

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 332

## Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi  
Ryszard Brol, Andrzej Sztando,  
Andrzej Raszkowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: K. Halina Kocur

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl)

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-488-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

Wstęp .....	9
<b>Zbigniew Grzymala:</b> Możliwości wykorzystywania środków pomocowych z UE przez gminy polskie w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 .	11
<b>Marcin Broł:</b> Problem efektywności partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle teorii agencji .....	21
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Tożsamość terytorialna w odniesieniu do rozwoju lokalnego.....	34
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Fragmentacja polityczna w organach uchwałodawczych polskich gmin – dynamika i zróżnicowanie przestrzenne	44
<b>Anna Jasińska-Biliczak:</b> Instrumenty wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw na poziomie lokalnym – przykład powiatu nyskiego.....	54
<b>Marian Maciejuk:</b> Ewolucja form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny.....	64
<b>Joanna Kosmaczewska:</b> Zakorzenie terytorialne jako czynnik rozwoju lokalnego.....	72
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Turystyka w gminach tatrzańskich ze szczególnym uwzględnieniem roli Tatrzańskiego Parku Narodowego .....	81
<b>Eliza Farelnek, Wioletta Wierzbicka:</b> Miejska gospodarka lokalna w ujęciu holistycznym.....	91
<b>Marcin Feltynowski:</b> Wykorzystanie systemów informacji przestrzennej w procesach decyzyjnych – analiza decyzji o warunkach zabudowy w gminie Zawidz.....	100
<b>Stefan Zawierucha:</b> O gospodarowaniu odpadami na poziomie lokalnym ....	112
<b>Cezary Brzeziński:</b> Ekonomiczne konsekwencje polityki przestrzennej na przykładzie gminy wiejskiej Brzeziny .....	121
<b>Piotr Zawadzki:</b> <i>City placement</i> – nowy trend w działaniach promocyjnych polskich miast .....	131
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Społeczno-gospodarcze uwarunkowania konsolidacji i dekonsolidacji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce .....	140
<b>Sławomira Hajduk:</b> Innowacje w zarządzaniu rozwojem przestrzennym na poziomie lokalnym .....	149
<b>Ewa M. Boryczka:</b> Koncepcja <i>Town Centre Management</i> w procesie rewitalizacji obszarów śródmiejskich polskich miast .....	157
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Aktywność społeczna jako czynnik rozwoju lokalnego.	168
<b>Janusz Jędraszko:</b> Diagnoza bezrobocia osób niepełnosprawnych w powiecie jeleniogórskim.....	179

<b>Justyna Adamczuk:</b> Media społecznościowe jako narzędzie kreowania wizerunku jednostek samorządowych na przykładzie samorządów lokalnych powiatu jeleniogórskiego .....	189
<b>Jarosław Klosowski, Sergiusz Najar:</b> Pozycja transgraniczna Jeleniej Góry: korzyści i bariery dla rozwoju .....	200
<b>Agnieszka Krześ:</b> Rozwój Wrocławskiego Obszaru Metropolitarnego oparty na zasobach endogenicznych – wybrane aspekty .....	211

## Summaries

<b>Zbigniew Grzymała:</b> The possibility of using aid funds from the EU by Polish municipalities in the new financial perspective 2014-2020.....	20
<b>Marcin Broł:</b> Efficiency problem of the public-private partnerships from the perspective of agency theory .....	33
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Territorial identity in terms of local development .....	43
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Political fragmentation in communal councils in Poland – dynamics and spatial differentiation.....	53
<b>Anna Jasińska-Biliczak:</b> Instruments supporting SMEs sector at the local level – example of the nyski powiat.....	63
<b>Marian Maciejuk:</b> The evolution of organizational and legal forms related to running business activities by local government .....	71
<b>Joanna Kosmaczewska:</b> Territorial embeddedness as a local development factor .....	80
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Tourism in Tatra municipalities with particular focus on the role of the Tatra National Park .....	90
<b>Eliza Farelnik, Wioletta Wierzbicka:</b> Local economy of the city in the holistic perspective .....	99
<b>Marcin Feltynowski:</b> Use of GIS in decision-making process – analysis of planning permissions in Zawidz commune.....	111
<b>Stefan Zawierucha:</b> About waste management at the local level .....	120
<b>Cezary Brzeziński:</b> The economic impact of spatial policy on the example of Brzeziny rural community .....	129
<b>Piotr Zawadzki:</b> City placement – a new trend in promotional activities of Polish towns.....	139
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Socio-economic conditions of consolidation and deconsolidation of local government entities in Poland.....	148
<b>Sławomira Hajduk:</b> Innovations in spatial management at the local level.....	156
<b>Ewa M. Boryczka:</b> The concept of <i>Town Centre Management</i> in the urban regeneration process of Polish cities centres .....	167
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Social activity as a factor of local development.....	178
<b>Janusz Jędraszko:</b> Diagnosis of unemployment of people with disabilities in the Jelenia Góra powiat .....	188

