

**SPÓŁKI GMINNE POZA SFERĄ UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ.
O KONIECZNOŚCI DOSTOSOWANIA TEJ KONSTRUKCJI PRAWNEJ
DO KTUALNEJ RZECZYWISTOŚCI PRAWNEJ I SPOŁECZNEJ**

dr hab. Dominik Tyrawa

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Wstęp

Pojęcie użyteczności publicznej jest jednym z pojęć prawa administracyjnego, które w swej istocie odnosi się do zaspokajania codziennych potrzeb ludności. Potrzeby te zaspokajane są przez specjalnie do tego powołane, wyspecjalizowane podmioty. Problematyka użyteczności publicznej wpisuje się w istotę działania i podział administracji publicznej, według którego wyróżnia się główne sfery i funkcje działania¹. Z tej perspektywy dzieli się administrację na: administrację świadczącą (określaną także jako administracja świadcząco-opiekuńcza), administrację porządkowo-reglamentacyjną (której zadaniem jest ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego), administrację zarządzającą majątkiem publicznym (w zakresie wykonywania uprawnień właścicielskich) oraz administrację zarządzającą rozwojem, a także administrację zarządzania ryzykiem².

Fakt funkcjonowania człowieka w społeczeństwie powoduje konieczność działania wyspecjalizowanych podmiotów powołanych do realizacji zadań publicznych, tj. usług publicznych adresowanych do jednostek. Działanie to dotyczy co do zasady sfery ekonomicznej, gospodarczej, kulturalnej i socjalnej, ale także sfery szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Wskazane funkcje administracji publicznej wzajemnie się uzupełniają, a co za tym idzie – gwarantują wykonywanie wskazanych usług. Funkcje te należy powiązać z zasadami konstytucyjnymi, to jest z wyrażoną w preambule Konstytucji RP³ zasadą pomocniczości oraz wyrażoną w art. 15 ust. 1 zasadą decentralizacji władzy publicznej. Mamy w tym przypadku do czynienia z zasadami ustrojowymi, które w największym stopniu determinują charakter i kształt administracji publicznej. To zaś powoduje, że koniecznością są stosowne rozwiązania organizacyjne i prawne, regulujące wykonywanie zadań publicznych przez administrację państwa, a zwłaszcza jej podstawową formą – samorząd terytorialny⁴.

Funkcjonowanie podmiotów użyteczności publicznej ma swe źródła w ustawie z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁵, w której w art. 6⁶ wskazano, że: „Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej mają przede wszystkim na celu bieżące i

¹ Na temat funkcji administracji publicznej zob. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 114–115.

² E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawa administracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 52 oraz s. 205–208.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 104.

⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 437.

⁶ Dawny art. 8.

nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności”. Zdecydowana większość takich podmiotów podlegała komunalizacji na początku lat 90. ubiegłego wieku, stając się własnością gmin⁷. Do tak powstałych przedsiębiorstw stosowano ustawę o przedsiębiorstwach państwowych. Istotną zmianą w tym zakresie było wejście w życie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁸. Zgodnie z tym aktem przedsiębiorstwa komunalne, w stosunku do których rada gminy do dnia 30 czerwca 1997 r. nie postanowiła o wyborze organizacyjno-prawnej formy lub o ich prywatyzacji, uległy z dniem 1 lipca 1997 r. przekształceniu w jednoosobową spółkę gminy, z mocy prawa⁹. Inne przedsiębiorstwa państwowe wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej zaczęły wówczas działać na mocy odrębnych przepisów i nie miały do nich zastosowania przepisy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

Zgodnie z art. 1 u.g.k. zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego odnosić się będą do wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Obejmują one w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Przepis ten współgra z cytowaną już regulacją z art. 6 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, w której – w aktualnie obowiązującym brzmieniu – wskazano, że w szczególności przedsiębiorstwa te mają na celu produkcję lub świadczenie usług w zakresie: inżynierii sanitarnej, komunikacji miejskiej, zaopatrzenia ludności w energię elektryczną, gazową i ciepłą, zarządu państwowymi zasobami lokalowymi, zarządu państwowymi terenami zielonymi, usług pogrzebowych i utrzymania urządzeń cmentarnych oraz usług kulturalnych.

Opracowanie to ma za zadanie poddać pod dyskusję na przykładzie gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, najbliższej obywatelowi, czy działalność poza sferą użyteczności publicznej jest jeszcze konieczna, a jeśli tak, to czy w obowiązującym kształcie. Jest to o tyle istotne, że aktualne rozwiązania prawne w tym zakresie są odbiciem rzeczywistości społecznej i organizacyjno-prawnej połowy lat 90. XX w., czyli okresu, w którym finalizowano prace na u.g.k. Przyjęto wówczas model, na który to w największym stopniu wpływały specyfika działania gmin (wszakże samorządności w postaci powiatu i województw jeszcze nie było, dopiero ten model projektowano) i jej otoczenie, diametralnie inne, niż jest to obecnie. Zwiększone bezrobocie¹⁰, marazm społeczny, pytania o przyszłość, obniżone poczucie bezpieczeństwa (zarówno w zakresie bezpieczeństwa publicznego, jak i bezpieczeństwa ekonomicznego czy socjalnego) to obraz tamtego okresu. Powstające wówczas rozwiązania systemowe kształtowały się w trudnej rzeczywistości społecznej, a co za tym idzie – ich adekwatność w dzisiejszych czasach – co zrozumiałe – może być wątpliwa.

Dlatego też ustawodawca zdecydował się w sposób szeroki unormować sferę działania samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej. Można nawet przyjąć, że rozwiązania o charakterze wyjątku były wręcz odzwierciedleniem wskazanej rzeczywistości społecznej. W tym miejscu należy postawić pytanie o to, czy rozwiązania przyjęte w tym zakresie są odpowiednie do aktualnej rzeczywistości społecznej, czy nie potrzebna jest zmiana. Wydaje się, że na pewno konieczna jest dyskusja (pożądana

⁷ Jako podstawę prawną należy wskazać art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 1990 r., Nr 32, poz. 191 ze zm.

⁸ Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43, obecnie t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679, dalej – u.g.k.

⁹ Art. 14 u.g.k.

¹⁰ Stopa bezrobocia rejestrowanego w grudniu 1996 r. wynosiła 13,2%, a w sierpniu 2025 r. – 5,5%. Dane na podstawie zestawienia: *Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990–2025*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2025,4,1.html> [data dostępu: 1.10.2025].

zawsze, pod warunkiem że nie stanowi sztukę dla samej siebie), czy faktycznie obowiązujący model dalej się sprawdza, czy jest adekwatny do zmieniającej się, a przede wszystkim innej niż 30 lat temu, rzeczywistości społecznej. Gminy, gdyż to zwłaszcza przez pryzmat ich działalności oceniamy ten model, wykorzystują obowiązujące rozwiązania prawne nie zawsze zgodnie z ich duchem i ideą. Potwierdzeniem tego są choćby raporty NIK, formułujące krytyczne wnioski, w szczególności w kontekście tworzenia przez gminy spółek działających poza sferą użyteczności publicznej i przystępowania do nich – kluczem jest tu sformułowanie spółka „ważna dla rozwoju gminy”. W raportach tych NIK wnosił o podjęcie działań mających na celu dookreślenie zakresu stosowania ograniczeń do tworzenia przez gminy tychże form organizacyjnych i przystępowania do nich¹¹. Przepisy te bowiem nie spełniają swojej funkcji, gdyż w praktyce nie stanowią ograniczenia dla zakresu prowadzenia działalności gospodarczej spółek poza sferą użyteczności publicznej, ponieważ pojęcie „spółki ważnej dla rozwoju gminy” ma charakter niedookreślony i powoduje, że organy jednostek samorządu terytorialnego i organy spółek interpretują je w sposób dowolny¹².

Także inne sfery działania w zakresie użyteczności publicznej (działalności spółek w tym celu utworzonych, jak również tej sfery działalności) budziły¹³ i nadal budzą¹⁴ dyskusje. Aby we właściwy sposób przedstawić tytułową problematykę, konieczne jest wskazanie najpierw, czym jest użyteczność publiczna (w celu dookreślenia sfery działalności poza nią), jak wygląda sfera działalności w odniesieniu do użyteczności publicznej w zakresie funkcjonowania gmin, aby następnie przejść do szczegółowej analizy działalności poza sferą publiczną i sformułowania wniosków w zakresie problemu podjętego w opracowaniu.

