

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

Dopuszczalność i granice jej prowadzenia

redakcja naukowa

Mirosław Stec, Marek Mączyński

MONOGRAFIE

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Dopuszczalność i granice jej prowadzenia

redakcja naukowa
Miroslaw Stec, Marek Mączyński

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Stan prawny na 15 czerwca 2016 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Bąk

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.

The logo for 'prawolubni' features the word in a lowercase, serif font. A small heart symbol is positioned above the letter 'i'. Below the text is a decorative horizontal line with a wavy, scalloped pattern.

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

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-264-8967-9
ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 13

Wstęp / 17

Lidia Zacharko

Prawne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminny w modelu europejskim / 23

- I. Zagadnienia wprowadzające / 23
- II. Prawny aspekt przedsiębiorczości (podstawy prawne działalności gospodarczej samorządu terytorialnego) / 26
- III. Spółki prawa handlowego jako forma prywatyzacji organizacyjnej zadań publicznych / 29
- IV. Podsumowanie / 35

Kazimierz Bandarzewski

Gospodarka komunalna i działalność gospodarcza samorządu terytorialnego / 37

- I. Wprowadzenie / 37
- II. Czy jednostki samorządu terytorialnego powinny prowadzić działalność gospodarczą? / 38
- III. Pojęcie działalności gospodarczej w ustawach regulujących ustroj samorządu terytorialnego / 39
- IV. Gospodarka komunalna / 40
- V. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej / 43
- VI. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej / 48
- VII. Pośrednie oddziaływanie jednostek samorządu terytorialnego na działalność gospodarczą / 51
- VIII. Podsumowanie / 52

Mateusz Judziński

Pojęcie sfery użyteczności publicznej w kontekście działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego / 55

- I. Wprowadzenie / 55
- II. Akty prawne normujące aspekty prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego / 55
- III. Wpływ sfery użyteczności publicznej na granice swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego / 57
- IV. Orzecznictwo sądów w zakresie wykładni pojęcia sfery użyteczności publicznej / 61
- V. Wnioski / 62

Renata Płaszowska

Pojęcie użyteczności publicznej jako wyznacznik ram dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego / 64

- I. Wprowadzenie / 64
- II. Pojęcie użyteczności publicznej na gruncie ustaw samorządowych / 66
- III. Kwestia użyteczności publicznej w przepisach ustawy o gospodarce komunalnej / 70
- IV. Pojęcie użyteczności publicznej w doktrynie prawa / 76
- V. Podsumowanie / 79

Wojciech Gonet

Realizacja zadań gospodarczych przez gminy / 82

- I. Klasyfikacja zadań gospodarczych / 83
- II. Wybór zadań gospodarczych do realizacji przez gminę / 86
- III. Granice rozwoju infrastrukturalnego gminy / 91
- IV. Zakończenie / 92

Aleksandra Ozimek

Zasady zarządu mieniem gminy oraz korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej / 94

- I. Wprowadzenie / 94

- II. Właściwość organów do ustanawiania zasad zarządu mieniem gminy / **97**
- III. Charakter prawny uchwał / **98**
- IV. Delegacje ustawowe do stanowienia zasad zarządu mieniem / **100**
- V. Przekazanie zadań jednostce pomocniczej / **102**
- VI. Mienie komunalne a mienie gminne / **105**
- VII. Pojęcie zarządu, gospodarowania i administrowania mieniem / **109**
- VIII. Zarządzanie mieniem gminy oraz korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – wybrane przykłady / **110**
- IX. Zakończenie / **114**

Bogusław Przywora

Uwarunkowania prawne prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej w celu realizacji zadań – wybrane zagadnienia konstytucyjnoprawne / 118

- I. Wstęp / **118**
- II. Problem prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki publiczne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, w świetle orzecznictwa, ze szczególnym uwzględnieniem wytycznych Trybunału Konstytucyjnego / **120**
- III. Uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę / **125**
- IV. Wnioski / **128**

Dawid Chaba, Tomasz Noszczyk

Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce / 131

- I. Wstęp / **131**
- II. Podstawy prawne / **133**
- III. Działalność komunalna a działalność gospodarcza / **135**
- IV. Działalność gospodarcza a zadania polskich samorządów / **138**