---

<b>Justyna Adamczuk:</b> Social media as an instrument for the creation of local government image. An example of local government of the jeleniogórski powiat .....	199
<b>Jarosław Kłosowski, Sergiusz Najar:</b> Transborder positions of Jelenia Góra: benefits and barriers to the development.....	210
<b>Agnieszka Krześ:</b> Development of Wrocław Metropolitan Area based on the endogenous resources – chosen aspects .....	220

**Marian Maciejuk**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **EWOLUCJA FORM ORGANIZACYJNO-PRAWNYCH PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY**

---

**Streszczenie:** Niniejsze opracowanie ukazuje ewolucję form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego, wynikającą z regulacji prawnych od 1990 r., czyli reaktywowania samorządu na szczeblu gminnym. Dotyczy to realizacji zadań własnych przypisanych samorządowym gminom, powiatom i województwom.

**Słowa kluczowe:** gospodarka komunalna, jednostka budżetowa, zakład budżetowy, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna.

DOI: 10.15611/pn.2014.332.06

### **1. Wstęp**

W 1989 r. w Polsce zapoczątkowano okres przemian ustrojowo-gospodarczych. Rozpoczęto budowę demokratycznego państwa, opierającego swoją gospodarkę na zasadach gospodarki rynkowej. Jedną z najważniejszych zmian było reaktywowanie w 1990 r. samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, a w 1999 r. również na szczeblu powiatowym i wojewódzkim (regionalnym). Stanowiło to doniosły akt o charakterze politycznym, społecznym i ekonomicznym. Samorządy lokalne stały się instytucjami o dużej samodzielności, działającymi w obowiązującym porządku prawnym. Znaczenie samorządu terytorialnego znajduje wyraźne odbicie w konstytucji oraz w wielu regulacjach ustawowych dotyczących samorządu.

Samorząd terytorialny stał się podstawową formą organizacji życia publicznego w skali lokalnej, realizującą funkcje sprawowania władzy publicznej. Posiadanie przez samorząd terytorialny osobowości prawnej, mienia komunalnego, odrębnej administracji i własnych finansów sprawia, że stał się on swoistym podmiotem gospodarowania, podejmującym decyzje na własne rachunek i odpowiedzialność. Samorząd terytorialny prowadzi działalność gospodarczą w sferze użyteczności publicznej, podejmuje decyzje administracyjne oraz wykonuje szereg funkcji interwencyjnych w miarę swoich potrzeb i możliwości.

Jednym z podstawowych procesów zachodzących w kształtowaniu się samorządu gminnego było wyposażenie go w podstawy majątkowe do realizacji nałożonych zadań, głównie z zakresu gospodarki komunalnej. Odbyło się to poprzez nieodpłatne przekazanie własności państwowej, w tym państwowych przedsiębiorstw komunalnych, w ramach tzw. procesu komunalizacji. Gminy, powiaty i województwa samorządowe stały się więc właścicielami mienia komunalnego byłych państwowych przedsiębiorstw komunalnych zajmujących się zaspokojeniem potrzeb społeczności lokalnych, obejmujących podstawowe, codzienne dobra i usługi z zakresu urządzeń infrastruktury technicznej oraz szeregu instytucji ze sfery społecznej, takich jak szkoły, instytucje kultury, ośrodki pomocy społecznej i inne.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie ewolucji form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego, wynikającej z regulacji prawnych. Dotyczy to realizacji zadań własnych przypisanych samorządowym gminom, powiatom i województwom.

