

Anna Folgier

Działalność gospodarcza gmin – wybrane zagadnienia

Wstęp

W wyniku reformy samorządowej, wprowadzonej 1 stycznia 1999 r., samorząd terytorialny w Polsce uzyskał trójszczeblową strukturę, na którą składają się jednostki szczebla lokalnego – powiaty i gminy oraz regionalnego – województwa (art. 164 ust. 2 Konstytucji¹). W rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym² (dalej: usg) mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Innymi słowy, w myśl art. 1 ust. 2 powyższej ustawy, przez gminę należy postrzegać lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Można dodać, że wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy, tj. ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² Ustawa z 8 marca 1990 r., Dz.U. z 2001 Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

na obszarze danej gminy, którzy są społecznie zintegrowani i zdolni do samoorganizacji dla wspólnych celów oraz mają wspólną świadomość społeczną uzależnioną od warunków miejscowych³. Zgodnie z Konstytucją RP, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone Konstytucją RP lub ustawami dla organów innych władz publicznych (art. 163). Najszerzy zakres działania spośród jednostek samorządu terytorialnego przypisany został gminom, które wykonują wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek tego samorządu (art. 164 ust. 3). Takie rozwiązanie jest zgodne z wyrażoną w preambule Konstytucji RP zasadą pomocniczości, zakładającą, że zadania powinny być wykonywane na najniższym szczeblu, a uzasadnieniem przekazania ich na wyższy szczebel może być tylko wzgląd na lepsze organizacyjne i techniczne możliwości ich wykonania. Gminy wykonują jako zadania własne zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb gminnej wspólnoty samorządowej (art. 7 ust. 1 usg) w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, przy czym ustawa nie wprowadza tu ograniczeń przedmiotowych, chodzi więc o zaspokajanie wszelkich potrzeb mieszkańców wspólnoty, a nie tylko takich, które mieszczą się w pojęciu użyteczności publicznej (np. remonty i budowa dróg, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, czystości i urządzeń sanitarnych, lokalnego transportu zbiorowego). Zresztą zadania o charakterze użyteczności publicznej stanowią tylko część spośród zadań własnych gminy, które nie muszą koniecznie należeć do sfery użyteczności publicznej⁴. Można w związku z takim podziałem zadań wyróżnić dwa typy działalności gospodarczej samorządu terytorialnego:

- działalność gospodarcza o charakterze użyteczności publicznej,
- działalność gospodarcza wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

³ T. Milczarek, *Samorząd powiatowy. Ustrój. Zadania. Statut. Mienie. Dochody*, Warszawa 1999, s. 17.

⁴ M. Kalisiak, W. Paluch, *Działalność gospodarcza gminy i powiatu*, Zielona Góra 2000, s. 50.

Gminy (a nawet szerzej – jednostki samorządu terytorialnego) nie są w zasadzie powołane do prowadzenia działalności gospodarczej. Stąd przepisów dotyczących tej sprawy nie zawiera ani Europejska Karta Samorządu Terytorialnego⁵, ani Konstytucja RP. Jednakże, jako struktury powołane do pełnienia funkcji (i zadań) z zakresu władzy i administracji publicznej na szczeblu lokalnym, dla zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej wspólnoty, nie mogą być obojętne wobec zjawisk życia gospodarczego⁶. Z tego względu poglądy doktryny prawa samorządowego na temat dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy są bardzo zróżnicowane – od negowania tej możliwości, poprzez obwarowanie zastrzeżeniami jej dopuszczenia, po postulaty niczym nieskrępowanego udziału gmin w obrocie gospodarczym⁷. Duże zróżnicowanie występuje także w rozwiązaniach prawnych przyjętych w innych krajach europejskich⁸. W praktyce, w wielu krajach przyjmuje się rozwiązania kompromisowe tzn. nie wyklucza się możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy (lub inne jednostki samorządowe), ale też i nie pozostawia się im w tym zakresie pełnej swobody⁹. Kwestia zakresu działalności gospodarczej samorządu w całości zależy w efekcie od historycznej tradycji i uwarunkowań lokalnych.