Pojęcie użyteczności publicznej

Zadania, które ustawodawca powierzył jednostkom samorządu terytorialnego, są różnorodne, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że oparcie funkcjonowania samorządu terytorialnego na zasadzie decentralizacji uniemożliwia tym jednostkom kreowanie samodzielnych (bez podstawy prawnej) zadań publicznych¹⁵. Zasadą jest, aby zadania te były realizowane w ramach użyteczności publicznej. Zadania te stanowią pewien element (o znaczeniu kwalifikowanym), swoisty wycinek zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, które mieszczą się w swej istocie w pojęciu „gospodarka komunalna”¹⁶.

Dopuszczalne będzie pewnego rodzaju różnicowanie zadań użyteczności publicznej przez pryzmat tego, czy dane działania, w kontekście sytuacji społecznej, winny być podejmowane. Wedle tego kryterium zadania te będziemy mogli podzielić na zadania konieczne, a co za tym idzie – działania niezbędne, jak również zadania pożądane, a zatem działania możliwe w tym zakresie¹⁷.

¹¹ 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.

¹² NIK, *Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie pomorskim i zachodniopomorskim*, LSZ.430.003.2021, Szczecin 2021, s. 13.

¹³ Z. Dziembowski, M. Sadowy, *Przedsiębiorstwo komunalne w warunkach samorządności terytorialnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1992; Z. Rudzka-Lorentz, *Majątkowe i finansowe podstawy działania samorządu*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1993.

¹⁴ Z. Dolewka, *Spółki spółek komunalnych. Nowe zagrożenia dla samorządów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Opinia nr 22/2023; Ł. Jaroszewski, *Spółka komunalna jako podmiot ochrony ludności i obrony cywilnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Opinia nr 10/2025.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2018 r., II OSK 2685/18, LEX nr 2628652.

¹⁶ M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 147.

¹⁷ A. Wasilewski, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1982, nr 1–2, s. 12.

Użyteczność publiczna będzie dotyczyć zadań o bardzo ważnym znaczeniu, które należą do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego. Te zadania własne (w zakresie działania wszystkich jednostek samorządu terytorialnego) dotyczą szerokiego i zróżnicowanego katalogu zadań, w którym przykładowo można wskazać gospodarkę mieszkaniową czy kwestie funkcjonowania wodociągów i zaopatrzenia w wodę¹⁸.

Ogólnie można sformułować tezę, że zadaniami użyteczności publicznej będą świadczenia odnoszące się do spraw codziennych ludności, pozwalające zaspokoić fundamentalne potrzeby społeczeństwa, bez których codzienne funkcjonowanie nie byłoby możliwe. Cechą tych usług jest powszechna dostępność z uwagi na ich publiczny charakter lub prawne zagwarantowanie dostępu do nich wszystkim zainteresowanym podmiotom¹⁹. Wedle innego rozumienia zadania z zakresu użyteczności publicznej charakteryzują się równocześnie produkcją, dostawą i konsumpcją świadczonych usług, a także niepodzielnością techniczną oraz koniecznością ciągłego ich dostarczania²⁰.

Usługi te dotyczą potrzeb elementarnych, absolutnych, podstawowych i występujących powszechnie²¹, czyli zasadniczym ich elementem jest szczególność, w stosunku do ogólnie sformułowanych zadań jednostek samorządu terytorialnego. Ich istotą jest także zmienność w czasie, gdyż definiowane są przez pryzmat sytuacji gospodarczej państwa, co determinuje dostosowywanie ich realizacji do potrzeb odbiorców.

Zadania użyteczności publicznej stanowią tylko wycinek gospodarki komunalnej, a więc jedynie część zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego²². Wart przywołania będzie pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „działalnością komunalną jest wszelka działalność gmin”, a „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności”²³.

Szczególną rolę w zakresie działania w sferze użyteczności publicznej odgrywać będą podmioty, które można określić jako monopolistów²⁴. Podmioty te działają w sferze, w której brakuje alternatywnych (technicznych) możliwości zaspokajania tych potrzeb – jako przykłady szczególne można wskazać działania w zakresie dostaw wody czy odprowadzania ścieków. Możliwe jest także określenie granic użyteczności publicznej, tj. granic społeczno-ekonomicznych oraz technicznych²⁵.

Oprócz prawnego ujęcia pojęcia „użyteczność publiczna” ważne z punktu widzenia działalności w tej sferze jest ujęcie ekonomiczne²⁶, a także ujęcie poprzez proces organizacji i zarządzania²⁷. Działalność każdego podmiotu prowadzona jest pod kątem różnego rodzaju czynników, takich jak: jest opłacalność ekonomiczna, efektywność, ocena poprzez poniesione nakłady, konieczne koszty i ewentualny zysk. Wskazany termin będzie w naukach ekonomicznych wyraźnie powiązany z działalnością gospodarczą, w której wyróżniamy zadania o charakterze użyteczności publicznej lub

¹⁸ Szczegółowo na ten temat zob. art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm., w związku z art. 2 u.g.k.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 3 marca 2020 r., II OSK 612/18, LEX nr 3111220.

²⁰ C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 14–15.

²¹ M. Szydło, *Ustawa o gospodarce...*, s. 148.

²² Por. art. 1 ust. 2 u.g.k. w związku z art. 7 i 10 u.g.k.

²³ Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/9, LEX nr 25553.

²⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 września 2023 r., III SA/Po 279/23, LEX nr 3612973.

²⁵ 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.

²⁶ E. Wojciechowski, *Przedsiębiorstwo komunalne w teorii i praktyce. Efektywność a cele społeczne*, Warszawa 2023, s. 79–84.

²⁷ E. Wojciechowski, *Uwagi na temat pojęcia „użyteczność publiczna”*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2005, nr 1071, t. 2, s. 276.

sektor usług użyteczności publicznej. Ponadto nauki ekonomiczne, analizując to pojęcie, przeciwstawiają temu typowi działania tzw. działalność komercyjną, która wyraźnie nastawiona jest na zysk. Charakteryzowanie tego pojęcia może odbywać się także przez pryzmat korzyści ekonomicznej, inaczej kształtującej się w przypadku sektora publicznego, w którym np. dotacje z tytułu świadczenia usługi użyteczności publicznej nie będą stanowiły korzyści ekonomicznej²⁸, a inaczej w przypadku sektora prywatnego. Użyteczność publiczna będzie stanowiła kategorię ekonomiczną, która ma określoną treść i znaczenie, co jest ważne i przydatne w analizie ekonomicznej. W ujęciu ekonomicznym użyteczność publiczna może być oceniana przez specyfikę popytu i podaży, poprzez system ekonomiczny przedsiębiorstwa i organizację świadczenia usług²⁹. Także w tym przypadku mamy potwierdzenie, że pojęcie „użyteczności publicznej” ma charakter wielowymiarowy³⁰.

Już sama analiza powyższych twierdzeń pozwala sformułować tezę, że zasadniczo wyznaczenie niebudzących wątpliwości relacji pomiędzy sferą użyteczności publicznej a zadaniami jednostek samorządu terytorialnego nastrocza trudności interpretacyjnych. Jednoznaczne wskazanie, czy mamy do czynienia z użytecznością publiczną czy też nie, jest niemożliwe, gdyż przyjmując racjonalność prawodawcy i analizując rozwiązania szczególne w tym zakresie, dotykamy sfery niemalże absurda. Potwierdzeniem tego niech będą zadania w zakresie „utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania”³¹, które mogą być świadczone w formie samorządowych zakładów budżetowych, będących zgodnie z art. 2 u.g.k. jedną z form organizacyjno-prawnych gospodarki komunalnej³². Trudno jednak uznać prowadzenie ogrodów zoologicznych za coś, co wpisuje się w świadczenia pozwalające na zaspokojenie fundamentalnych potrzeb społeczeństwa, bez których jego codzienne funkcjonowanie nie byłoby możliwe.

Jednoznaczne dookreślenie, czym jest sfera użyteczności publicznej, jest znacznie utrudnione. Już samo to, że kłopotliwe jest określenie sfery użyteczności publicznej, wskazuje, że wyznaczanie działania poza sferą użyteczności publicznej także będzie nastroczać daleko idących trudności.

Użyteczność publiczna jako sfera działania jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy

Powyżej wskazano ogólnie, czym jest sfera użyteczności publicznej. Wydaje się, że z uwagi na przedmiot prowadzonych rozważań konieczne w tym miejscu jest powiązanie wskazanego pojęcia z zadaniami gminy.

