

Received: 25.05.2024  
Accepted: 20.09.2024  
Published: 30.10.2024

Roczniki Administracji i Prawa  
Annuals of The Administration and Law  
2024, XXIV, z. specjalny: s. 47-57  
ISSN: 1644-9126  
DOI: 10.5604/01.3001.0054.9683  
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Dominik Tyrawa\*  
Nr ORCID: 0000-0001-6385-9726

## SPÓŁKA WAŻNA DLA ROZWOJU GMINY

### AN IMPORTANT COMPANY FOR THE DEVELOPMENT OF THE MUNICIPALITY

**Streszczenie:** Jako cel artykułu należy wskazać prezentację pojęcia spółki ważnej dla rozwoju gminy, które wprowadziła ustawa o gospodarce komunalnej już w swoim pierwotnym brzmieniu. Samorządy gminne w sposób bardzo swobodny, niezgodnie z intencją ustawodawcy, jak i rozwiązaniami systemowymi, nadużywają tego pojęcia w zakresie określania sfer działalności i zadań wykonywanych przez spółki komunalne. Analiza raportów NIK wskazuje, że pojęcie to wykorzystywane jest do rozszerzania sfery działalności publicznej gminnych osób prawnych na sektory, w których to podmioty te nie powinny funkcjonować. Z uwagi na to słuszny wydaje się postulat doprecyzowania tego pojęcia lub jego całkowite wyeliminowanie z ustawy o gospodarce komunalnej. Jednocześnie należy poważnie rozważyć wzmocnienie kontroli działania spółek gminnych w kontekście odpowiedzi na pytanie, czy ich sfera działalności jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa.

**Słowa kluczowe:** gmina, użyteczność publiczna, spółka komunalna, spółka ważna dla rozwoju gminy

**Summary:** The aim of the article is to present the notion of a company important for the development of the commune, which was introduced by the Act on Municipal Management in its original wording. Municipal self-governments are very free, contrary to the intention of the legislator and systemic solutions, to misuse this concept in terms of defining the spheres of activity and tasks performed by municipal companies. An analysis of NIK reports indicates that this concept is used to extend the sphere of public activity of municipal legal persons to sectors in which these entities should not function. In view of this, it seems right to postulate that this concept should be clarified or completely eliminated from the Act on Municipal Management. At the same time, it is necessary to seriously

---

\* dr hab. nauk prawnych; Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. Źródła finansowania publikacji: Akademia Humanitas; e-mail: dominik.tyrawa@kul.pl

consider strengthening the control of the operation of municipal companies in the context of answering the question whether their sphere of activity complies with the applicable law.

**Keywords:** municipality, public utility, municipal company, company important for the development of the municipality

## WPROWADZENIE

Analiza pojęć, które funkcjonują w ramach obowiązujących przepisów prawnych, pozwala stwierdzić, że w mniejszym lub większym stopniu mogą budzić one wątpliwości interpretacyjne. Rolą doktryny i orzecznictwa jest wskazywanie, opisywanie i interpretacja takich pojęć. Uzupełniają one lukę, którą pozostawił ustawodawca. Niejednokrotnie dopiero praktyka stosowania konkretnych przepisów powoduje, że taka interpretacja jest konieczna. Wykorzystywanie danego przepisu czy też szerzej – normy prawnej, wbrew intencji ustawodawcy, wbrew wykładni funkcjonalnej, systemowej czy wbrew interpretacji językowej wymaga albo niebudzącej wątpliwości interpretacji, która wynika z zapadłych orzeczeń lub poglądów doktryny, albo też prowadzi do konieczności takich zmian w brzmieniu przepisu, które spowodują, że wątpliwości zostaną rozwiązane.

Wśród wskazanych pojęć są zarówno takie, które niedawno zostały wprowadzone do aktów normatywnych, jak i takie, które już dłuższy czas obowiązują, a dopiero teraz niejednokrotnie przeżywają swoje swoiste „odrodzenie”. Pojęcia takie są niejako odkrywane na nowo, co często prowadzi do ich nowej interpretacji i wykorzystania w praktyce, zupełnie wbrew pierwotnym założeniom. Takim pojęciem wydaje się być pojęcie „spółka ważna dla rozwoju gminy”.