Działalności gospodarczej gminy dotyczy, kilkakrotnie nowelizowany art. 9 usg, który nie zawiera jednak definicji tego pojęcia. Można jej szukać w ustawie z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (dalej usdg)¹⁰, której art. 2 stanowi, że działalnością gospodar-

⁵ Dz.U. z 1994 Nr 124, poz. 607.

⁶ A. Wasilewski, *Działalność gospodarcza a funkcje i zadania gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.

⁷ Zob. m.in.: J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 4; M. Ciepela, *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 6.

⁸ Bezwzględny zakaz prowadzenia przez gminy czysto zarobkowej działalności gospodarczej istnieje w Wielkiej Brytanii.

⁹ A. Wasilewski, *op. cit.*

¹⁰ Dz.U. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

czą w rozumieniu tej ustawy jest „zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”. W orzecznictwie sądowym i doktrynie przyjmuje się, że działalność gospodarczą należy rozumieć szeroko, ponieważ jej formy mogą być nietypowe i bardzo różnorodne¹¹. Sąd Najwyższy wskazał na pewne specyficzne właściwości wyróżniające działalność gospodarczą. Chodzi tu o profesjonalny, a więc stały i nie amatorski charakter podejmowanych czynności, podporządkowanie regułom opłacalności i zysku lub zasadzie racjonalnego gospodarowania, działalnie na własny rachunek, powtarzalność świadczeń, uczestnictwo w obrocie gospodarczym na zasadach ekwiwalentności świadczeń¹². Przy ustalaniu, czy dana działalność ma charakter gospodarczy, należy uwzględniać odrębności zarówno dyktowane celem działalności lub specyfiką zadań realizowanych przez podejmujący ją podmiot, jak i wynikające z kontekstu prawnego tej działalności (przepisów szczególnych, normujących dany typ działalności oraz ustroj prawną danej jednostki). W postanowieniu z 19 października 1999 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że działalnością gospodarczą gminy jest – prowadzona w formie komunalnych zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego – działalność w zakresie zadań własnych, określonych w art. 7 ust. 1 usg, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, a także – w przypadkach określonych w odrębnej ustawie – działalność w zakresie wykraczającym poza te zadania¹³. Wydaje się, że w art. 9 ust. 2 usg chodzi właśnie o szersze znaczenie „działalności gospodarczej” niż przyjęte w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, zresztą na użytek tej ustawy. Działalność gospodarcza w omawianym wypadku oznacza podejmowanie przez jednostki samorządu terytorialnego działań, których celem jest rzeczowa realizacja ustawowych zadań

¹¹ M. Zdyb, *Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej*, Bydgoszcz 1997, s. 35.

¹² Uchwała SN z 14 marca 1995 r., OSP 1995 Nr 11, poz. 226.

¹³ Postanowienie SN z 19 października 1999 r., III CZP 112/99.

w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, czyli przedmiotem tej działalności jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej, co z reguły nie wiąże się z osiągnięciem zysku¹⁴. Należy jeszcze dodać, że dopóki zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, określonych w art. 7 ust. 1 usg odbywa się na etapie realizacji zadań statutowych, taka działalność nie jest działalnością gospodarczą. Jeśli natomiast w następnym etapie jednostka organizacyjna gminy rozpocznie działalność polegającą na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności, to dopiero wtedy jej działalność będzie działalnością gospodarczą¹⁵.

W każdym jednak przypadku działalność gospodarcza gmin jest elementem działalności komunalnej, o której mówi się w art. 85 usg.

Działalność gospodarcza o charakterze użyteczności publicznej

Gmina, mimo posiadanej osobowości prawnej nie jest jeszcze jednym „normalnym” przedsiębiorcą działającym na rynku. Podmiotowość prawna ma gwarantować wyodrębnienie gminy ze struktury państwowej i jej samodzielność w realizacji ustawowo nałożonych zadań. Dla wykonania tych zadań gmina nie tylko może, ale też powinna prowadzić działalność gospodarczą, wątpliwości budzi jedynie jej zakres i formy. Dla określenia dozwolonej działalności gospodarczej samorządu terytorialnego podstawowe znaczenie ma pojęcie „użyteczności publicznej”. Definicję „użyteczności publicznej” zawierają art. 9 ust. 4 usg i art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej (dalej: ukg)¹⁶. Jest to próba zdefiniowania użyteczności publicznej poprzez charakter zadań. Według obu ustaw zadaniami użyteczności publicznej są zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych

¹⁴ C. Balasiński, *Komunalna administracja gospodarcza*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno-prawne*, red. M. Wierzbowski i M. Wyrzykowski, Warszawa 2005.

