

**Paweł Marek Woroniecki**

Uniwersytet Jagielloński, Kraków

## **Znaczenie gospodarki komunalnej i prawne aspekty jej prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego**

### **Significance of communal economy and legal aspects of executing it by territorial self-government units**

#### **Streszczenie**

Niniejsze opracowanie, które dotyczy prawnych aspektów prowadzenia gospodarki komunalnej, zawiera objaśnienie prawnego znaczenia terminu *gospodarka komunalna*. Wspomniane wyżej wyjaśnienie zostało zaczerpnięte z art. 1 ust. 2 *Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*. Opracowanie opisuje także specyficzne rozwiązania prawne, które wynikają z tej ustawy i z innych aktów prawnych. Reguły te muszą być przestrzegane przez jednostki samorządu terytorialnego podczas prowadzenia gospodarki komunalnej. W szczególności tekst prezentuje prawne formy prowadzenia gospodarki komunalnej, które są wymienione w art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Przepis ten wskazuje, że istnieją zwłaszcza dwie takie formy: samorządowy zakład budżetowy oraz spółki handlowe. W tym kontekście należy także wspomnieć, że art. 22 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej stanowi w szczególności o możliwości likwidacji wspomnianego wyżej zakładu celem powołania szczególnego podmiotu, którym może być spółka akcyjna albo spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

#### **Abstract**

This paper, which refers to the legal aspects of executing a communal economy, contains the explanation of a legal meaning of “communal economy” term. The above-mentioned clarification was taken from Article 1 item 2 of the Communal Economy Act of 20 December 1996. The paper also describes the specific legal solutions, set out in this and other law acts. The rules contained therein must be observed by the territorial self-government units when executing the municipal economy. Particularly, the article presents the legal forms of executing the communal economy, which are mentioned in Article 2 of the Communal Economy Act. This regulation indicates that there are notably two such forms: a communal budgetary institution and trade companies. In this context, one should also mention that Article 22 item 1 of the Communal Economy Act states particularly about the possibility of liquidation of the previously mentioned institution in order to set up a special entity, which can be a joint stock company or a limited liability company.

**Słowa kluczowe:** gospodarka komunalna; samorządowy zakład budżetowy

**Key words:** communal budgetary institution; communal economy

#### **Wprowadzenie**

Pojęcie gospodarki komunalnej nie jest w sposób jednolity rozumiane. Szczególnie jednak istotne wydaje się znaczenie, jakie temu terminowi przypisuje polski prawodawca, bowiem normatywna treść tego pojęcia w dużym stopniu determinuje zakres oraz przedmiot innych

(pozaprawnych) analiz. Cel, któremu ma służyć to opracowanie, polega na wskazaniu ram prawnych dla procesów związanych z gospodarką komunalną.

W kontekście charakterystyki gospodarki komunalnej warto też podkreślić, że o atrakcyjności danego terytorium z punktu widzenia podmiotów wykonujących działalność pozarolniczą rozstrzyga to, czy ma on odpowiednią infrastrukturę techniczną (Kołodziejczyk, 2001: 45-46). Samo zaś pojęcie *infrastruktura techniczna* w ujęciu prawa administracyjnego utożsamiane jest z rzeczami, które – niezależnie od tego, jakiemu podmiotowi (publicznemu czy prywatnemu) przysługuje do nich prawo – służą osiągnięciu normatywnie ustalonych celów publicznych, przy czym kategoria tego rodzaju rzeczy sprowadza się do budowli, budynków, urządzeń, włączając w to zajęte przez nie grunty, jak również obejmuje ona rzeczy (precyzyjnie określone w stosownych ustawach) o dokładnie skonkretyzowanym przeznaczeniu powiązanych z celami działania określonej infrastruktury, zarządzania taką infrastrukturą i wreszcie – obsługi podmiotu, którego zarządowi ona podlega (Stasikowski, 2012: 27).

Mając powyższe na uwadze, w pracy poddano analizie regulacje normatywne zamieszczone w kilku aktach prawnych, wśród których bardzo istotną rolę odgrywa *Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej* (tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236). Warto nadmienić, że ustawa ta powstała na podstawie wniesionego w połowie lat 90. XX w. projektu ustawy (był to projekt poselski) o działalności gospodarczej gmin, przy czym uchwalając ją, Sejm nie wziął pod uwagę w szczególności negatywnych ocen artykułowanych przez znawców tematu (Kosikowski, 2000: 296-297).

