

GOSPODARKA KOMUNALNA

**Problematyka realizacji
zadań publicznych**

Michał Biliński, Wojciech Gonet, Hanna Wolska

GOSPODARKA KOMUNALNA

Problematyka realizacji
zadań publicznych

Michał Biliński, Wojciech Gonet, Hanna Wolska

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 21 listopada 2019 r.

Recenzent

Dr hab. Henryk Nowicki, prof. UMK

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Krus

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie

Fotoedytor

Poszczególne rozdziały opracowali:

Michał Biliński – rozdz. I; rozdz. II pkt 3, 4, 4.1, 4.2, 4.4; rozdz. IV pkt 6

Wojciech Gonet – rozdz. IV pkt 2, 7; rozdz. V; wzór 3

Hanna Wolska – rozdz. II pkt 1, 2, 4.3; rozdz. III; rozdz. IV pkt 1, 3, 4, 5; wzory 1, 2

Michał Biliński, Wojciech Gonet, Hanna Wolska – Wstęp, Zakończenie

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-285-0

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 | 9 |
|---------------------|---|

| | |
|--|----|
| Wstęp (<i>M. Biliński, W. Gonet, H. Wolska</i>)..... | 13 |
|--|----|

Rozdział I

| | |
|---|----|
| Przedmiot gospodarki komunalnej (<i>M. Biliński</i>) | 15 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| I.1. Pojęcie gospodarki komunalnej | 15 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| I.1.1. Zadania własne a zadania zlecone jednostek samorządu terytorialnego | 19 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| I.1.2. Pojęcie użyteczności publicznej | 24 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| I.1.3. Zadania użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej | 28 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| I.1.4. Zadania użyteczności publicznej w innych aktach prawnych | 29 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| I.1.5. Zadania wykraczające poza sferę użyteczności publicznej | 33 |
|---|----|

| | |
|-----------------------------|----|
| I.1.5.1. Zadania gmin | 34 |
|-----------------------------|----|

| | |
|-----------------------------------|----|
| I.1.5.2. Zadania województw | 39 |
|-----------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| I.2. Gospodarka komunalna a działalność gospodarcza | 40 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| I.2.1. Działalność gospodarcza w sferze użyteczności publicznej | 40 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| I.2.2. Działalność gospodarcza poza sferą użyteczności publicznej | 42 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| I.2.3. Działalność jednostek samorządu terytorialnego w świetle ustawy antymonopolowej | 43 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| I.3. Gospodarka komunalna a związki i porozumienia jednostek samorządu terytorialnego | 44 |
|--|----|

Rozdział II

| | |
|---|----|
| Podmioty gospodarki komunalnej | 47 |
| II.1. Uwagi wprowadzające (<i>H. Wolska</i>) | 47 |
| II.2. Spółka komunalna (<i>H. Wolska</i>) | 47 |
| II.2.1. Formy prawne spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego | 50 |
| II.2.2. Zarząd w spółkach komunalnych | 54 |
| II.2.3. Rada nadzorcza w spółkach komunalnych | 56 |
| II.3. Samorządowy zakład budżetowy (<i>M. Biliński</i>) | 59 |
| II.4. Inne jednostki organizacyjne (<i>M. Biliński</i>) | 62 |
| II.4.1. Jednostka budżetowa (<i>M. Biliński</i>) | 63 |
| II.4.2. Spółdzielnie (<i>M. Biliński</i>) | 63 |
| II.4.3. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (<i>H. Wolska</i>) | 64 |
| II.4.4. Samorządowe instytuty kultury (<i>M. Biliński</i>) | 68 |

Rozdział III

| | |
|--|----|
| Umowne powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej (<i>H. Wolska</i>) | 69 |
| III.1. Zakres podmiotowy powierzenia zadań z zakresu gospodarki komunalnej | 69 |
| III.1.1. Strony umowy o udzielenie zamówienia publicznego | 71 |
| III.1.2. Strony umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi | 73 |
| III.1.3. Strony umowy partnerstwa publiczno-prywatnego | 75 |
| III.2. Zakres i charakter umowy powierzenia | 79 |

Rozdział IV

| | |
|--|-----|
| Zadania z zakresu gospodarki komunalnej | 84 |
| IV.1. Uwagi wprowadzające (<i>H. Wolska</i>) | 84 |
| IV.2. Świadczenie usług dotyczących zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków (<i>W. Gonet</i>) | 84 |
| IV.3. Realizacja zadań dotyczących publicznego transportu zbiorowego (<i>H. Wolska</i>) | 101 |

| | |
|---|-----|
| IV.4. Realizacja zadań w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz (<i>H. Wolska</i>) | 108 |
| IV.5. Realizacja zadań z zakresu ochrony zdrowia (<i>H. Wolska</i>) ... | 115 |
| IV.6. Świadczenie usług z zakresu sportu i rekreacji (<i>M. Biliński</i>) | 120 |
| IV.7. Zapewnienie czystości i porządku (<i>W. Gonet</i>) | 124 |