## SFERA UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ JAKO SFERA DZIAŁALNOŚCI GMIN

Gmina to podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Zajmuje się ona wykonywaniem wszystkich spraw publicznych, o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego czy administracji rządowej<sup>1</sup>. Najszerszy zakres działalności jednostek samorządu terytorialnego został powiązany z działalnością gmin, wykonujących wszystkie zadania publiczne, które nie są zastrzeżone dla powiatów i województw<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Por. art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.) w związku z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.), dalej: u.s.g.

<sup>2</sup> Art. 163 ust. 3 Konstytucji RP.

W przywołanym stwierdzeniu mamy do czynienia z realizacją konstytucyjnej zasady decentralizacji<sup>3</sup>, która jest nie tylko założeniem teoretycznym, ale przede wszystkim praktycznym<sup>4</sup>, a także z odwzorowaniem, wyrażonej w preambule Konstytucji RP, zasady pomocniczości, wedle której zadania publiczne winny być wykonywane na najniższym szczeblu, a ich prawne i organizacyjne przekazanie na wyższy szczebel powinno się odbyć, tylko ze względu na lepsze organizacyjne i techniczne możliwości ich wykonania czy realizacji<sup>5</sup>, gdzie szczególną rolę odgrywa brak alternatywnych możliwości zaspokajania tych potrzeb, tj. podmioty te działają jako monopoliści<sup>6</sup>. Jednocześnie należy zauważyć, że oparcie funkcjonowania samorządu terytorialnego na zasadzie decentralizacji uniemożliwia jednostkom samorządu terytorialnego kreowania zadań publicznych przez ten samorząd<sup>7</sup>.

Realizacja ustawowych zadań gminy zgodnie z zasadą pomocniczości polega na tym, że ta jednostka ma obowiązek prowadzić działalność gospodarczą związaną z realizacją zadań łączących się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb swoich mieszkańców<sup>8</sup>. Katalog tychże zadań wynikać będzie z art. 7 ust. 1 u.s.g., gdzie mamy przykładowe wyliczenie zadań własnych gminy<sup>9</sup>. Działalność gmin to zarówno wykonywanie działań publicznych, ale też działalność wykraczająca poza te działania, czyli działalność gospodarczą<sup>10</sup>. Podejmując się oceny i odpowiedzi na pytanie, czy dany rodzaj działalności jest wykonywaniem wyłącznie działań publicznych czy też jest działalnością gospodarczą, trzeba dokonywać oceny indywidualnej, w odniesieniu do zaistniałej sytuacji<sup>11</sup>. Wydaje się, że jeśli gmina, realizując dane zadanie, korzysta ze środków prawnych o charakterze władczym, działając jako organ władzy publicznej, to nie prowadzi wówczas działalności gospodarczej<sup>12</sup>.

<sup>3</sup> Decentralizację należy rozumieć jako „rozdzielenie zadań (działań) administracyjnych na różne organizacje, którymi są osoby prawne prawa publicznego”, zob. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28.

<sup>4</sup> B. Brezovnik, *Decentralization in theory and practice*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2008, no. 1, s. 87 i n.

<sup>5</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 141.

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 września 2023 r., III SA/Po 279/23, LEX nr 3612973.

<sup>7</sup> Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2018 r., II OSK 2685/18, LEX nr 2628652.

<sup>8</sup> Sprawę publiczną należy rozumieć jako „każdy przejaw aktywności władzy publicznej (jej organów), osób pełniących funkcje publiczne i samorządów oraz już tylko niektóre działania innych osób, jednostek organizacyjnych, a to tylko takie, które wiążą się z wykonywaniem zadań publicznych, przy jednoczesnym dysponowaniu majątkiem publicznym, przez który należy rozumieć również środki publiczne w rozumieniu przepisów o finansach publicznych”, zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 209.

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 marca 2020 r., III SA/Gl 1102/19, LEX nr 3015326.

<sup>10</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 października 2019 r., I SA/Go 589/19, LEX nr 2742557.

<sup>11</sup> D. Tyrawa, *Commercial operations of municipalities in housing development. On the conflict between self-reliance and serving people and sufficiency of law*, „Studia Prawnicze KUL” 2023, nr 3, s. 133.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2021 r., IV SA/Wa 2661/20, LEX nr 3184738.