W myśl art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej (w skrócie: ustawa o gosp. kom.), akt ten „określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej”.

### **Prawna istota wybranych podmiotów prowadzących gospodarkę komunalną**

Przytoczony wyżej art. 1 ust. 1 ustawy o gosp. kom. odwołuje się m.in. do pojęcia jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei – jak podkreślił prawodawca w art. 1a lit. a)–c) ustawy o gosp. kom. – jednostkę samorządu terytorialnego na gruncie wspomnianej ustawy należy utożsamiać z gminą lub powiatem lub też z województwem, w znaczeniu, jakie tym kategoriom prawnym nadaje – odpowiednio – *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) oraz *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.). Zauważa się, że jednym z elementów składających się na istniejący w państwie polskim system ustrojowy jest samorząd terytorialny, a co za tym idzie, nie można traktować samorządu terytorialnego i administracji rządowej jako przeciwstawnych sobie kategorii, a już z całą pewnością wykluczone jest stawianie po dwóch przeciwstawnych stronach samorządu terytorialnego i państwa (Zimmermann, 2012: 184).

Odwołując się do postanowień ustawy o samorządzie gminnym, należy zwrócić uwagę, że gminą w myśl tej ustawy jest wspólnota samorządowa i odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Z kolei wspólnotę samorządową tworzą – z mocy samego prawa – mieszkańcy gminy (art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wyjaśnienia istoty powiatu i województwa należy poszukiwać – odpowiednio – w ustawie o samorządzie powiatowym oraz w ustawie o samorządzie województwa. Powiatem jest zatem lokalna wspólnota samorządowa i odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym), a województwem (samorządem województwa) regionalna wspólnota samorządowa oraz

odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa). Przez dodanie określnika *regionalna* do pojęcia *wspólnota samorządowa* prawodawca chciał zaznaczyć, że odpowiednikami występujących w innych krajach regionów są właśnie województwa (Zimmermann, 2012: 183).

Wracając jednak na grunt ustawy o gospodarce komunalnej, należy wskazać na normatywną definicję gospodarki komunalnej. Artykuł 1 ust. 2 ustawy o gosp. kom. stanowi: „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”. Od razu należy dodać, że art. 5 ustawy o gosp. kom. nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów tej ustawy do realizacji zadań określonych w jej art. 1 wówczas, gdy ich wypełnianie leży w gestii związków międzygminnych (związków komunalnych), miasta stołecznego Warszawy, jak również w przypadku, kiedy ich wykonywanie mieści się w granicach porozumień komunalnych.

Ustawodawca przyznał jednostkom samorządu terytorialnego prawo prowadzenia gospodarki komunalnej zwłaszcza w takich formach, jak samorządowy zakład budżetowy lub spółka prawa handlowego (art. 2 ustawy o gosp. kom.). Szerzej na temat drugiej z tych form jest mowa w dalszej części opracowania. Jeżeli natomiast chodzi o samorządowe zakłady budżetowe, należy podkreślić, że w art. 6 ust. 1 ustawy o gosp. kom. ustawodawca postanowił, iż do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy tworzenie, łączenie, przekształcanie (rozumiane jako zmiana formy organizacyjno-prawnej dotychczasowego zakładu) takich zakładów budżetowych w myśl przepisów ustawy o gosp. kom. i *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.). Podejmując decyzje o powołaniu samorządowego zakładu budżetowego, nie można jednakowoż zapominać, iż w art. 7 ustawy o gosp. kom. ustawodawca wykluczył możliwość posługiwania się nim do wykonywania działalności wykraczającej poza sferę zadań odznaczających się użytecznością publiczną.