Rozdział V

Obrót prawami właścicielskimi w spółkach komunalnych

| | |
|---|-----|
| (<i>W. Gonet</i>) | 138 |
| V.1. Pojęcie obrotu | 138 |
| V.2. Obrót udziałami, akcjami w komunalnych spółkach kapitałowych | 141 |
| V.2.1. Przepisy Kodeksu spółek handlowych dotyczące obrotu udziałami i akcjami kapitałowych spółek komunalnych | 141 |
| V.2.1.1. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością | 141 |
| V.2.1.2. Spółka akcyjna | 159 |
| V.3. Przejście ogółu praw i obowiązków w gminnych spółkach osobowych | 191 |
| V.4. Stosowanie przepisów ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym do zbywania akcji i udziałów jednostek samorządu terytorialnego | 198 |
| V.5. Uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego dotyczące obrotu akcjami, udziałami i prawami członkowskimi w spółkach osobowych | 200 |
| V.6. Stosowanie przepisów ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników do obrotu udziałami i akcjami w komunalnych spółkach kapitałowych | 214 |
| V.7. Ograniczenia w obrocie akcjami gmin w spółkach zajmujących się czynnościami bankowymi i ubezpieczeniowymi | 219 |
| V.8. Zbywanie akcji lub udziałów w spółkach powołanych do realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego | 226 |

| | |
|---|-----|
| V.9. Ograniczenia w obrocie prawami właścicielskimi w spółkach celowych utworzonych do realizacji inwestycji mieszaniowej lub uzbrojenia technicznego | 227 |
| V.10. Kontrasygnata przy odpłatnych umowach nabycia udziałów, akcji, ogółu praw i obowiązków | 228 |
| Zakończenie (<i>M. Biliński, W. Gonet, H. Wolska</i>) | 231 |
| Wzory | 235 |
| Wzór nr 1 (<i>H. Wolska</i>) | 235 |
| Wzór nr 2 (<i>H. Wolska</i>) | 242 |
| Wzór nr 3 (<i>W. Gonet</i>) | 245 |
| Bibliografia | 251 |

WYKAZ SKRÓTÓW

- dyrektywa 2014/24/UE** – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94, s. 65)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- Konstytucja RP** – ustawa z 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
- k.s.h.** – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)
- pr. bank.** – ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 2357 ze zm.)
- pr. ener.** – ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 755 ze zm.)
- pr. przeds.** – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.)
- pr. spół.** – ustawa z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2018 r. poz. 1285 ze zm.)
- p.z.p.** – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.)
- rozporządzenie nr 1370/2007** – rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.Urz. UE L 315, s. 1)
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2)
- u.c.p.g.** – ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.)

- u.d.a.r.** – ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 945 ze zm.)
- u.d.l.** – ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2190 ze zm.)
- u.d.p.p.w.** – ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.)
- u.d.u.r.** – ustawa z 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 381 ze zm.)
- u.f.p.** – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
- u.f.ś.o.z.** – ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1373 ze zm.)
- u.g.k.** – ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.)
- u.k.n.u.p.** – ustawa z 30.08.1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz.U. z 2019 r. poz. 2181)
- u.KRS** – ustawa 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1500 ze zm.)
- u.KZN** – ustawa z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2018 r. poz. 2363 ze zm.)
- u.o.** – ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2019 r. poz. 701 ze zm.)
- u.o.i.f.** – ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 2286 ze zm.)
- u.o.k.k.** – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 369 ze zm.)
- u.o.p.d.k.** – ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1983 ze zm.)
- u.p.p.** – ustawa z 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2152)
- u.p.p.p.** – ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1445 ze zm.)
- u.p.s.** – ustawa 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.)
- u.p.t.z.** – ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 2016 ze zm.)
- u.p.z.i.p.** – ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1482 ze zm.)