## 2. Okres przejściowy (lata 1990-1996)

Gospodarka komunalna od 1990 r. stała się w zasadzie domeną polskich gmin, które są zobowiązane w ramach zadań własnych do organizacji i świadczenia usług społeczeństwu lokalnym. Zestaw zadań przypisanych gminom ustawowo obejmuje zagadnienia skatalogowane rodzajowo w 20 punktach w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Uogólniając, można przyjąć, że obejmują one problemy w czterech kategoriach:

- 1) infrastruktury technicznej (drogi, komunikacja lokalna, wodociągi i kanalizacja, oczyszczanie, energia cieplna itp.);
- 2) infrastruktury społecznej (szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp.);
- 3) porządku i bezpieczeństwa publicznego (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne itp.);
- 4) ładu przestrzennego i ekologicznego (gospodarka terenami, ochrona środowiska itp.).

Należy więc podkreślić, że lista zadań własnych, przypisanych gminom, oznacza gospodarkę komunalną w znaczeniu podmiotowym, znacznie szerszym aniżeli objętym często używanym pojęciem przedmiotowym gospodarki komunalnej, dotyczącym wyłącznie zadań realizowanych przy wykorzystaniu urządzeń infrastruktury technicznej.

Samorządowe gminy stały się dostarczycielami dóbr i usług społecznościom lokalnym poprzez własne jednostki organizacyjne, które otrzymały w wyniku komunalizacji. Jednakże proces legislacyjny nie nadążył za realnymi działaniami. Przekazane gminom państwowe przedsiębiorstwa komunalne, pomimo że zmieniły właściciela z państwa na samorządową gminę, funkcjonowały nadal zgodnie z przepisami dotyczącymi przedsiębiorstw państwowych z braku stosownych regulacji prawnych. Był to swoisty rodzaj paradoksu prawnego.

Aby nie blokować procesów przekształceń w gospodarce komunalnej, zobowiązano rady gmin do wyboru odpowiedniej formy organizacyjno-prawnej dla przedsiębiorstw komunalnych. Gminy miały dokonywać tych przekształceń na wzór prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych działających na zasadach ogólnych. Przepisy te nie uwzględniały specyfiki przedsiębiorstw komunalnych. Dlatego też najczęściej gminy wybierały formę zakładu budżetowego bądź nie podejmowały żadnej decyzji co do formy organizacyjno-prawnej tych skomunalizowanych przedsiębiorstw.

Jednocześnie od 1991 r. trwały prace legislacyjne nad ustawą o działalności gospodarczej gmin, które ciągnęły się aż do końca 1996 r., owocując Ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Ustawa ta zakończyła siedmioletni okres działalności gospodarczej gmin w warunkach braku stosownych uregulowań prawnych.

### 3. Zmiany w gospodarce komunalnej po 1997 roku

Ustawa o gospodarce komunalnej określiła, że celem gospodarki komunalnej jest realizacja zadań publicznych w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Dodatkowo przepis ten odsyła wprost do ustawy o samorządzie gminnym, gdzie określone są zadania własne gmin. Taki zapis sugeruje rozumienie gospodarki komunalnej w znaczeniu podmiotowym. Zakres obowiązywania ustawy o gospodarce komunalnej został rozszerzony po wprowadzeniu reformy administracyjnej w Polsce od 1999 r. na samorządowe powiaty i samorządowe województwa.

Ustawa o gospodarce komunalnej ostatecznie uregulowała organizacyjno-prawne formy prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy i przyniosła ostateczny kres państwowych przedsiębiorstw komunalnych. Z dniem wskazanym w ustawie (1 lipca 1997 r.) przekształciły się one z mocy prawa w jednoosobowe spółki gminy z ograniczoną odpowiedzialnością. Przepis dotyczył oczywiście tylko tych przedsiębiorstw, co do których rada gminy nie podjęła decyzji o ich przekształceniu. Ustawa przewiduje zarówno publicznoprawne, jak i prywatnoprawne formy zarządzania majątkiem komunalnym.