W procesie ustanawiania samorządowego zakładu budżetowego należy również pamiętać, że – w myśl art. 16 ust. 2 pkt 1)–3) ustawy o finansach publicznych – tworząc go, trzeba określić (zadanie określenia niżej wymienionych szczegółowych danych zostało przez ustawodawcę powierzone organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego), oprócz takich dość oczywistych kwestii, jak nazwa i siedziba zakładu, również to, jakie sprawy będą wchodziły w zakres jego działalności, skąd będzie czerpał przychody własne, jak wygląda stan posiadania zakładu (chodzi tutaj o środki obrotowe i przekazane mu w użytkowanie składniki majątkowe). Ponadto, zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 4) i pkt 5) ustawy o finansach publicznych, tworząc go, należy ustalić, w jakich terminach i w jaki sposób będą ustalane zaliczkowe wpłaty nadwyżek środków obrotowych, które samorządowy zakład budżetowy będzie musiał dokonywać do budżetu samorządowego, jak również konieczne jest ustalenie sposobu i terminów corocznych rozliczeń oraz przekazywania wpłat na rzecz budżetu.

Z kolei ust. 2 tego samego art. 6 ustawy o gosp. kom. dodaje, że gospodarka finansowa samorządowych zakładów budżetowych musi być prowadzona zgodnie z zasadami przewidzianymi w ustawie o finansach publicznych.

W myśl reguły zawartej w art. 15 ust. 1 ustawy o finansach publicznych omawiany zakład budżetowy wykonuje zadania w sposób odpłatny, a przychody własne mają mu służyć do pokrywania kosztów jego działalności, z zastrzeżeniem jednak rozwiązań prawnych zawartych w ust. 3 i 4 tego samego art. 15 (zob. niżej). Natomiast art. 15 ust. 2 ustawy o finansach publicznych przewiduje funkcjonowanie w samorządowych zakładach budżetowych rocznego planu finansowego, na podstawie którego dany zakład prowadzi swoją gospodarkę finansową, przy czym

istnieje prawny wymóg, aby w treści planu znalazły się postanowienia dotyczące przychodów, nie wyłączając dotacji budżetowych przekazywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kosztów i innych obciążeń, stanu środków obrotowych, stanu należności oraz zobowiązań przypadających wraz z początkiem i końcem okresu, a także rozliczeń z budżetem samorządowym.

Z kolei na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1)–4) ustawy o finansach publicznych Minister Finansów został zobowiązany do uregulowania w rozporządzeniu wielu spraw dotyczących gospodarki finansowej prowadzonej przez samorządowe zakłady budżetowe (i jednostki budżetowe), a zwłaszcza związanych ze sposobem i trybem tworzenia planów finansowych, sposobem modyfikowania takich planów i zatwierdzania tych modyfikacji, a także dotyczących obowiązującego w państwowych jednostkach budżetowych trybu zbierania dochodów i realizowania wydatków oraz funkcjonującego w ramach samorządowych zakładów budżetowych sposobu określania nadwyżki w zakresie środków obrotowych. Jednocześnie omawiany art. 17 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nakazuje, aby Minister Finansów wziął pod uwagę wymóg stosowania się do reguł mówiących o dokonywaniu wydatków w sposób celowy i oszczędny oraz nakazujących jawnie, przejrzysto i terminowo realizować zadania. Artykuł 17 ust. 1 ustawy o finansach publicznych został powołany w *Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych* (Dz.U. z 2010 r. Nr 241, poz. 1616) jako podstawa prawna do wydania regulacji zawartych w tym rozporządzeniu. Rozporządzenie to weszło w życie w dniu 1 stycznia 2011 r. (§ 46 tego rozporządzenia). Należy podkreślić, że w odniesieniu do samorządowego zakładu budżetowego obowiązuje zasada wyrażona w § 35 ust. 1 rzeczownego rozporządzenia, zgodnie z którą tego rodzaju zakład jest w posiadaniu odrębnego rachunku bankowego. W ust. 2 tego samego § 35 minister finansów dodaje, że wypłaty z takiego rachunku mogą być dokonywane jedynie do kwoty środków, które zostały na nim zgromadzone.

