

TOMASZ ZIELIŃSKI

## Prawne problemy działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup>

Przeprowadzone w latach dziewięćdziesiątych reformy ustroju administracyjnego ustanowiły w Polsce model trójstopniowego samorządu terytorialnego. Wprowadzenie tego systemu spowodowało między innymi konieczność prawnego ukształtowania sfery działalności gospodarczej podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego. W zależności od szczebla samorządu terytorialnego ustawodawca zróżnicował zasady regulujące tę problematykę, w szczególności w zakresie dopuszczalności prowadzenia przez j.s.t. działalności gospodarczej o charakterze komercyjnym (zarobkowym).

Na wstępie rozważań poświęconych zagadnieniom działalności gospodarczej j.s.t. zauważyć należy, iż można wyróżnić trzy zasadnicze typy sytuacji, z których każda charakteryzuje się innym stosunkiem samorządu terytorialnego do problematyki spraw gospodarczych. W pierwszej jednostka samorządu może pojawić się jako odbiorca (konsument) działalności gospodarczej innych podmiotów. W drugiej — będzie występować w roli władzy publicznej, która podejmuje określone prawem postępowanie wobec innych podmiotów w celu umożliwienia im prowadzenia działalności gospodarczej czy też będzie sprawować nadzór nad pewnym sferami działań przedsiębiorców. W trzeciej sytuacji jednostka samorządu sama angażuje się w prowadzenie działalności gospodarczej. W tym zakresie możliwe stają się dwie sytuacje: faktyczna realizacja zadań przez własną jednostkę organizacyjną lub zlecenie jej wykonania innym podmiotom<sup>2</sup>.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest trzecia z wymienionych sytuacji obejmująca podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego. Aktywność gospodarcza gmin, powiatów oraz województw

---

<sup>1</sup> W skrócie: j.s.t.

<sup>2</sup> A. Wasilewski, *Działalność gospodarcza a funkcje i zadania gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 130.

samorządowych jest problematyką niezwykle złożoną, obejmującą swym zakresem elementy prawa administracyjnego, cywilnego, finansowego. Analiza prawnych problemów działalności gospodarczej j.s.t. powinna jednak odpowiadać na trzy zasadnicze pytania:

— Jakie znaczenie ustawodawca nadał pojęciu „działalności gospodarczej” podejmowanej przez j.s.t. i na mocy jakich przepisów prawnych jednostki te są upoważnione do prowadzenia tej działalności?

— Jaki jest zakres dopuszczalnej działalności gospodarczej j.s.t.?

— W jakich formach organizacyjnoprawnych j.s.t. mogą prowadzić działalność gospodarczą?

## 1. Działalność gospodarcza a zadania samorządu terytorialnego

Dopuszczalność działalności gospodarczej j.s.t. należy do najbardziej spornych zagadnień prawa samorządowego.

Nie budzi wątpliwości, iż swoboda działalności gospodarczej, zagwarantowana art. 22 i 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup>, należy do kręgu wolności konstytucyjnych będących przymiotem osób fizycznych, nie zaś organów władzy publicznej, do których należą jednostki samorządu terytorialnego. Organy administracji rządowej i samorządowej wiąże bowiem zasada legalizmu, sformułowana w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w jego granicach. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, iż — o ile podmioty „prywatne” odwoływać się mogą do zasady, że „co niezakazane, jest dozwolone”, o tyle władzę publiczną wiąże dyspozycja odwrotnej treści — dopuszczalne jest jedynie to, do czego upoważnia prawo. Bez względu bowiem na to, czy organy administracji sprawują pewne funkcje wykonawcze (jak np. wydawanie decyzji), czy też podejmują działania o charakterze kreatywnym na podstawie ogólnych upoważnień zawartych w ustawach, podstawę prawną takiej działalności musi stanowić określona norma kompetencyjna. Zatem także podejmowanie działalności gospodarczej przez j.s.t., wybór jej form organizacyjnych, zakres przedmiotowy, sposób prowadzenia tej działalności odbywać się może tylko na podstawie i w granicach przepisów prawa. Podzielić należy więc pogląd, iż „wszystkie wolności i prawa obywatelskie są wyrazem prawnych gwarancji praw obywateli wobec państwa i innych podmiotów publicznych i już z tej przyczyny nie mogą stanowić podstawy uzasadniającej wolność lub prawo samej władzy publicznej<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 78, poz. 483).

<sup>4</sup> A. Wasilewski, *Działalność gospodarcza...*, op. cit., s. 131.

## 1.1. Zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego

Ustawodawca zróżnicował zakres zadań wykonywanych przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Zaznaczyć należy, iż poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne i wykonują zadania w ramach ustawowego podziału kompetencji<sup>5</sup>. Organy samorządów wyższego szczebla nie mają żadnych uprawnień nadzorczych bądź kontrolnych w stosunku do jednostek szczebla niższego.

Ugruntowany jest podział zadań publicznych j.s.t. na zadania własne oraz zlecone. Realizacja zadań zleconych może wynikać wprost z przepisów ustawowych, względnie z porozumień zawieranych z właściwym organem administracji rządowej lub administracji samorządowej wyższego szczebla<sup>6</sup>.

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów, a mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 6 ust. 1 u.s.g.<sup>7</sup> w zw. z art. 7 ust. 2 u.s.g.). Określając zadania własne gmin ustawodawca posłużył się klauzulą generalną, wskazując, iż w zakresie kompetencji podstawowej jednostki samorządu terytorialnego pozostają wszystkie sprawy o charakterze (znaczeniu, zasięgu) lokalnym. Przywołany art. 7 u.s.g. przesądza także o domniemaniu kompetencji gminy w sprawach o znaczeniu lokalnym. Nie budzi wątpliwości, iż zawarte w art. 7 usg wyliczenie dziedzin (jak: ład przestrzenny, gospodarka terenami, drogi, transport zbiorowy itp.), w których gmina realizuje zadania własne, ma charakter przykładowy.

Do powiatu należy realizowanie zadań o charakterze ponadgminnym (art. 4 u.s.p.). W przeciwieństwie jednak do gmin — ta jednostka samorządu nie korzysta z zasady domniemania kompetencji, co oznacza, iż zarówno organy powiatu, jak i powiatowe osoby prawne nie mogą podejmować zadań niewskazanych wyraźnie przepisami prawa.

Podobnie jak gmina, powiat realizuje zadania własne, a na mocy ustaw lub porozumień z organami administracji rządowej może realizować zadania zlecone (por. art. 4 ust. 4 i art. 5 ust. 1 u.s.p.). Powiat może także zawierać porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (gminami, województwem) w sprawie powierzenia określonych zadań publicznych (art. 5 ust. 2 u.s.g.).

Zadania publiczne województwa samorządowego określone zostały klauzulą generalną. Do zadań tego szczebla samorządu należą sprawy o charakterze wojewódzkim niezastrzeżone na rzecz innych organów administracji rządowej (art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, dalej u.s.w.). Samorząd województwa korzysta więc z domniemania kompetencji w sprawach regionalnych w stosunku do organów administracji rządowej.

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 4 ust. ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU nr 91, poz. 576 z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.w.”, zakres działania województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy; podobnie art. 4 ust. 6 ustawy z 18 lipca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU nr 91, poz.: 578, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.p.”, stanowi, iż zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gminy.

<sup>6</sup> Por.: art. 8 ust. 2 u.s.g., art. 4 ust. 4 i 5 u.s.p., art. 14 ust. 2 u.s.w.

<sup>7</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); zwana dalej: „u.s.g.”.

## 1.2. Pojęcie działalności gospodarczej

Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych (art. 2 ust. 1 z 19 listopada 1999 roku. Prawo działalności gospodarczej)<sup>8</sup>.

Przedsiębiorcą jest natomiast osoba prawna, fizyczna oraz niemająca osobowości prawnej spółka prawa handlowego, która zawodowo podejmuje we własnym imieniu działalność określoną w art. 2 ust. 1 p.d.g. (art. 2 ust. 2 p.d.g.).

Na gruncie obecnie obowiązującej definicji, jak również w oparciu o definicję zawartą w poprzedniej ustawie o działalności gospodarczej<sup>9</sup>, w literaturze i orzecznictwie wyróżniono szereg cech charakteryzujących działalność gospodarczą. Są nimi:

- zarobkowy charakter tej działalności,
- powtarzalność działań,
- podporządkowanie zasadzie racjonalnego gospodarowania,
- uczestnictwo w obrocie gospodarczym,
- prowadzenie działalności na własny rachunek<sup>10</sup>.