¹⁵ Postanowienie SN z 19 października 1999 r., III CZP 112/99.

¹⁶ Ustawa z 20 grudnia 1996 r., Dz.U. z 1997 Nr 9, poz. 43 z późn. zm.

potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Jest to ogólne wyjaśnienie istoty użyteczności publicznej, które nie rozwiązuje problemu wyboru zadań o takim charakterze spośród ogółu zadań gminy. Taki zapis daje władzom lokalnym możliwość dosyć szerokiej interpretacji¹⁷. Współcześnie dosyć powszechnie uważa się i przyjmuje, że składają się na nią: produkcja lub świadczenie usług w zakresie inżynierii sanitarnej, komunikacji miejskiej, zaopatrzenia ludności w energię elektryczną, gazowa i ciepłą, zarządu państwowymi zasobami lokalowymi, państwowymi terenami zielonymi oraz uzdrowiskami, usługi pogrzebowe, a także usługi kulturalne¹⁸.

Określeniem pojęcia zadań o charakterze użyteczności publicznej zajął się również Trybunał Konstytucyjny. Zdaniem TK zadania te należy rozumieć możliwie najszerszej i winny być one utożsamiane z zadaniami publicznymi, których realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej. Istotny jest fakt, że wspomniane jednostki wykonują zadania niezależnie od tego, czy przynoszą zysk. Ich działalność nie może być nastawiona na maksymalizację zysku i jeśli spełnia ten warunek, to mieści się w sferze użyteczności publicznej (nie znaczy to oczywiście, że nie może ona przynosić zysku)¹⁹.

W tym też kontekście rozważyć należy kwestię formy organizacyjno-prawnej, w jakiej gminy realizować będą zadania użyteczności publicznej. Gmina ma obowiązek realizacji zadań, wymienionych przykładowo w art. 7 ust. 1 usg, mających zaspokajać potrzeby wspólnoty niezależnie od tego, czy działalność taka przynosi zysk. Realizacja tych zadań nie może zostać uzależniona od wpływów osiągniętych w tej sferze. Dla wypełnienia tych zadań, tj. usług nierentownych lub niskorentownych, najwłaściwsze wydają się być formy prawa budżetowego, tzn. jednostki budżetowe, a także formy gospodarki pozabudżetowej: zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze

¹⁷ E. Wojciechowski, *Wady ustawy o gospodarce komunalnej*, „Gazeta Prawna” 1997, nr 15.

¹⁸ S. Czarnow, *Status prawny spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4.

¹⁹ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 1997 r., sygn. akt W.8/96.

i środki specjalne²⁰. Przykładowo szkoły prowadzone przez gminę lub związek międzygminny są jednostkami budżetowymi, a przedszkola i inne publiczne placówki oświatowe – jednostkami lub zakładami budżetowymi. Są to „niesamoistne”, czyli działające w ramach osobowości prawnej gminy, na podstawie ustawy o finansach publicznych²¹ formy zarządu publicznoprawnego, które zapewniają całkowity wpływ organów gminy na realizację zadania. Obok form zarządu publicznoprawnego możliwe jest wykorzystanie form „samoistnych”, tj. jednostek organizacyjnych wyposażonych w osobowość prawną. Ustawy szczególne mogą przewidywać wykonywanie zadań w niektórych dziedzinach właśnie w takich formach. Możliwość taką przewiduje przykładowo ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²² w odniesieniu do samorządowych instytucji kultury (np. biblioteki, domy kultury, muzea), które z chwilą wpisu do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez gminę uzyskują osobowość prawną. Kolejnym przykładem są samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, przeznaczone do wykonywania obowiązków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych osobom ubezpieczonym i innym osobom uprawnionym na postawie odrębnych przepisów²³.