Wracając do postanowień art. 15 ustawy o finansach publicznych, należy wskazać, że ust. 3 pkt 1 tego artykułu zezwala jednostkom samorządu terytorialnego na przekazywanie z ich budżetów samorządowym zakładom budżetowym dotacji przedmiotowych. Ponadto, wspomniane zakłady mogą – w myśl art. 15 ust. 3 pkt 2 i pkt 3 ustawy o finansach publicznych – uzyskiwać dotacje celowe służące realizacji zadań bieżących finansowanych przy udziale środków wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy o finansach publicznych, jak również służące finansowaniu lub dofinansowaniu nakładów na realizację inwestycji. Warto zauważyć, że Minister Finansów nakazuje w § 38 ust. 1 wspomnianego wyżej rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, aby przekazywane dotacje celowe przez jednostkę samorządu terytorialnego z jej budżetu na rzecz samorządowego zakładu budżetowego były wykorzystywane przez ten zakład tylko na takie cele, na jakie owe dotacje przyznano, przy czym do budżetu samorządowego musi wrócić ta część dotacji, której nie wykorzystano w trakcie roku budżetowego. Natomiast § 38 ust. 2 omawianego rozporządzenia wprowadza wymóg ewidencjonowania kosztów związanych z realizacją inwestycji (obowiązek prowadzenia takiej ewidencji spoczywa na samorządowych zakładach budżetowych) w sposób pozwalający określić źródła służące finansowaniu inwestycji, wielkość zaangażowanych środków, w tym również otrzymane dotacje budżetowe. Co więcej, analizowane rozporządzenie nakłada w § 39 na osobę kierującą samorządowym zakładem budżetowym obowiązek dostosowania – w okresie 10 dni liczonych od dnia uzyskania informacji określających kwoty przychodów oraz kosztów zakładu, jak również wskazujących na wysokość dotacji oraz wpłat kierowanych do budżetu (informacje te przekazywane są przez zarząd danej jednostki samorządowej) – planu finansowego swojego zakładu do odpowiedniej uchwały budżetowej oraz obowiązek zatwierdzenia go.

W kontekście powyższych rozwiązań należy dodać, że samorządowemu zakładowi budżetowemu może zostać udzielona dotacja podmiotowa, jednak tylko w granicach ustalonych przez odrębne ustawy (art. 15 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Szczególną kategorią dotacji jest dotacja służąca pierwszemu wyposażeniu w środki o charakterze obrotowym, którą to dotację jednostka samorządu terytorialnego może jednorazowo skierować ze swojego budżetu do nowo tworzonego samorządowego zakładu budżetowego (art. 15 ust. 5 ustawy o finansach publicznych). Jak stanowi art. 15 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, maksymalna wartość dotacji, które mogą zostać udzielone samorządowemu zakładowi budżetowemu (nie licząc dotacji wymienionych w art. 15 ust. 3 pkt 2 i pkt 3 ustawy o finansach publicznych, czyli dotacji celowych), wynosi 50% kosztów funkcjonowania takiego zakładu.

W ramach analizy finansowych aspektów funkcjonowania samorządowych zakładów budżetowych trzeba jeszcze wspomnieć w szczególności o dwóch istotnych kwestiach. Po pierwsze, jeżeli wraz z końcem okresu sprawozdawczego okaże się, że w samorządowym zakładzie budżetowym pojawiła się nadwyżka środków obrotowych, zakład wpłaca ją do budżetu samorządowego, o ile inaczej nie postanowi organ stanowiący w danej jednostce samorządu terytorialnego (art. 15 ust. 7 ustawy o finansach publicznych). W sytuacji, gdy wspomniane – inne – rozstrzygnięcie nie zostanie podjęte, wówczas trzeba przyjąć, że istnieje obowiązek dokonania wpłaty nadwyżki (Lipiec-Warzecha, 2011: 115). Po drugie, jak wynika z art. 15 ust. 8 ustawy o finansach publicznych, istnieje możliwość wprowadzania – w trakcie roku – zmian do planu finansowego danego zakładu budżetowego w sytuacji, gdy realizowane przychody i koszty są wyższe od planowanych, z tym że konsekwencją tego rodzaju zmian planu finansowego nie może być pomniejszenie wpłat dokonywanych do budżetu samorządowego ani też wzrost dotacji pochodzących z takiego budżetu.