U.s.g. wskazuje<sup>13</sup>, że gmina oraz inna gminna osoba prawna mogą prowadzić działalność gospodarczą, wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej<sup>14</sup> wyłącznie w przypadkach określonych w akcie szczególnym, tj. w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>15</sup>. Dopełnieniem powyższego będzie twierdzenie, że zadaniami użyteczności publicznej<sup>16</sup> są zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych<sup>17</sup>. Możliwe jest też wyróżnienie tzw. granic użyteczności publicznej, tj. granic społeczno-ekonomicznych oraz technicznych<sup>18</sup>.

Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jst w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego<sup>19</sup>. W przypadku formy samorządowego zakładu budżetowego, drogowskazem może być art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>20</sup>, który wskazuje przykładowe zadania, które mogą być wykonywane przez tę formę organizacyjną<sup>21</sup>. Nieco inaczej kształtuje się zaś kwestia funkcjonowania tzw. spółek komunalnych, które bardzo często powstają w wyniku przekształcenia zakładu budżetowego<sup>22</sup>. W zakresie funkcjonowania tychże podmiotów można wskazać szereg wątpliwości w prawidłowości ich działania, jak i postulatów zreformowania ich<sup>23</sup>. Należy także pamiętać, że ewentualna nieprawidłowość w działaniu tych podmiotów rzutuje na potrzeby lokalne społeczeństwa, dlatego tak ważne jest stworzenie istotnych ram ograniczeń prawnych, które będą odstraszać od takich zachowań<sup>24</sup>.

<sup>13</sup> Art. 9 ust. 2 u.s.g.

<sup>14</sup> Problematyka ta dotyczy także działalności samorządu województwa, zob. M. Stec, M. Mączyński, *Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej*, „Kontrola Państwa” 2016, nr 1, s. 122 i n.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 679.

<sup>16</sup> Na temat pojęcia „użyteczność publiczna” zob. J. Gola, *Wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego a działalność gospodarcza*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, nr 98, s. 26-28.

<sup>17</sup> D. Tyrawa, *Commercial operations ...*, s. 133.

<sup>18</sup> A. Wojtkowiak, *Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria: Gubernaculum et Administratio” 2006, z. 4, s. 172-173.

<sup>19</sup> Art. 2 u.g.k.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 1429, ze zm.

<sup>21</sup> Szerzej na temat wątpliwości z tym związanych zob. K. Horubski, *Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej – granice znaczeniowe*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, nr 98, s. 41-43.

<sup>22</sup> G. Cern, *Działalność spółek komunalnych w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą – uwagi ogólne*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 7-8, s. 10-11.

<sup>23</sup> G. Kozieł, *Forms of Commercial Companies and Partnerships Designed for Municipal Services Management by the Commune in Polish Law: The Legislation as It Stands (de lege lata) and as It Should Stand (de lege ferenda)*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2020, no. 4, s. 675 i n.

<sup>24</sup> B.T. Perović, L.M. Tomažič, *Legal Liability of Municipal Corporations: A Rational Choice Approach to Optimising Deterrence*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2021, no. 2, s. 415-420.

## DZIAŁALNOŚĆ GMINY POZA SFERĄ UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki: 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym oraz 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia<sup>25</sup>. Należy w tym zakresie podkreślić, że taka spółka nie może być używana jako sposób na obejście przez jednostkę samorządu terytorialnego przepisów wyznaczających dopuszczalny zakres jej aktywności<sup>26</sup>, a elementem kluczowym jest uzyskanie wymiernych korzyści przez wspólnotę samorządową<sup>27</sup>. Jednocześnie przyjęcie, że koszty działania takich jednostek w sektorze publicznym zawsze są większe, niż gdyby te zadania wykonywał sektor prywatny, nie jest do końca prawdziwe<sup>28</sup>.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć także spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową<sup>29</sup>. Wskazany składnik majątkowy powinien być wyraźnie zindywidualizowany, a także powinno się przeanalizować, jakie ewentualnie mogą zaistnieć straty w przypadku jego zbycia<sup>30</sup>.