W art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³³ wskazano, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Jako przykładowe zadania można wskazać działalność w zakresie telekomunikacji, ochronę zdrowia czy prowadzenie polityki senioralnej. Wyliczenie tychże zadań ma charakter przykładowy, na co wskazuje użycie zwrotu „w szczególności”. Dodatkowo zadania gmin dzielą się na zadania własne i zadania zlecone, a zadania własne – na zadania

²⁸ M. Cichowicz, W. Dzierżanowski, M. Stachowiak, M. Zasłona, *Usługi użyteczności publicznej a pomoc publiczna. Raport*, Warszawa 2010, s. 8, strona internetowa UOKiK.

²⁹ E. Wojciechowski, *Przedsiębiorstwo komunalne w teorii i praktyce. Efektywność a cele społeczne*, Warszawa 2023, s. 87–131.

³⁰ Por. P. Derlecki, *Wielowymiarowość pojęcia użyteczność publiczna*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 4, s. 61.

³¹ Art. 14 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

³² K. Horubski, *Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej – granice znaczeniowe*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 98 (Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 3555), s. 41–43.

³³ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1153, dalej – u.s.g.

obligatoryjne i fakultatywne. Z podziału tego wynika konkluzja, że zadaniami z zakresu użyteczności publicznej będą zadania własne i jednocześnie obligatoryjne. Aby określić, które z zadań są zadaniami użyteczności publicznej, należy odwołać się do poglądów doktryny i częściowo orzecznictwa, które dokonywało swoistej wiwisekcji tychże. Można zatem wyprowadzić tezę, że zadaniami użyteczności publicznej będą działania w zakresie świadczeń, dzięki którym możliwe jest zaspokojenie fundamentalnych potrzeb społeczeństwa (czyli nie wszystkich, które są wskazane jako zadania gminy), a kluczem w zakresie ich określenia jest ich znaczenie dla życia codziennego ludności, gdyż wydaje się że bez nich codzienne i normalne funkcjonowanie byłoby niemożliwe. Zazwyczaj³⁴ jako przykłady takiej działalności wskazuje się: sferę wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizację (zbiorowe odprowadzanie ścieków)³⁵, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą (obróć energią elektryczną, paliwami gazowymi oraz ciepłem)³⁶, transport zbiorowy różnego rodzaju³⁷, czystość i porządek na terenie gminy³⁸ czy utrzymanie obiektów cmentarnych³⁹. Także świadczenie odpłatnych usług edukacyjnych można uznać za usługi o charakterze użyteczności publicznej⁴⁰, choć ten typ działalności trudno powiązać z funkcjonowaniem gminy.

Dodatkowo należy zauważyć, że świadczenie powyższych usług odnosić się będzie nie tylko do jednostek, lecz także do przedsiębiorców, gdyż bez tych usług normalne funkcjonowanie tychże podmiotów byłoby niemożliwe. Najważniejszy w tym zakresie jest sposób świadczenia tych usług – powinno ono odbywać się w sposób bieżący, ciągły i nieprzerwany, a usługi te powinny być dostępne dla każdego, kto chce z nich skorzystać.

To właśnie przez pryzmat gmin, ich zadań i funkcjonowania najczęściej analizuje się pojęcie użyteczności publicznej. Pojęcie to w ograniczonym zakresie będzie odnosić się do działania powiatów i województw samorządowych, a także w odniesieniu do administracji rządowej i innych podmiotów wykonujących zadania z tego zakresu, ale to jednak gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, usytuowana najbliżej obywateli, w największym stopniu (co zrozumiałe) wykonuje działania polegające na świadczeniu usług użyteczności publicznej.

Gospodarka komunalna poza sferą użyteczności publicznej

Jak już zostało wskazane, zasadą jest, że gmina, czy to samodzielnie, czy poprzez swoje jednostki organizacyjne (w tym konkretnym przypadku będą to samorządowe zakłady budżetowe lub spółki prawa handlowego⁴¹), wykonuje zadania z zakresu użyteczności publicznej. Doprecyzowanie wskazanej regulacji będzie następować w dalszych przepisach u.g.k. (art. 6, art. 9 i art. 10) oraz w przepisach ustaw ustrojowych oraz w ustawach szczególnych odnoszących się problemowo do obowiązku wykonywania konkretnych zadań własnych.

³⁴ Por. A. Treła, *Świadczenie przez gminę usług o charakterze użyteczności publicznej a ochrona konkurencji*, w: *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 214; J.E. Kulikowska-Kulesza, A.K. Modrzejewski, *Usługi użyteczności publicznej*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, LEX/el.

³⁵ Art. 3 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 21 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 757.

³⁶ Art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 266 ze zm.

³⁷ Art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 285.

³⁸ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 733.

³⁹ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 637.

⁴⁰ Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2004 r., III SK 22/04, LEX nr 141854.

⁴¹ Art. 3 u.g.k.

Od wskazanej reguły ustawodawca wprowadził także wyjątki, które doprecyzowuje art. 10 u.g.k.⁴² We wskazanym przepisie najszersze możliwości działania przyznano gminie, województwu samorządowemu – w ograniczonym zakresie, a w ramach tej regulacji zupełnie pominięto powiaty. Wskazane zróżnicowanie ma swoje podstawy konstytucyjne – w zasadzie pomocniczości, zgodnie z którą zaspokajanie potrzeb ludności przez administrację powinno odbywać się na poziomie najbliższym społeczeństwu, czyli przez samorząd lokalny. W nim zaś główną jednostką jest gmina⁴³.

Podstawy aksjologiczne ograniczenia działania poza sferą użyteczności publicznej są tak naprawdę dwie, obie wynikają z istoty samorządu terytorialnego, w tym przypadku gminy. Pierwsze ograniczenie wiąże się z zasadniczym celem gospodarki komunalnej. Uprawnienia o charakterze wyjątku, o których wspominamy, nie mogą być odczytywane w oderwaniu od istoty gospodarki komunalnej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego, gdyż gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej⁴⁴. Część tych zadań będzie można powiązać z zadaniami z zakresu użyteczności publicznej. Część będzie poza tą sferą, czyli działanie w tym zakresie będzie możliwe, niemniej dalej muszą to być zadania powierzone do wykonywania gminom, a nie jakiegokolwiek zadania, które gmina chce wykonywać.

Drugie ograniczenie wynika z faktu, że działalność samorządu terytorialnego poza użytecznością publiczną ma być wyjątkiem, gdyż głównym celem tych jednostek jest wykonywanie podstawowych zadań związanych z najważniejszymi potrzebami wspólnoty, z uwzględnieniem posiadanych zasobów. Zadania innego rodzaju można wykonywać wyjątkowo, tak aby nie zakłóciło to wykonywania zadań podstawowych⁴⁵. Dodatkowo aktywność podmiotów samorządowych na wolnym rynku winna być limitowana, tzn. mamy do czynienia z wyjątkiem, gdyż wszelkie podmioty społecznej gospodarki rynkowej działać będą w ramach wolności działalności gospodarczej, która nie przysługuje samorządowi terytorialnemu. Wolność działalności gospodarczej powinno się wiązać z własnością prywatną, a nie mieniem komunalnym. Jakakolwiek obecność na rynku jednostek samorządu terytorialnego (i ich jednostek organizacyjnych) naruszać będzie zasady konkurencji, gdyż co do istoty jednostki te działają na innych podstawach, nie są nastawione na zysk⁴⁶.

Ostatni element, który wymaga wskazania, to oparcie działalności poza sferą użyteczności publicznej na formie organizacyjnej, jaką jest spółka prawa handlowego, w tym przypadku spółka kapitałowa. Wybór takiej formy organizacyjnej związany jest z ryzykiem, które nie powinny podejmować gminy. Oddzielenie organizacyjne i finansowe, a co za tym idzie – oddzielenie odpowiedzialności, jest zabiegiem koniecznym.

Pierwszą sferę (wyjątek) dopuszczalnego działania poza sferą użyteczności publicznej określono w ten sposób, że uznano, iż: „istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym”⁴⁷ oraz „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”⁴⁸. W tym

⁴² A. Rzetecka-Gil, *Art. 10, w: Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX/el. 2025.

⁴³ C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Art. 10, w: C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017, LEX/el.

⁴⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 lutego 2015 r., IV SA/Gl 503/14, LEX nr 1652486.

⁴⁵ C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Art. 10, w: C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017, LEX/el.

⁴⁶ Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2003 r., SA/Gd 1968/02, LEX nr 79896.

⁴⁷ Art. 10 ust. 1 pkt 1 u.g.k.

⁴⁸ Art. 10 ust. 1 pkt 2 u.g.k.

zakresie poza sferą użyteczności publicznej gmina będzie mogła tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione powyższe warunki.