Jak wynika ze wspomnianego już art. 2 ustawy o gosp. kom., w szczególności samorządowy zakład budżetowy i spółki prawa handlowego są formami prowadzenia gospodarki komunalnej. Nie można jednak zapominać, że art. 3 ust. 1 ustawy o gosp. kom. daje jednostkom samorządu terytorialnego również prawo powierzenia – przez zawarcie odpowiedniej umowy – realizacji zadań z dziedziny gospodarki komunalnej podmiotom będącym osobami fizycznymi, osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi bez osobowości prawnej, przy uwzględnieniu regulacji zawartych w ustawach wymienionych we wspomnianym przepisie artykułu 3 ust. 1 ustawy o gosp. kom. albo – jak stanowi tenże przepis – na ogólnych zasadach. W tym miejscu należy wspomnieć, że – w myśl art. 3 ust. 2 ustawy o gosp. kom. – w przypadku, gdy inne ustawy wprowadzają wymóg uzyskania zezwolenia dla prowadzenia określonego rodzaju działalności, wówczas powierzenie ze strony jednostek samorządu terytorialnego realizowania zadań może nastąpić jedynie takiemu podmiotowi, który ma odpowiednie zezwolenie.

O ile w przepisach szczególnych nie ma innych postanowień, organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego podejmuje decyzje na temat formy i sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej (art. 4 ust. 1 pkt 1) ustawy o gosp. kom.). Co więcej, w myśl art. 4 ust. 1 pkt 2) ustawy o gosp. kom., tego rodzaju organ wyznacza wysokość cen oraz opłat pobieranych za świadczone usługi komunalne (albo poprzestaje jedynie na określeniu sposobu ustalania tych kwot), a także określa ceny i opłaty uiszczane z tytułu korzystania z – mających charakter użyteczności publicznej – obiektów oraz urządzeń danej jednostki samorządu terytorialnego, z tym że przepis ten znajduje zastosowanie pod warunkiem braku odmiennych uregulowań w przepisach szczególnych. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o gosp. kom., organowi wykonawczemu danej jednostki samorządu terytorialnego mogą zostać powierzone – przez organ stanowiący takiej jednostki – uprawnienia określone w art. 4 ust. 1 pkt 2) ustawy o gosp. kom.

### **Uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w spółkach**

Jak już wcześniej wspomniano, art. 2 ustawy o gosp. kom. przewiduje, że jednostka samorządu terytorialnego może prowadzić gospodarkę komunalną m.in. w formie spółki prawa handlowego. Ważnym momentem w procesie ugruntowywania się tej formy prowadzenia gospodarki komunalnej była data 30 czerwca 1997 r., o której wspomina art. 14 ust. 1 ustawy o gosp. kom. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli do tego dnia rada gminy nie rozstrzygnęła o wyborze określonej struktury organizacyjno-prawnej dla przedsiębiorstw komunalnych lub o poddaniu ich procesom prywatyzacyjnym, wówczas od następnego dnia, tj. od 1 lipca 1997 r., stawały się one – z mocy samego prawa – jednoosobową spółką gminy. W kolejnym przepisie (art. 14 ust. 2 ustawy o gosp. kom.) ustawodawca doprecyzował, że – o ile w przepisach ustawy nie znalazły się odmiennie rozwiązania prawne – taka spółka staje się uczestnikiem wszystkich stosunków prawnych, w których wcześniej występowało w roli podmiotu przedsiębiorstwo komunalne, i to niezależnie od charakteru prawnego tychże stosunków.

Wspominając o kwestiach dotyczących zmian strukturalnych w zakresie funkcjonowania gospodarki komunalnej, trzeba również wskazać na możliwości, jakie wynikają z art. 22 ustawy o gosp. kom. Artykuł ten, w ust. 1, przyznaje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego prawo decydowania – przez podjęcie odpowiedniej uchwały – o tym, czy samorządowy zakład budżetowy ma ulec likwidacji po to, aby w jego miejsce została utworzona spółka akcyjna albo spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, przy czym w takiej sytuacji mienie pozostałe po przeprowadzeniu likwidacji wspomnianego zakładu staje się wkładem wnoszonym do spółki na pokrycie jej kapitału. Natomiast w myśl art. 22 ust. 3 ustawy o gosp. kom. to na organach wykonawczych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego spoczywa ciężar przeprowadzenia czynności związanych z likwidacją danego zakładu budżetowego, zmierzającą do wspomnianego wyżej celu. Nie ma też przeszkód, jak stanowi z kolei art. 22 ust. 2 ustawy o gosp. kom., aby mienie, które pozostało po zlikwidowanym samorządowym zakładzie budżetowym, otrzymała utworzona (podmiotem tworzącym musi być odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego) spółka komandytowa lub komandytowo-akcyjna, wymieniona w art. 14 ust. 1 *Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym* (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.). Na temat wybranych rozwiązań prawnych wynikających z ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (w skrócie: ustawa o p.p.-p.) jest mowa poniżej.