Przyjmuje się, iż zawarte w definicji wyliczenie: działalność wytwórcza, usługowa, handlowa, nie stanowi zamkniętego katalogu przedmiotowego działalności gospodarczej, a zatem dopuszczalne jest poszerzanie zakresów tych pojęć.

W definicji ustawodawca podkreślił zarobkowy charakter działalności gospodarczej. W tezie sformułowanej jeszcze na gruncie art. 2 ust. 1 ustawy o działalności gospodarczej<sup>11</sup> Sąd Najwyższy stwierdził, iż przepis ten stanowi „najpojemniejszą definicję działalności gospodarczej”, uznając jednak, iż nie ma ona wartości uniwersalnej, ponieważ istnieją niemieszczące się w niej specyficzne formy działalności (np.: publiczny obrót papierami wartościowymi) oraz podmioty, których cel nie wyczerpuje się dążeniu do uzyskania zysku<sup>12</sup>). Teza przytoczonego orzeczenia sformułowana została na gruncie przepisu ustawy o działalności gospodarczej, która mówiła o „celu zarobkowym” — obecnie ustawodawca posługuje się określeniem „działalność o charakterze zarobkowym”. Nie mniej zachowuje ona swoją aktualność. Zauważyć bowiem należy, iż ustawodawca w różnych aktach prawnych posługuje się pojęciem działalności gospodarczej w odniesieniu do różnych sfer aktywności. Przykładowo w myśl ustawy z 5 czerwca 1992 roku o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>13</sup> — działalnością gospodarczą jest także sprawowanie funkcji kierowniczych w spółkach prawa handlowego.

<sup>8</sup> DzU nr 101, poz. 1178 ze zm., zwana dalej: „p.d.g.”.

<sup>9</sup> Ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (DzU nr 41, poz. 324 ze zm.); już nie obowiązująca.

<sup>10</sup> M. Z d y b, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 43–44.

<sup>11</sup> Ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (DzU nr 41, poz. 324 z późn. zm.).

<sup>12</sup> Por. uzasadnienie uchwały SN z 9 marca 1993 r., sygn. III CZP 156/92.

<sup>13</sup> DzU z 1992 r., nr 56, poz. 274 z późn. zm.

Pojęcie „działalności gospodarczej” znalazło się także w ustawie o samorządzie gminnym, w której art. 9 ust. 2 stanowi, iż „gmina lub inna komunalna osoba prawna może podejmować działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej tylko w wypadkach określonych w odrębnej ustawie”. Ustawodawca posłużył się tym określeniem także w ustawie o samorządzie powiatowym (por. art. 6. ust. 2 u.s.p.). Natomiast w ustawie o samorządzie województwa pojęcie to nie występuje — nie mniej w art. 13 ustawy zamieszczony został zapis o możliwości przystępowania województwa do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych, co tym samym stanowi upoważnienie do podejmowania działalności gospodarczej przez organy tej jednostki samorządu.

Wprowadzenie pojęcia „działalności gospodarczej” w ustawodawstwie samorządowym zrodziło zasadniczą wątpliwość dotyczącą tego, czy termin ten na gruncie ustaw samorządowych należy przyjmować w znaczeniu nadanym przez ustawę Prawo działalności gospodarczej — w szczególności problem dotyczył zarobkowego charakteru tej działalności. Zgodzić się należy z poglądem, iż pojęcie działalności gospodarczej zawarte w ustawie o samorządzie gminnym jest szersze od tego samego pojęcia użytego w ustawie Prawo działalności gospodarczej<sup>14</sup>. Przede wszystkim dlatego, że celem działalności gospodarczej j.s.t. nie jest osiąganie zysku, ale realizacja zadań publicznych, w szczególności zadań w zakresie użyteczności publicznej. Definicja działalności gospodarczej ma więc na gruncie prawa samorządowego charakter pomocniczy i stanowi raczej wskazówkę interpretacyjną.

Tym samym należy przyjąć, iż przepisy ustawy Prawo działalności gospodarczej należy stosować odpowiednio (a nie wprost) do działalności gospodarczej prowadzonej przez j.s.t. i tylko w takim zakresie, w jakim nie pozostają w sprzeczności z podporządkowaniem tej działalności celom publicznym.

## 2.1. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego w zakresie użyteczności publicznej

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej<sup>15</sup>, zadaniami o charakterze użyteczności publicznej są zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Wykonywanie zadań z zakresu użyteczności publicznej (jak wynika z brzmienia art. 1 ust. 2 u.g.k.) stanowi istotny element gospodarki komunalnej, która polega na wykonywaniu przez j.s.t. zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty. Słuszny jest pogląd, iż nie można stawiać znaku równości pomiędzy zadaniami własnymi a zadaniami z zakresu użyteczności publicznej, gdyż nie

<sup>14</sup> C. Kosiowski, *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok 1992, s. 11; podobnie: Tadeusz Skoczny, *Dopuszczalność działalności gospodarczej gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3, s. 3.

<sup>15</sup> Ustawa z 5 lutego 1997 r. o gospodarce komunalnej (DzU nr 9, poz. 43 z późn. zm.), zwana dalej: „u.g.k.”.

wszystkie zadania własne j.s.t. będą zadaniami o charakterze użyteczności publicznej<sup>16</sup>.

Bardziej precyzyjne zdefiniowanie pojęcia zadań użyteczności publicznej wymaga analizy wszystkich elementów określenia zawartego w art. 1 ust. 2 u.g.k.. Należy jednak mieć na względzie, iż określenie to stanowi klauzulę generalną, trudną do jednoznacznego zdefiniowania.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, iż zadania użyteczności publicznej służyć mają zaspokajaniu „zbiorowych potrzeb wspólnoty”. Przesądza to o tym, że nie może tu chodzić o zaspokajanie potrzeb o wyłącznie indywidualnym charakterze. Z drugiej jednak strony nie byłby uzasadniony pogląd, iż potrzeby zbiorowe muszą dotyczyć wszystkich członków wspólnoty. Może się bowiem zdarzyć, iż pewne potrzeby będą związane tylko z jakąś grupą mieszkańców.

Działalność gospodarczą w sferze użyteczności publicznej wyróżniają pewne szczególne cechy ekonomiczne, do których powszechnie zalicza się: stosunkowo niską elastyczność popytu, wysokie koszty stałe działalności, znaczną kapitałochłonność inwestycji<sup>17</sup>, działanie w warunkach monopolu naturalnego, a także brak zaspokojenia określonego rodzaju potrzeb zbiorowych przez podmioty prywatne. Cechuje ją także: nieekwivalentność<sup>18</sup>, oznaczająca, iż odbiorcy nie ponoszą pełnej odpłatności za korzystanie z usług, przyjęcie kryteriów racjonalnego gospodarowania, brak nastawienia działalności na osiągnięcie zysku, konieczność jej zasilania ze środków publicznych<sup>19</sup>.

Od strony technicznej usługi z zakresu użyteczności publicznej najczęściej związane są z koniecznością rozbudowy znacznych rozmiarów infrastruktury podporządkowanej układom przestrzennym wyznaczonym przez potrzeby odbiorców. Jej istnienie (utrzymywanie) warunkuje bowiem świadczenie usług na bieżąco (a więc w zakresie wyznaczonym aktualnym zapotrzebowaniem) oraz w sposób nieprzerwany (zapewniający dostępność przez cały okres zapotrzebowania odbiorców).

W oparciu o przytoczone wyżej kryteria tradycyjnie do sfery użyteczności publicznej zaliczane są usługi z zakresu inżynierii sanitarnej, komunikacji zbiorowej, energetyki, ciepłownictwa, usług medycznych, cementarnych.

Pomimo bogatej literatury dotyczącej tego problemu brakuje zgodności co do tego, jakie kryteria winny wskazywać granicę pomiędzy działalnością w sferze użyteczności publicznej i poza nią. Próbą „wprowadzenia” bardziej czytelnych kryteriów jest stanowisko S. Dudzika<sup>20</sup>, wedle którego działalność w zakresie użyteczności publicznej winna spełniać łącznie trzy zasadnicze kryteria, tj.:

<sup>16</sup> K. Byjoch, S. Redel, *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000, s. 65.

<sup>17</sup> A. Wasilewski, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego*, PUG 1982, nr 1–2, s. 56.