- V. Ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego / 141
- VI. Zakończenie / 145

Paulina Łazutka

Wybrane aspekty działalności gospodarczej związków jednostek samorządu terytorialnego / 147

- I. Wprowadzenie / 147
- II. Charakterystyka związków jednostek samorządu terytorialnego / 148
- III. Działalność gospodarcza związków jednostek samorządu terytorialnego – uwagi ogólne / 150
- IV. Działalność gospodarcza związków w sferze użyteczności publicznej / 154
- V. Działalność gospodarcza związków wykraczająca poza sferę użyteczności publicznej / 155
- VI. Podsumowanie / 161

Tomasz Długosz

Wokół działalności gospodarczej gmin – głos w dyskusji / 163

- I. Wprowadzenie / 163
- II. Gospodarka gminna i działalność gospodarcza / 165
- III. Formy prowadzenia gospodarki gminnej / 173
- IV. Konkluzje / 175

Grzegorz Suliński

Obligacje przychodowe jako sposób finansowania inwestycji publicznych / 177

- I. Wstęp / 177
- II. Źródła prawa / 179
- III. Istota prawna obligacji przychodowych / 179
 - 1. Zakres przedmiotowy obligacji przychodowych / 179
 - 2. Zakres podmiotowy obligacji przychodowych / 180
 - 3. Postanowienia konieczne uchwały o emisji obligacji przychodowych / 182
- IV. Zalety obligacji przychodowych / 182

- V. Trudności w emisji obligacji przychodowych / 185
 - 1. Zagadnienia wstępne / 185
 - 2. Pojęcie przedsięwzięcia / 186
 - 3. Zakres odpowiedzialności emitenta obligacji przychodowych z tytułu obligacji / 189
- VI. Wnioski / 191

Jarosław Czerw

Kompetencje rad gmin w zakresie gospodarki komunalnej w świetle przepisów ustawy o gospodarce komunalnej – wybrane zagadnienia / 194

- I. Działalność gospodarcza gminy / 194
- II. Kompetencje rady gminy w zakresie gospodarki komunalnej / 197
- III. Podsumowanie / 207

Dominika Cendrowicz, Karolina Rokicka

Ochrona wykorzystywania mienia komunalnego gminy w działalności gospodarczej prowadzonej z udziałem radnych / 208

- I. Wstęp / 208
- II. Pojęcie mienia komunalnego / 210
- III. Cele ochrony mienia komunalnego / 212
- IV. Ograniczenia w działalności gospodarczej prowadzonej przez radnego z wykorzystaniem mienia komunalnego / 213
- V. Zakres dopuszczalnego korzystania z mienia komunalnego przez radnego / 218
- VI. Skutki wykorzystywania przez radnego mienia komunalnego w prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej / 220
- VII. Podsumowanie / 222

Michał Kania

Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego. Nieustająca szansa na rozwój czy nieustająca pożywka dla malkontentów? / 224

- I. Wprowadzenie / 224
- II. Przyczyny braku szerszego wykorzystywania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce / 230
- III. Perspektywy konieczności wykorzystywania partnerstwa publiczno-prywatnego w polskich realiach / 233
- IV. Warunki szerszego wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce / 235
- V. Konkluzje / 239

Katarzyna Płonka-Bielenin

Spółka komandytowa jako forma realizacji umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym / 241

- I. Uwagi wstępne / 241
- II. Kwalifikacja prawna umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym / 243
- III. Spółka komandytowa jako instrument realizacji umowy / 250

Maciej M. Sokołowski

Wybrane zagadnienia prawne działalności samorządu terytorialnego w zakresie energetyki / 257

- I. Wprowadzenie / 257
- II. Planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy / 258
- III. Prawne uwarunkowania realizacji zadań samorządu na poziomie gminy / 262
- IV. Zaopatrywanie w ciepło w gminie na tle sytuacji sektora ciepłownictwa / 265
- V. Koncesjonowanie działalności przedsiębiorstw energetycznych w zakresie ciepłownictwa / 268
- VI. Niektóre obowiązki przedsiębiorstw energetycznych w odniesieniu do zaopatrywania w ciepło / 271
- VII. Ustalanie taryf dla potrzeb zaopatrzenia w ciepło / 273
- VIII. Podsumowanie / 275