W innym artykule ustawy o gosp. kom. prawodawca doprecyzowuje, że po przekształceniu wspomnianego wyżej zakładu budżetowego w spółkę, składniki jego mienia stają się jej, czyli spółki, majątkiem (art. 23 ust. 1 ustawy o gosp. kom.). Skutki zmian podmiotowych dotyczą również prawa zarządu gruntem, przysługującego samorządowemu zakładowi budżetowemu, bowiem przekształcenie takiego zakładu w spółkę skutkuje zmianą wspomnianego zarządu w przysługujące spółce prawo użytkowania wieczystego (art. 23 ust. 2 ustawy o gosp. kom.). We wszelkie prawa oraz obowiązki, pozostające w związku z działalnością prowadzoną przez samorządowy zakład budżetowy, wstępuje spółka, która powstała wskutek jego przekształcenia (art. 23 ust. 3 ustawy o gosp. kom.).

Do wspomnianego wyżej art. 14 ust. 1 ustawy o p.p.-p. odwołuje się nie tylko powołany już art. 22 ust. 2 ustawy o gosp. kom., ale również art. 9 ust. 2 ustawy o gosp. kom., który to przepis daje prawo jednostkom samorządu terytorialnego do tworzenia spółek komandytowych lub komandytowo-akcyjnych wyszczególnionych właśnie w art. 14 ust. 1 ustawy o p.p.-p. Natomiast art. 9 ust. 1 ustawy o gosp. kom. zezwala jednostkom samorządu terytorialnego na tworzenie

spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych, jak również na przystępowanie do tego rodzaju spółek.

We wzmiankowanym art. 14 ust. 1 ustawy o p.p.-p. ustawodawca postanowił: „Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiązą spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną. Podmiot publiczny nie może być komplementariuszem”. Z kolei przywołany już wyżej art. 3 ust. 1 ustawy o gosp. kom. wskazuje w szczególności, iż realizowanie zadań objętych gospodarką komunalną może zostać powierzone przez jednostkę samorządu terytorialnego (w formie umowy) innym podmiotom w trybach przewidzianych w wymienionych w tym przepisie ustawach, przy czym wśród tych ustaw wymieniono ustawę o p.p.-p.

W ustawie o p.p.-p. określone zostały reguły współpracy pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym w ramach publiczno-prywatnego partnerstwa (art. 1 ust. 1 ustawy o p.p.-p.). Istota takiego partnerstwa wyraża się we wspólnej realizacji przedsięwzięcia opierającej się na tym, że zarówno ryzyko, jak i zadania dzielone są między – z jednej strony – podmiotem publicznym a z drugiej strony partnerem prywatnym (art. 1 ust. 2 ustawy o p.p.-p.).

Jednym z najważniejszych terminów występujących w ustawie o p.p.-p. jest pojęcie *przedsięwzięcie*, które zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 4 lit. a)–d) tej ustawy. W myśl tego przepisu przedsięwzięcie to budowa lub remont obejmujące obiekt budowlany, realizowanie usług, wykonanie dzieła (chodzi tutaj zwłaszcza o wyposażenie danego składnika majątkowego w takie urządzenia, dzięki którym nastąpi podwyższenie jego wartości lub użyteczności) lub innego rodzaju świadczenie, z tym że – jak wynika z analizowanego przepisu – elementem definicji pojęcia *przedsięwzięcie* jest również wymóg, aby wymienione wyżej działania, składające się na to pojęcie, były połączone z określonymi czynnościami dokonywanymi wobec składnika majątkowego (te czynności to utrzymywanie lub zarządzanie takim składnikiem) wykorzystywanego do realizacji publiczno-prywatnego przedsięwzięcia lub mającego z tym przedsięwzięciem związek.