Publicznoprawne formy zarządzania majątkiem komunalnym regulowane były kolejno: Ustawą o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r., następnie Ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych i obowiązującą obecnie Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Natomiast prywatnoprawne formy prowadzenia działalności gospodarczej są regulowane przez kodeks spółek handlowych i kodeks cywilny w zakresie przekazania realizacji zadania podmiotowi pozagminnemu.

Ustawa o gospodarce komunalnej początkowo przewidywała jedynie następujące formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności gospodarczej:

- zakład budżetowy,
- spółka z ograniczoną odpowiedzialnością,
- spółka akcyjna,



– powierzenie zadań gminy innym osobom na podstawie umowy cywilnoprawnej. Jednakże w świetle ustawy o finansach publicznych z 1998 r. gminy mogły również prowadzić działalność, zwłaszcza w sferze społecznej (np. szkoły, ośrodki pomocy społecznej), w formie jednostki budżetowej, w ramach której mogły być tworzone gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne (zastąpione w 2005 r. tzw. rachunkiem dochodów).

Formy publicznoprawne zarządu są zarezerwowane dla zadań użyteczności publicznej. Gmina nie może więc utworzyć zakładu budżetowego dla prowadzenia np. hali targowej. Zarząd prywatnoprawny zasadniczo obejmuje powierzenie zadań gminy innym osobom na podstawie umowy cywilnoprawnej oraz utworzenie (czy też udział) spółki prawa handlowego. Te formy mogą znaleźć zastosowanie we wszystkich dziedzinach aktywności gmin, tzn. mogą być wykorzystywane zarówno przy wykonywaniu zadań użyteczności publicznej, jak i poza tym zakresem, oczywiście jeśli działalność poza tą sferą będzie uzasadniona w świetle przepisów ustawy.

Kolejne lata przynosiły nowelizacje ustawy o gospodarce komunalnej. Na mocy Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym gminy mogą mienie pozostałe po likwidacji samorządowego zakładu budżetowego wnieść do związanej spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, czyli pojawia się możliwość realizacji zadań w formie spółek osobowych. W świetle tych regulacji prawnych gmina może występować w roli wyłącznie komandytariusza, czyli odpowiadać do wysokości wniesionych udziałów. Poza tym ustawa ta stwarza możliwości realizacji zadań komunalnych z partnerem prywatnym z wykorzystaniem jego kapitału.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wnosi kolejne zmiany poprzez likwidację gospodarstw pomocniczych i rachunku dochodów przy samorządowych jednostkach budżetowych z dniem 31 grudnia 2010 roku.

Od stycznia 2011 r. jednostki samorządu terytorialnego do prowadzenia działalności gospodarczej mają więc do wyboru następujące formy prawne:

- jednostka budżetowa.
- zakład budżetowy,
- spółka komandytowa,
- spółka komandytowo-akcyjna,
- spółka z o.o.,
- spółka akcyjna,
- możliwość powierzenia zadania innemu podmiotowi.

Powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, prawnym czy też jednostkom nie posiadającym osobowości prawnej, czyli podmiotom całkowicie odrębnym od gminy, wymaga zawarcia bardzo starannie opracowanych umów. Muszą one określić formę korzystania przez kontrahenta z majątku gminy (np. użyczenie, dzierżawa, *leasing*), precyzować jego obowiązki wobec społeczności lokalnej, na rzecz której będą świadczone usługi, określać zasady odpowiedzialności wobec gminy za należyte wykonywanie usługi itp. Powierzenie

wykonywania zadań innym podmiotom nie zwalnia bowiem gmin od bezpośredniej odpowiedzialności gminy wobec świadczeniobiorców. Ważną sprawą w odniesieniu do powierzania zadań gminnych innym podmiotom wykonawczym jest przełamanie obawy przed zawieraniem umów długookresowych. Ciągłe zmiany ustawodawstwa, stan niepewności prawnej spowodowały, że w Polsce panuje lęk przed wiązaniem się umową na dłuższy czas. Przełamanie takich tendencji stanowi warunek powodzenia tej formy prawnej wykonywania zadań publicznych gmin. Praktyka krajów zachodnich dowodzi, że powierzenie zadań publicznych przez gminy innym podmiotom okazuje się korzystne dla obu stron, a co najważniejsze, prowadzi do prawidłowego zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Tworzenie jednoosobowych spółek gminy czy też udział gminy w spółkach o kapitale mieszanym podlegają przepisom kodeksu handlowego i kodeksu cywilnego. W ustawie o gospodarce komunalnej zdecydowano tylko, że w gminnej spółce jednoosobowej funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełni wójt gminy.