W tym miejscu należy poddać te warunki krytycznej analizie. Formuła „niezaspokojone potrzeby” będzie odnosić się do zadań własnych gminy spoza sfery użyteczności publicznej, takich jak potrzeby danej wspólnoty lokalnej z zakresu sportu czy też z zakresu infrastruktury turystycznej⁴⁹. Mamy w tym przypadku do czynienia z luką organizacyjno-usługową, która z jednej strony nie jest zapełniona przez działania podmiotów prywatnych, z drugiej zaś – dotyczy zadań gminy. Oczywiście trzeba się zastanowić, jakie są powody niezaspokojenia tej luki. Po pierwsze, brak działania podmiotów prywatnych w zakresie tego typu usług czy działalności oznacza, że jest to sfera, w której potencjalny zysk jest wątpliwy. Żaden podmiot prywatny nie chce podjąć ryzyka i wykonywać tego rodzaju usług. Można także uznać, że wskazany typ działalności ma charakter specjalistyczny, wymagający zwiększonych nakładów, fachowej wiedzy czy kadry i nie istnieje szansa na zniwelowanie tych obciążeń zyskiem. Po drugie, wkraczanie w tę sferę gminy będzie zakazane, jeśli usługi tego typu zaspokajają podmioty prywatne, gdyż wskazany warunek wówczas nie występuje. Jako przykłady szczególne można wymienić zadania z zakresu kultury fizycznej (budowa i przede wszystkim utrzymanie placów zabaw, siłowni plenerowych, miejsc uprawiania sportu i krzewienia zdrowego trybu życia), w których wypadku trudno mówić o jakimkolwiek zysku, a o kosztach jak najbardziej. Inicjatorem podjęcia takich działań może być sama gmina lub też społeczność lokalna, sygnalizująca konieczność działania w tym zakresie lub tylko częściowe zaspokajanie tych potrzeb. W sposób niezaprzeczalny należy stwierdzić, że chodzi o sferę i zadanie fakultatywne, gdyż gdyby były to zadanie obligatoryjne, brak działań gminy w tym zakresie skutkowałby poważnym naruszeniem przepisów. Warto wskazać, że: „Uprawnione jest więc twierdzenie, że istnienie w danej gminie potrzeb, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy, jest także – niezależnie rzecz jasna od odpowiedzialności za ten stan rzeczy samej gminy jako takiej – wynikiem określonych ułomności (niesprawności) mechanizmu rynkowego w zaspokajaniu tychże potrzeb”⁵⁰.

Drugim elementem, który musi koniecznie nastąpić łącznie ze wskazanym warunkiem niezaspokojonych potrzeb, jest występowanie bezrobocia na terenie gminy. W tym miejscu pojawia się pytanie, czy chodzi o jakikolwiek poziom lokalnego bezrobocia, czy też o poziom w jakiś sposób kwalifikowany (dookreślony)⁵¹. Sam fakt zaistnienia bezrobocia nie daje możliwości działania w tym zakresie, powinno się jeszcze udowodnić zastosowanie innych działań wynikających z obowiązujących przepisów, które nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia. Tak więc konieczne jest podjęcie działań aktywizujących gospodarczo daną społeczność lokalną. Wskazane środki prawne winny być dostosowane do specyfiki gminy, gdyż charakter bezrobocia, jego przyczyny i struktura, lokalne uwarunkowania gospodarcze, społeczne i historyczne nigdy nie będą takie same z racji różnic pomiędzy poszczególnymi gminami. Przykładowe wyliczenie działań będzie obejmować: instrumenty ekonomiczne i finansowe, różnego rodzaju preferencje i dotacje na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych, programy restrukturyzacyjne ze wsparciem ze środków budżetowych, roboty publiczne i refundację rzeczowych kosztów ich organizacji, wreszcie działania gmin w zakresie pozyskania inwestorów i stworzenia nowych miejsc

⁴⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2010 r., III SA/Wr 672/10, LEX nr 758054; wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2000 r., I SA/Gd 1877/99, LEX nr 47576.

⁵⁰ M. Szydło, *Art. 10, w: Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, LEX/el.

⁵¹ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Tworzenie spółek kapitałowych przez samorząd gminny jako forma ograniczania lokalnego bezrobocia*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 69.

pracy, np. poprzez wprowadzenie ulg z tym związanych⁵². Działania te będą miały charakter „miękki”, mniej doniosły prawnie niż ewentualne utworzenie spółki⁵³.

Gdy spełnione będą łącznie dwa wskazane warunki, to wówczas możliwe jest utworzenie spółki. Swoistym paradoksem jest, że nie dookreślono przedmiotu działalności tak utworzonej przez gminę spółki. Niemniej, wydaje się, że powołując się na racjonalność prawodawcy, można uznać, iż ta sfera działalności winna uwzględniać charakter niezaspokojonych potrzeb wspólnoty lokalnej oraz zadania publiczne, których realizację determinują owe niezaspokojone potrzeby⁵⁴.

Można w tym miejscu postawić pytanie o sens istnienia tego wyjątku. W 2025 r. samorząd gminny obchodził 35-lecie swego działania. Trudno uznać, że wciąż istnieją sfery niezaspokojonych potrzeb lokalnych, leżące w zakresie zadań gminy. Tak samo będzie kształtowała się kwestia bezrobocia, które „w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej”. O ile poziom bezrobocia w latach 90. XX w. można było uznać za znaczny, o tyle obecnie już taki nie jest. Uchwalenie tego przepisu w tamtym czasie było działaniem racjonalnym, podyktowanym potrzebami lokalnej wspólnoty samorządowej. Sens istnienia tego „reliktu przeszłości” obecnie jest jednak wątpliwy. Wydaje się, że prawodawca powinien zainicjować dyskusję ze stroną samorządową dotyczącą racjonalności utrzymania tego przepisu.

Jeszcze inną kwestią jest stan, który następuje po powołaniu takiego podmiotu (spółki) na warunkach wskazanych w art. 10 ust. 1 pkt 1–2. Wystąpienie wskazanych warunków łącznie będzie dotyczyć ściśle określonego czasu (momentu), który można dookreślić jako czas (moment) poprzedzający powołanie takiej spółki, np. 2002 r. Teraz należy postawić pytanie, jak długo taki układ (działanie takiego podmiotu) może trwać, w sytuacji, gdy przede wszystkim w sposób znaczny zmniejszy się bezrobocie. W tym przypadku trudno uznać, że bezrobocie zmniejszyło się w wyniku powołania tego podmiotu, źródła tego należy upatrywać zarówno w zmianie sytuacji gospodarczej całego kraju, jak i w dynamice zmian społecznych o charakterze lokalnym, np. migracji do dużych ośrodków, za granicę. Ustawodawca zasadniczo nie daje żadnej odpowiedzi, jak traktować działanie takiego podmiotu (spółki) wtedy, gdy zmieni się jego otoczenie społeczno-ekonomiczne. Bez większych wątpliwości należy uznać to za znaczny mankament omawianego przepisu. Na marginesie należy także zauważyć, że powołanie takiej spółki podlegać będzie nadzorowi wojewody i jego ocenie spełnienia przesłanek ustawowych. Czy wojewoda jest gotów do ich weryfikacji? Czy ma właściwą wiedzę, instrumenty i kadry w tym zakresie? W mojej ocenie nie.

Kolejny – drugi – wyjątek w zakresie działania gminy poza sferą użyteczności publicznej będzie dotyczył sytuacji, w której „zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową”⁵⁵. Źródłem tego sformułowania należy dopatrywać się w chaotycznych działaniach reprivatyzacyjnych podejmowanych przez gminy na początku lat 90. Pośpieszne, nieprzemyślane, nieracjonalne wyzbywanie się majątku, za kwoty poniżej jego wartości, często za symboliczną złotówkę, czy nieodpłatnie, skutkowało poważnymi stratami majątkowymi. Wprowadzenie wskazanego przepisu miało chronić elementy majątku komunalnego przed takimi działaniami. Przede wszystkim chodziło o racjonalność

⁵² S. Czarnow, *Cel i przedmiot przedsiębiorstwa spółki w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1997, nr 11, s. 18.

⁵³ M. Biliński, W. Gonet, H. Wolska, *Gospodarka komunalna. Problematyka realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2020, s. 35.

⁵⁴ L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy*, w: *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, t. 8b, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 92.

⁵⁵ Art. 10 ust. 2 u.g.k.

takich działań⁵⁶. Przywoływany składnik mienia komunalnego musi zostać wniesiony do powołanej w ten sposób spółki, w charakterze aportu⁵⁷.