- u.s.** – ustawa z 25.06.2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1468 ze zm.)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)
- u.s.p.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.)
- u.s.w.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)
- u.u.k.r.b.u.** – ustawa z 21.10.2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2019 r. poz. 1528 ze zm.)
- u.u.m.s.w.** – ustawa z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1817)
- u.w.f.p.a.** – ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.)
- u.z.k.w.** – ustawa z 9.06.2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz.U. z 2019 r. poz. 1885)
- u.z.m.p.** – ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1302 ze zm.)
- u.z.m.w.ś.** – ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 730)
- u.z.s.** – ustawa z 5.07.2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (Dz.U. poz. 1629 ze zm.)
- u.z.u.p.z.** – ustawa z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1079 ze zm.)
- u.z.z.w.** – ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2019 r. poz. 1437 ze zm.)

Inne

- FK** – Finanse Komunalne
- j.s.t.** – jednostka(i) samorządu terytorialnego
- KIO** – Krajowa Izba Odwoławcza
- KNF** – Komisja Nadzoru Finansowego
- KRS** – Krajowy Rejestr Sądowy
- KZN** – Krajowy Zasób Nieruchomości

| | |
|--------------|---|
| OwSS | - Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych |
| PPH | - Przegląd Prawa Handlowego |
| PPP | - partnerstwo publiczno-prywatne |
| PUG | - Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego |
| Rej. | - Rejent |
| SA | - sąd apelacyjny |
| SN | - Sąd Najwyższy |
| SO | - sąd okręgowy |
| SP | - Skarb Państwa |
| ST | - Samorząd Terytorialny |
| TK | - Trybunał Konstytucyjny |
| UOKiK | - Urząd Ochrony Konsumentów i Konkurencji |
| WSA | - wojewódzki sąd administracyjny |

WSTĘP

Aktywność j.s.t. polegająca na prowadzeniu gospodarki komunalnej jest powszechna i właściwie każdy spodziewa się, że poziom oraz jakość usług publicznych świadczonych przez poszczególne j.s.t. na terenie całego kraju będą do siebie zbliżone. Mieszkańcy oczekują przede wszystkim sprawnych, niezawodnych i tanich przewozów pasażerskich na całym okolicznym obszarze, włączając w to zarówno miasta, wsie, jak i całe regiony. Obywatelom wielu rozwiniętych krajów trudno sobie wyobrazić, że w miejscach, gdzie stale przebywają, nagle nie będą mieć dostępu do bieżącej wody, nie będą odbierane nieczystości, przestanie dbać się o stan trawników, chodników i ulic, a szpitale nie będą przyjmować pacjentów. Wymienione zadania publiczne składają się na realizowaną przez j.s.t. gospodarkę komunalną. Wykonywana co do zasady w sposób ciągły, niezawodny i bez nieuzasadnionych przerw spowodowanych awariami lub nadzwyczajnymi zdarzeniami sprawia, że możemy cieszyć się wysoką jakością życia.

Założenia funkcjonowania gospodarki komunalnej muszą godzić ze sobą dwie podstawowe sprzeczności: taniość i zapewnienie dostępu do usług publicznych, przy jednoczesnym utrzymaniu ich wysokiego poziomu. Pogodzenie tych dwóch oczekiwań jest niezwykle trudne, niezależnie od tego, czy j.s.t. będzie prowadzić gospodarkę komunalną poprzez własne samorządowe jednostki organizacyjne, czy też przez podmioty zewnętrzne. W przypadku tych drugich będą one zaangażowane w prowadzenie działalności komunalnej do czasu, gdy będzie możliwe osiągnięcie z tego zysków, a dokonywanie inwestycji może być w ich mniemaniu niecelowe lub – z punktu widzenia rynku – nieopłacalne.

Gospodarka komunalna prowadzona przez jednostki organizacyjne j.s.t. jest natomiast narażona na występowanie trudności z przekazaniem części dochodów budżetu gminy na inwestycje w podmiotach zależnych. Konieczność poniesienia innych wydatków lub brak zdolności samorządowych jednostek organizacyjnych do uzyskania zewnętrznego finansowania może być skuteczną przeszkodą w podniesieniu jakości usług czy poszerzeniu ich zakresu.

W monografii podjęto badania nad wyjaśnieniem istoty gospodarki komunalnej i ściśle związanej z nią zagadnienia użyteczności publicznej. Pojęcia te są złożone i wymagały od autorów analizy licznych aktów prawnych, orzeczeń sądów oraz literatury przedmiotu. W monografii przeprowadzone zostały również badania form organizacyjno-prawnych, jakimi mogą posłużyć się j.s.t. w gospodarce komunalnej. Samodzielne prowadzenie gospodarki komunalnej przez j.s.t. nie zawsze jest celowe, dlatego osobny zakres badań dotyczył możliwości powierzenia jej przez j.s.t. podmiotom zewnętrznym poprzez zawarcie umowy.