<sup>18</sup> Ustawodawca ograniczył wpływ czynników rynkowych na ustalanie cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej, powierzając tę funkcję organom stanowiącym j.s.t. (por.: art. 4 ust. pkt 2 u.g.k.).

<sup>19</sup> S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej*, PiP 1981, nr 8, s. 92.

<sup>20</sup> S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna...*, s. 275–276.

- realizować zadania samorządu terytorialnego,
- być prowadzona w warunkach monopolu naturalnego i wykazywać korzyści prowadzenia działalności przez jeden podmiot,
- zaspokajać bezpośrednio zbiorowe potrzeby wspólnoty.

Inni autorzy znacznie szerzej ujmują pojęcie użyteczności publicznej, wskazując, iż cechy takie ma każda działalność prowadzona w celu rozwiązywania istotnych problemów społecznych wspólnoty<sup>21</sup>. Podobnie Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 17 marca 1997 roku<sup>22</sup> opowiedział się za szerokim rozumieniem pojęcia działalności w sferze użyteczności publicznej.

Wydaje się, iż na gruncie art. 1 ust. 2 u.g.k. uzasadnione jest szerokie rozumienie pojęcia działalności w sferze użyteczności publicznej. Pogląd, iż działalność ta winna być związana tylko z funkcjonowaniem monopolu naturalnego, trudno pogodzić z treścią powołanego przepisu, jakkolwiek stanowi on trafny postulat *de lege ferenda*.

Rekapitulując, można więc przyjąć, iż określenie działalności w zakresie użyteczności publicznej należy wiązać z następującymi kryteriami:

- wykonywaniem zadań publicznych j.s.t. (przymiotu użyteczności publicznej nie posiada działalność wykraczająca poza sferę zadań publicznych danej jednostki samorządu),
- zaspokajaniem potrzeb o charakterze zbiorowym, co wyłącza potrzeby o charakterze indywidualnym, ale jednocześnie nie wyklucza zaspokajania potrzeb właściwym tylko pewnej grupie członków wspólnoty samorządowej,
- zaspokajaniem potrzeb na bieżąco i w sposób nieprzerwany,
- niedostatecznym zaspokojeniem ww. potrzeb przez podmioty prywatne,
- niezarobkowym charakterem tej działalności, przy jednoczesnym podporządkowaniu jej regułom racjonalnej gospodarki.

## 2.2. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej

Od początku reaktywowania w Polsce samorządu terytorialnego sprawą kontrowersyjną była dopuszczalność prowadzenia przez samorząd działalności o charakterze komercyjnym, czyli niezwiązanym z wykonywaniem zadań użyteczności publicznej.

W latach 1990–1992 ustawodawca dopuszczał stosunkowo szeroki zakres działalności gospodarczej gminy, będącej wówczas jedyną jednostką samorządu terytorialnego. Zgodnie z obowiązującym w tym okresie art. 9 ust. 2 u. s. t.<sup>23</sup>, gmina lub inna komunalna osoba prawna mogła prowadzić działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej, jeśli wymagały tego względy społeczne. Przywołany przepis

<sup>21</sup> C. K o s i k o w s k i, *Działalność gospodarcza gmin...*, *op. cit.*, s. 13.

<sup>22</sup> Uchwała publikowana w dzienniku „Rzeczpospolita” 1997, s. 18.

<sup>23</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (DzU nr 13, poz. 74), zw. dalej: „u.s.t.”.

został następnie znowelizowany w ten sposób, iż w ogóle wykluczona została działalność gospodarcza gminy poza sferą użyteczności publicznej<sup>24</sup>. Taki stan prawny trwał do chwili wejścia w życie ustawy o gospodarce komunalnej (tj. do 19 lutego 1997 roku), w której przywrócono względny zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę poza sferą użyteczności publicznej, wliczając enumeratywnie obszary, w których tego rodzaju działalność jest dopuszczalna (por. art. 10 u.g.k.). Ustawodawca dopuścił podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej przez jednostki samorządowe poza sferą użyteczności publicznej, przy czym kompetencje te zostały zróżnicowane w stosunku do poszczególnych szczebli j.s.t.

Nie jest dopuszczalne prowadzenie działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej przez powiaty (por. art. 6 ust. 2 u.s.p.). Natomiast województwa samorządowe mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne (lub przystępować do nich), jeżeli działalność ich polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa.

W najszerszym zakresie działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej może prowadzić gmina. Zgodnie z art. 10 u.g.k.<sup>25</sup> jednostka ta może prowadzić komercyjną działalność gospodarczą przy spełnieniu ściśle określonych przesłanek, przy czym wynikające stąd ograniczenia nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi, działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy (art. 10 ust. 3 u.g.k.).

Zakres przedmiotowy dopuszczalnej komercyjnej działalności gospodarczej gminy jest więc stosunkowo szeroki. Jednakże treść art. 9 ust. 2 u.s.g.<sup>26</sup> nasuwa niebudzący wątpliwości wniosek, iż działalność w tym zakresie jest wyjątkiem od generalnej zasady, w myśl której działalność gospodarczą gmina może prowadzić w sferze użyteczności publicznej, a tylko wyjątkowo poza tym zakresem. Podzielić więc należy

<sup>24</sup> Przywołany wyżej przepis art. 9 ust. 2 u.s.t. na mocy ustawy z 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (DzU nr 100, poz. 499) otrzymał brzmienie: „Gmina oraz inna komunalna osoba prawna nie może prowadzić działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej”.

<sup>25</sup> Art. 10 u.g.k. przewiduje, iż gmina może podejmować działalność wykraczającą poza zadania użyteczności publicznej, jeśli:

- a) łącznie spełnione zostały następujące warunki (art. 10 ust. 1 u.g.k.):
  - istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
  - występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia mieszkańców, a zastosowanie innych działań wynikających z obowiązujących przepisów prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia,
- b) jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową (art. 10 ust. 2 u.g.k.).

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 9 ust., 2 u.s.g., gmina oraz inna komunalna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej p u b l i c z n e j w przypadkach określonych w odrębnej ustawie.



pogląd, iż nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca art. 10 u.g.k.<sup>27</sup>, a tym samym, iż mamy do czynienia w tym przepisie z wyliczeniem enumeratywnym, które wyłącza stosowanie analogii.

Działalność gospodarcza podejmowana przez gminę poza sferą użyteczności publicznej podporządkowana winna być także realizacji celów publicznych i zadań własnych gminy, działalność ta bowiem jest elementem gospodarki komunalnej, a zatem konieczny jest związek pomiędzy zakresem przedmiotowym działalności gospodarczej a zadaniami gminy. Wydaje się, że uzasadnione jest stwierdzenie, iż dopuszczalność działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej wiązać również należy z faktem niezaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty przez podmioty niepubliczne (jeśli jest oczywiste, że z różnych powodów potrzeby te nie zostaną w zadowalającym stopniu zaspokojone). Wniosek taki nasuwa redakcja art. 1 u.g.k., zgodnie z którym działalność komunalna winna polegać właśnie na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty.

W pierwszej z przytoczonych sytuacji (art. 10 ust. 1 u.g.k.) hipoteza przepisu zostaje spełniona w wypadku wystąpienia koniunkcji dwóch warunków: niezaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej oraz występowania bezrobocia w znacznym stopniu ujemnie wpływającego na poziom życia mieszkańców pomimo zastosowania innych działań i środków prawnych temu przeciwdziałających. Chodzi więc o sytuacje, w których: po pierwsze — brak na rynku lokalnym podmiotów zaspokajających potrzeby w określonej dziedzinie (jak należy przypuszczać, *ratio legis* przepisu wiąże się z zamiarem uniknięcia konkurencji podmiotów komunalnych z prywatnymi), po drugie — musi zachodzić związek pomiędzy stopą bezrobocia a „niskim poziomem życia wspólnoty samorządowej”, po trzecie — podjęte przez gminę działania faktyczne i środki prawne nie spowodowały znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Analiza art. 10 ust. 1 u.g.k. prowadzi do wniosku, iż gmina nie powinna podejmować działalności o charakterze komercyjnym — nawet przy wysokim bezrobociu, jeżeli potrzeby wspólnoty w określonej dziedzinie są zaspokajane w dostatecznym stopniu przez podmioty prywatne. Nie uprawnia do podejmowania takiej działalności także sytuacja, w której przyczyny „niskiego poziomu życia wspólnoty” nie są związane z bezrobociem (choć bez wątplenia tak będzie najczęściej). Przywołany przepis wyraźnie bowiem wskazuje na to, iż celem podjęcia działalności o charakterze komercyjnym winno być ograniczenie bezrobocia, a ściślej — zatrudnienie niemających pracy mieszkańców gminy.