Wskazane ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich przez gminę nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się: 1) czynnościami bankowymi, 2) czynnościami ubezpieczeniowymi, 3) działalnością doradczą na rzecz samorządu terytorialnego, 4) działalnością promocyjną na rzecz samorządu terytorialnego, 5) działalnością edukacyjną na rzecz samorządu terytorialnego, 6) działalnością wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, 7) a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, 8) w tym spółek prowadzących działalność w zakresie budow-

<sup>25</sup> Art. 10 ust. 1 u.g.k.

<sup>26</sup> R. Szczepaniak, *Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2014, nr 2, s. 449 i n.

<sup>27</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 lipca 2009 r., IV SA/Wr 130/09, LEX nr 556763.

<sup>28</sup> B. Benito, M.D. Guillamón, F. Bastida, *Public versus Private in Municipal Services Management*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2015, no. 2, s. 995-1018.

<sup>29</sup> Art. 10 ust. 2 u.g.k.

<sup>30</sup> P. Jankowski, *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę poza sferą użyteczności publicznej (w formie spółki prawa handlowego)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 2, s. 63.

nictwa mieszkaniowego na wynajem, również związane z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz 9) klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej<sup>31</sup>.

Pojęcie „spółka ważna dla rozwoju gminy” to pojęcie, które zostało użyte przez ustawodawcę już w momencie uchwalania u.g.k. Mamy w tym przypadku enumeratywne wskazanie sfer działania i zadań do wykonania, gdzie zadania pierwotnie wskazane (pkt 1-7), zostały rozszerzone o nowe sfery działania, tj. sferę gminnego budownictwa mieszkaniowego, gdzie gminy działają uzupełniająco w stosunku do aktywności podejmowanych przez Państwo<sup>32</sup>, realizując tzw. gminne programy mieszkaniowe<sup>33</sup> i funkcjonowania klubów sportowych, gdzie w kosztach ich utrzymania partycypuje gmina<sup>34</sup>.

## PRÓBA DOOKREŚLENIA POJĘCIA „SPÓŁKA WAŻNA DLA ROZWOJU GMINY”

Analizując pojęcie spółki ważnej dla rozwoju gminy, należy pamiętać, że „każde działanie organów samorządowych musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, przy czym w zakresie normatywnym, wiążącym się z przyznawaniem określonych uprawnień lub nakładaniem obowiązków, upoważnienie do podjęcia właściwego aktu musi być skonkretyzowane w przepisach materialnoprawnych”<sup>35</sup>. Wydaje się, że ustawodawca wprowadził pojęcie spółek ważnych dla rozwoju gminy po to, aby podmioty te były jednym z instrumentów wpływających na rozwój lokalny, który może być rozumiany jako zespół przekształceń jakościowych dotyczących struktury lokalnej oraz poziomu życia jego użytkowników, a także jako warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych z tym związanych<sup>36</sup>.

Jednocześnie trzeba wyraźnie wskazać, że trudno jest przyjąć, że gmina ma prawo podjąć dowolną działalność. Kluczowe w tym zakresie jest poszanowanie odmienności sektora prywatnego i publicznego<sup>37</sup>. Wiąże się to z konstytucyjną zasadą legalizmu<sup>38</sup>, która wymaga, by przepis prawa stanowił podstawę działania

<sup>31</sup> Art. 10 ust. 3 u.g.k.

<sup>32</sup> Na temat aktywności państwa a tym zakresie zob. K. Kiszluk, *Ocena rozwiązań zaproponowanych w ramach programu „Pierwsze Mieszkanie” w świetle dotychczasowej polityki mieszkaniowej Państwa*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 3, s. 172-174.

<sup>33</sup> D. Tyrawa, *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jako cel gminnych programów mieszkaniowych*, „Prawo i Więź” 2023, nr 4, s. 681-685.

<sup>34</sup> W poprzednim stanie prawnym niemożliwe było takie działania, por. wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2000 r., I SA/Gd 1997/99, LEX nr 1693569.

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014 r., IV SA/Gl 176/13, LEX nr 1532078.

<sup>36</sup> D. Fleszar, *Local development and municipal authorities*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, nr 1, s. 134.

<sup>37</sup> G.A. Boyne, *Public and private management: what's the difference?*, „Journal of Management Studies” 2002, no. 1, s. 98-99.