Publikacja omawia problematykę prowadzenia gospodarki komunalnej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, publicznego transportu zbiorowego, zaopatrzenia w media (elektryczność, ogrzewanie, gaz), utrzymania czystości i porządku oraz świadczenia usług ochrony zdrowia, sportu i rekreacji. Istotną kwestią w tym względzie jest obrót prawami właścicielskimi w spółkach komunalnych, a co za tym idzie, zbadanie wpływu j.s.t. na skład podmiotów, z którymi utworzyły spółkę realizującą zadania gospodarki komunalnej lub do której przystąpiły. Ma to decydujące znaczenie dla funkcjonowania spółek j.s.t. z udziałem innych podmiotów, gdy występuje potrzeba wsparcia finansowego takiej spółki, a nie każdy ze wspólników ma taką możliwość lub wolę.

Przyjęty do realizacji zakres badań wymagał wykorzystania formalno-dogmatycznej metody badawczej oraz w pewnym stopniu metody historyczno-dogmatycznej. W monografii uwzględniono stan prawny na 21.11.2019 r.

Michał Biliński, Wojciech Gonet, Hanna Wolska

Rozdział I

PRZEDMIOT GOSPODARKI KOMUNALNEJ

I.1. Pojęcie gospodarki komunalnej

Punkt wyjścia dla określenia merytorycznych ram pojęcia gospodarki komunalnej stanowi art. 1 ust. 1 u.g.k., który pozwala na ogólne wyznaczenie jej przedmiotu, funkcji oraz kręgu podmiotów podejmujących działalność w tym zakresie. Najogólniej rzecz ujmując, płaszczyzną przedmiotową gospodarki komunalnej ustawodawca ograniczył do realizacji zadań własnych j.s.t. Funkcja gospodarki komunalnej sprowadza się natomiast do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych. Jej uszczegółowieniu służy wprowadzone do ustawy pojęcie zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem powinno być zaspokajanie powyższych potrzeb w sposób bieżący, nieprzerwany oraz w drodze świadczeń usług powszechnie dostępnych.

Aspekty przedmiotowy oraz funkcjonalny gospodarki komunalnej, o których wspomniano wyżej, zostaną przedstawione w niniejszym rozdziale. Perspektywie podmiotowej, którą ustawodawca kojarzy z działalnością j.s.t., poświęcono rozdział drugi monografii.

Obszar działalności mieszczącej się w obrębie gospodarki komunalnej stanowi przedmiot licznych opracowań naukowych¹. Przed przystą-

¹ Na temat pojęcia gospodarki komunalnej zob. m.in.: M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 1; C. Banasiński, K. Jaroszyński,

pieniem do szczegółowych rozważań na powyższy temat za uzasadnione należy uznać przedstawienie spostrzeżeń o bardziej ogólnym charakterze.

Po pierwsze, mając na uwadze poglądy prezentowane w doktrynie, bezsporne jest, że gospodarka komunalna stanowi przejaw realizacji zadań publicznych. Mimo braku definicji legalnej zadania publicznego jego prawnym sformułowaniem posłużono się już w rozdziale I Konstytucji RP. W art. 15 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca zdecydował, że określony w ustawie zasadniczy podział terytorialny państwa powinien zapewnić jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Na podstawie treści art. 16 Konstytucji RP stwierdzić należy, że przysługująca j.s.t. „istotna część” tychże zadań powinna być wykonywana we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność². W literaturze pojęcie zadania publicznego wykląda M. Szydło, w pierwszej kolejności ogólnie wskazując, że jest to „nałożony przez ustawodawcę na państwo lub j.s.t. obowiązek urzeczywistniania określonych celów i realizowania konkretnych wartości”³. Cele i wartości, o których mowa, powinny mieć dalej określony walor „publiczny”. Innymi słowy, powinny być podporządkowane interesowi ogółu, społeczności, nie natomiast interesowi jednostki. Szczegółową analizę terminu zadania publicznego przedstawiła również H. Wolska, postrzegając je jako „obowiązek stanowiący konkretyzację celu działania administracji publicznej w określonym czasie i przestrzeni, który ma być realizowany w interesie publicznym oraz ze środków publicznych”⁴. Zadania publiczne niezastrzeżone przez

Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2017, art. 1; C. Banasiński, *Gospodarka komunalna* [w:] *Prawo Gospodarcze, zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015; A. Powałowski, *Organizacja i funkcjonowanie gospodarki komunalnej* [w:] *Prawo gospodarcze publiczne*, red. A. Powałowski, Warszawa 2017.