Michał Biliński

Jednostki samorządu terytorialnego a sport. Wspieranie i działalność gospodarcza / 277

- I. Wprowadzenie / 277
- II. Samodzielna działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego w ramach sportu / 278
- III. Wspieranie sportu określone ustawą o sporcie / 286
- IV. Podsumowanie / 288

Stefan Płażek

Nowe usługi powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej / 290

- I. Pojęcie pomocy prawnej / 290
- II. Historia wprowadzenia obecnej regulacji / 291
- III. Dokumenty konieczne dla rozpoczęcia funkcjonowania ustawy / 293
- IV. Uwagi do poszczególnych zapisów ustawy / 299
- V. Podsumowanie / 304

Hiroko Tsuchiya

Funkcjonowanie przedsiębiorstw komunalnych w samorządzie terytorialnym w Japonii / 310

- I. Wprowadzenie / 310
- II. Zarys systemu samorządu terytorialnego w Japonii / 311
- III. Zadania samorządu terytorialnego / 313
- IV. Usługi publiczne wykonywane przez samorząd terytorialny / 314
- V. Przedsiębiorstwa komunalne w samorządzie terytorialnym / 316
- VI. Sposób wykonywania zadań publicznych (usług publicznych) przez lokalne przedsiębiorstwa komunalne / 320
- VII. Poszukiwanie metod efektywnego wykonywania usług publicznych / 322
- VIII. Podsumowanie / 326

Literatura / 329

Noty o autorach / 343

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.)
- kod. wyb.** ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.s.h.** ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 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. energ.** ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.)
- u.f.p.** ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 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)

- 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.o.p.l.** ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 150 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.s.d.g.** ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 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)
- u.s.p.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814)
- u.s.w.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486)

Czasopisma i publikatory

- Biul. SN** Biuletyn Sądu Najwyższego
- Dz. U.** Dziennik Ustaw
- Dz. Urz. UE** Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- Dz. Urz. Woj. Doln.** Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
- Dz. Urz. Woj. Lubus.** Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego
- Dz. Urz. Woj. Łódz.** Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego
- Dz. Urz. Woj. Małop.** Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
- Dz. Urz. Woj. Podkarp.** Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego

Dz. Urz. Woj. Śląsk.	Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
NZS	Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OwSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	Państwo i Prawo
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
PS	Przegląd Sądowy
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	Samorząd Terytorialny

Inne

CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
JST	jednostka/jednostki samorządu terytorialnego
KRRP	Krajowa Rada Radców Prawnych
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NRA	Naczelna Rada Adwokacka
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OZE	odnawialne źródła energii
PPP	partnerstwo publiczno-prywatne
RIO	Regionalna Izba Obrachunkowa

SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
SOKiK	Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
TK	Trybunał Konstytucyjny
URE	Urząd Regulacji Energetyki
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Wprowadzenie do systemu administracji publicznej trójstopniowego modelu samorządu terytorialnego zaowocowało między innymi takim prawnym ukształtowaniem aktywności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego, które w istotny sposób różnicuje tak możliwość, jak i sposób prowadzenia przez nie działalności gospodarczej, zarówno o charakterze niezarobkowym, jak i o charakterze komercyjnym (zarobkowym).

Nie bez znaczenia w tym względzie jest też zróżnicowanie wynikające z tego, czy dana JST angażuje się w prowadzenie działalności gospodarczej bezpośrednio, czy też jedynie od strony organizacyjnej. Już te dwa aspekty zjawiska przesądzają to o tym, iż próba przedstawienia, choćby tylko najważniejszych, prawnych i organizacyjnych aspektów aktywności gospodarczej gmin, powiatów oraz województw samorządowych jest przedsięwzięciem stosunkowo złożonym, gdyż nie dość, że musi ona łączyć wątki charakterystyczne dla analiz prowadzonych na gruncie ustrojowym, politycznym, ekonomicznym i społecznym oraz różnych gałęzi prawa, takich jak prawo administracyjne, cywilne, publiczne gospodarcze czy finansowe, to wymaga ponadto ustosunkowania się do takich węzłowych problemów, jak: znaczenie takiej działalności dla funkcjonowania JST (zwłaszcza w świetle przypisanych im prawem zadań i zakresów działania), dopuszczalność i ograniczenia możliwości jej prowadzenia przy wykonywaniu zadań publicznych, a nade wszystko dopuszczalność korzystania z rozmaitych form organizacyjnoprawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez JST (zwłaszcza w kontekście ich samodzielności).

