrolowanymi przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu normatywnym nie istnieje. Co najwyżej można mówić o zbiorze norm. To pokłosie braku systemowego podejścia do regulacji wymienionych podmiotów.

Abstract

State-controlled and local government-controlled entities as objects of public management

Dr Hab. Filip Grzegorzczak, professor at the Cracow University of Economics –

College of Public Economy and Administration, Institute of Public Policy
and Administration, Cracow University of Economics

ORCID: 0000-0002-5094-2771

The paper examines selected issues related to entities controlled by State and local government units. The goal is to determine whether these entities are “public organizations” within the meaning of public management, and if so, what criteria should determine this affiliation. A second research question is whether Polish law creates a “public management model” for these organizations, and if so, what this model entails, particularly in relation to market standards.

z akcji Skarbu Państwa, zawężają swobodę tych akcjonariuszy wynikającą z ustawy z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18).

Keywords: *public entities (organizations), state – and local government legal persons, companies controlled by State and local government, public management*

Bibliografia / References

- Blicharz R., Kania M., *Klauzule interesu publicznego w publicznym prawie gospodarczym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2010/5
- Cieślak Z. [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007
- Czarnecka M., Frączkiewicz-Wronka A., *Organizacja publiczna jako podmiot zarządzania publicznego – uwarunkowania prawne i unijny kontekst funkcjonowania* [w:] *Zarządzanie publiczne. Perspektywa teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, M. Ćwiklicki, Katowice 2023
- Grzegorzczak F., *Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Komentarz*, Warszawa 2025
- Hausner J., *Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego* [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hausner, M. Kukielfka, Kraków 2002
- Kasiński M. [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, Warszawa 2024
- Kiczka K., *Działalność gospodarcza a gospodarowanie na przykładzie państwowej osoby prawnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009/79(3109)
- Kociubiński J., *Szczególne kategorie przedsiębiorstw w europejskim prawie konkurencji*, „Palestra” 2012/5–6
- Kosiński E., *Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008/1–2
- Kożuch B., *Istota zarządzania publicznego*, „Problemy Zarządzania” 2005/4(10)
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2005/1
- Marks-Krzyszkowska M., *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Sociologica” 2016/56
- Romaniuk P., *Pojęcie zarządzania publicznego w samorządzie terytorialnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2010/11
- Szumowski W., *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji. Nauki o zarządzaniu*, „Management Sciences” 2014/4(21)
- Trybka W., *Działalność lecznicza jako działalność gospodarcza (wybrane zagadnienia)*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2018/167
- Zdyb M., *Wspólnotowe i polskie prawo gospodarcze, t. 1, Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*, Warszawa 2008
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022
- Żurawik A., „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013/75(2)
- Życińska P., *Spółka z udziałem województwa samorządowego jako tzw. spółka misyjna*, „Samorząd Terytorialny” 2025/3