Znów można postawić pytanie o sens tego przepisu w 2025 r., a dokładniej o to, czy zostały jeszcze jakieś elementy majątku komunalnego, które można powiązać z dyspozycją wskazaną w przepisie. Czy działanie takiej spółki, z wykorzystaniem składnika mienia komunalnego, którego zbycie na wolnym rynku wiązałoby się z rażącą stratą (działaniem poniżej opłacalności), przystaje do obecnego czasu, tj. do 2025 r. Aby we właściwy sposób odpowiedzieć na to pytanie, należałoby przeprowadzić pogłębione badania dotyczące tego, jak często obecnie gminy odwołują się do tego przepisu. Czy wciąż pozostają jeszcze składniki majątku komunalnego, których zbycie, w aktualnej sytuacji gospodarczo-ekonomicznej gmin, wiązałoby się z rażącą stratą. Można przypuszczać, że przepis ten swoją funkcję już spełnił i jego utrzymywanie w porządku prawnym nie ma racjonalnego uzasadnienia w aktualnym otoczeniu społeczno-gospodarczym. Mówiąc wprost, jest duża szansa, że przepis ten jest martwy.

Trzeci wyjątek dopełnia regulację ust. 1 i ust. 2, które zostały wskazane powyżej. Wskazane ograniczenia „nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej”⁵⁸. Mamy w tym przypadku do czynienia z najbardziej rozbudowanym wyjątkiem, który występuje niejako obok regulacji już wskazanych. Inna będzie także funkcja wskazanego przepisu, ponieważ o ile ust. 1 i ust. 2 bez żadnych wątpliwości odnosił się do obszarów, w których gmina jest uprawniona do wykonywania zadań o charakterze fakultatywnym, o tyle w tym przypadku mamy do czynienia wprost z obszarami, które mogą pozostawać, przynajmniej pozornie, poza zadaniami z zakresu zadań własnych gminy. Aby we właściwy sposób to przeanalizować, pochylmy się nad tymi wyjątkami.

Pierwszy obszar dotyczy „spółek zajmujących się czynnościami bankowymi”. Już takie ogólne stwierdzenie budzi daleko posunięte wątpliwości, czy mamy do czynienia z zadaniem własnym gminy, wszak próżno szukać takiego zadania w art. 7 u.s.g. Przez czynności bankowe, określone typy czynności, kwalifikowane jako czynności bankowe⁵⁹, będziemy rozumieli: przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów, prowadzenie innych rachunków bankowych, udzielanie kredytów, udzielanie i potwierdzanie gwarancji bankowych oraz otwieranie i potwierdzanie akredytyw, emitowanie bankowych papierów wartościowych, przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych, wykonywanie innych czynności przewidzianych wyłącznie dla banku w odrębnych ustawach⁶⁰. Czynnościami tymi, są również następujące czynności, jeśli są one wykonywane przez banki: udzielanie pożyczek pieniężnych, operacje czekowe i wekslowe oraz operacje, których przedmiotem są warranty, świadczenie usług płatniczych oraz wydawanie pieniądza elektronicznego, nabywanie i zbywanie wierzytelności pieniężnych, przechowywanie przedmiotów i papierów wartościowych

⁵⁶ Szerzej na ten temat: C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2001, s. 297; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej...*, s. 92–93, M. Kalisiak, W. Paluch, *Działalność gospodarcza gminy i powiatu*, Zielona Góra 2000, s. 137–138.

⁵⁷ P. Jankowski, *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę poza sferą użyteczności publicznej (w formie spółki prawa handlowego)*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 2, s. 65.

⁵⁸ Art. 10 ust. 3 u.g.k.

⁵⁹ Postanowienie SN z dnia 27 czerwca 2023 r., II CSKP 601/22, LEX nr 3574673.

⁶⁰ Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1646 ze zm.

oraz udostępnianie skrytek sejfowych, prowadzenie skupu i sprzedaży wartości dewizowych, udzielanie i potwierdzanie poręczeń, wykonywanie czynności zleconych związanych z emisją papierów wartościowych, pośrednictwo w dokonywaniu przekazów pieniężnych oraz rozliczeń w obrocie dewizowym, pośrednictwo w zawieraniu umów lokaty strukturyzowanej, doradztwo w odniesieniu do lokat strukturyzowanych oraz świadczenie usług finansowania społecznościowego, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2017/1129 i dyrektywę (UE) 2019/1937⁶¹, na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 12 ust. 1 tego rozporządzenia⁶². Należy zwrócić uwagę na to, że działalność gospodarcza, której przedmiotem są wskazane czynności, może być wykonywana wyłącznie przez banki⁶³, czyli przez osoby prawne utworzone zgodnie z przepisami ustaw, działające na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym⁶⁴.

Powyższy rodzaj działalności, „jak wykazał kryzys finansowy w minionych latach, wcale nie należy do bezpiecznych i zyskowych. Prowadzenie działalności w sferze użyteczności publicznej, której zakres został określony w ustawie o finansach publicznych, często zmusza jednostkę samorządu terytorialnego do wspierania tej działalności np. poprzez dopłaty. Angażowanie się w komercyjną działalność nie musi również być źródłem zysków”⁶⁵. Ponadto u podstaw wskazanego przepisu leży inspiracja podobnymi rozwiązaniami obowiązującymi w krajach Europy Zachodniej, gdzie sieć komunalnych kas oszczędnościowych na trwałe zrosła się z istotą samorządu terytorialnego⁶⁶. W tym miejscu należy zadać pytanie, czy dla spółek gminnych konieczny jest taki typ działalności komercyjnej. W mojej ocenie nie. Uzasadnienia takiego twierdzenia należy szukać w istocie samorządu gminnego i jego zadań. Dołożenie kolejnego zadania jako możliwego do prowadzenia, zadania i związanych z nim czynności tak odpowiedzialnych jak czynności bankowe, zadania, z którym wiąże się tak wiele ryzyk, powoduje rozmycie obszaru (zakresu działalności) określającego, po co jest gmina, do czego została powołana, co ma wykonywać, jakie zadania realizować.

Drugi obszar wskazany w art. 10 ust. 3 dotyczy spółek zajmujących się czynnościami ubezpieczeniowymi. Przez działalność ubezpieczeniową rozumie się wykonywanie czynności ubezpieczeniowych związanych z oferowaniem i udzielaniem ochrony na wypadek ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych⁶⁷. Szczegółowo będą to czynności następującego typu: (1) zawieranie umów ubezpieczenia, umów gwarancji ubezpieczeniowych lub zlecanie ich zawierania uprawnionym pośrednikom ubezpieczeniowym w rozumieniu ustawy o dystrybucji ubezpieczeń, a także wykonywanie tych umów; (2) zawieranie umów reasekuracji lub zlecanie ich zawierania brokerom reasekuracyjnym w rozumieniu ustawy o dystrybucji ubezpieczeń, a także wykonywanie tych umów, w zakresie cedowania ryzyka z umów ubezpieczenia lub umów gwarancji ubezpieczeniowych (reasekuracja bierna); (3) składanie oświadczeń woli w sprawach roszczeń o odszkodowania lub inne świadczenia należne z tytułu umów, o których mowa w pkt 1 i 2; (4) ustalanie składek i prowizji należnych z tytułu umów, o których mowa w pkt 1 i 2; oraz (5) ustanawianie, w drodze czynności cywilnoprawnych, zabezpieczeń rzeczowych lub osobistych, jeżeli są one bezpośrednio

⁶¹ Dz.Urz. UE L 347 z 20.10.2020, s. 1.

⁶² Art. 5 ust. 2 Prawa bankowego.

⁶³ Art. 5 ust. 4 Prawa bankowego.

⁶⁴ Art. 2 Prawa bankowego.

⁶⁵ W. Gonet, *Art. 10, w: Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów*, Warszawa 2010, LEX/el.

⁶⁶ C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej...*, s. 93.