Ustawodawca nie daje wskazówki, jakie działania i środki prawne winny być podjęte przez gminę przed przystąpieniem do prowadzenia działalności gospodarczej. Należy jednak sądzić, że w omawianym przepisie chodzi nie tylko o działania przewidziane prawem, ale także o starania faktyczne władz gminy (jak np. promocja inwestycji zewnętrznych).

<sup>27</sup> M. Ciepła, *Status prawny gminy jako komandytariusza*, PPH 2001, nr 4, s. 18.

Warto w tym miejscu zasygnalizować, iż środki prawne mające na celu przeciwdziałanie bezrobociu przewiduje w szczególności ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu<sup>28</sup>. W rozdziale trzecim tego aktu wymienione są formy przeciwdziałania bezrobociu. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- prowadzenie pośrednictwa pracy polegającego na udzielaniu pomocy bezrobotnym w celu uzyskania odpowiedniego zatrudnienia (art. 12 u.z.p.b.),
- inicjowanie i finansowanie szkoleń zawodowych bezrobotnych (art. 14 ust.1 pkt. 1 u.z.p.b.),
- udzielanie pomocy finansowej pracodawcom zatrudniającym osoby bezrobotne (art. u.z.p.b.),
- organizacja prac interwencyjnych i robót publicznych (art. 14 ust. 1 pkt 3 u.z.p.b.),
- udzielanie pożyczek z funduszu pracy na podjęcie przez osobę bezrobotną działalności gospodarczej na własny rachunek (art. 14 ust. 1 pkt 4 u.z.p.b.).

Nie można oczywiście przyjąć, iż podjęcie komercyjnej działalności gospodarczej przez gminę winno być każdorazowo poprzedzone zastosowaniem środków określonych w przywołanej wyżej ustawie o przeciwdziałaniu bezrobociu. Realizacja tych form przeciwdziałania bezrobociu może się bowiem okazać nieracjonalna ekonomicznie. Jednakże w sytuacji, gdy gmina mogłaby skutecznie ograniczyć bezrobocie, stosując środki wynikające z ww. ustawy, nie podejmując tym samym działalności gospodarczej w sferze komercyjnej, działanie takie można by ocenić jak naruszenie art. 10 u.g.k.

Art. 10 ust. 2 u.g.k. upoważnia organy gminy do podjęcia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, jeśli zbycie lub inne rozporządzenie składnikiem mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki może spowodować dla gminy poważną stratę majątkową.

Zbycie składników majątkowych oznacza ich sprzedaż lub rozporządzenie w inny sposób powodujący przejście na inną osobę prawa własności. Natomiast rozporządzenie w inny sposób wiązać należy z udostępnieniem mienia komunalnego na podstawie umowy prawa cywilnego, jak np.: najem, dzierżawa, leasing, użyczenie. Gmina pozostaje wówczas nadal właścicielem składników majątkowych.

Przedmiotem rozporządzenia mogą być jedynie przedmioty mogące stanowić „wkład niepieniężny do spółki”, a zatem te rzeczy lub prawa, które posiadają zdolność aportową. Wkładami niepieniężnymi do spółek kapitałowych mogą być prawa majątkowe o charakterze zarówno materialnym, jak i niematerialnym, w szczególności nieruchomości, rzeczy ruchome, przedsiębiorstwo jako całość, prawa autorskie, prawa patentowe itp. Jednakże zgodnie z art. 14 § 1 kodeksu spółek handlowych<sup>29</sup>, przedmiotem aportu nie mogą być prawa niezbywalne oraz świadczenie pracy lub usług.

<sup>28</sup> DzU z 2001 r., nr 6, poz. 56 z późn. zm., zwana dalej: „u.z.p.b.”.

<sup>29</sup> Por. ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (DzU nr 94, poz. 1037, z późn. zm.), zwana dalej: „k.s.h.”.

Podjęcie działalności gospodarczej przez gminę dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy rozporządzenie składnikiem majątkowym grozić ma „poważną stratą”. Ustawa o gospodarce komunalnej nie daje bliższych wskazówek określających to pojęcie. Należy jednak przyjąć, iż podjęcie działalności gospodarczej z wykorzystaniem składnika mienia komunalnego winna poprzedzić analiza ekonomiczna, wskazująca, iż zbycie określonego składnika mienia komunalnego (lub jego udostępnienie osobom trzecim) musiałyby odbyć się znacznie poniżej cen rynkowych, a posunięcie takie znacznie uszczupliłoby aktywa gminy. Innymi słowy, podjęcie działalności gospodarczej przez gminę na własny rachunek winno być w tych okolicznościach jedyną racjonalną decyzją ekonomiczną. Wydaje się (mając na uwadze wyjątkowy charakter działalności komercyjnej gminy), iż nie można uznać za dopuszczalne podjęcia działalności gospodarczej o charakterze komercyjnym z wykorzystaniem mienia komunalnego tylko na tej podstawie, że ewentualne dochody gminy z tej działalności byłyby wyższe aniżeli dochody pochodzące ze zbycia lub korzyści związane z innym odpłatnym rozporządzeniem składnikiem mienia. Skoro rozporządzenie mieniem ma wiązać się z poważną stratą, dysproporcja pomiędzy tymi wartościami musi być znaczna.

Przepis art. 10 ust 3 u.g.k. stanowi samodzielną podstawę upoważniającą gminę do podjęcia działalności o charakterze komercyjnym. Właściwe organy gminy mogą podjąć uchwałę o nabyciu akcji lub przystąpieniu do spółki z o.o., której przedmiotem działalności jest: działalność bankowa, ubezpieczeniowa, doradcza, promocyjna, edukacyjna lub wydawnicza, jak również inna działalność ważna dla rozwoju gminy.

Wprowadzenie tego przepisu ocenić należy krytycznie. Art. 10 ust. 3 u.g.k. jest niespójny z pozostałymi regulacjami, ograniczającymi komercyjną działalność gminy. Ustanawia ponadto wyjątkowo nieostre kryterium działalności „ważnej dla rozwoju gminy”.

## 2. Formy organizacyjnoprawne działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego

Podjmując działalność gospodarczą, jednostki samorządu terytorialnego mogą sięgać zarówno do form organizacyjnych przewidzianych prawem publicznym, jak i form właściwych dla prawa prywatnego. Ustawa o gospodarce komunalnej nie zawiera bowiem dawnego wyliczenia wszelkich form gospodarki komunalnej, na co zresztą wskazuje redakcja w art. 2 u.g.k. stanowiącego, iż: „Gospodarka komunalna może być prowadzona w szczególności w formie zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego”. Przepis ten daje jednostkom samorządowym możliwość wyboru form organizacyjnoprawnych działalności gospodarczej spośród wszystkich, których tworzenie dopuszcza prawo. Niemniej jednak wybór ten nie jest całkowicie dowolny i nieograniczony.

Formy publicznoprawne działalności gospodarczej<sup>30</sup> obejmują przede wszystkim instytucje przewidziane w ustawie o finansach publicznych<sup>31</sup>, a mianowicie:

- zakład budżetowy,
- jednostka budżetowa,
- gospodarstwo pomocnicze,
- środek specjalny.

Formy prywatnoprawne działalności gospodarczej to przede wszystkim: spółki prawa handlowego, fundacje, spółdzielnie i stowarzyszenia.

Ustawa o gospodarce komunalnej wprowadza pewne ograniczenia w wyborze form prowadzenia działalności gospodarczej w stosunku do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego.

W zakresie użyteczności publicznej wszystkie j.s.t. mogą tworzyć jednostki przewidziane ustawą o finansach publicznych oraz spółki kapitałowe, tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne<sup>32</sup> (por. art. 9 u.g.k.). Natomiast w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej poza zakresem użyteczności publicznej sytuacja jest bardziej zróżnicowana. Organy jednostek samorządowych mogą w tej sferze wykorzystywać wyłącznie formy organizacyjnoprawne przewidziane prawem handlowym. Przesądza o tym art. 7 u.g.k., zgodnie z którym działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego, co oznacza także, że nie jest dopuszczalne prowadzenie takiej działalności przez jednostkę budżetową, gospodarstwo pomocnicze lub z wykorzystaniem środka specjalnego.