W efekcie w odniesieniu do wszystkich JST ten wycinek ich aktywności jest jednym z najbardziej złożonych, choć niewątpliwie zarazem jedną z najbardziej podstawowych, by nie powiedzieć fundamentalnych instytucji ustrojowo-organizacyjnych, pozwalających na wykonywanie zadań publicznych, prowadzenie gospodarki komunalnej, zapewnianie usług publicznych oraz oddziaływanie samorządów na szeroko rozumianą sferę użyteczności publicznej, a nawet poza nią. Praktyczna realizacja upoważnienia JST do prowadzenia działalności gospodarczej jest więc powszechnie uznawana za jeden z najłatwiej dostrzegalnych, a zarazem najbardziej złożonych przejawów decentralizacji funkcji państwa i rzeczywistego usamodzielnienia pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym podstawowych zdecentralizowanych podmiotów administracji publicznej, jakimi są samorzady terytorialne. W konsekwencji tak jak system wyborczy i arena dyskursu publicznego zostały zaakceptowane jako najważniejsze elementy składowe samorządowego systemu politycznego, tak możliwość prowadzenia przez samorządy działalności gospodarczej została uznana za jedną z podstawowych płaszczyzn funkcjonowania publicznego życia społeczno-gospodarczego w wymiarze terytorialnym, także w zakresie oddziaływania i kreowania warunków rozwoju gospodarczego i ekonomicznego. Samorzady muszą jednak, tak jak cała administracja publiczna, działać w ramach prawa i na podstawie prawa. Zmusza to więc do ustosunkowania się do działalności gospodarczej prowadzonej przez JST nie tylko na gruncie racjonalności i efektywności w kontekście ekonomicznym, ale także do stawiania tak rudymenatarnych pytań, jak to – kiedy, pod jakimi warunkami i w jakich formach JST w ogóle taką działalność mogą, lub powinny, prowadzić.

Sens tak stawianych pytań leży jednak nie tylko w wyjaśnianiu w świetle prawa istniejącego stanu rzeczy, lecz także w tym, aby w ślad za prowadzonym dyskursem, jako jego naturalna konsekwencja, pojawiały się konkretne propozycje umożliwiające wysnuwanie zarówno wniosków *de lege lata*, jak również formułowanie ewentualnych postulatów *de lege ferenda*, które mogłyby w przyszłości posłużyć do wyznaczania kierunku ewolucji przepisów prawa w interesującym nas zakresie.

Co więcej, wobec wzrastającego znaczenia samorządności terytorialnej we współczesnym państwie, połączonej z dynamicznie rozwijającymi się ich różnymi formami aktywności w zakresie prowadzenia własnej działalności

gospodarczej, tak nowymi, jak i tradycyjnymi, choć nie zawsze dotąd charakterystycznymi dla JST, wydaje się, że potrzeba przeprowadzenia pogłębianej analizy nad tym zagadnieniem stała się wręcz koniecznością. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zarówno uregulowania prawne w tym zakresie, jak i praktyka ich wykorzystania przekładają się wprost nie tylko na ocenę legalności, ale także racjonalności, skuteczności i efektywności działania samorządów. Dlatego też jednym z istotniejszych celów dociekań naukowych prowadzonych na gruncie prawa samorządu terytorialnego w tym zakresie stało się wskazanie i określenie uwarunkowań korzystania z możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez JST.