Cytowany wyżej art. 14 ust. 1 ustawy o p.p.-p. odwołuje się do innego ważnego pojęcia, a mianowicie do pojęcia *umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Zostało ono zdefiniowane w art. 7 ust. 1 ustawy o p.p.-p., który to przepis stanowi, że zawierając taką umowę, partner prywatny bierze na siebie obowiązek wykonania przedsięwzięcia (przysługuje mu z tego tytułu odpowiednie wynagrodzenie) oraz obliguje się do poniesienia wydatków (wszystkich lub tylko części z nich) na jego wykonanie lub do tego, że zostaną one poniesione przez inną osobę, natomiast zobowiązanie podmiotu publicznego polega na współdziałaniu w urzeczywistnieniu celu danego przedsięwzięcia (takie współdziałanie wyraża się zwłaszcza we wniesieniu wkładu własnego). Z kolei w myśl art. 7 ust. 2 ustawy o p.p.-p. rzeczywiste wykorzystanie lub faktyczna dostępność przedmiotu partnerstwa są tymi czynnikami, od których przede wszystkim zależy wynagrodzenie należne partnerowi prywatnemu.

Istotne uregulowanie, zmierzające do ochrony interesów podmiotu publicznego, zostało wprowadzone do art. 8 ustawy o p.p.-p. przewidującego, że może on na bieżąco kontrolować realizację przedsięwzięcia przez drugi podmiot (tj. partnera prywatnego), przy czym w umowie o partnerstwie należy szczegółowo określić tryb przeprowadzania takiej kontroli oraz jej zasady. Co więcej, w myśl art. 9 ust. 2 ustawy o p.p.-p., jeżeli partner prywatny wykorzystuje składnik majątkowy pochodzący od podmiotu publicznego w sposób, który jest ewidentnie rozbieżny z przeznaczeniem tego składnika wynikającym z umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, wówczas na podmiocie prywatnym spoczywa obowiązek przekazania go na rzecz

podmiotu publicznego zgodnie z regułami ustalonymi we wspomnianej umowie. Warto też zaznaczyć, że zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o p.p.-p. obligatoryjnym elementem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym są postanowienia określające konsekwencje sytuacji, polegającej na niewykonaniu zobowiązania lub jego wykonaniu w sposób nienależyty, przy czym skutki te mogą przybrać formę zwłaszcza kar umownych lub zmniejszenia wynagrodzenia należnego partnerowi prywatnemu lub spółce wymienionej w art. 14 ust. 1 ustawy o p.p.-p.

Wracając do postanowień ustawy o gosp. kom., trzeba zauważyć, że również poza granicami sfery użyteczności publicznej gmina może być kreatorem spółek prawa handlowego oraz ich uczestnikiem, o ile łącznie wystąpią okoliczności polegające na istnieniu niezaspokojonych potrzeb wspólnoty samorządowej w ramach rynku lokalnego oraz na występowaniu w gminie bezrobocia mającego znacząco negatywne oddziaływanie na jakość życia w danej wspólnocie samorządowej, a jednocześnie nie udało się zaktywizować gospodarki (wyrazem takiej aktywizacji mogłoby być zwłaszcza istotne ożywienie lokalnego rynku lub trwale zredukowanie bezrobocia), stosując inne działania i określone w obowiązujących przepisach środki prawne (art. 10 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o gosp. kom.). Poza wspomnianą wyżej sferą gmina ma prawo tworzyć tego rodzaju spółki oraz stawać się ich uczestnikiem także wtedy, gdy poniosłaby istotną stratę majątkową wskutek jej działania polegającego na tym, że składnik mienia komunalnego, który mógłby zostać wniesiony przez gminę w formie wkładu niepieniężnego do spółki, zostałby przez nią zbyty albo byłby przedmiotem innego rodzaju rozporządzenia (art. 10 ust. 2 ustawy o gosp. kom.). Wszystkie powyższe ograniczenia, wynikające z art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gosp. kom., związane zarówno z tworzeniem spółek, jak i przystępowaniem do nich przez gminy, nie są stosowane w przypadku posiadania przez gminy akcji (udziałów) spółek wykonujących czynności bankowe, ubezpieczeniowe oraz z zakresu doradztwa, promocji, edukacji i działalności wydawniczej dla samorządu terytorialnego, jak również innych jeszcze spółek mających istotne znaczenie dla rozwoju danej gminy, wliczając w to kluby sportowe, które przyjęły formę spółki kapitałowej (art. 10 ust. 3 ustawy o gosp. kom.).

Reguły, na jakich odbywa się korzystanie z dostarczanych przez spółkę usług publicznych, jak również obowiązki spoczywające na spółce w stosunku do odbiorców usług, określone są przez spółkę w regulaminie (art. 13 ust. 1 ustawy o gosp. kom.). Regulamin ten, jak również dokonane w nim zmiany, mają moc obowiązującą na terytorium jednostki samorządu terytorialnego po dokonaniu zatwierdzenia przez jej organ wykonawczy (art. 13 ust. 2 ustawy o gosp. kom.). Trafnie wskazuje się, że taki regulamin ogranicza obowiązującą w obrocie swobodę umów, bowiem chociaż jest on ustalany jednostronnie przez spółkę, to jednak jego moc obowiązująca rozciąga się nie tylko ten podmiot, ale również na podmioty będące odbiorcami usług (Banasiński, Kulesza, 2002: 99).

### **Zakończenie**

Spoglądając z perspektywy prawnej na kwestie dotyczące prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego, można przede wszystkim stwierdzić, że polski prawodawca w miarę szczegółowo uregulował te zagadnienia. Niezaprzeczalnie duże znaczenie należy w tym zakresie przypisać *Ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*. Jednocześnie prawodawca słusznie pozostawił jednostkom samorządu terytorialnego pewien zakres swobody w zakresie prowadzenia gospodarki komunalnej, co wynika m.in. z art. 4 *Ustawy o gosp. kom.* W tym kontekście warto jednak jeszcze raz podkreślić, że samorządowy zakład budżetowy nie może być stosowany do działalności, która nie mieści się w granicach zadań mających charakter użyteczności publicznej (art. 7 ustawy o gosp. kom.).



## Literatura References

- Banasiński, C., Kulesza, M. (2002). *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Kołodziejczyk, D. (2001). Sytuacja finansowa gmin jako czynnik rozwoju lokalnego. *Samorząd Terytorialny*, 12, 38-47.
- Kosikowski, C. (2000). *Polskie publiczne prawo gospodarcze*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN.
- Lipiec-Warzecha, L. (2011). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: ABC a Wolters Kluwer business.
- Stasikowski, R. (2012). Infrastruktura techniczna jako podstawowe pojęcie nauki prawa administracyjnego. *Przegląd Prawa Publicznego*, 11, 7-31.
- Zimmermann, J. (2012). *Prawo administracyjne*. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business.

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej* (tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym* (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych* (Dz.U. z 2010 r. Nr 241, poz. 1616).

**Paweł Marek Woroniecki**, doktor nauk prawnych, pracownik Katedry Polityki Gospodarczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Autor ukończył studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie oraz studia doktoranckie na tym samym wydziale. Następnie uzyskał stopień naukowy doktora nauk prawnych. Obecnie jest asystentem w Katedrze Polityki Gospodarczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jego zainteresowania badawcze związane są z funkcjonowaniem systemu finansów publicznych oraz działalnością podmiotów gospodarczych.

**Paweł Marek Woroniecki**, a Doctor of Laws, an employee of the Chair of Economic Policy at Law and Administration Faculty of Jagiellonian University in Cracow. Paweł Marek Woroniecki completed his master's degree studies at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University in Cracow and doctoral studies at the same faculty earning a doctor's degree in law. At present, he works at the Chair of Economic Policy of the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University. His research interests are connected with functioning of the public finance system and activity of economic agents.

**Adres/Address:**

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie  
Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Polityki Gospodarczej  
ul. Bracka 12  
31-005 Kraków, Polska  
e-mail: [pawel.woronecki@uj.edu.pl](mailto:pawel.woronecki@uj.edu.pl)