Analiza przepisów ustawy o gospodarce komunalnej oraz samorządowych ustaw kompetencyjnych prowadzi do następujących wniosków, gdy chodzi o możliwości wyboru form organizacyjnoprawnych działalności gospodarczej j.s.t. prowadzonej poza sferą użyteczności publicznej: 1) województwa samorządowe mogą tworzyć w tym celu wyłącznie spółki z o.o. oraz spółki akcyjne; 2) Powiaty w ogóle nie mogą prowadzić działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej; gminy mogą przystępować do prowadzących działalność gospodarczą o charakterze komercyjnym spółek kapitałowych, jak również do spółek osobowych, ale tylko jako

<sup>30</sup> Formalnie do 30 czerwca 1997 r. w sektorze gospodarki komunalnej wyróżniano tzw. przedsiębiorstwa komunalne, do których odpowiednio stosowano przepisy dotyczące przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.g.k., przedsiębiorstwa te uległy przekształceniu z mocy prawa w jednoosobowe spółki komunalne, przy czym zarządy gmin zostały zobowiązane do wyboru rodzaju spółki, ustalenia ich statutu i złożenia wniosku o wpis do rejestru handlowego przed 30 czerwca 1997 r. Powyższe rozwiązanie obarczone jest luką prawną, albowiem ustawodawca przyjął, z jednej strony, że przekształcenie przedsiębiorstw komunalnych nastąpić ma z mocy prawa, a z drugiej, nie określił skutków niedopełnienia przez zarząd gminy obowiązku wyboru rodzaju spółki i przeprowadzenia aktów założycielskich. Nie można więc wykluczyć, iż w aktualnym stanie prawnym — pomimo innych intencji ustawodawcy — mogą funkcjonować przedsiębiorstwa komunalne o statusie zbliżonym do przedsiębiorstw państwowych.

<sup>31</sup> Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU nr 155, poz. 1014, z późn. zm.), zwana dalej: „u.f.p.”.

<sup>32</sup> M. Ciepiela, *Status prawny gminy...*, op. cit., PPH 2001, nr 4, s 18.

komandytariusz w spółce komandytowej lub akcjonariusz w spółce komandytowo-akcyjnej.

Problem dopuszczalności uczestniczenia gminy w spółkach osobowych jest zagadnieniem kontrowersyjnym. Nie dotyczy on w ogóle powiatów i województw, albowiem ustawodawca wyraźnie wskazał, iż jednostki te mogą prowadzić działalność o charakterze komercyjnym wyłącznie w formie spółek kapitałowych. Gdy chodzi natomiast o gminy, art. 10 u.g.k. stanowi, iż gmina może „tworzyć i przystępować do spółek prawa handlowego”. Skoro ustawodawca nie ograniczył *expressis verbis* (jak w przypadku powiatów i województw) swobody wyboru form tylko do spółek kapitałowych, to należy przyjąć, iż konsekwencją tego zapisu jest dopuszczalność tworzenia lub przystępowania gminy do spółek osobowych prawa handlowego.

Bez wątpienia jednak wybór ten nie jest dowolny i nieograniczony. Art. 50 u.s.g. nakłada na osoby uczestniczące w zarządzaniu majątkiem komunalnym obowiązek szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu oraz jego ochrony. Podzielić więc należy pogląd, iż jednostka samorządu terytorialnego powinna uczestniczyć tylko w tego rodzaju przedsięwzięciach, w których jej odpowiedzialność jest ograniczona do określonej wysokości<sup>33</sup>. Akcjonariusze spółki akcyjnej oraz wspólnicy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania spółki (art. 151 § 3, art. 301 § 5 k.s.h.). Odpowiedzialności tej nie ponosi także akcjonariusz spółki komandytowo-akcyjnej (art. 135 k.s.h.). Z kolei komandytariusz w spółce komandytowej odpowiada za zobowiązania spółki do wysokości sumy komandytowej (art. 111 K.s.h.).

Ze względu na dyrektywę zachowania szczególnej staranności w zarządzaniu majątkiem gminy (art. 50 u.s.g.) — moim zdaniem — nie jest dopuszczalne tworzenie lub przystępowanie przez gminę do spółek osobowych jako współnika spółki jawnej oraz komplementariusza spółki komandytowej bądź komandytowo-akcyjnej. Podkreślenia wymaga jednak, iż w literaturze prezentowane są poglądy odmienne. Część autorów — w oparciu o literalną wykładnię art. 10 u.g.k. — opowiada się za dopuszczalnością przystępowania gminy do wszelkiego rodzajów spółek prawa handlowego<sup>34</sup>. Niektórzy jednak wykluczają możliwość tworzenia przez gminy innych spółek prawa handlowego aniżeli spółki z o.o. i akcyjne<sup>35</sup>.

Zaznaczyć należy, że j.s.t. mogą realizować zadania publiczne także przez powierzenie ich wykonywania osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w drodze umów na zasadach ogólnych, z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych<sup>36</sup> (art. 3 u.g.k.).

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Por.: C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafrański, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Warszawa 1997, s. 51–52.

<sup>35</sup> Por.: K. Byjoch, S. Redeł, *Prawo gospodarki komunalnej, op. cit.*, s. 121, podobnie: C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej*, Łódź–Zielona Góra 1997, s. 31–37, 53–60.

<sup>36</sup> Ustawa z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (DzU nr 119, poz. 773, z późn. zm.).

Obowiązek zachowania procedur dotyczących zamówień publicznych dotyczy także zlecenia wykonania zadań komunalnym osobom prawnym, w szczególności spółkom, w którym uczestniczy gmina (lub inna jednostka samorządu terytorialnego). Odstąpienie od procedur z zakresu zamówień publicznych byłoby nadmiernym uprzywilejowaniem podmiotów komunalnych i przejawem naruszenia zasady ich równego traktowania w obrocie gospodarczym<sup>37</sup>. Wymóg ten jednak nie ma zastosowania, jeśli idzie o udzielanie zamówień własnym zakładom budżetowym lub innym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, gdyż przywołany wyżej art. 3 ust. 1 u.g.k. dotyczy „zawierania umów” — zadania te mogą być powierzone, więc tylko takim podmiotom, z którymi j.s.t. może zawrzeć prawnie skuteczną umowę. Tymczasem jednostki, zakłady budżetowe czy gospodarstwa pomocnicze nie posiadają przymiotu zdolności prawnej ani zdolności do czynności prawnej i tym samym nie mogą zawierać z gminą (powiatem, województwem) umowy w rozumieniu prawa cywilnego.

## 2.1. Publicznoprawne formy prowadzenia działalności przez jednostki samorządu terytorialnego

Ustawa o finansach publicznych określa formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych. Są nimi — jak już wyżej wspomniano — jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze oraz środki specjalne. Szczególną formą gospodarowania środkami publicznymi są także fundusze celowe służące gromadzeniu przychodów z dochodów publicznych, których wydatki przeznaczane są na realizację ściśle określonych zadań. Jednostki samorządu terytorialnego w aktualnym stanie prawnym nie mogą jednak powoływać takich jednostek, gdyż zgodnie z art. 22 ust. u.f.p. fundusz celowy może być utworzony jedynie w drodze ustawy. Dopuszczalna jest jednak działalność funduszy celowych powołanych na podstawie ustawy przed dniem wejścia w życie ustawy o finansach publicznych.

J e d n o s t k a b u d ż e t o w a jest najmniej elastyczną formą prowadzenia działalności gospodarczej przez j.s.t. Wszystkie wydatki jednostki pokrywają bezpośrednio z dochodów budżetowych gminy, powiatu lub województwa samorządowego. Z kolei pobrane dochody odprowadzane są wprost na rachunek budżetu właściwej j.s.t.

Powiązanie finansowe jednostki z budżetem j.s.t. jest ściśle — wszelkie planowane dochody oraz wydatki w pełnych kwotach ujmowane są w budżecie danej j.s.t. (metoda budżetowania brutto).