Wszystkie te okoliczności razem wzięte stały się bodźcem do przeprowadzenia stosownych badań i analiz, przez osoby, dla których rzeczywista samorządność jest ważna i które zainteresowane były praktycznym wykorzystaniem dorobku oraz weryfikacją teoretycznych koncepcji rozwijanych w literaturze i orzecznictwie, a jednocześnie ciekawych rzeczywistego przebiegu procesów w tej części funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej. Zaowocowało to zarazem przekonaniem o potrzebie połączenia dyskursu naukowego z praktyką oraz analizą o charakterze interdyscyplinarnym, a więc o potrzebie połączenia tradycyjnej teorii prawniczej, opartej na dogmatycznej analizie obowiązującego prawa (a tym samym na wykładni dogmatycznej i językowej), z doświadczeniami praktycznymi i analizami empirycznymi wywiedzionymi lub odwołującymi się bądź to do innych gałęzi prawa, bądź to do innych dyscyplin naukowych, zaś wszystko to na tle i w odwołaniu się do ogólnej filozofii i teorii samorządności, a nade wszystko założeń ustrojowego prawa samorządu terytorialnego w Polsce.

I z tego właśnie powodu grupa naukowców i praktyków wywodzących się z różnych ośrodków akademickich podjęła się próby przeprowadzenia analizy źródeł i wykładni przepisów prawa oraz uwarunkowań i efektów ich stosowania w praktyce prowadzenia działalności gospodarczej przez JST. W celu przeprowadzenia usystematyzowanej i merytorycznej dyskusji nad tymi problemami zorganizowane zostało przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego ogólnopolskie seminarium naukowe, które zostało pomyślane jako wspólny panel dyskusyjny praktyków i teoretyków samorządności. Seminarium zatytułowane „Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – dopuszczalność i granice jej

prowadzenia”, w którym wzięło udział ponad 90 naukowców i praktyków, odbyło się w dniu 19 listopada 2015 r. na Wydziale Prawa i Administracji UJ, w sali Refektarz, przy ul. Olszewskiego 2 w Krakowie.

Środowisko akademickie reprezentowali między innymi pracownicy: Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Śląskiego, Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Wrocławskiego, Uniwersytetu Łódzkiego, Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytetu w Białymstoku, Uniwersytetu Gdańskiego, Uniwersytetu w Rzeszowie, Uniwersytetu Szczecińskiego, Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie, Szkoły Głównej Handlowej, Politechniki Warszawskiej, Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Wyższej Szkoły „Humanitas” w Sosnowcu, Państwowej Wyższej Szkoły w Raciborzu, Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej w Katowicach i Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie. Równie szerokie było grono praktyków, reprezentowane przede wszystkim przez przedstawicieli: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, Krajowej Rady Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie, Regionalnych Izb Obrachunkowych z Łodzi, Białegostoku, Rzeszowa, Opola i Krakowa, Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Starostwa Powiatowego w Krakowie, Urzędu Miasta Krakowa, Urzędu Miasta Tychy oraz Międzynarodowego Centrum Kultury.

Autorami wygłoszonych referatów wiodących byli: prof. dr hab. Lidia Zacharko (Uniwersytet Śląski i Państwowa Wyższa Szkoła w Raciborzu), dr hab. Kazimierz Bandarzewski (Uniwersytet Jagielloński i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie), dr hab. Michał Kania (Uniwersytet Śląski), dr Grzegorz Suliński (Uniwersytet Jagielloński), dr Michał Biliński (Uniwersytet Jagielloński) i dr Maciej M. Sokołowski (Uniwersytet Warszawski).

Podczas seminarium deliberowano przede wszystkim nad formalnymi aspektami i uwarunkowaniami prowadzenia działalności gospodarczej przez JST. Z racji tego, iż intencją organizatorów seminarium nie było jedynie skoncentrowanie uwagi referentów i dyskutantów na tego rodzaju proble-

mach, ale także przyjrzenie się alternatywnym formom organizacyjnoprawnym prowadzenia takiej działalności, tak w kontekście ich legalności, jak i racjonalności ich stosowania, poruszono również wątek krytycznej analizy istniejących rozwiązań i instrumentów mających na celu upodmiotowienie samorządów w sferze gospodarczej, a w konsekwencji – możliwości dalszego zwiększania ich aktywności w sferze gospodarczej. Z tej też przyczyny szczególny nacisk położony został na potrzebę przeprowadzenia pogłębionej krytycznej analizy stosowania prawa w tym zakresie.