Ujęcie gospodarki komunalnej w ustawie o gospodarce komunalnej w sensie podmiotowym oznacza, że jest to gospodarka samorządowa, niezależnie od szczebla samorządności. Inaczej formułując, obejmuje wszystkie zadania własne przypisane samorządowym gminom, powiatom i województwom. Przewidziane w przedmiotowej ustawie formy organizacyjno-prawne nie przystają do wszystkich zadań przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego, zwłaszcza ze sfery społecznej. Realizacja zadań z zakresu kultury w formie samorządowych instytucji kultury, regulowana Ustawą z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, czy zadań z zakresu ochrony zdrowia w formie publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wynikających z Ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, nie znajduje żadnego odzwierciedlenia w ustawie o gospodarce komunalnej. Nie znajdujemy również nic z zakresu bezpieczeństwa publicznego realizowanego przez strażę gminne zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych. Świadczy to o tym, że przedmiotowa ustawa nie jest do końca precyzyjna i całościowa. Z jednej strony bowiem ujmuje gospodarkę komunalną jako całokształt zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, a z drugiej strony nie odnosi się do wszystkich możliwych form prawnych samorządowych jednostek organizacyjnych realizujących te zadania.

Ponadto prawo gospodarcze w Polsce nie zabrania jednostkom samorządu terytorialnego świadczenia usług komunalnych w formie holdingu, fundacji, funduszu celowego, stowarzyszenia czy przystąpienia do spółdzielni [Kańduła 2008, s. 62-87; Wojciechowski 2012, s. 54-65]. O takich możliwościach ustawa o gospodarce komunalnej również nie wspomina.

Należy jednak stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego w Polsce dysponują dużą swobodą podejmowania i organizowania działalności mającej na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Wykonywanie zadań publicznych umożliwia im wiele form organizacyjno-prawnych, które nie odbiegają

od modelu stosowanego w innych krajach europejskich. Należy więc oczekiwać, że zaspokojenie potrzeb zbiorowych na poziomie samorządu terytorialnego zbliża się do standardów europejskich.

#### 4. Dylematy zakresu działalności gospodarczej

Zakres działalności gospodarczej samorządu terytorialnego od lat jest problemem natury interpretacyjnej samorządowców i prawników. W tej kwestii nie ma zgodności co do ścisłego znaczenia pojęcia tzw. sfery użyteczności publicznej zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w aktach prawnych. Wraz z reaktywacją samorządu terytorialnego gminy początkowo, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, mogły prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli wymagały tego potrzeby społeczne. Po długotrwałej dyskusji działalność gospodarcza gmin została ograniczona od 1993 r. do sfery użyteczności publicznej.

Mocą ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej ponownie przywrócono możliwość prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej przez samorządowe gminy i województwa. Powiaty mają ustawowy zakaz wykraczania poza sferę użyteczności publicznej. Dlaczego zostały potraktowane inaczej? Uzasadnienia brak [Maciejuk 1998, s. 142-148].

W ustawie o gospodarce komunalnej zaakcentowano fakt, że gospodarowanie mieniem komunalnym ma służyć realizacji zadań własnych gminy wobec jej mieszkańców. W ustawie podjęto również próbę zdefiniowania zadań o charakterze użyteczności publicznej. Są to zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Gminy i województwa samorządowe mogą w swojej aktywności gospodarczej przekraczać granice użyteczności publicznej, są tylko zmuszone do wyboru odpowiedniej formy jej prowadzenia. Poza sferą użyteczności publicznej gmina i województwo samorządowe nie mogą działać w formach prawnych przewidzianych przez prawo finansów publicznych, czyli jako jednostki budżetowe czy zakład budżetowy. Konieczne jest powołanie w tym celu spółki. O rozszerzeniu granic działalności gospodarczej gmin i województw samorządowych poza sferę użyteczności publicznej decydują dwa rodzaje czynników. Po pierwsze, są to względy społeczno-ekonomiczne, a po drugie, to rodzaj i cel przedsięwzięcia. Każdy z tych czynników ma inne znaczenie.