Kierownik jednostki nie może samodzielnie dysponować uzyskanymi dochodami. Plan finansowy jednostki jest bowiem zawsze pewnym fragmentem budżetu jednostki samorządowej. Oznacza to, iż działalność finansowa jednostek budżetowych jest w pełni podporządkowana zasadzie zupełności budżetu.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 pkt. 2 ustawy o finansach publicznych, do kompetencji organów stanowiących gmin, powiatów i województw należy tworzenie, łączenie oraz

<sup>37</sup> M. C i e p i e l a, *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, PUG 2001, nr 6.

likwidacja jednostek budżetowych. Kierownika jednostki z reguły powołuje organ wykonawczy jednostki samorządowej.

Z a k ł a d b u d ż e t o w y jest formą organizacyjną działalności komunalnej polegającą na odpłatnym wykonywaniu wyodrębnionych zadań i pokrywaniu kosztów jej prowadzenia w całości lub w części z przychodów własnych (art. 19 ust. 1 u.f.p.).

Zakład nie posiada osobowości prawnej, korzysta z przymiotu osobowości prawnej j.s.t. Utrwalone jest także stanowisko, iż zakładom budżetowym nie przysługuje zdolność sądowa<sup>38</sup>. Komunalny zakład budżetowy jest jednostką podporządkowaną organizacyjnie właściwym gminom, powiatom lub województwom.

Podobnie jak w przypadku jednostek budżetowych — utworzenie, połączenie lub likwidacja zakładu wymaga podjęcia uchwały przez organ stanowiący j.s.t. (por. art. 19 ust. 2 pkt 2 u.f.p.). W uchwale o powołaniu zakładu budżetowego należy określić: nazwę, siedzibę zakładu, podstawę prawną jego działania, przedmiot działalności, dział klasyfikacji budżetowej, za pomocą którego zakład będzie się rozliczał z budżetem, źródła przychodów i przeznaczanie rozchodów, stan wyposażenia w środki obrotowe<sup>39</sup>.

W porównaniu z jednostką budżetową — zakład jest organizacyjnie i finansowo strukturą bardziej elastyczną. Jest tak przede wszystkim ze względu na powiązanie z budżetem wynikiem netto. Metoda ta oznacza, iż w przypadku osiągnięcia przez zakład w danym roku budżetowym nadwyżki, przekazywana jest ona do budżetu j.s.t., natomiast w przypadku niedoboru — pokrywany jest on dotacją budżetową. Zakład budżetowy samodzielnie więc gospodaruje przychodami, z tym tylko wyjątkiem, iż nadwyżki zobowiązany jest odprowadzać do budżetu (kwoty te stanowią pozycje po stronie przychodów budżetu j.s.t.).

Podstawą działania zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy, który określa: przychody własne, dotacje z budżetu j.s.t., wydatki na wynagrodzenia (w tym składniki naliczane od wynagrodzeń), wydatki inwestycyjne. W ciągu roku budżetowego mogą być dokonywane zmiany planu w wypadku realizacji wyższych od planowanych przychodów i wydatków, pod warunkiem że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu lub zwiększenia dotacji (art. 19 ust. 13 u.f.p.).

Prowadzenie działalności w tej formie organizacyjnoprawnej wymaga spełnienia jeszcze jednego warunku, a mianowicie: łączna suma dotacji otrzymywanych przez zakład budżetowy w danym roku nie może być wyższa niż 50% jego wydatków, przy czym do kwot dotacji wyznaczających to minimum nie są wliczane dotacje inwestycyjne (art. 19 ust. 10 u.f.p.). W wypadku niespełniania powyższych warunków organ, który powołał zakład, zobowiązany jest do końca roku budżetowego zdecydować o jego przekształceniu w jednostkę budżetową<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Por.: uchwała SN z 14 października 1995 r., OSP 1995, poz. 128.

<sup>39</sup> C. K o s i k o w s k i, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2000, s. 302.

<sup>40</sup> § 38 rozporządzenia ministra finansów z 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (DzU nr 122, poz. 1333).

G o s p o d a r s t w o p o m o c n i c z e jest wyodrębnioną finansowo i organizacyjnie częścią podstawowej lub ubocznej działalności jednostki budżetowej. Rozdział ten polega w szczególności na tym, że gospodarstwo posiada własny plan finansowy oraz rachunek bankowy. Koszty działalności gospodarstwo pokrywa z uzyskanych przychodów. Może jednak otrzymywać dotacje przedmiotowe. W wypadku wygospodarowania zysku, jego połowę (pomniejszoną o podatek dochodowy), gospodarstwo wpłaca do budżetu danej j.s.t.

Utworzenie lub likwidacja gospodarstwa pomocniczego należy do kompetencji kierownika właściwej jednostki budżetowej, który podejmuje decyzję po uprzednim uzyskaniu zgody zarządu danej jednostki samorządu terytorialnego.

Akt powołania gospodarstwa pomocniczego winien zawierać określenie: nazwy, siedziby, przedmiotu wyodrębnionej z jednostki budżetowej działalności oraz składniki majątkowe przydzielone gospodarstwu. W wypadku likwidacji gospodarstwa jego składniki majątkowe, należności i zobowiązania przejmują właściwa jednostka budżetowa.

Ś r o d k i s p e c j a l n e uznać należy za formę gromadzenia na rachunku bankowym przez daną jednostkę samorządową środków finansowych pochodzących z określonych tytułów. Źródłem przychodów środków specjalnych mogą być tytuły określone w ustawach lub też w uchwałach organów stanowiących j.s.t., a także zapisy, spadki, darowizny, wpłaty odszkodowań, wpłaty z tytułu sprzedaży zapasów środków przechowywanych w celach mobilizacyjnych.

Obecnie jednak ustawodawca wyłączył możliwość gromadzenia na środkach specjalnych dochodów z działalności produkcyjnej lub usługowej, co poważnie ograniczyło zastosowanie tej formy prawnoorganizacyjnej (wniosek wynikający z art. 21 ust. 1 u.f.p.).

Utworzenie i likwidacja środka specjalnego należą do kompetencji organów stanowiących j.s.t.

Środki specjalne są sposobem prowadzenia działalności przez daną jednostkę budżetową polegającym na wyłącznym finansowym wyodrębnieniu pewnej podstawowej lub ubocznej działalności tej jednostki. Odrębność finansowa wyraża się w posiadaniu własnego rachunku bankowego oraz planu finansowego, który określa przychody i wydatki środka, z wyszczególnieniem wynagrodzeń i pochodnych oraz wydatków inwestycyjnych.

Środki specjalne mogą być przeznaczane na cele określone w ustawach lub uchwałach, na podstawie których utworzono środki specjalne, na cele wskazane przez darczyńcę lub spadkodawcę, a także na remonty lub odtworzenie określonych składników mienia.



## 2.2. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne z udziałem jednostek samorządu terytorialnego

W pewnym uproszczeniu można przyjąć, iż spółki kapitałowe cechuje: zmienność składu osobowego, małe znaczenie cech osobistych wspólników, odrębność majątku spółki od majątku osobistego wspólników, stałość kapitału, posiadanie osobowości prawnej, odpowiedzialność spółki za własne zobowiązania<sup>41</sup>. Walory te przemawiają za powszechnością stosowania tych form organizacyjnoprawnych w sektorze komunalnym.

Spółki z o.o. i akcyjne wykazują wiele podobieństw<sup>42</sup>, z których wymienić należy:

- możliwość ich tworzenia zarówno w celu gospodarczym, jak i w każdym innym prawie dozwolonym,
- zbliżoną strukturę organów spółek,
- brak odpowiedzialności wspólników (akcjonariuszy) za zobowiązania spółki,
- obowiązek wniesienia kapitału.

Z kolei podstawowe różnice polegają na:

- większej wysokości kapitału akcyjnego wymaganego do założenia spółki akcyjnej
- braku osobistego nadzoru akcjonariusza nad działalnością zarządu spółki
- nieograniczonej możliwości zbywania akcji
- istnieniu obligatoryjnego organu nadzoru w przypadku spółki akcyjnej, przy czym obowiązek powołania rady nadzorczej powstaje w spółce z o.o., w której kapitał zakładowy przekracza 500 000 zł.

Zgodnie z art. 12 u.g.k., do wnoszenia oraz obejmowania udziałów i akcji, ich nabywania i zbywania stosuje się przepisy kodeksu spółek handlowych. Nie ulega wątpliwości, iż w zakresie nieunormowanym odmiennie, do spółek kapitałowych z udziałem j.s.t. należy stosować jego przepisy. Przybliżenia wymagają więc te regulacje prawne, które stanowią *lex specialis* w stosunków do zapisów tego kodeksu.