² Por. I. Niżnik-Dobosz, *Natura zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017, s. 237.

³ M. Szydło, *Ustawa...*, art. 1.

⁴ H. Wolska, *Realizacja zadań publicznych przez spółkę komunalną w systemie zamówień publicznych*, Warszawa 2018, s. 23.

Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych należą do właściwości organów samorządu terytorialnego (art. 163 Konstytucji RP). Mogą być one wykonywane jako tzw. zadania własne albo zadania zlecone. Uwagi na temat charakteru tych zadań zostaną przedstawione w kolejnej jednostce redakcyjnej.

Po drugie, już na wstępie podejmowanych rozważań za wskazane należy uznać zajęcie stanowiska na temat charakteru działalności mieszczącej się w obrębie gospodarki komunalnej. W tym miejscu możliwe jest przyjęcie jednego z dwóch możliwych do wyboru poglądów. Pierwszy z nich opiera się na założeniu, że w ramach gospodarki komunalnej powinny mieścić się wyłącznie te spośród zadań publicznych, które są realizowane w drodze działań o niewładczym charakterze. W doktrynie na powyższe uwagę zwraca m.in. T. Skoczny⁵. Podobnie wypowiada się W. Gonet, podkreślając, że „nie wszystkie zadania własne samorządu terytorialnego, określone w ustawach ustrojowych oraz w innych ustawach, podlegają realizacji na zasadach i w formach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. Zadania administracyjne polegające na wydawaniu decyzji, zezwoleń, przyznawaniu i wypłacie świadczeń itp., mimo że są zadaniami własnymi, nie mogą być z oczywistych względów przedmiotem gospodarki komunalnej”⁶. Na zasadniczo niewładczą formę działań stanowiących przejaw gospodarki komunalnej zwraca również uwagę C. Banasiński, podkreślając jednocześnie, że z ich wykonaniem może wiązać się kompetencja do działań władczych, w szczególności wydawania aktów administracyjnych⁷. C. Banasiński stwierdza następnie, że określanie w sposób władczy praw i obowiązków wiąże się jednak jedynie z administrowaniem rynkiem usług komunalnych i należy tę formę działania odróżnić od samego świadczenia takich usług. W konsekwencji „kompetencje władcze niewątpliwie nie podlegają regułom ustawy o gospodarce komunalnej, w szczególności ich wykonywanie nie może być przekazywane innym podmiotom, nawet samorządo-

⁵ T. Skoczny, *Dopuszczalność działalności gospodarczej gmin*, ST 1991/3, s. 3.

⁶ W. Gonet, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów*, Warszawa 2010, art. 1.

⁷ C. Banasiński, K. Jaroszyński, *Ustawa...*, art. 1.

Michał Biliński – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; radca prawny, wpisany na listę OIRP w Krakowie; autor publikacji naukowych z zakresu publicznego prawa gospodarczego, prawa sportowego oraz prawa turystycznego.

Wojciech Gonet – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach; notariusz w Piasecznie; zajmuje się m.in. publicznym prawem gospodarczym, prawem cywilnym i handlowym, problematyką partnerstwa publiczno-prywatnego; autor wielu publikacji z wymienionych dziedzin prawa.

Hanna Wolska – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, radca prawny; autorka kilkudziesięciu publikacji naukowych z zakresu prawa gospodarczego.

W publikacji przedstawiono prawne aspekty funkcjonowania podmiotów świadczących usługi z zakresu wodociągów i kanalizacji, ciepłownictwa, transportu miejskiego, utrzymania czystości, gospodarki odpadami i opieki zdrowotnej, takie jak:

- organizacyjno-prawne formy prowadzenia działalności z zakresu gospodarki komunalnej,
- umowne powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej,
- obrót prawami właścicielskimi w spółkach komunalnych,
- kontrola i nadzór nad podmiotami wykonującymi gospodarkę komunalną.

Szczególne uwagi zwrócono na wady i zalety świadczenia usług komunalnych przez samorząd terytorialny w zależności od wybranego sposobu realizacji zadania publicznego, tj. działalności samodzielnej, wspólnej z innymi podmiotami lub wykonywania zadań przy wykorzystaniu struktur wyodrębnionych.

Książka jest przeznaczona dla kadry zarządzającej podmiotów zajmujących się gospodarką komunalną (SPZOZ, spółek komunalnych, samorządowych zakładów budżetowych), radców prawnych, adwokatów zajmujących się obsługą prawną sektora samorządowego oraz studentów prawa, administracji, ekonomii, zarządzania.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 129 ZŁ (W TYM 5% VAT)