⁶⁷ Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 838 ze zm., dalej – u.dz.ub.r.

związane z zawieraniem umów, o których mowa w pkt 1 i 2⁶⁸. Czynnościami ubezpieczeniowymi są również: (1) ocena ryzyka w ubezpieczeniach osobowych i ubezpieczeniach majątkowych oraz w umowach gwarancji ubezpieczeniowych; (2) wypłacanie odszkodowań i innych świadczeń należnych z tytułu umów, o których mowa w ust. 7 pkt 1 i 2 cytowanej ustawy; (3) przejmowanie i zbywanie przedmiotów lub praw nabytych przez zakład ubezpieczeń w związku z wykonywaniem umowy ubezpieczenia lub umowy gwarancji ubezpieczeniowej; (4) prowadzenie kontroli przestrzegania przez ubezpieczających lub ubezpieczonych, zastrzeżonych w umowie lub w ogólnych warunkach ubezpieczeń, obowiązków i zasad bezpieczeństwa odnoszących się do przedmiotów objętych ochroną ubezpieczeniową; (5) prowadzenie postępowań regresowych oraz postępowań windykacyjnych związanych z wykonywaniem: (a) umów ubezpieczenia i umów gwarancji ubezpieczeniowych, (b) umów reasekuracji w zakresie cedowania ryzyka z umów ubezpieczenia i umów gwarancji ubezpieczeniowych; (6) lokowanie środków zakładu ubezpieczeń; (7) wykonywanie innych czynności przewidzianych dla zakładu ubezpieczeń w odrębnych ustawach⁶⁹. Czynnościami ubezpieczeniowymi są także następujące czynności, jeżeli są wykonywane przez zakład ubezpieczeń: (1) ustalanie przyczyn i okoliczności zdarzeń losowych; (2) ustalanie wysokości szkód oraz rozmiaru odszkodowań oraz innych świadczeń należnych uprawnionym z umów ubezpieczenia lub umów gwarancji ubezpieczeniowych; (3) ustalanie wartości przedmiotu ubezpieczenia; (4) zapobieganie powstawaniu albo zmniejszenie skutków zdarzeń losowych oraz finansowanie tych działań z funduszu prewencyjnego⁷⁰.

Działalność ubezpieczeniową może wykonywać wyłącznie zakład ubezpieczeń, w formie spółki akcyjnej, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych albo spółki europejskiej określonej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2157/2001 z dnia 8 października 2001 r. w sprawie statutu spółki europejskiej (SE)⁷¹. Wskazany typ działalności jest mocno specjalistyczny. Umożliwienie takiego typu działalności przy udziale gmin jako współwłaścicieli tych podmiotów, wydaje się nie do końca zrozumiałe, szczególnie w kontekście specjalistycznej wiedzy koniecznej do prowadzenia takiej działalności, a przede wszystkim ryzyk z nią związanych. Także w tym przypadku do możliwości współudziału gmin w tego typu działalności należy odnieść się negatywnie.

Kolejne rodzaje działalności spółek z udziałem gmin dotyczą czterech sfer, które można rozpatrzyć łącznie. Te sfery działalności to: działalność doradcza, działalność promocyjna, działalność edukacyjna i działalność wydawnicza, z zastrzeżeniem, że nie może to być jakakolwiek działalność, ale tylko i wyłącznie działalność na rzecz samorządu terytorialnego. W tym miejscu należy poczynić pierwsze zastrzeżenie, że wskazane typy działalności należy odnieść do działania gmin, a nie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. W doktrynie można znaleźć pogląd, wedle którego rezultatem działań takich podmiotów w zakresie działalności doradczej mogą być: (1) opinie prawne, (2) ekspertyzy prawne (w zakresie prawa samorządowego), (3) opinie i analizy ekonomiczne, (4) opinie urbanistyczno-architektoniczne oraz (5) opinie w zakresie ochrony środowiska w danej gminie. Działalność promocyjna będzie zaś polegała na wywoływaniu zwiększonego zainteresowania daną gminą poza jej obszarem i tworzeniu pozytywnego jej obrazu oraz będzie nakierowana na przyciągnięcie do gminy kapitału ludzkiego i rzeczowego. Działalność edukacyjna będzie mogła być adresowana np. do urzędników, rolników czy bezrobotnych z danej gminy. Ostatni typ działalności, czyli działalność wydawnicza, to działalność

⁶⁸ Art. 4 ust. 7 u.dz.ub.r.

⁶⁹ Art. 4 ust. 8 u.dz.ub.r.

⁷⁰ Art. 4 ust. 9 u.dz.ub.r.

⁷¹ Dz.Urz. WE L 294 z 10.11.2001, s. 1, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 4, s. 251.

wspomagająca gminy w zakresie choćby działań promocyjnych, poprzez wydawanie książek, broszur, ulotek, folderów itp.⁷²

Wskazane dopuszczalne zakresy działalności gminy można ocenić różnie. Zasadniczo wydaje się, że tylko działalność promocyjna jest tą działalnością, którą można uznać za uzasadnioną. Częściowo będzie także taką działalność wydawnicza, ale tylko w przypadku, gdy wiąże się właśnie z działalnością promocyjną, poprzez wspomaganie jej. Jeśli chodzi o działalność doradczą i edukacyjną, trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla działalności gmin w tym obszarze. Wnioski negatywne w tym zakresie dotyczyć będą samej działalności gmin, ponieważ wskazane obszary można powiązać z zadaniami gmin, ale wydaje się, że tworzenie do tego podmiotów zewnętrznych trudno uzasadnić, zwłaszcza w perspektywie konkurencyjności. Działalnością doradczą zajmuje się wiele wyspecjalizowanych podmiotów, które przewyższając będą spółki z udziałem gmin tym, że nie ograniczają się w swej działalności tylko do obszaru zadań gminy, ale podchodzą do tych kwestii znacznie szerzej, a także posiadającymi wiedzę, doświadczeniem i środkami finansowymi.

Należy podkreślić, że w zakresie działalności wydawniczej pojawiają się także inne jej przejawy – w postaci wydawania lokalnych gazet przez gminne spółki. Praktyka taka jest postrzegana jako jedno z podstawowych zagrożeń dla wolności słowa, a także budzi poważne wątpliwości co do zgodności z normami konstytucyjnymi⁷³. Trudno uznać, że działalność wydawnicza w zakresie wydawania lokalnych gazet wpisuje się w ustawowe zadania gmin.

Kolejny – siódmy – obszar działalności poza sferą użyteczności publicznej dotyczy możliwości tworzenia „innych spółek ważnych dla rozwoju gminy”. Wskazany zwrot budzi najwięcej kontrowersji zarówno w doktrynie, jak i w praktyce. W doktrynie można znaleźć pogląd, wedle którego pojęcie „to należy interpretować w kontekście uwarunkowań gospodarczych, środowiskowych oraz historycznych, w jakich funkcjonuje gmina. Nie można wykluczyć np. nabycia przez gminę akcji upadającej kopalni, jeśli ma się to przyczynić do poprawy jej sytuacji finansowej. Spółką ważną dla rozwoju gminy będzie także jedyne przedsiębiorstwo na terenie gminy, dające zatrudnienie mieszkańcom wspólnoty”⁷⁴.

Analizując pojęcie spółki ważnej dla rozwoju gminy, trzeba wyraźnie przypomnieć, że każdorazowe działanie organów jednostek samorządu terytorialnego musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Wydaje się, że ustawodawca wprowadził to pojęcie w tym celu, aby podmioty te stały się jednym z instrumentów wpływających na rozwój lokalny, który może być rozumiany jako zespół przekształceń jakościowych dotyczących struktury lokalnej oraz poziomu życia jej użytkowników, a także jako warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych z tym związanych⁷⁵.

Jednocześnie trzeba wyraźnie wskazać, że trudno jest przyjąć, iż gmina ma prawo podjąć każdą dowolną działalność. Kluczowe w tym zakresie jest poszanowanie odmienności sektora prywatnego i publicznego⁷⁶. Wiąże się to z konstytucyjną zasadą legalizmu, która wymaga, by przepis prawa stanowił podstawę działania w każdym przypadku, wskazując konkretne zadanie do wykonania. Niewłaściwe będzie twierdzenie, że pojęcie „spółka ważna dla rozwoju gminy” to swoisty wytrych, pozwalający na pełną dowolność w zakresie działania, wykraczającą w sposób wyraźny poza zakres u.s.g. czy też ustaw szczególnych. Ponadto należy zauważyć, że u.g.k. jako *lex specialis* do ogólnych ustaw samorządowych odnosi się wyłącznie do zadań

⁷² M. Szydło, *Art. 10, w: Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, LEX/el.

⁷³ D. Głowacka, A. Płoszka, *Wydawanie gazet przez jednostki samorządu terytorialnego – wątpliwości konstytucyjne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 11, s. 75 i n.

⁷⁴ W. Gonet, *Uwagi o formach prowadzenia gospodarki komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8, s. 71–72.

⁷⁵ D. Fleszar, *Local development and municipal authorities*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, nr 1, s. 134.