Gminy mogą, w realizacji swoich zadań, odstąpić od tworzenia własnych form organizacyjno-prawnych i powierzyć wykonanie określonych zadań podmiotom prawa prywatnego na podstawie umów prawa cywilnego. W drodze tych umów gminy powierzają prowadzenie, na swoim obszarze właściwości miejscowej lub jego części, działalności mającej na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

²⁰ M. Kalisiak, W. Paluch, *op. cit.*

²¹ Ustawa z 26 listopada 1998 r., Dz.U. Nr 155, poz. 1014.

²² Ustawa z 25 października 1992 r., Dz.U. z 2001 Nr 13, poz. 123 z późn. zm.

²³ Por. ustawę z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U. Nr 91, poz. 408 z późn. zm.

Działalność gospodarcza poza sferą użyteczności publicznej

Podstawę prawną dla rozpoczęcia i prowadzenia działalności poza sferą użyteczności publicznej, tj. komercyjnej, przez samorząd gminny znajdujemy w art. 9 ust. 2 usg i art. 10 ukg. Przepis art. 9 ust. 2 usg dopuszcza prowadzenie przez gminy komercyjnej działalności gospodarczej tylko w przypadkach określonych w art. 10 ukg.

Po pierwsze – jeżeli na rynku lokalnym w określonej dziedzinie gospodarki istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej, występujące zaś w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia mieszkańców, a zastosowanie innych działań i wynikających z innych przepisów środków prawnych nie prowadzi do aktywizacji gospodarczej, w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia. Jednym z miarodajnych sposobów ustalenia, czy na obszarze gminy występuje bezrobocie, które „w znacznym stopniu ujemnie wpływa na poziom życia” jej mieszkańców, jest liczba bezrobotnych, w stosunku do których ustawodawca zdecydował o zastosowaniu szczególnych instrumentów pasywnego łagodzenia skutków bezrobocia. Takim szczególnym instrumentem jest tytuł bezrobotnych mieszkańców gminy do ubiegania się o kwalifikowany pod względem długości i podstaw przyznania zasiłek dla bezrobotnych. Można śmiało skonstruować wniosek, że jeżeli pomimo zastosowania działań polegających na przyznaniu zasiłków 18-miesięcznych, bezrobotni nadal nie mogą odzyskać utraconego zatrudnienia lub dokonać skutecznego przekwalifikowania i poziom bezrobocia nie wykazuje wyraźnej tendencji malejącej, to gmina jest uprawniona do samodzielnego tworzenia zakładów pracy w postaci spółek określonych w art. 10 ust. 1 ukg. W tym przypadku rolę „wynikających z przepisów prawnych środków prawnych” będą pełniły przyznawane przez starostę 18-miesięczne zasiłki dla bezrobotnych, a brak „znacznego ożywienia lokalnego rynku pracy” oraz „trwałego ograniczenia bezrobocia”

będzie wynikał z utrzymywania się stopy bezrobocia na dotychczasowym poziomie²⁴.

Dodatkowo ustawodawca wymaga, by zastosowanie działań oraz wynikających z przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej bądź trwałego ograniczenia bezrobocia. Według unormowań ugk przez aktywizację gospodarczą gminy należy rozumieć: ożywienie rynku lokalnego oraz trwałe ograniczenie bezrobocia (art. 10 ust.1 pkt 2 ugk *in fine*). Innymi działaniami i środkami prawnymi mogą być instrumenty ekonomiczne, preferencje i dotacje na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych, roboty publiczne²⁵.

Po drugie – dozwolone jest gminom podjęcie działalności poza sferą użyteczności publicznej w sytuacji, gdy zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki lub rozporządzenie nim w inny sposób mogłoby spowodować dla gminy poważną stratę majątkową. Ustawodawca nie wskazał, czym spółka otrzymująca aport powinna się zajmować, nie określił też składników mienia mogących stanowić aport ani sposobu ich wyceny. W tej sytuacji wkładem w rozumieniu art. 10 ust. 2 ugk może być mienie każdego rodzaju, nadające się jako aport do spółki. Sposób wyceny tego mienia oraz ustalenie wartości przyznanych w zamian udziałów (akcji) pozostawiono uznaniu gminy i przyjmującej wkład spółki, w granicach określonych prawem podatkowym, przepisami o rachunkowości oraz kodeksem spółek handlowych. Sens omawianego przepisu polega m.in. na tym, aby przez wniesienie wkładu gmina unikała poważnej straty majątkowej. Omawiany przepis nie definiuje jednak „poważnej straty majątkowej”. Stosownie do art. 362 § 2 kodeksu cywilnego, przez stratę rozumie się rzeczywisty uszczerbek, nato-

