

USTAWA O GOSPODARCE KOMUNALNEJ

Komentarz

Cezary Banasiński, Krzysztof Jaroszyński



Wolters Kluwer

USTAWA O GOSPODARCE KOMUNALNEJ

Komentarz

Cezary Banasiński, Krzysztof Jaroszyński

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 lutego 2017 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne
Agata Czuj

Łamanie
Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN: 978-83-8107-118-5

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopska 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Pamięci Michała Kuleszy

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Słowo wstępne	13
Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej	15
Rozdział 1. Przepisy ogólne	17
Rozdział 2. Samorządowe zakłady budżetowe	116
Rozdział 3. Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego	135
Rozdział 4. Przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych	240
Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy końcowe	292
Bibliografia	301

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
- k.h. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy (Dz. U. Nr 57, poz. 502 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1578 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.)
- pr. przew. – ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 915 z późn. zm.)

- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.)
- u.g.k. – ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 573 z późn. zm.)
- u.k.n.u.p. – ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 981 z późn. zm.)
- u.o.k.k. – ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 184 z późn. zm.)
- u.p.p.-p. – ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 696 z późn. zm.)
- u.p.s. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 902)
- u.p.t.z. – ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1867)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1829 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)
- u.s.p. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.)
- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.)

- u.z.z.m.p. – ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2259)
- u.z.z.w. – ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 139 z późn. zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)

Periodyki

- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
- OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
- OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

SŁOWO WSTĘPNE

Prawna problematyka gospodarki komunalnej jest dziedziną stosunkowo młodą, rozwijającą się w obecnej postaci od czasu przywrócenia gospodarki rynkowej i reaktywacji samorządu terytorialnego. Od uchwalenia ustawy mija dokładnie 20 lat. Problematyka ta nie stanowi jednak dziedziny niszowej, ale znajduje swoje należne miejsce w podręcznikach do nauki prawa administracyjnego gospodarczego; jest także przedmiotem pogłębionych analiz doktrynalnych w monografiach poświęconych wybranym problemom badawczym oraz komentarzy do ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej.

Powodem przygotowania niniejszego komentarza jest potrzeba analizy i podsumowania doświadczeń w stosowaniu ustawy o gospodarce komunalnej przez cały okres 20 lat od jej uchwalenia. Nie bez znaczenia dla podjęcia pracy nad komentarzem było także nowe orzecznictwo, zapadłe na gruncie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, jak i nowe poglądy doktryny, z którymi autorzy niniejszego komentarza nie zawsze się zgadzają.

Niniejsze opracowanie stanowi kompromis między kompleksową naturą problematyki gospodarki komunalnej a potrzebą przedstawienia jej w sposób zwięzły i praktyczny. Zamiarem autorów było też przygotowanie opracowania niepoddającego się szybkiej dezaktualizacji. Mamy nadzieję, że osoby zainteresowane, zarówno praktycy, tj.: pracownicy samorządowi, sędziowie, radcowie prawni i adwokaci, jak i teoretycy,

zajmujący się prawem samorządowym, znajdą w niniejszym opracowaniu interesujący dla siebie materiał.

Autorzy komentarza chcą też przypomnieć, że współautorem ustawy o gospodarce komunalnej jest, przedwcześnie zmarły, prof. Michał Kulesza, wybitny znawca problematyki prawa samorządowego; prof. Michał Kulesza był także jednym z autorów pierwszego komentarza do ustawy o gospodarce komunalnej; Jemu też autorzy dedykują przedłożone opracowanie.

Cezary Banasiński i Krzysztof Jaroszyński

Warszawa, październik 2016 r.

USTAWA

z dnia 20 grudnia 1996 r.

o gospodarce komunalnej

(tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 573; zm.: Dz. U. z 2016 r. poz. 960, poz. 1920, poz. 2260)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. 1. Ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

2. 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.

I.1. Przepis art. 1 ust. 1 u.g.k. określa zakres regulacji komentowanej ustawy. Na zakres ten składają się zasady i formy gospodarki komunalnej. Chodzi zatem o sposób jej wykonywania, nie zaś o określenie konkretnej treści zadań wykonywanych przez samorząd. Przepis ten jednocześnie zmierza do doprecyzowania pojęcia gospodarki komunalnej w rozumieniu ustawy. Można powiedzieć, że wynika z niego zarys definicji tego pojęcia, przy czym pozostaje on ogólny i niedookreślony. Niewątpliwie należy łączyć go z regulacją art. 1 ust. 2 u.g.k., definiującego zadania o charakterze użyteczności publicznej, które, zgodnie z wolą ustawodawcy, stanowią szczególny przypadek gospodarki komunalnej. Użyteczność publiczna stanowi podstawową sferę aktywności jednostek sa-

morządu terytorialnego, dlatego w omawianym kontekście ten szczególnie przypadek jest jednocześnie najważniejszą, najszerzej regulowaną w polskim prawie dziedziną gospodarki komunalnej. W ten sposób ustawodawca zarysowuje zakres przedmiotowy stosowania ustawy, której przepisy znajdują zastosowanie w każdej sytuacji, gdy mamy do czynienia z wykonywaniem zadań publicznych w ramach gospodarki komunalnej, w szczególności zadań o charakterze użyteczności publicznej.