⁷⁶ G.A. Boyne, *Public and private management: what's the difference?*, „Journal of Management Studies” 2002, no. 1, s. 98–99.

własnych jednostek samorządu terytorialnego i ich wykonywania, nie powinno się jej przepisów interpretować jako podstawy do rezygnacji z zamkniętego ich katalogu⁷⁷.

Działalność spółek ważnych dla rozwoju gminy jako przykład działalności poza użytecznością publiczną winien zatem odnosić się tylko i wyłącznie do realizacji zadań, które ustawą powierzono gminom do wykonania. Traktowanie tego określenia jako klucza do wyjścia poza zadania gminne jest bardzo częstą praktyką, gdy spółki gminne jako główną działalność⁷⁸ prowadzą działalność hotelarską, deweloperską, cukierniczą czy pogrzebową, które nijak mają się do zadań gmin. Uzasadnieniem takiego działania jest często partykularny interes lokalnej grupy społecznej, a wejście w dany typ działalności jest uzasadnione błędną interpretacją pojęcia „spółka ważna dla rozwoju gminy”. W takim przypadku pomija się w zupełności, że zwrot ten odnosi się tylko i wyłącznie do zadań gminy, a nie jakichkolwiek zadań do wykonania (obszarów działalności).

Ósmym obszarem działalności spółek gminnych poza obszarem użyteczności publicznej będzie obszar, który należy określić jako „działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości”. Mamy w tym przypadku do czynienia z obszarem działalności, który ma za zadanie z jednej strony utrzymać dotychczasowych mieszkańców w gminie, a z drugiej – przyciągnąć nowych. Należy wysoko ocenić racjonalność rozszerzenia tego obszaru działalności na działalność spółek gminnych z racji zysków, które ten typ działalności oferuje⁷⁹. Wydaje się, że ta działalność, jako działalność poza sferą użyteczności publicznej, jest – w przeciwieństwie do pozostałych wyjątków z art. 10 ust. 3 u.g.k. – uzasadniona. Dbanie o utrzymanie mieszkańców, rozbudowywanie oferty mieszkań gminnych w obecnych czasach należy uznać za słuszne, a obszar ten wydaje się obszarem koniecznym w działalności gmin.

Ostatnim, dziewiątym obszarem działalności poza sferą użyteczności publicznej jest partycypowanie gmin w funkcjonowaniu klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej. Wskazany przepis zalicza „takie spółki do form wykonywania gospodarki komunalnej poza sferą użyteczności publicznej, co znajduje uzasadnienie w tym, że kluby sportowe są spółkami ważnymi dla rozwoju gminy. Regulacja ta pojawiła się dopiero w roku 2010 i rozwiązała toczący się w doktrynie i orzecznictwie istotny spór, który dotyczył możliwości zaangażowania kapitałowego gmin w działalność klubów sportowych o charakterze profesjonalnym”⁸⁰. Wydaje się, że kwestia partycypacji gmin poprzez spółkę komunalną (z ograniczoną odpowiedzialnością albo akcyjną) w sporcie zawodowym jest także kwestią kontrowersyjną. Trudno to każdorazowo tłumaczyć reklamą gmin czy zadaniami z zakresu kultury fizycznej,

⁷⁷ D. Tyrawa, *Spółka ważna dla rozwoju gminy*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2024, XXIV, z. specjalny, s. 53.

⁷⁸ W doktrynie można znaleźć pogląd, że „uboczna działalność komercyjna spółki lub samorządowego zakładu budżetowego powinna być dozwolona, w przypadku gdy: – umożliwi lepszą realizację zadania publicznego, którego realizacji służy działalność podstawowa, oraz jednocześnie – nie istnieje zagrożenie naruszenia w sposób istotny przez taką działalność konkurencji”. M. Cilak, *Problem krzyżowania się kompetencji nadzorczych wojewody i regionalnych izb obrachunkowych w sferze działalności gospodarczej samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1–2, s. 46.

⁷⁹ Szerzej na ten temat: 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. 125 i n.; tenże, *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jako cel gminnych programów mieszkaniowych*, „Prawo i Więź” 2023, nr 4, s. 671 i n.; tenże, *Gminne programy mieszkaniowe jako instrumenty wpływające na bezpieczeństwo lokalne*, „Ius et Securitas” 2025, nr 1, s. 13 i n.; tenże, *Polityka mieszkaniowa gminy jako przejaw jej samodzielności na przykładzie gminnych programów mieszkaniowych z powolnym dojściem do prawa własności lokalu mieszkalnego*, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, Opinia nr 11/2025, s. 12.

⁸⁰ P. Soroka, *Współdziałanie gminy z podmiotami prywatnymi w zakresie działalności sportowej na gruncie ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o sporcie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 98 (Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 3555), s. 188.

ponieważ takie formy są bardzo śródkochłonne, a jednoznaczne korzyści dla społeczności lokalnej trudno wskazać.

Zamiast podsumowania: czy działalność poza sferą użyteczności publicznej jest jeszcze gminom potrzebna?

Pierwszą uwagą, jaką należy sformułować, jest postulat wyraźnego dookreślenia, co jest, a co nie jest działalnością w zakresie użyteczności publicznej. Wydaje się, że ustawodawca powinien wyraźnie określić na poziomie ustawowym działalność, którą kwalifikuje się jako użyteczność publiczną – wykładni w tym zakresie dokonuje się zgodnie z postulatami doktryny i orzecnictwem. Obecnie wyznaczenie jednoznacznej granicy, gdzie się kończy działalność użyteczności publicznej, a gdzie zaczyna działalność poza tą sferą, nie jest możliwe. Ustawodawca mógłby tę kwestię jednoznacznie wyjaśnić.

Druga uwaga, jaką należy sformułować, będzie nawiązywać do pytania postawionego powyżej: czy działalność poza sferą użyteczności publicznej jest jeszcze potrzebna gminom? Wydaje się, że tak – taka działalność jest potrzebna, ale nie w tak szerokim zakresie jak obecnie. Część obszarów działalności (jej podstaw prawnych) w tym zakresie mocno się zdezaktualizowała i nie przystaje do aktualnego otoczenia społecznego.

Trzecią uwagą, którą należy sformułować, jest konieczność ponownej analizy, czy w ogóle sensowne jest dalej kreowanie podziału na działalność użyteczności publicznej i działalność poza tą sferą. Sztuczne rozszerzanie działalności na sfery możliwego działania poza użytecznością publiczną, absorbujące środki finansowe, osobowe i organizacyjne, rodzi więcej wątpliwości, niż daje korzyści. Są to wątpliwości interpretacyjne. Jeśli zatem ustawodawca chce utrzymywać wskazany podział, powinien dookreślić wprost, jaki typ działalności wpisuje się w użyteczność publiczną, a jaki jest poza nią.

Należy dokonać – to czwarta uwaga – przeglądu wskazanych dziewięciu obszarów, w których możliwe jest tworzenie spółek gminnych. Największe kontrowersje budzi pojęcie „spółka ważna dla rozwoju gminy”. Uwagi NIK o zmianie lub wykreśleniu tego stwierdzenia z u.g.k. mogą wydawać się za daleko idące, ale mają one silne podstawy w analizie tego zjawiska. Jednostki samorządu terytorialnego częstokroć traktują to stwierdzenie jako wytrych umożliwiający tworzenie spółek komunalnych mogących działać w jakimkolwiek obszarze, który następnie określa się jako obszar ważny dla rozwoju gminy. Zupełnie pomija się w tym zakresie fakt, że owszem możliwe jest tworzenie takich spółek, ale tylko do wykonywania zadań, które są zadaniami gmin. Wydaje się, że niefortunna jest w tym przypadku redakcja przepisu – najpierw wskazuje się w nim obszary, które trudno powiązać z działalnością gmin (działalność bankowa i ubezpieczeniowa), a następnie w dalszej części reguluje możliwość tworzenia takich spółek gminnych, co gminy częstokroć odczytują jako możliwość tworzenia jakichkolwiek spółek. Wskazane sformułowanie wymaga doprecyzowania, choć postulat jego wykreślenia także ma sens.