²⁴ Tak np. P. Zaborniak, W. Maciejko, *Tworzenie spółek kapitałowych przez samorząd gminny jako forma ograniczania lokalnego bezrobocia*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.

²⁵ Por.: S. Czarnow, *Cel i przedmiot przedsiębiorstwa spółki w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1997, nr 11.

miast przez szkodę – także utracone korzyści (spodziewane dochody, których nie udało się uzyskać)²⁶.

Po trzecie – gminy mogą podejmować zarobkową działalność gospodarczą w sytuacjach przewidzianych przepisami prawa materialnego w zakresie czynności bankowych i ubezpieczeniowych. Należy zauważyć, że komunalna działalność bankowa i ubezpieczeniowa znajduje uzasadnienie tylko wówczas, gdy przyczynia się do rozwoju lokalnej przedsiębiorczości (udzielanie przedsiębiorcom gwarancji, kredytów lub poręczeń etc.).

Po czwarte – gmina może wykroczyć poza realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej w sytuacjach posiadania akcji lub udziałów spółek zajmujących się działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną lub wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego.

Po piąte – gminy mogą prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania użyteczności publicznej w sytuacjach „ważnych dla rozwoju gminy”. O uznaniu danej spółki za ważną dla rozwoju gminy decyduje samodzielnie rada gminy, na podstawie swobodnie wybranych kryteriów.

Dozwolenie prowadzenia przez gminy działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej opiera się na pojęciach niedookreślonych, których interpretacja powinna pozostawać w związku z celami gospodarki komunalnej, z których wynika, że gmina nie prowadzi działalności gospodarczej o charakterze czysto zarobkowym, lecz zarobkowa gospodarka komunalna pozostaje w związku z zadaniami gminy. Ocena, czy konkretna działalność gminy mieści się w granicach tych pojęć, należy do właściwych organów nadzoru, tj. do wojewody, a następnie w razie sporu do sądu administracyjnego. Konieczne jest przy tym podkreślenie, że działalność poza zakresem użyteczności publicznej nie jest wykonywana przez gminę, lecz wyłącznie przez spółki z udziałem gminy. Przedmiotem dozwolenia tego rodzaju

²⁶ Zob. np.: *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia – zobowiązania*, t. 1, red. G. Bieniek, Warszawa 1999, s. 63–64; S. Czarnow, *Komunalna działalność gospodarcza a zadania publiczne samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10.

działalności jest zatem nie tyle zakres działalności gospodarczej gminy poza sferą użyteczności publicznej, ile ograniczenie jej uprawnień właścicielskich co do rozporządzania mieniem komunalnym²⁷.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może, zgodnie z art. 10 ukg, tworzyć i przystępować do wszystkich typów spółek prawa handlowego (osobowych i kapitałowych), o ile spełnia wymogi wskazane w art. 10 ust. 1–3 ukg (z wyjątkiem spółki partnerskiej – zgodnie bowiem z art. 87 ksh, współnikami takiej spółki mogą być tylko osoby fizyczne, uprawnione do wykonywania określonych wolnych zawodów), a nie może wykorzystywać form organizacyjnych prawa budżetowego.

W literaturze przedmiotu wskazano, że działalność poza zakresem użyteczności publicznej zawsze jest elementem gospodarki komunalnej i „ma służyć zaspokajaniu potrzeb lokalnych społeczności”, ponadto „zgodnie z zasadą subsydiarności powinna być prowadzona [...] w takim rozmiarze i w takich dziedzinach, w których określone potrzeby społeczne nie mogą być właściwie zaspokojone siłami gospodarki prywatnej”. Jednostki samorządowe powinny zrezygnować z działalności komercyjnej, jeśli koliduje ona z działalnością przedsiębiorców prywatnych lub jeśli potrzeby wspólnoty zostały już zaspokojone²⁸.