<sup>38</sup> Art. 7 Konstytucji RP.

w każdym przypadku, wskazując konkretne zadanie do wykonania. Ponadto takie działanie wynika z istoty gminy, działającej w strukturze państwa, wykonującej administrację państwową, co wiąże się z wykonywaniem ustawowych zadań, a nie z korzystaniem z wolności działalności gospodarczej, charakterystycznej dla podmiotów prywatnych<sup>39</sup>. Niewłaściwe będzie uznanie, że pojęcie „spółka ważna dla rozwoju gminy” to swoisty wytrych, pozwalający na pełną dowolność w zakresie działania tychże podmiotów, wykraczającą w sposób wyraźny poza zakres u.s.g. czy też ustaw szczególnych. Ponadto należy zauważyć, że u.g.k., jako *lex specialis* do ustaw ogólnych statuujących działanie jednostek samorządu terytorialnego, odnosi się wyłącznie do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego i ich wykonywania, nie powinno się jej przepisów interpretować jako podstawy do rezygnacji z zamkniętego ich katalogu.

Gminne spółki komunalne mogą się zajmować zadaniami gminy, a nie mogą się zajmować zadaniami, które należą do innych jednostek samorządu terytorialnego czy też są charakterystyczne dla podmiotów prywatnych. Twierdzenie to należy zestawić z tym, że jedną z cech samorządu terytorialnego jest jego samodzielność, która jest wartością chronioną, ale jednocześnie nie jest ona wartością absolutną<sup>40</sup>, ani nie ma charakteru bezwzględnej<sup>41</sup>.

Tak więc samodzielność nie oznacza dowolności. Jeśli dane zadanie jest zadaniem gminnym, to mogą je wykonywać, np. w sposób pogłębiony, specjalistyczny, sprofilowany na działalność jednego typu, właśnie spółki ważne dla rozwoju gminy. Należy wszakże pamiętać, że działalność doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, wskazaną w art. 10 ust. 3, należy interpretować szeroko, jako działalność na rzecz ogółu mieszkańców i podmiotów gospodarczych mających siedzibę na terenie gminy. W tym zakresie trzeba się zastanowić, czy wskazany katalog spraw, poszerzony o tzw. spółki mieszkaniowe oraz kluby sportowe, nie powinien wyczerpywać sfery działań gmin, w postaci spółek gminnych, poza użytecznością publiczną.

Można także przyjąć, że gmina w tym zakresie staje się swoistym inicjatorem działań inspirujących<sup>42</sup> w zakresie rozwoju, gdzie działalność ważna dla rozwoju gminy nie będzie tożsama tylko z działalnością bieżącą, już realizowaną, ale gmina będzie zmuszona, aby się rozwijać, podejmować działania wyprzedzające i inicjujące. Jako przykład można wskazać działania zapobiegające odpływowi ludności, np. poprzez różne przedsięwzięcia przyczyniające się do wzrostu miejsc pracy (przygotowanie terenów inwestycyjnych, odpowiednia infrastruktura dla

<sup>39</sup> C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Art. 10. Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX 2017.

<sup>40</sup> Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, LEX nr 32603.

<sup>41</sup> Orzeczenie TK z dnia 24 stycznia 1995 r., K 5/94, LEX nr 25539 czy też orzeczenie TK z dnia 23 października 1996, K 1/96, LEX nr 28498.

<sup>42</sup> Por. Z. Niewiadomski, *O znaczeniu tradycyjnej konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego w warunkach współczesności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 4, s. 43.

specjalistycznej produkcji, współpraca ze szkolnictwem wyższym i średnim w celu wykształcenia specjalistów pożądaných na lokalnym rynku pracy), uatrakcyjnienia spędzania wolnego czasu, będące zachętą do pozostania w gminie lub do regularnych przyjazdów do tych miejsc, np. poprzez dobrą komunikację publiczną, ułatwiającą dojazd, budowę parkingów, placów zabaw, miejsc odpoczynku czy też poprzez uwolnienie terenów pod budownictwo jednorodzinne lub wielorodzinne.

Można obecnie obserwować zmianę specyfiki funkcjonowania gmin, gdzie dotychczasowy, niejednokrotnie przestarzały profil działalności, dominujący w przestrzeni publicznej, zastępowany jest nowymi aspektami działalności polegającymi np. na rozwoju specjalistycznych usług medycznych, edukacyjnych<sup>43</sup>, rekreacyjnych, rozrywce czy turystyce. Sformalizowanym źródłem tego typu działalności, dookreślającym sferę działania, mogą być lokalne dokumenty strategiczne, jak choćby „Strategia rozwoju gminy”<sup>44</sup> czy „Lokalny Program Rewitalizacji”<sup>45</sup>, poprzez które można oceniać, czy dany podmiot jest ważny dla rozwoju gminy<sup>46</sup>.