Piąta uwaga dotyczy art. 10 ust. 3 u.g.k. Trzeba rozważyć wykreślenie sformułowania nie tylko o możliwości tworzenia spółek ważnych dla rozwoju gminy, lecz także o możliwości udziału gmin w spółkach zajmujących się działalnością bankową, ubezpieczeniową, doradczą, edukacyjną, wydawniczą, a także w klubach sportowych działających w formie spółki kapitałowej. Aż siedem z dziesięciu obszarów działania gmin budzi wątpliwości w zakresie racjonalności użytych w przepisach sformułowań. Wydaje się, że już takie wyliczenie pokazuje, że konieczna jest dyskusja o racjonalności wskazanych rozwiązań, a gdy do tego dodamy sformułowania art. 10 ust. 1 i ust. 2 u.g.k.,

mamy pełny obraz daleko posuniętych wątpliwości, ukazujących konieczności nie tylko dyskusji, lecz także zmian w tym zakresie.

Podsumowując, należy podkreślić, że 35-lecie działania gmin w naszym kraju wymaga nie tylko wskazania obszarów, w których podmioty te radzą sobie świetnie, wypełniając zadania ustawowe, lecz przede wszystkim opisanie wszelkich cieni tej działalności. Sferą budzącą liczne pytania i wątpliwości, a przy tym absorbującą wiele środków (osobowych, finansowych, czasowych itp.), jest sfera działalności gmin poza obszarem użyteczności publicznej. Zbyt wielkie zaangażowanie sądów administracyjnych, wojewody jako organu nadzoru, aparatu gminnego (w tym także w zakresie nadzoru i wykonywania uprawnień właścicielskich) pozwala postawić pytanie o racjonalność tych rozwiązań i ich aktualność. To wszystko rodzi postulat konieczności zmian ustawodawczych w tym zakresie.

Bibliografia

Literatura

- Banasiński C., Jaroszyński K.M., Art. 10, w: C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2017, LEX/el.
- Banasiński C., Kulesza M., Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2002.
- Biliński M., Gonet W., Wolska H., Gospodarka komunalna. Problematyka realizacji zadań publicznych, Warszawa 2020.
- Boyne G.A., Public and private management: what's the difference?, „Journal of Management Studies” 2002, no. 1, s. 97–122.
- Cichowicz M., Dzierżanowski W., Stachowiak M., Zasłona M., Usługi użyteczności publicznej a pomoc publiczna. Raport, Warszawa 2010.
- Cilak M., Problem krzyżowania się kompetencji nadzorczych wojewody i regionalnych izb obrachunkowych w sferze działalności gospodarczej samorządu terytorialnego, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1–2, s. 40–47.
- Czarnow S., Cel i przedmiot przedsiębiorstwa spółki w świetle ustawy o gospodarce komunalnej, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1997, nr 11, s. 11–18.
- Derlecki P., Wielowymiarowość pojęcia użyteczność publiczna, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 4, s. 53–62.
- Dolewka Z., Spółki spółek komunalnych. Nowe zagrożenia dla samorządów, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Opinia nr 22/2023.
- Dziembowski Z., Sadowy M., Przedsiębiorstwo komunalne w warunkach samorządności terytorialnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1992.
- Fleszar D., Local development and municipal authorities, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, nr 1, s. 129–143.
- Głowacka D., Płoszka A., Wydawanie gazet przez jednostki samorządu terytorialnego – wątpliwości konstytucyjne, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 11, s. 75–83.
- Gonet W., Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów, Warszawa 2010, LEX/el.
- Gonet W., Uwagi o formach prowadzenia gospodarki komunalnej, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8.
- Horubski K., Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej – granice znaczeniowe, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 98 (Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 3555), s. 35–45.
- Jankowski P., Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę poza sferą użyteczności publicznej (w formie spółki prawa handlowego), „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 2, s. 62–77.
- Jaroszewski Ł., Spółka komunalna jako podmiot ochrony ludności i obrony cywilnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Opinia nr 10/2025.
- Kalisiak M., Paluch W., Działalność gospodarcza gminy i powiatu, Zielona Góra 2000.
- Kieres L., Samorządowy sektor gospodarczy, w: Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego, t. 8b, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Kosikowski C., Polskie publiczne prawo gospodarcze, Warszawa 2001.
- Kulikowska-Kulesza J.E., Modrzejewski A.K., Usługi użyteczności publicznej, w: Sposoby realizacji zadań publicznych, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, LEX/el.
- Maciejko W., Zaborniak P., Tworzenie spółek kapitałowych przez samorząd gminny jako forma ograniczania lokalnego bezrobocia, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 67–74.

- Rudzka-Lorentz Z., Majątkowe i finansowe podstawy działania samorządu, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1993.
- Rzetecka-Gil A., Art. 10, w: Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, LEX/el. 2025.
- Schmidt-Aßmann E., Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawa administracyjnego, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011.
- Soroka P., Współdziałanie gminy z podmiotami prywatnymi w zakresie działalności sportowej na gruncie ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o sporcie, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 98 (Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 3555), s. 185–192.
- Szydło M., Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2008.
- Trela A., Świadczenie przez gminę usług o charakterze użyteczności publicznej a ochrona konkurencji, w: Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 212–228.
- 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, s. 125–139.
- Tyrawa D., Gminne programy mieszkaniowe jako instrumenty wpływające na bezpieczeństwo lokalne, „Ius et Securitas” 2025, nr 1, s. 13–28.
- Tyrawa D., Spółka ważna dla rozwoju gminy, „Roczniki Administracji i Prawa” 2024, XXIV, z. specjalny, s. 47–57.
- Tyrawa D., Polityka mieszkaniowa gminy jako przejaw jej samodzielności na przykładzie gminnych programów mieszkaniowych z powolnym dojściem do prawa własności lokalu mieszkalnego, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, Opinia nr 11/2025.
- Tyrawa D., Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jako cel gminnych programów mieszkaniowych, „Prawo i Wiąż” 2023, nr 4, s. 671–687.
- Ura E., Prawo administracyjne, Warszawa 2021.
- Wasilewski A., Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1982, nr 1–2.
- Wojciechowski E., Przedsiębiorstwo komunalne w teorii i praktyce. Efektywność a cele społeczne, Warszawa 2023.
- Wojciechowski E., Uwagi na temat pojęcia „użyteczność publiczna”, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2005, nr 1071, t. 2, s. 276–282.
- Wojtkowiak A., Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria: Gubernaculum et Administratio” 2006, z. 4, s. 167–175.
- Zimmermann J., Prawo administracyjne, Kraków 2005.

Źródła prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 637.
- Ustawa z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 437.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1153.

- Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 1990 r., Nr 32, poz. 191 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 733.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 266 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1646 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 285.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 838 ze zm.

Orzecznictwo sądowe i administracyjne

- Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/9, LEX nr 25553.
- Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2004 r., III SK 22/04, LEX nr 141854.
- Postanowienie SN z dnia 27 czerwca 2023 r., II CSKP 601/22, LEX nr 3574673.
- Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2000 r., I SA/Gd 1877/99, LEX nr 47576.
- Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2003 r., SA/Gd 1968/02, LEX nr 79896.
- Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2018 r., II OSK 2685/18, LEX nr 2628652.
- Wyrok NSA z dnia 3 marca 2020 r., II OSK 612/18, LEX nr 3111220.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2010 r., III SA/Wr 672/10, LEX nr 758054.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 lutego 2015 r., IV SA/GI 503/14, LEX nr 1652486
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 września 2023 r., III SA/Po 279/23, LEX nr 3612973.
-
- Inne
- NIK, Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie pomorskim i zachodniopomorskim, LSZ.430.003.2021, Szczecin 2021.
- 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.
- Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990–2025, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2025,4,1.html> [data dostępu: 1.10.2025].

O AUTORZE

Dr hab. Dominik Tyrawa – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego, w Instytucie Nauk Prawnych, na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Swoje badania naukowe koncentruje wokół zagadnień prawa administracyjnego i prawa samorządu terytorialnego, w szczególności pojęcia prawnego bezpieczeństwa, prawa drogowego i działania samorządu terytorialnego. Radca prawny wykonujący zawód, w szczególności zajmujący się obsługą prawną gmin i spółek komunalnych, z doświadczeniem w zakresie zasiadania w radach nadzorczych spółek komunalnych.

STRESZCZENIE

Opracowanie prezentuje kwestie działalności gmin i ich jednostek organizacyjnych poza obszarem użyteczności publicznej. W tym celu wskazano istotę zadań gmin, zaprezentowano ogólnie kwestię ich działania w obszarze użyteczności publicznej i poza tym obszarem, a na koniec szczegółowo wskazano możliwości działania gmin poza obszarem użyteczności publicznej, krytykując większość wyjątków dopuszczających taką działalność.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gmina, gospodarka komunalna, użyteczność publiczna, działalność poza sferą użyteczności publicznej, spółka ważna dla rozwoju gminy

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa
WWW.FRDL.ORG.PL