Podsumowanie

Gmina jest przede wszystkim organem władzy publicznej, przez co siłą rzeczy musi przejąć określone funkcje interwencyjne w gospodarce, przede wszystkim działalność społecznie niezbędną w dziedzinach, w których podmioty prywatne nie są zainteresowane jej podjęciem, np. tworzenie nowych miejsc pracy, lokalnych ośrodków aktywności

²⁷ C. Balasiński, *op. cit.*, s. 127–128.

²⁸ Tak np. K. Byjoch, S. Redeł, *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000, s. 70–72, oraz C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafranski, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Warszawa 1997, s. 58.

kulturalnej. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że o ile działalność komunalna ukierunkowana na tzw. potrzeby społeczne czy użyteczność publiczną jest pożądana, a przynajmniej dopuszczalna ze względu na konieczność pozyskania środków finansowych niezbędnych na realizację zadań, o tyle czysta działalność komercyjna jednostek samorządowych może doprowadzić do zmonopolizowania niektórych dziedzin aktywności gospodarczej przez te jednostki i odwracać ich uwagę od rzeczywistych potrzeb społecznych²⁹.

Bibliografia

C. Banasiński, *Komunalna administracja gospodarcza [w:] Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski i M. Wyrzykowski, Warszawa 2005.

C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafrąński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Warszawa 1997.

K. Byjoch, S. Redeł, *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000.

J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 4.

M. Ciepela, *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 6.

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

S. Czarnow, *Status prawny spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4.

S. Czarnow, *Komunalna działalność gospodarcza a zadania publiczne samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10.

M. Kalisiak, W. Paluch, *Działalność gospodarcza gminy i powiatu*, Zielona Góra 2000.

²⁹ Z. Leoński, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa–Zielona Góra 1994, s. 23.

Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia – zobowiązania. Tom I, red. G. Bieniek, Warszawa 1999.

Z. Leoński, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa–Zielona Góra 1994.

T. Milczarek, *Samorząd powiatowy. Ustrój. Zadania. Statut. Mienie. Dochody*, Warszawa 1999.

A. Wasilewski, *Działalność gospodarcza a funkcje i zadania gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.

M. Wojciechowski, *Wady ustawy o gospodarce komunalnej*, „Gazeta Prawna” 1997, nr 15.

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

M. Zdyb, *Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej*, Bydgoszcz 1997.

Summary

The district is one of the three units into which Polish country is divided. It encompasses citizens (who comprise the local community) and the district area. It possesses legal entity, is a legitimate owner of various assets and is obliged to satisfy collective needs of the community. The fact that, on the one hand, the local government has got legal responsibility to achieve a whole range of objectives, and on the other it needs to manage the assets it has to its disposal, forces it to organize and conduct a considerable entrepreneurial activity. Characteristic features of these activities are: its professional and business-like character; subordination to the rules of cost-effectiveness and profitability or the principles of rational management; sole proprietorship, repetitive nature of business actions; and being an integral part of country's economy. Business activities constitute a specific part of communal (regional) economy that may have a commercial and non-commercial character.

The commercial activities are characteristic of public domain, and are defined as “current and incessant fulfillment of citizens’ collective needs via providing generally available services” by the district’s administrative units (paragraph 1, section 2 of Act on Communal Activities). In this scope (i.e. within the public domain) business activities are not subject to any restrictions. From the very nature of local government, and according to paragraph 9, section 2 of Local Government Act, it is evident that public domain activities of local governments are desirable, allowed, necessary and possible.

However, those commercial activities that are beyond the public domain may be held only in situations enumerated by the Act on Communal Activities (paragraph 10 and 13, section 1) and only if these activities are undertaken on behalf of a limited/public limited company. This business activity “is to satisfy collective needs of the community”, and, in agreement with the auxiliary principle, it should be organized in those capacities and fields that cannot be satisfied by the private sector. Local governments should refrain from those commercial activities that collide with the interests of private entrepreneurs and from these sectors in which collective needs have already been satisfied.