W efekcie zarówno wygłoszone podczas seminarium referaty, jak i będąca ich następstwem dyskusja miały na celu nie tyle dokonanie pełnego przeglądu i rekapitulacji dotychczasowych doświadczeń związanych z bezpośrednim prowadzeniem, uczestniczeniem bądź tylko organizowaniem działalności gospodarczej przez JST i mających wskazywać rozwiązania dopuszczalne prawem w tym zakresie, ile wskazanie węzłowych problemów i – ewentualnie – pożądaných kierunków zmian w przepisach prawa w tym zakresie oraz dokonanie wstępnej oceny tych propozycji, które zostały już wcześniej w tej materii poczynione i przedstawione.

W niniejszym tomie zamieszczone zostały zarówno referaty wygłoszone w trakcie tego seminarium, jak i artykuły przygotowane przez uczestników seminarium jako rezultat dyskusji, która odbyła się podczas konferencji, i dalszych inspirowanych nią przemyśleń, zaś wyrażone w nich opinie i stanowiska są poglądami Autorów.

Marek Mączyński

Mirosław Stec

Prawne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminny w modelu europejskim

I. Zagadnienia wprowadzające

Problematyka prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminny jest złożona, ma wymiar interdyscyplinarny i wzbudza przy tym wiele emocji.

W toku prac legislacyjnych poprzedzających uchwalenie ustawy o samorządzie terytorialnym wykształciły się dwie grupy poglądów: z jednej strony postulowano całkowite wyłączenie bądź ograniczenie prawa prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego, wskazując m.in. na następujące argumenty:

- brak możliwości wykonywania przez związek publicznoprawny efektywnej działalności tego rodzaju w gospodarce rynkowej;
- niewłaściwe gospodarowanie majątkiem komunalnym;
- możliwość wykorzystania przez samorząd terytorialny jego monopolistycznej pozycji;
- niebezpieczeństwo wypaczenia zasadniczej roli samorządu terytorialnego, tj. nadmierne koncentrowanie się na prowadzeniu działalności gospodarczej może osłabić aktywność w wykonywaniu zadań mających na celu bezpośrednie zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych.

Z drugiej strony kwestionowano powyższe zarzuty, wskazując, że dotyczą one obaw o skutek, który w ogóle nie wystąpi. Podkreślano również celowość włączenia samorządu terytorialnego w proces pozyskiwania środków pieniężnych niezbędnych do realizacji zadań czy możliwość urzeczywistnienia

przez samorząd określonych funkcji prac interwencyjnych, np. tworzenie nowych miejsc pracy dla bezrobotnych¹.

Ta pierwsza koncepcja jednak zwyciężyła z momentem wejścia w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, czyli 19 lutego 1997 r.

Przed 19 lutego 1997 r. rada gminy zgodnie ze swoimi kompetencjami w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej mogła:

- powołać zakład budżetowy;
- przekształcić przedsiębiorstwo komunalne w spółkę prawa handlowego, tj. spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjną, na podstawie art. 5 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 1990 r. oraz
- postawić w stan likwidacji przedsiębiorstwo komunalne w celu jego prywatyzacji przez: sprzedaż przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanych części, wniesienie przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części do spółki lub oddanie mienia przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania spółce pracowniczej na podstawie art. 37 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a po 22 października 1996 r. na podstawie art. 39 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Natomiast w zakresie komercyjnej działalności, tj. zadań poza sferą użyteczności publicznej, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym gmina oraz inna komunalna osoba prawna nie mogła prowadzić działalności gospodarczej poza zadaniami o charakterze użyteczności publicznej².

Dopiero uchwalenie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej stało się początkiem zmian umożliwiających gminie prowadzenie działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej na warunkach określonych tą ustawą.

¹ J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, pod red. J.P. Tarno, Warszawa 2004, s. 58 i n.

² L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2000, s. 70.