2. Zakres stosowania ustawy pozostaje w miarę precyzyjny od strony ujęcia adresatów. Nie zostaje powielona niedookreśloność związana z zakresem przedmiotowym, który dotyczy tych dziedzin, gdzie jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania w ramach gospodarki komunalnej, co można ustalić dopiero przy przywołaniu przepisów szczególnych, poświęconych tym zadaniom, oraz po rozważeniu charakteru określonego zadania. Zakres podmiotowy stosowania ustawy wiąże się z pojęciem jednostek samorządu terytorialnego, którym w art. 1 ust. 1 u.g.k. przypisano gospodarkę komunalną. Uzupełnieniem tej regulacji jest art. 1a u.g.k., wskazujący wprost, o jakie jednostki samorządu terytorialnego chodzi, oraz art. 5 u.g.k., nakazujący odpowiednie stosowanie ustawy do wykonywania zadań, o których mowa w art. 1 u.g.k., przez związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne (związki komunalne), przez związki metropolitalne, przez miasto stołeczne Warszawę oraz w ramach porozumień komunalnych.
3. Pojęcie gospodarki komunalnej wiąże się, od strony podmiotowej, z działalnością samorządu terytorialnego. Mimo że przymiotnik „komunalna” kojarzy się z gminą, gospodarka ta jest odniesiona do wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego, które aktualnie funkcjonują w polskim ustroju terytorialnym. Potwierdza to ustawodawca, kierując przepisy komentowanej ustawy do każdej z tych jednostek (zob. art. 1a, a także art. 10 u.g.k., odnoszący się do gminy i województwa). Brzmienie art. 1 ust. 1 u.g.k. pozwala szeroko ująć pojęcie gospodarki komunalnej, jako „gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego”, wszystkich przewidzianych w prawie, *lege non distinguente*. Przepis ten posługuje się także pojęciem wspólnoty samorządowej,

bez wskazania, o jaki poziom samorządu terytorialnego chodzi. Chodzi zatem o każdą wspólnotę samorządu terytorialnego, powołaną przez polskiego ustawodawcę. Ustawę stosuje się zatem do gospodarki komunalnej prowadzonej przede wszystkim przez samorząd gminy, powiatu i województwa. Nowelizacja ustawy, poprzez dopisanie art. 1a u.g.k., precyzuje, o jakie jednostki samorządu terytorialnego chodzi.

4. Zgodnie z art. 5 u.g.k. ustawę stosuje się odpowiednio do wykonywania zadań, o których mowa w art. 1, przez wskazane tam podmioty. Działalność prowadzona w formie związków komunalnych, metropolitalnych i porozumień, jak i działalność miasta stołecznego Warszawy ma charakter samorządowy. Związki i porozumienia służą współpracy jednostek samorządu terytorialnego, w celu wykonywania ich zadań. Niewątpliwie zadania wykonywane w tych formach, jako część zadań wykonywanych przez samorządy, mieszczą się w pojęciu gospodarki komunalnej, o ile odpowiadają jej od strony przedmiotowej (zob. komentarz do art. 5).

Ustawodawca nie wspomina przy tym o formach współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, które nie są nakierowane bezpośrednio na wykonywanie zadań publicznych, takich jak stowarzyszenia czy międzynarodowe zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych (w tym stowarzyszenia). Przykładowo, gminy, na podstawie art. 84 ust. 1 u.s.g., mają prawo tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami. Ich celem jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Nie jest to zatem współpraca polegająca na wykonywaniu gospodarki komunalnej. Komentowana ustawa reguluje zatem wyłącznie formy działania, w tym współpracy jednostek samorządu terytorialnego, zmierzające bezpośrednio do wykonywania zadań samorządowych. Tylko podmioty powstałe w tym celu są adresatami jej przepisów, a ochrona wspólnych interesów, reprezentacja wobec innych władz publicznych itp. rodzaje aktywności nie stanowią gospodarki komunalnej, ponieważ nie polegają na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Niektórym formom organiza-

Cezary Banasiński – doktor habilitowany nauk prawnych, pracownik naukowy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; radca prawny specjalizujący się w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, także z udziałem jednostek samorządu terytorialnego; autor i współautor kilkudziesięciu książek, artykułów, komentarzy z zakresu prawa administracyjnego gospodarczego i europejskiego prawa gospodarczego; współautor projektu ustawy o gospodarce komunalnej.

Krzysztof Jaroszyński – doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; adwokat reprezentujący zarówno przedsiębiorców, jak i jednostki samorządu terytorialnego; zajmuje się publicznym prawem gospodarczym, w szczególności regulacją rynku i aktywnością podmiotów samorządowych na rynkach lokalnych; autor wielu publikacji naukowych z tego zakresu.

Komentarz omawia najważniejsze zagadnienia dotyczące stosowania przepisów ustawy o gospodarce komunalnej oraz aktów prawnych z nią związanych. Opiera się na doświadczeniach pochodzących z praktyki, w tym z orzecznictwa sądowego, jak i na poglądach doktrynalnych, które się z nimi wiążą i pozwalają je usystematyzować.

Książka uwzględnia zmiany wynikające z:

- przepisów wprowadzających ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym i dotyczących: wymogów stawianych członkom rad nadzorczych reprezentujących w spółce jednostkę samorządu terytorialnego oraz kandydatom na członków organu zarządzającego, a także wymogów odnoszących się do zbywania akcji i udziałów w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego;
- ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników modyfikującej przepisy odnoszące się do spółek komunalnych powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych.

Komentarz w precyzyjny sposób wyjaśnia niejasności, które pojawiły się na tle powyższych zmian.

Publikacja przeznaczona jest dla pracowników administracji samorządowej, przedsiębiorców prywatnych oraz podmiotów kontrolowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zainteresuje też adwokatów, radców prawnych, sędziów i notariuszy.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8107-118-5