Spółki ważnej dla rozwoju gminy nie można także oceniać przez pryzmat zysku, który ten podmiot generuje, czy też powinien generować. Zasadnicza odmiennosc między gospodarką komunalną a działalnością gospodarczą polega głównie na tym, że gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego, jej obligatoryjnym celem pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, w tym zaspokajanie potrzeb wspólnoty<sup>47</sup>, co oznaczać może, że spółka ważna dla rozwoju gminy nie zawsze będzie źródłem dodatkowego dochodu dla tej jednostki, a wręcz może jej sytuacja wymagać innych działań wspierających ją finansowo. Wydaje się, że „samorząd terytorialny w aktualnych uwarunkowaniach prawnych może kreować – w granicach ustaw, ale już niekoniecznie na podstawie upoważnień zawartych w ustawach, swoje własne zadania w celu zaspokojenia potrzeb publicznych poszczególnych wspólnot samorządowych”<sup>48</sup>, co oznacza działania gmin jako regulatora i stymulatora działań, podmiotu angażującego się w przedsięwzięcia komercyjne przez tworzenie spółek lub przystępowanie do nich<sup>49</sup>.

<sup>43</sup> Możliwość powołania spółki zajmującej się działalnością edukacyjną rozważono w wyroku NSA z dnia 3 września 2014 r., I OSK 949/14, LEX nr 2135439.

<sup>44</sup> Art. 10e ust. 1 u.s.g. Dokument ten ma charakter planistyczny, zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2023 r., II SA/OI 71/23.

<sup>45</sup> Programy takie mogą być podjęte w związku z art. 9 i art. 25 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2024 r., poz. 278.

<sup>46</sup> Wyrok NSA z dnia 29 maja 2019 r., I OSK 1981/17, LEX nr 2722465.

<sup>47</sup> Wyrok NSA z dnia 12 października 2021 r., I OSK 222/20, LEX nr 3266999.

<sup>48</sup> M. Szewczyk, *Środowisko prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego (czy tylko decentralizacja?)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 4, s. 146.

<sup>49</sup> W. Gonet, *Art. 10. Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów*, Warszawa 2010, LEX.

## PODSUMOWANIE

W zakresie problemów interpretacyjnych pozwalających określić granice działalności spółek ważnych dla rozwoju gminy należy wskazać postulaty NIK. Podmiot ten wnosił o podjęcie działań mających na celu dookreślenie zakresu stosowania ograniczeń do tworzenia i przystępowania przez gminy do spółek wynikających z treści u.g.k.<sup>50</sup>, a także wnioskował o wykreślenie albo ograniczenie zakresu stosowania zawartego w u.g.k. pojęcia spółka „ważna dla rozwoju gminy”, wskazując, że przepis ten nie spełnia swojej funkcji, gdyż w praktyce nie stanowi ograniczenia dla zakresu prowadzenia działalności gospodarczej spółek poza sferą użyteczności publicznej, gdyż pojęcie to ma charakter niedookreślony i powoduje, iż organy jednostek samorządu terytorialnego i organy spółek interpretują je w sposób dowolny<sup>51</sup>.

Dlatego też postulować należy zamknięcie katalogu spraw, do których można powoływać ten typ spółek, a także zwiększenie możliwości kontrolnych i nadzorczych w zakresie dookreślenia przedmiotu działalności tych podmiotów nie tylko w momencie ich powoływania, ale także przez cały okres ich funkcjonowania. Wydaje się, że zupełnie niepotrzebne są możliwości przystępowania do działalności bankowej czy ubezpieczeniowej, a jednocześnie nowe wyzwania stojące przed gminami, choćby w zakresie stymulatora rynku lokalnego, wymagają zwiększonej dyskusji w tym zakresie, na linii gminy – ustawodawca. Samodzielność nie oznacza dowolności, gminy powinny się koncentrować na działaniach i zadaniach już powierzonych, a rozszerzanie sfer działalności wymaga pogłębionej dyskusji o jej finansowaniu, zarządzaniu ryzykiem w tym zakresie i obciążeniach osobowo-organizacyjnych.