W świetle obowiązującego prawa wyróżnić można trzy sposoby powstania spółki z o.o. i spółki akcyjnej z udziałem j.s.t.:

- utworzenie spółki w trybie przepisów kodeksu spółek handlowych,
- przekształcanie przedsiębiorstwa komunalnego z mocy prawa w spółkę jednoosobową gminy na podstawie art. 14 ust. 1 u.g.k.,
- przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę jednoosobową (art. 22 i 23 u.g.k.).

Utworzenie spółki komunalnej wymaga podjęcia uprzednio uchwały przez organ stanowiący j.s.t.<sup>43</sup>, natomiast czynności założycielskie spółki (w szczególności:

<sup>41</sup> S. W ł o d y k a (praca zbiorowa), *Prawo spółek*, Kraków 1996, s. 51.

<sup>42</sup> K. B y j o c h, S. R e d e ł, *Prawo gospodarki komunalnej, op. cit.*, s. 122.

<sup>43</sup> Por.: art. 18 ust. 2 pkt 9. lit. f) u.s.g., art. 18 pkt 19 ppkt e) u.s.w.

zawarcie umowy i podpisanie statutu, jak również złożenie wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego) należą do kompetencji organu wykonawczego j.s.t. (wójta, zarządu powiatu lub zarządu województwa). Ugruntowany jest obecnie pogląd, iż uchwała organu stanowiącego wyraża tylko wolę j.s.t. jako osoby prawnej, która wymaga złożenia stosownego oświadczenia. Wydaje się zatem, iż do kompetencji organu stanowiącego j.s.t. winno należeć określenie nazwy firmy, siedziby przedsiębiorstwa, czasu trwania spółki i wysokości kapitału zakładowego, reszta natomiast należy do zakresu obowiązków organu wykonawczego j.s.t. realizowanych w ramach zasad ustanowionych przez organ stanowiący<sup>44</sup>.

Kodeks spółek handlowych rozszerzył możliwość tworzenia jednoosobowych spółek, pozostawiając tylko ograniczenie niedopuszczające utworzenia jednoosobowej spółki z o.o. przez inną jednoosobową spółkę z o.o. (por. art. 151 § 2 k.s.h.). Jednoosobowa spółka z o.o. nie może także samodzielnie zawiązać spółki akcyjnej (art. 301 § 1 k.s.h.). Ograniczenia te mają także zastosowanie do spółek z udziałem j.s.t., przy czym dotyczą tylko etapu zawiązania spółek jednoosobowych, co oznacza, iż nie jest sprzeczne z prawem powstanie kapitałowej spółki jednoosobowej w następstwie skupienia w jednym ręku wszystkich udziałów lub akcji innej spółki.

Należy zaznaczyć, iż dla ochrony bezpieczeństwa obrotu gospodarczego kodeks spółek handlowych wprowadził wymóg zachowania formy pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi w przypadku wszystkich oświadczeń woli składanych spółce przez jedynego wspólnika lub akcjonariusza (art. 173 § 1, 303 § 2 k.s.h.).

Powstanie jednoosobowej spółki prawa handlowego może nastąpić także z mocy prawa w szczególnym trybie przewidzianym w art. 14 u.g.k., to jest w następstwie przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego, co do którego do 30 czerwca 1997 roku rada gminy nie postanowiła o wyborze formy organizacyjnoprawnej lub o jego prywatyzacji. Powstałe w ten sposób spółki są sukcesorami generalnymi przedsiębiorstw komunalnych, co oznacza, iż wstąpiły one we wszystkie stosunki prawne przedsiębiorstwa. Obowiązkiem zarządu gminy było zadecydowanie przed 30 czerwca 1997 roku o wyborze formy spółki, ustalenie jej statutu (aktu założycielskiego) oraz złożenie wniosku o wpis w rejestrze handlowym. Wykreślenie przedsiębiorstwa z właściwego rejestru następowało w chwili wpisu spółki do rejestru handlowego, ale z mocą wsteczną od 1 lipca 1997 roku (por. art. 15 u.g.k.).

Szczególnym trybem powstania spółki z udziałem j.s.t. jest przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę jednoosobową. Tryb zawiązania polega tu na podjęciu przez organ stanowiący j.s.t. uchwały o likwidacji zakładu w celu zawiązania spółki kapitałowej oraz wniesieniu na pokrycie kapitału spółki wkładu w postaci mienia zlikwidowanego zakładu (art. 23 u.g.k.).

Składniki mienia zakładu stają się majątkiem spółki, która wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością zlikwidowanego zakładu. Zgodzić się

<sup>44</sup> Z. Gilowska, A. Agopszowicz, *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1997, s. 147.

należy ze stanowiskiem, że zasada ta nie oznacza, iż spółka powstała w wyniku przekształcenia przejmuje prawa zakładu do pokrywania strat z dochodu uzyskanego w najbliższych, kolejno po sobie następujących latach, jak również prawa do otrzymania dotacji od j.s.t.<sup>45</sup>

Tzw. substrat rzeczowy, czyli kapitał, jest jedną z podstawowych cech spółek kapitałowych, który odróżnia je od spółek osobowych. Kapitał zakładowy (akcyjny) stanowi źródło zasilania finansowego działalności spółki, ale także różnicuje zakres uprawnień majątkowych i osobistych poszczególnych wspólników i akcjonariuszy w zależności od ilości posiadanych udziałów lub akcji.

Nie ma wątpliwości, iż obowiązujące prawo nie zabrania jednostkom samorządowym udziału w spółkach kapitałowych, w których uczestniczą także inne podmioty. Możliwość ta aktualizuje jednak kwestię kwalifikowania takich spółek jako przedsiębiorstw komunalnych. Ma to znaczenie zasadnicze. Przedsiębiorstwa komunalne poddane są pewnemu szczególnemu reżimowi prawnemu polegającemu przede wszystkim na obowiązku realizacji zadań publicznych i ograniczeniu działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej. Istota problemu sprowadza się do określenia procentowego udziału j.s.t. w kapitale spółki. W doktrynie i orzecznictwie nie zostało dotąd wypracowane jednolite stanowisko. Zdaniem A. Agopszowicza<sup>46</sup>, status przedsiębiorstwa lokalnego dotyczy tylko takich spółek, w których j.s.t. posiada powyżej 50% udział w kapitale. Z kolei Sąd Najwyższy w uchwale z 14 marca 1995 roku<sup>47</sup> wyraził pogląd, iż komunalną osobą prawną jest spółka, w której całość kapitału została objęta przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Posługiwanie się wyłącznie kryterium procentowego udziału gminy (powiatu, województwa) w kapitale spółki nie wydaje się uzasadnione. Nawet bowiem w sytuacji posiadania mniejszościowego pakietu udziałów (akcji) jednostka samorządowa może mieć decydujący wpływ na działalność spółki (np. poprzez prawo obsady organów spółki w zakresie szerszym niż wynikałoby to z samej proporcji udziałów w kapitale). Zdarzyć się może także sytuacja odwrotna, w której jednostka samorządowa — pomimo posiadania pakietu większościowego — ma ograniczony wpływ na działalność organów spółki. Dlatego zgodzić należy się z tezą, iż status przedsiębiorstwa lokalnego wiąże się z istnieniem pomiędzy jednostką samorządu a spółką powiązań o charakterze majątkowym, organizacyjnym i funkcjonalnym<sup>48</sup>.

Pokrycie kapitału założycielskiego odbywać się może w formie gotówki lub aportu. Spółki nie mogą otrzymywać na pokrycie kosztów swej działalności dotacji. Jest ona bowiem instytucją prawa budżetowego i może być udzielana tylko w trybie przewidzianym w ustawie o finansach publicznych. Przywołana ustawa nie przewiduje

<sup>45</sup> Z. K u b o t, *Ustanie bytu prawnego komunalnego zakładu budżetowego następstwie przekształcenia w spółkę gminy*, „Rejent” 1998, nr 5.

<sup>46</sup> A. A g o p s z o w i c z, *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 5.

<sup>47</sup> Publikowany w OSN z 1995, nr 5, poz. 72.

<sup>48</sup> S. D u d z i k, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, s. 124; podobnie: K. B y j o c h, S. R e d e ł, *Prawo gospodarki komunalnej...*, *op. cit.*, Warszawa 2000, s. 59

(a tym samym nie dopuszcza) udzielania dotacji spółkom z udziałem j.s.t. Sposobem wsparcia działalności spółek komunalnych może być natomiast podwyższenie kapitału założycielskiego i jego objęcie przez j.s.t.