Do przyczyn społeczno-ekonomicznych „zezwoleń” na prowadzenie działalności gospodarczej należą:

- istnienie niezaspokojonych potrzeb wspólnoty,
- występujące w gminie bezrobocie,
- trudności ze zbyciem składnika mienia komunalnego, który może stanowić aport gminy do spółki.

Ze względu na rodzaj i cel przedsięwzięcia „zezwolenie” na prowadzenie działalności gospodarczej obejmuje posiadanie akcji i udziałów w spółkach zajmujących się:

- czynnościami bankowymi i ubezpieczeniowymi,
- działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego.

Należy więc stwierdzić, że ustawa o gospodarce komunalnej stworzyła gminom i województwom samorządowym możliwości prowadzenia działalności gospodarczej po spełnieniu określonych warunków i stosownym uzasadnieniu wykraczającej poza użyteczność publiczną w niemal wszystkich dziedzinach. Nie są wykluczone nawet tego rodzaju przedsięwzięcia, które wyraźnie służą pozyskiwaniu środków finansowych, np. udziały w bankach. Takich możliwości nie posiadają samorządowe powiaty.

## 5. Zakończenie

Przeprowadzone badania regulacji prawnych oraz literatury przedmiotu z zakresu działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego prowadzą do następujących wniosków:

- realizacja zadań samorządowych gmin w latach 1990-1996 odbywała się bez odpowiednich regulacji prawnych, opierała się bowiem na przepisach ogólnych,
- działalność gospodarcza samorządu została uregulowana Ustawą z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej,
- lista dostępnych form organizacyjno-prawnych do prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego w badanym okresie uległa rozszerzeniu o spółkę komandytową i komandytowo-akcyjną oraz zawężeniu w wyniku likwidacji gospodarstw pomocniczych i tzw. rachunku dochodów,
- ustawa o gospodarce komunalnej nie ujmuje wszystkich form organizacyjno-prawnych, które są wykorzystywane jako samorządowe jednostki organizacyjne do realizacji zadań własnych,
- regulacje prawne nie traktują równorzędnie wszystkich szczebli samorządu terytorialnego pod względem możliwości prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej – powiaty mają ustawowy zakaz takiej działalności.

Wnioskiem końcowym i jednocześnie rekomendacją dla ustawodawcy jest, aby kolejna, nowa ustawa regulująca gospodarkę komunalną samorządu terytorialnego potraktowała wszystkie zadania samorządowe na równi i w jednym miejscu wskazała na wszystkie formy organizacyjno-prawne, za pomocą których jednostki samorządu terytorialnego mogłyby je realizować. Byłoby to bardziej czytelne aniżeli w obecnym stanie prawnym.

## Literatura

- Kańduła S., Przybylska J., *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2008.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Maciejuk M., *Działalność gospodarcza gmin w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, [w:] Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 785, *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, AE, Wrocław 1998.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity DzU 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jednolity DzU 2007, nr 14, poz. 89, z późn. zm.).
- Ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity DzU 2001, nr 13, poz. 123, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity: DzU. 2011, nr 45, poz. 236).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, DzU 1997, nr 123, poz. 779 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity DzU 2001, nr 142, poz. 1592, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity DzU 2001, nr 142, poz. 1590, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU 1998, nr 155, poz. 1014, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005, nr 249, poz. 2104, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.
- Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2012.

### THE EVOLUTION OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS RELATED TO RUNNING BUSINESS ACTIVITIES BY LOCAL GOVERNMENT

**Summary:** The hereby study presents the evolution of organizational and legal forms related to running business activities by local government units and resulting from the legal regulations in force since 1990, i.e. local government reactivation at the municipal level. It refers to carrying out individual tasks assigned to municipal, district and provincial governments.

**Keywords:** communal management, budgetary entity, budgetary works, private limited liability company, public limited liability company.