## Bibliografia

### Literatura

Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX 2017.

Benito B., Guillamón M.D., Bastida F., *Public versus Private in Municipal Services Management*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2015, no. 2.

Boyne G.A., *Public and private management: what's the difference?*, „Journal of Management Studies” 2002, no. 1.

Brezovnik B., *Decentralization in theory and practice*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2008, no. 1.

<sup>50</sup> NIK, *Informacja o kontroli – Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływ zobowiązań spółek na zadłużenie samorządów w województwie kujawsko-pomorskim*, LBY.430.3.2022, Bydgoszcz 2022, s. 14.

<sup>51</sup> NIK, *Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie pomorskim i zachodniopomorskim*, LSZ.430.003.2021, Szczecin 2021, s. 13.

- Cern G., *Działalność spółek komunalnych w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą – uwagi ogólne*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 7-8.
- Fleszer D., *Local development and municipal authorities*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, nr 1.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Gola J., *Wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego a działalność gospodarcza*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, nr 98.
- Gonet W., *Art. 10. Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów*, Warszawa 2010, LEX.
- Horubski K., *Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej – granice znaczeniowe*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, nr 98.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004.
- Jankowski P., *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę poza sferą użyteczności publicznej (w formie spółki prawa handlowego)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 2.
- Kiszluk K., *Ocena rozwiązań zaproponowanych w ramach programu „Pierwsze Mieszkanie” w świetle dotychczasowej polityki mieszkaniowej Państwa*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 3.
- Kozieł G., *Forms of Commercial Companies and Partnerships Designed for Municipal Services Management by the Commune in Polish Law: The Legislation as It Stands (de lege lata) and as It Should Stand (de lege ferenda)*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2020, no. 4.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Niewiadomski Z., *O znaczeniu tradycyjnej konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego w warunkach współczesności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 4.
- Perović B.T., Tomažič L.M., *Legal Liability of Municipal Corporations: A Rational Choice Approach to Optimising Deterrence*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government” 2021, no. 2.
- Stec M., Mączyński M., *Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 1.
- Szczepaniak R., *Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2014, nr 2.
- Szewczyk M., *Środowisko prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego (czy tylko decentralizacja?)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 4.
- Tyrawa D., *Commercial operations of municipalities in housing development. On the conflict between self-reliance and serving people and sufficiency of law*, „Studia Prawnicze KUL” 2023, nr 3.
- Tyrawa D., *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jako cel gminnych programów mieszkaniowych*, „Prawo i Więź” 2023, nr 4.
- Wojtkowiak A., *Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria: Gubernaculum et Administratio” 2006, z. 4.

**Orzecznictwo**

Orzeczenie TK z dnia 24 stycznia 1995 r., K 5/94, LEX nr 25539.

Orzeczenie TK z dnia 23 października 1996, K 1/96, LEX nr 28498.

Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, LEX nr 32603.

Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2000 r., I SA/Gd 1997/99, LEX nr 1693569.

Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2018 r., II OSK 2685/18, LEX nr 2628652.

Wyrok NSA z dnia 29 maja 2019 r., I OSK 1981/17, LEX nr 2722465.

Wyrok NSA z dnia 12 października 2021 r., I OSK 222/20, LEX nr 3266999.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 października 2019 r., I SA/Go 589/19, LEX nr 2742557.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 lipca 2009 r., IV SA/Wr 130/09, LEX nr 556763.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 marca 2020 r., III SA/Gl 1102/19, LEX nr 3015326.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2021 r., IV SA/Wa 2661/20, LEX nr 3184738.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 września 2023 r., III SA/Po 279/23, LEX nr 3612973.

**Akty normatywne**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 7, 8 poz. 483, ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 679).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1429, ze zm.).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2024 r., poz. 278).

**Inne źródła**

NIK, *Informacja o kontroli – Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływ zobowiązań spółek na zadłużenie samorządów w województwie kujawsko-pomorskim*, LB.Y.430.3.2022, Bydgoszcz 2022.

NIK, *Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie pomorskim i zachodniopomorskim*, LSZ.430.003.2021, Szczecin 2021.