Struktura organów spółek kapitałowych z udziałem j.s.t. oparta jest na zasadach wynikających przede wszystkim z kodeksu spółek handlowych.

Zgodnie jednak z art. 12 ust. 2 u.g.k., funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) w jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego pełnią zarządy tych jednostek. Ponadto w wypadku spółek powstałych w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego obligatoryjnie należy powołać radę nadzorczą, w skład której wchodzi także przedstawiciele pracowników. W zależności od liczby członków rady przysługuje im prawo wyboru od dwóch do czterech członków tego organu.

Uczestniczenie w organach spółek prawa handlowego osób pełniących funkcje publiczne poddane jest ograniczeniom wynikającym z ustawy z 21 sierpnia 1997 roku. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>49</sup>. Stosownie do art. 4 ww. ustawy członek zarządu j.s.t., sekretarz, skarbnik, i osoba, która z upoważnienia wójta (starosty, marszałka) wydaje decyzje administracyjne nie może być zasiadać w zarządzie lub radzie nadzorczej spółek prawa handlowego, przy czym zakaz ten nie dotyczy działaczy samorządowych i pracowników, którzy zostali wyznaczeni przez organ stanowiący j.s.t. do organów spółek z udziałem j.s.t. jako reprezentanci jednostek samorządowych.

Gdy chodzi natomiast o radnych rad gmin — zgodnie z art. 24f ust. 2 u.s.g. — nie mogą oni być członkami władz zarządzających, kontrolnych lub rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby. Wybór (lub powołanie) radnego do tych władz jest nieważne z mocy prawa. Zasada ta dotyczy także radnych powiatowych (art. 21 ust. 6 u.s.p.).

Spółki kapitałowe są formami organizacyjno-prawnymi, które znajdują szerokie zastosowanie w działalności gospodarczej j.s.t. prowadzonej zarówno w sferze użyteczności publicznej, jak i poza nią. Dzięki przymiotowi osobowości prawnej spółki są jednostkami autonomicznymi, prowadzącymi działalność na własny rachunek, której koszty bezpośrednio nie obciążają budżetu samorządu. Poprzez organy spółki władze samorządowe mogą na bieżąco sprawować kontrolę i nadzór nad działalnością gospodarczą spółek komunalnych.

Mając jednak na uwadze, iż z założenia koszty swej działalności spółki winny pokrywać z własnych przychodów, nie będzie celowe świadczenie w tej formie na rzecz wspólnoty usług nierentownych, wymagających stałego zasilania finansowego z budżetu j.s.t. Ujemną stroną działalności spółek komunalnych może być to, iż ich organy dążyć mogą do stałego podnoszenia cen świadczonych usług w celu poprawy

<sup>49</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (DzU nr 106, poz. 679).

wyników ekonomicznych. Regulacja art. 4 u.g.k., na mocy którego ustalanie cen i opłat za usługi użyteczności publicznej należy do kompetencji rad j.s.t., zapobiega tym tendencjom. Może spowodować jednak zagrożenie odwrotne — polegające na tym, iż ceny usług użyteczności publicznej ukształtowane zostaną znacznie poniżej kosztów ich wytworzenia, co w dłuższym okresie może negatywnie zaważyć na kondycji ekonomicznej spółek danej jednostki samorządowej.

### 3. Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego, będąc podmiotami władzy publicznej, nie powinny w nadmiernym zakresie rozwijać działalności gospodarczej, która w systemie gospodarki rynkowej pozostawać winna domeną podmiotów prawa prywatnego. O ile działalność gospodarcza w sferze użyteczności publicznej służy bezpośrednio zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, a więc wykonywaniu zadań jednostki samorządu, o tyle działalność o charakterze komercyjnym prowadzona przez samorząd powinna doznawać ograniczeń. Przyjęta przez ustawodawcę zasada względnego zakazu prowadzenia przez jednostki samorządu działalności gospodarczej o charakterze zarobkowym wydaje się rozwiązaniem słusznym. Pewne wątpliwości budzi jednakże rozwiązanie określone w art. 10 ust. 3 u.g.k., który upoważnia gminy do tworzenia spółek ważnych dla ich rozwoju i przystępowania do nich. Konieczne wydaje się sformułowanie bardziej precyzyjnych kryteriów określających zakres działalności komercyjnej gminy.

Do kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego należy wybór form organizacyjnoprawnych działalności gospodarczej. Zakres tej swobody jest stosunkowo szeroki, choć doznaje on pewnych ograniczeń — w szczególności: j.s.t. mogą prowadzić działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej wyłącznie w formie spółek prawa handlowego.

Praktyczne znaczenie dla organów samorządów ma kwestia wyboru optymalnych form organizacyjnoprawnych prowadzonej działalności gospodarczej.

W przypadku przedsięwzięć gospodarczych z zakresu użyteczności publicznej — wymagających stałego zasilania z budżetu komunalnego, prowadzenia kapitałochłonnych inwestycji — zwykle najbardziej właściwą formą organizacyjną będzie zakład budżetowy lub gospodarstwo pomocnicze jednostki budżetowej. Rozwiązania prawne przewidziane w ustawie o finansach publicznych zakładają bowiem pewną samodzielność organizacyjną i finansową tych jednostek, pozostawiając możliwość ich dotowania z budżetu komunalnego.

Regulacje prawne dotyczące spółek prawa handlowego sprzyjają w znacznym stopniu działalności gospodarczej, której celem jest osiąganie zysku. Spółki prawa handlowego wykazują znaczną autonomię w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego, które mogą ingerować w działalność spółki, wykorzystując środki przewidziane prawem i statutem. Działalność gospodarcza spółek prawa handlowego

opiera się na pełnym rachunku ekonomicznym, co oznacza, iż jednostki te nie mogą otrzymywać dotacji od jednostek samorządowych, a koszty działalności finansują z własnych przychodów.

Bez wątpienia wszędzie tam gdzie działalność gospodarcza będzie oparta na zasadzie pełnej odpłatności za świadczone usługi, najbardziej właściwą formą organizacyjną jej prowadzenia będą spółki prawa handlowego.

Podjmując decyzję o podjęciu działalności gospodarczej przez j.s.t., należy mieć także na względzie, iż skuteczne wykonywane zadań publicznych nie musi wiązać się z tworzeniem własnych jednostek organizacyjnych. Niejednokrotnie, znacznie bardziej korzystnym wyborem będzie powierzenie ich realizacji podmiotom prywatnym na podstawie umowy cywilnoprawnej. Walorem tego sposobu wykonywania zadań publicznych jest możliwość wyboru ofert najkorzystniejszych ekonomicznie oraz brak konieczności tworzenia własnych jednostek organizacyjnych, co z reguły (przynajmniej początkowo) wiąże się ze znacznymi wydatkami.

## Bibliografia:

- Agopszowicz A., *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1997.
- Banasinski C., Kulesza M., Szafrański D., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Warszawa 1997.
- Biernat S., *Podjmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej — wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda*, PPH 1994, nr 9.
- Brzeziński B., Matuszewski W., Morawski W., Olesińska A., *Prawo finansów publicznych*, Toruń 1999.
- Byjoch K., Redel S., *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000.
- Ciepiela M., *Status prawny gminy jako komandytariusza*, PPH 2001, nr 4.
- Dziembowski Z., *Dopuszczalność działalności gospodarczej gmin w sferze użyteczności publicznej*, „Wspólnota” 1992, nr 1.
- Kosikowski C., *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok 1992.
- Kosikowski C., *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej*, Łódź–Zielona Góra 1997.
- Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2000.
- Kubot Z., *Ustanie bytu prawnego komunalnego zakładu budżetowego w następstwie przekształcenia w spółkę gminy*, „Rejent” 1998, nr 5.
- Piątek S., *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej*, PiP 1981, nr 8.
- Skoczny T., *Dopuszczalność działalności gospodarczej gmin*, ST 1991, nr 3.
- Wasilewski A., *Działalność gospodarcza a funkcje i zadania gminy*, ST 1991, nr 11–12.
- Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej*, „Studium Prawne”, Kraków 1994.
- Włodyska S., (pr. zb.): *Prawo spółek*, Kraków 1996.
- Zdyb M., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 2000.