Jednostki samorządu terytorialnego stały się samodzielnymi podmiotami gospodarującymi. Uchwalenie ustawy o gospodarce komunalnej wymusiło zmianę zachowań organów stanowiących i wykonawczych oraz zmianę stylu sprawowania władzy. Gmina przestała bezpośrednio realizować zadania publiczne w sferze usługowej, a stała się ich organizatorem czy koordynatorem. Zmiany pociągnęły za sobą również stosowanie nowoczesnych narzędzi, w tym również instrumentów administracyjno-prawnych. Do takich instrumentów należy zaliczyć: planowanie finansowe w aspekcie wieloletnim, planowanie strategiczne, zmiany w systemie kontroli (audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza).

Na uwagę zasługują również zmiany w wymiarze organizacyjnoprawnym, na przykład tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, agencji rozwoju lokalnego, centrów technologicznych czy parków przemysłowych³.

Prywatyzacja zadań publicznych wymusiła zachowania wspierające lokalną przedsiębiorczość. Cechą przedsiębiorczości stała się innowacyjność, wiedza oraz podążanie za zmianami w otoczeniu administracji⁴.

³ L. Zacharko, *Przedsiębiorczość w gminie* (w:) *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, pod red. S. Dolaty, Opole 2002, s. 333–340; E. Knosala, L. Zacharko, R. Stasikowski, *Nowe zjawiska organizacyjnoprawne we współczesnej administracji polskiej* (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 315–323; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji na przykładzie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych* (w:) *Ewolucja prawnych form administracji. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin prof. E. Knosali. Praca zbiorowa*, pod red. L. Zacharko, A. Matana, G. Łaszczycy, Warszawa 2008, s. 361–369; *eadem*, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012, s. 55–105; *eadem*, *Rola zarządzania obszarami miejskimi a instrumenty administracyjno-prawne wspierania przedsiębiorczości*, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Gubernaculum et Administratio 2012, z. 1 (5), s. 153–163; *eadem*, *Administracyjno-prawne instrumenty wspierania przedsiębiorczości komunalnej* (w:) *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, pod red. B.M. Ćwiertniaka, t. I, Wyższa Szkoła „Humanitas”, Sosnowiec 2013, s. 311–319; L. Zacharko, M. Janik, *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej (zagadnienia wybrane)* (w:) *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, pod red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowskiej, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Katowice 2013, s. 12–18.

⁴ Szerzej na ten temat: B. Kożuch, *Pojęcie i istota przedsiębiorczości* (w:) *Praktyczne problemy przedsiębiorczości*, pod red. H. Wnorowskiego, A. Letkiewicz, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2001; S. Sudół, *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teoria i praktyka zarządzania*, Toruń 2002; A. Gaweł, *Ekonomiczne determinanty przedsiębiorczości*, Akademia

W publikacji omówiono zagadnienia prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem jej racjonalności i efektywności, a przede wszystkim w kontekście legalności, w tym dopuszczalnych form prawnorganizacyjnych jej prowadzenia.

W poszczególnych częściach książki zostały omówione zróżnicowane formy i sposoby prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego, zarówno w sferze użyteczności publicznej, jak i poza nią. Zagadnienia te były prezentowane podczas ogólnopolskiego seminarium naukowego, które zostało zorganizowane przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w dniu 19 listopada 2015 r.

Na szczególną uwagę zasługuje temat dotyczący gospodarki komunalnej i działalności gospodarczej samorządu terytorialnego, w którym podjęto analizę przesłanek kwalifikowania danej działalności samorządu do działalności gospodarczej z perspektywy doktryny i orzecznictwa sądowego, a także zagadnienie działalności powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Publikacja umożliwi zapoznanie się z analizą przepisów prawa określających dopuszczalność prowadzenia działalności gospodarczej przez samorządy oraz ich wykładnią, a także z obowiązującym orzecznictwem sądowym.

Książka przeznaczona jest dla pracowników samorządowych, w szczególności odpowiedzialnych za gospodarkę komunalną, oraz radców prawnych zatrudnionych w urzędach. Zainteresuje też środowisko akademickie – wykładowców oraz studentów prawa, administracji i zarządzania w administracji.



9788326489679 W01P01

ISSN 1897-4392

ISBN: 978-83-264-8967-9



9 788326 489679

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL