

Problemy prawne związane z nadzorem nad spółką ważną dla rozwoju gminy

Legal problems related to the supervision of a company important for the development of a municipality

Правовые вопросы, связанные с надзором за компанией, имеющей важное значение для развития гмины

Юридичні проблеми, пов'язані з наглядом за товариствами, важливими для розвитку муніципалітету (гміни)

DOMINIK TYRAWA

Dr hab., Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

e-mail: dominik.tyrawa@kul.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6385-9726>

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza przyczyn nieefektywnego nadzoru nad komunalnymi spółkami na przykładzie spółek gminnych, w zakresie przedmiotu działalności tychże spółek i jego niezgodności z przepisami samorządowymi, tj. ustawą o gospodarce komunalnej w związku z ustawą o samorządzie gminnym. Gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, najbliższa człowiekowi zamieszkującemu na jej terytorium, działa m.in. w oparciu o konstytucyjną zasadę pomocniczości i decentralizacji. Gmina jest *de facto* urzeczywistnieniem tych konstytucyjnych zasad. Jednostka ta wykonując zadania z zakresu użyteczności publicznej, korzysta z szeregu uprawnień i instytucji dedykowanych do realizacji tych zadań. Taka działalność jest możliwa zarówno w ramach sfery użyteczności publicznej, jak i poza nią. Szereg wyjątków, wskazanych w ustawie o gospodarce komunalnej, jak również niejednoznaczność przepisów powoduje, że gminy w ramach prowadzonej działalności niejednokrotnie dokonują interpretacji tych przepisów w sposób rozszerzający i niemający podstaw prawnych. Jednocześnie system nadzoru nad takim działaniem budzi szereg wątpliwości faktycznych i prawnych, co przekłada się na brak efektywności w tym zakresie.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, prawo samorządu terytorialnego, gospodarka komunalna, spółka ważna dla rozwoju gminy, nadzór

Summary: This article analyses the reasons for ineffective supervision of public utility enterprises, using municipal companies as an example, regarding their activity and incompatibility with local government regulations, namely the Municipal Services Management Act in conjunction with the Municipal Self-Government Act. As the closest local government unit to the people, the municipality operates on the constitutional principle of subsidiarity and decentralisation. The municipality *de facto* embodies these constitutional principles. This unit uses several powers and institutions dedicated to public service to carry out its tasks. Such activities are possible both within and outside the sphere of public utility. A number of exceptions indicated in the Municipal Services Management Act and the ambiguity of the provisions result in municipalities often interpreting these provisions expansively without any legal basis in the course of their activities. At the same time, the supervision system of such activities raises some factual and legal doubts, which translates into a lack of efficiency in this respect.

Key words: administrative law, local government law, municipal services management, company important for the development of the municipality, supervision

Резюме: Целью данной статьи является анализ причин неэффективного надзора за коммунальными предприятиями на примере гминных предприятий, с учетом предмета деятельности этих предприятий и его несоответствия нормативным актам местного самоуправления, т. е. Закону о коммунальном хозяйстве в связи с Законом о гминном самоуправлении. Гмина как единица местного самоуправления, наиболее приближенная к населению, проживающему на её территории, действует, в частности, на основе конституционного принципа субсидиарности и децентрализации. Гмина является фактическим воплощением этих конституционных принципов. При выполнении задач, представляющих общественный интерес, этот субъект использует ряд полномочий и институтов, предназначенных для выполнения этих задач. Такая деятельность возможна как в сфере коммунального хозяйства, так и за ее пределами. Ряд исключений, указанных в Законе о коммунальном хозяйстве, а также неоднозначность его положений приводят к тому, что гмины в ходе своей деятельности часто толкуют эти положения в расширительном смысле, не имея на то правовых оснований. В то же время система надзора за такой деятельностью вызывает ряд фактических и юридических сомнений, что приводит к отсутствию эффективности в этом направлении.

Ключевые слова: административное право, законодательство местного самоуправления, коммунальное хозяйство, компания, имеющая важное значение для развития гмины, надзор

Анотація: Метою статті є аналіз причин неефективності нагляду за діяльністю комунальних товариств на прикладі муніципальних товариств, з огляду на предмет їхньої діяльності та його невідповідність нормативно-правовим актам місцевого самоврядування, тобто Закону "Про муніципальне управління" у зв'язку з Законом "Про місцеве самоврядування". Муніципалітет (гміна) як одиниця місцевого самоврядування, найбільш наближений до людей, які проживають на його території, діє, між іншим, на основі конституційного принципу субсидіарності та децентралізації. Муніципалітет є фактичною реалізацією цих конституційних принципів. Цей суб'єкт, виконуючи завдання суспільної користі, використовує низку повноважень та інституцій, призначених для виконання цих завдань. Така діяльність можлива як в межах сфери публічного управління, так і поза її межами. Ряд винятків, зазначених у Законі "Про муніципальне управління", а також неоднозначність положень призводять до того, що в процесі своєї діяльності муніципалітети часто тлумачать ці положення розширено, не маючи на те правових підстав. Водночас система нагляду за такою діяльністю викликає низку фактичних і правових сумнівів, що призводить до недостатньої ефективності в цьому відношенні.

Ключові слова: адміністративне право, право місцевого самоврядування, муніципальне управління, товариство, важливе для розвитку муніципалітету, нагляд

Wstęp

Efektywne wykonywanie zadań publicznych wymaga stworzenia adekwatnych form bądź instytucji. Jest to szczególne zadanie ustawodawcy. W przypadku działania jednostek samorządu terytorialnego jedną z takich form działania będzie wykonywanie zadań z wykorzystaniem spółki ważnej dla rozwoju gminy, czyli instytucji wprowadzonej do polskiego systemu prawnego przez ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹.

Problematyka funkcjonowania wskazanej spółki jest wieloaspektowa. Opracowanie stanowić będzie analizę jednego ze szczególnych aspektów działania,

¹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

tj. nadzoru nad tymże podmiotem, w kontekście zadań tego podmiotu do wykonania. Wątpliwości prawne, wątpliwe podstawy działania tychże podmiotów wielokrotnie stawały się przedmiotem analizy kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli. Z wniosków pokontrolnych należy przede wszystkim przywołać mówiący o tym, że podmioty te wykonują niejednokrotnie zadania, które nie dość, że pozostają poza sferą dozwolonego przez prawo działania, to jeszcze wkraczają w obszar, który winien pozostawać domeną podmiotów prywatnych. W związku z tym wydaje się, że instytucja nadzoru w tym przypadku nie jest skuteczna, a co za tym idzie trzeba wskazać przyczyny takiej nieefektywności. Główny problem badawczy niniejszego opracowania stanowią kwestie analizy przyczyn nadużyć w zakresie działania spółek ważnych dla rozwoju gminy. Przyczyny te wynikają z nadinterpretacji możliwości działania takich spółek poza sferą użyteczności publicznej, a także poza sferą wykonywania zadań, które powierzył ustawodawca do wykonania gminom, gdzie jedną z form organizacyjnych dedykowaną do takich działań będzie właśnie spółka ważna dla rozwoju gminy. Analiza danych z tego obszaru pozwala stwierdzić, że z jednej strony ustawodawca stworzył rozbudowany katalog wyjątków w tym zakresie, co sprzyja działaniom niemającym podstaw prawnych w obowiązującym stanie prawnym, a jednocześnie niedomaga system nadzoru nad działalnością tychże podmiotów. Tym samym jako problem badawczy niniejszego opracowania należy wskazać analizę przyczyn faktycznych oraz przepisów i norm prawnych, które leżą u podstaw niewłaściwych, niedopuszczalnych przez prawo działań w tym zakresie.

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie modelu nadzoru nad tzw. spółkami komunalnymi (na przykładzie spółek gminnych) i wskazanie prawnych problemów związanych z tą instytucją w kontekście nieefektywności tego nadzoru, czego potwierdzeniem są funkcjonujące w przestrzeni prawnej spółki, które wykraczają przez przedmiot swej działalności, poza sferę dopuszczalną przez prawo dla tego typu podmiotów. Jako pierwszą z tez należy przyjąć twierdzenie, iż ustawodawca w ustawie o gospodarce komunalnej wskazał wyjątki (umożliwiające działanie tego typu podmiotów poza sferą użyteczności publicznej) w zakresie działania spółek komunalnych w nieprecyzyjny sposób, co powoduje, że podmioty odpowiedzialne za ich powołanie wykraczają poza dopuszczalną przez prawo sferę działalności (przedmiot działalności) oraz – jako drugą tezę – twierdzenie, że model nadzoru nad już funkcjonującymi spółkami (w zakresie przedmiotu działalności) jest nieefektywny, gdyż nie prowadzi go podmioty wyspecjalizowane, tj. organ nadzoru, jakim jest wojewoda i na dalszym etapie sąd administracyjny, a sądy powszechne, które nie koncentrują się na elementach administracyjnoprawnych, lecz prywatnoprawnych. Aby zweryfikować wskazane wyżej tezy badawcze, wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną.

1. Gmina jako podmiot realizujący zadania publiczne w świetle zasady decentralizacji i zasady pomocniczości

System funkcjonowania organów terenowych w Rzeczypospolitej Polskiej obejmuje co do zasady działania dwóch odrębnych od siebie struktur, tj. administracji rządowej oraz administracji samorządowej. W ramach jednostek samorządu terytorialnego podstawową jednostką jest gmina, która w zakresie swojego działania zajmuje się wykonywaniem wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego czy administracji rządowej². Jednocześnie ustawodawca zdecydował, że działalność gmin będzie miała charakter najszerszy ze wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i będzie polegała na wykonywaniu wszystkich zadań publicznych, które nie są zastrzeżone dla powiatów i województw³. Działalność w tym zakresie ciągle ewoluuje, istotnymi pozostają czynniki zewnętrzne, które także można zaobserwować w obszarze gospodarki komunalnej⁴.

W ramach wskazanego wyżej twierdzenia mamy do czynienia z realizacją konstytucyjnej zasady decentralizacji, którą należy rozumieć jako „rozdzielenie zadań (działań) administracyjnych na różne organizacje, którymi są osoby prawne prawa publicznego”⁵. Trzeba zauważyć, że samorząd terytorialny, a co za tym idzie gmina, jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej, która wykonuje przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne na własną odpowiedzialność⁶. Nie wolno także pomijać innych form organizacyjno-prawnych, które wpisują się w istotę decentralizacji⁷. Jednocześnie należy pamiętać, że decentralizacja nierozzerwalnie związana jest z człowiekiem, tzn. w ramach zasady wolności uczestnictwa w przestrzeni publicznej człowieka pozostawia się określoną sferę do zagospodarowania

² Por. art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1940 z późn. zm.

³ Art. 163 ust. 3 Konstytucji RP.

⁴ I. Hoffman, M. Karpiuk, *E-administration in Polish and Hungarian Municipalities – a Comparative Analysis of the Regulatory Issues*, *Lex localis – Journal of Local Self-Government* 2022, t. 20, nr 3, s. 618.

⁵ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28.

⁶ K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 15.

⁷ Przykładowo można wskazać samorząd zawodowy (por. J. Smarż, *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, *Samorząd Terytorialny* 2021, nr 1-2, s. 62-74) czy instytucję partycypacji społecznej (por. M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015).

tymże podmiotom, co wpisuje się we wskazaną zasadę⁸. Samą decentralizację można opisywać przez pryzmat człowieka, a dokładniej koncepcje personalistyczne opisujące zjawisko administracji publicznej⁹ i bez wątpienia jest to zjawisko praktyczne¹⁰.

Przy opisie sposobu realizacji zadań publicznych przez gminy nie należy również zapominać, że taka konstrukcja organizacyjno-prawna wynikać będzie z konstytucyjnej zasady pomocniczości. Wedle tej zasady zadania publiczne winny być wykonywane na najniższym szczeblu, najbliżej jednostki zainteresowanej realizacją tego zadania, a ich prawne i organizacyjne przekazanie na wyższy szczebel powinno mieć miejsce tylko ze względu na lepsze organizacyjne i techniczne możliwości ich wykonania¹¹. Oznacza to, że pomocniczość realizowana jest z wykorzystaniem specyficznych narzędzi, takich jak decentralizacja¹². Zaletą tej zasady jest „uwzględnianie wolności jednostki i dobra ogółu. Oparty na niej porządek polityczny skuteczniej chroni państwo od przeciążenia zbędnymi zadaniami. Zasada subsydiarności zobowiązuje do występowania przeciwko koncentracji władzy tak politycznej, jak i gospodarczej. [...] Zasada subsydiarności deklaruje celowość podziału zadań i kompetencji pomiędzy mniejszą wspólnotą (gminę) a większą wspólnotą (państwem, regionem)”¹³.

Realizacja ustawowych zadań gminy zgodnie z zasadą pomocniczości polega na tym, że gmina ma obowiązek prowadzić działalność gospodarczą związaną z realizacją zadań łączących się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb swoich mieszkańców¹⁴. Katalog tych zadań wynikać będzie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zawierającego przykładowe wyliczenie zadań własnych gminy¹⁵. Działalność gmin obejmuje zarówno wykonywanie działań publicznych, jak i działalność wykraczającą poza te działania, czyli działalność gospodarczą¹⁶. Podejmując się oceny i odpowie-

⁸ M. Karpiuk, *Istota decentralizacji administracji publicznej*, Przegląd Prawno-Ekonomiczny 2009, nr 3, s. 25; tenże, *The Local Government's Position in the Polish Cybersecurity System*, Lex localis – Journal of Local Self-Government 2021, t. 19, nr 3, s. 610.

⁹ Por. S. Fundowicz, *Zasada decentralizacji administracji publicznej w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej i prawa administracyjnego*, Roczniki Nauk Prawnych 2021, t. 31, nr 3, s. 8.

¹⁰ B. Brezovnik, *Decentralization in Theory and Practice*, Lex localis – Journal of Local Self-Government 2008, t. 6, nr 1, s. 87.

¹¹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 141.

¹² M. Chlipała, *Pomocniczość, decentralizacja, samodzielność jako podstawowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego*. Wybrane zagadnienia, Roczniki Nauk Prawnych 2005, t. 15, nr 2, s. 385.

¹³ A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zwyczajnego doktora habilitowanego Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 762.

¹⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 209.

¹⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 marca 2020 r., III SA/Gl 1102/19, LEX nr 3015326.

¹⁶ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 października 2019 r., I SA/Go 589/19, LEX nr 2742557.

dzi na pytanie, czy dany rodzaj działalności jest wykonywaniem wyłącznie działań publicznych, czy też jest działalnością gospodarczą, trzeba dokonywać oceny indywidualnej w odniesieniu do zaistniałej sytuacji¹⁷. Wydaje się, że jeśli gmina realizując dane zadanie, korzysta ze środków prawnych o charakterze władczym, działając jako organ władzy publicznej, to nie prowadzi wówczas działalności gospodarczej¹⁸, podobnie gdy inny podmiot (np. spółka) wyręcza ją w wykonywaniu tych zadań¹⁹.

2. Użyteczność publiczna jako sfera działania gminy

Zadania, które ustawodawca powierzył gminom, są różnorakie, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że oparcie funkcjonowania samorządu terytorialnego o zasadę decentralizacji uniemożliwia jednostkom samorządu terytorialnego kreowanie zadań publicznych przez ten samorząd²⁰. Co do zasady zadania te powinny spełniać kryterium użyteczności publicznej, przykładowo w postaci wykorzystania instytucji rekompensaty²¹. Zadaniem użyteczności publicznej²² są zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych²³. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają podmioty działające jako monopoliści²⁴ w obszarach, w których brakuje alternatywnych możliwości zaspokajania tych potrzeb, np. w zakresie dostaw wody czy odprowadzania ścieków. Możliwe jest także wskazanie granic użyteczności publicznej, tj. granic społeczno-ekonomicznych oraz technicznych²⁵.

¹⁷ D. Tyrawa, *Commercial Operations of Municipalities in Housing Development. On the Conflict between Self-Reliance and Serving People and Sufficiency of Law*, *Studia Prawnicze KUL* 2023, nr 3, s. 133.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2021 r., IV SA/Wa 2661/20, LEX nr 3184738.

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2024 r., III SA/Wa 1032/24, LEX nr 3759940.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2018 r., II OSK 2685/18, LEX nr 2628652.

²¹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 lutego 2024 r., I SA/Bk 1/24, LEX nr 3694489.

²² Na temat pojęcia „użyteczność publiczna” zob. J. Gola, *Wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego a działalność gospodarcza*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 3555. *Przegląd Prawa i Administracji* 2014, nr 98, s. 26–28.

²³ D. Tyrawa, *Commercial Operations...*, s. 133.

²⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 września 2023 r., III SA/Po 279/23, LEX nr 3612973, zob. także A. Albin, *Racjonalne wykonanie zadań w zakresie użyteczności publicznej przez gminy w warunkach monopolu*, *Samorząd Terytorialny* 2023, nr 9, s. 23.

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.

Ponadto w art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym dopuszczono możliwość powadzenia działalności gospodarczej przez gminy, a także inne gminne osoby prawne, wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej²⁶. Takie działanie jest możliwe wyłącznie w przypadkach, które wskazano w akcie szczególnym, jakim jest wymieniona ustawa o gospodarce komunalnej. Ten rodzaj gospodarowania może być prowadzony w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego²⁷, gdzie podmioty te są przede wszystkim narzędziami w rękach gminy²⁸, o charakterze publicznoprawnym²⁹. W przypadku formy samorządowego zakładu budżetowego można się odwołać do art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰. Przepis ten wskazuje przykładowe zadania, które mogą być wykonywane z wykorzystaniem tej formy organizacyjnej³¹. Odmienne prezentuje się kwestia funkcjonowania tzw. spółek komunalnych, gdyż problematyka ich funkcjonowania ma charakter złożony, ponadto doktryna podnosi szereg wątpliwości w odniesieniu do prawidłowości ich działania, jak też wskazuje postulaty zreformowania ich funkcjonowania³².

3. Działalność gminy poza sferą użyteczności publicznej

Ustawodawca wprowadził możliwość tworzenia spółek prawa handlowego jako spółek komunalnych³³, które będą działać poza sferą użyteczności publicznej, pod warunkiem spełnienia łącznie dwóch warunków. Pierwszy warunek to istnienie niezaspokojonych potrzeb wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym. Drugim warunkiem jest występowanie w gminie bezrobocia, co w znacznym stopniu ujemnie

²⁶ Problematyka ta dotyczy także działalności samorządu województwa, zob. M. Stec, M. Mączyński, *Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej*, Kontrola Państwa 2016, nr 1, s. 122 i nn.

²⁷ Art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

²⁸ R. Szczepaniak, *Podmiotowość prawna spółki komunalnej*, Samorząd Terytorialny 2013, nr 5, s. 40.

²⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 stycznia 2024 r., II SAB/Rz 112/23, LEX nr 3702457.

³⁰ Tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 39 z późn. zm.

³¹ Szerzej na temat wątpliwości z tym związanych zob. K. Horubski, *Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej – granice znaczeniowe*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3555. Przegląd Prawa i Administracji 2014, nr 98, s. 41-43.

³² G. Kozieł, *Forms of Commercial Companies and Partnerships Designed for Municipal Services Management by the Commune in Polish Law: The Legislation as It Stands (de lege lata) and as It Should Stand (de lege ferenda)*, Lex localis – Journal of Local Self-Government 2020, t. 18, nr 4, s. 675 i nn.

³³ Szerzej na temat zakresu pojęcia „spółka komunalna” zob. W. Gonet, *Spółki komunalne*, Warszawa 2007, s. 24 i nn.

wpływa na poziom życia wspólnoty samorządowej, przy tym 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 bezrobocia³⁴. Jednocześnie spółka powołana na takiej podstawie prawnej nie może być wykorzystywana do obejścia przez gminę przepisów wyznaczających dopuszczalny zakres jej aktywności³⁵. Jednocześnie należy zauważyć, że uprawnienia wynikające z art. 9 oraz art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej nie mogą być odczytywane w oderwaniu od istoty gospodarki komunalnej prowadzonej przez gminę. Istota ta polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej³⁶.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć także spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, gdy zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową³⁷. Wskazany składnik majątkowy powinien być wyraźnie zindywidualizowany oraz powinno się przeanalizować, jakie ewentualnie mogą zaistnieć straty w przypadku jego zbycia³⁸.

Ustawodawca zrezygnował z powyższych ograniczeń w odniesieniu do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się: 1) czynnościami bankowymi, 2) czynnościami ubezpieczeniowymi, 3) działalnością doradczą na rzecz samorządu terytorialnego, 4) działalnością promocyjną na rzecz samorządu terytorialnego, 5) działalnością edukacyjną na rzecz samorządu terytorialnego, 6) działalnością wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, 7) ponadto ograniczenia te nie mają zastosowania do innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, 8) w tym spółek prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem³⁹, również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz 9) klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej⁴⁰. Powołanie

³⁴ Art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

³⁵ R. Szczepaniak, *Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2014, t. 23, nr 2, s. 449 i nn.

³⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 lutego 2015 r., IV SA/GI 503/14, LEX nr 1652486.

³⁷ Art. 10 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej. Zob. także S. Czarnow, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego jako element gospodarki komunalnej*, Rejent 2002, nr 2–3, s. 43.

³⁸ P. Jankowski, *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę poza sferą użyteczności publicznej (w formie spółki prawa handlowego)*, Przegląd Prawa Publicznego 2011, nr 2, s. 63.

³⁹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 września 2024 r., I SA/Łd 413/24, LEX nr 3760473.

⁴⁰ Art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej.

spółek komunalnych jest formą podziału kompetencji w zakresie gospodarowania mieniem w danej jednostce samorządowej⁴¹.

4. Pojęcie spółki ważnej dla rozwoju gminy

Pojęcie „spółka ważna dla rozwoju gminy” zostało użyte przez ustawodawcę już w momencie uchwalania ustawy o gospodarce komunalnej, niemniej w doktrynie zwracano uwagę na wieloznaczność tego pojęcia⁴². Jest to jedna ze sfer (płaszczyzn) dopuszczalnej działalności poza sferą użyteczności publicznej. Ustawodawca poczynił tu następujący zabieg, mianowicie wskazał, że z ograniczenia działalności poza sferą użyteczności publicznej wyłączona jest działalność wyraźnie wskazana w cytowanej ustawie, tj. wyłączone są spółki zajmujące się działalnością bankową (czynnościami bankowymi), działalnością ubezpieczeniową (czynnościami ubezpieczeniowymi), działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego. Ponadto poza sferą użyteczności publicznej gminy, gminy mogą tworzyć i wykorzystywać formę spółek prawa handlowego także jako innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym spółek prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

Odnosząc się do powyższego wyliczenia, można wyodrębnić następujące obszary działalności. Pierwszym obszarem będzie sfera działalności bankowej i ubezpieczeniowej, a dokładniej podejmowanie czynności bankowych i ubezpieczeniowych – zarówno łącznie, jak i rozłącznie. W tym przypadku ustawodawca wprost wskazuje nie tyle sam obszar działalności, co wręcz podejmowanie czynności z zakresu działalności bankowej i ubezpieczeniowej. W tym przypadku wydaje się, że z całą stanowczością można stwierdzić, iż jest to obszar działalności, który wykracza poza obszar zadań z zakresu użyteczności publicznej, gdzie celem jest „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności”. Jednocześnie należy zauważyć, że katalog ten ma charakter otwarty i zmienny, jest uwarunkowany cyklem życia mieszkańców, warunkami zewnętrznymi oraz ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą, co

⁴¹ J. Jagoda, *Podział kompetencji między organami jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania mieniem*, Samorząd Terytorialny 2022, nr 4, s. 11.

⁴² M.J. Nowak, *Spółki gminne w Polsce. Formuła, cele i zakres działania*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 1-2, s. 18.

wymaga dostosowywania świadczenia usług do tych zmian⁴³. Obecnie, w 2025 r. wskazany obszar działania może budzić wątpliwości z racji specyfiki i ryzyk związanych z wykonywaniem takiej działalności⁴⁴, niemniej aby oceniać te założenia, należy brać pod uwagę tło społeczne lat 90., czas narodzin i kształtowania się reaktywowanego samorządu terytorialnego, a jednocześnie racjonalność prawodawcy⁴⁵, który zakładał, że może to być obszar atrakcyjny dla gmin, dzięki partycypowaniu w tego typu działalności.

Jako drugi obszar należy wskazać działalność doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego. Trzeba przy tym zauważyć, że zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy z zakresu wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej (art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym) oraz promocji gminy (art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym). Wydaje się, że wskazany w ustawie o gospodarce komunalnej rodzaj działalności jest tożsamy z zadaniami, które zostały wyartykułowane w ustawie o samorządzie gminnym. Po raz kolejny przyjmując racjonalność prawodawcy oraz zakładając, że zna się on doskonale na języku, jakim się posługuje i jednocześnie posiada doskonałą wiedzę prawniczą, w tym w przedmiocie treści prawa, jakie obowiązywało dotychczas⁴⁶, należy uznać, że sformułowania użyte w ustawie o gospodarce komunalnej stanowią konkretyzację zadań, które stawia przed gminą ustawa o samorządzie gminnym. Można przyjąć, że w tym przypadku mamy do czynienia nie z rozszerzeniem obszaru działalności, a konkretyzacją pojęć ogólnych, którymi operuje ustawa o samorządzie gminnym, podczas gdy w doktrynie akcentuje się, że wykładni należy w tym przypadku dokonywać w oparciu o cel regulacji, a nie jej literalne brzmienie⁴⁷.

Trzeci obszar działalności obejmuje możliwość tworzenia innych niż wskazane spółek ważnych dla rozwoju gminy⁴⁸. Nie mamy w tym przypadku do czynienia z klauzulą pozwalającą w sposób dowolny tworzyć takie spółki – jest to celowy zabieg ustawodawcy, umożliwiający tworzenie takich spółek, ale wyłącznie z zastrzeżeniem, że ten

⁴³ Zob. postanowienie SN z dnia 18 maja 2011 r., III CZP 22/11, LEX nr 898256.

⁴⁴ Por. uwagi C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Art. 10. Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017 [wyd. el. LEX].

⁴⁵ Zgodnie z tą podstawową zasadą teorii prawa przyjmuje się, że ustawodawca, stanowiąc normy prawne, kieruje się w swym działaniu określoną wiedzą i określonym systemem ocen, a każdy przepis jest wydawany celowo, por. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977, s. 100–101.

⁴⁶ M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 201.

⁴⁷ Por. wyrok NSA z dnia 12 października 2021 r., I OSK 222/20, LEX nr 3266999.

⁴⁸ Szerzej na temat przesłanki „ważne dla rozwoju gminy” w wyroku NSA z dnia 7 października 2003 r., II SA/Lu 1115/03, LEX nr 82063.

obszar działalności powinien się mieścić w ramach zadań gminy określonych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym⁴⁹. Dlatego też należy uznać, że niedopuszczalne będzie prowadzenie przez te spółki działalności z zakresu: prowadzenia piekarni, działalności hotelarskiej i gastronomicznej, działalności polegającej na zarządzaniu nieruchomościami na zlecenie, usług pogrzebowych, zarządzania ośrodkami wczasowymi oraz ośrodkiem wczasowo-rehabilitacyjnym, działalności w zakresie usług hotelarskich i turystycznych, produkcji wód mineralnych czy usług gastronomicznych⁵⁰.

Czwarty i piąty obszar działania stanowią obszary nowo dodane (zdefiniowane) przez ustawodawcę, tj. obszar gminnego budownictwa mieszkaniowego, gdzie gminy działają uzupełniając w stosunku do aktywności podejmowanych przez administrację rządową⁵¹, realizując tzw. gminne programy mieszkaniowe⁵², i obszar funkcjonowania klubów sportowych, gdzie w kosztach ich utrzymania partycypuje gmina⁵³, a dokładniej jest to wspieranie (także finansowe) działalności w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu⁵⁴.

5. Próba wskazania przyczyn nieefektywności nadzoru nad przedmiotem działalności spółki ważnej dla rozwoju gminy

Pojęcie spółki ważnej dla rozwoju gminy nie powinno budzić większych wątpliwości, choć praktyka ich funkcjonowania, potwierdzona przez raporty NIK pokazuje, że w ramach tej sfery pojawiają się daleko idące wątpliwości, jak i niewłaściwe, niemające podstaw prawnych działania. Należy wskazać, że mimo „ponad 20 lat obowiązywania ustawy o gospodarce komunalnej, która wyznacza ramy korzystania przez JST ze spółek prawa handlowego jako formy realizacji zadań publicznych, nadal

⁴⁹ J. Jagoda, *Rozdział VI. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, w: tejże, *Mienie samorządowe*, Warszawa 2019 [wyd. el. LEX].

⁵⁰ D. Sylwestrzak, *Pojęcie działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017 [wyd. el. LEX].

⁵¹ Na temat aktywności państwa w tym zakresie zob. K. Kiszluk, *Ocena rozwiązań zaproponowanych w ramach programu „Pierwsze mieszkanie” w świetle dotychczasowej polityki mieszkaniowej państwa*, *Roczniki Administracji i Prawa* 2023, t. 23, nr 3, s. 172–174.

⁵² D. Tyrawa, *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jako cel gminnych programów mieszkaniowych*, *Prawo i Więź* 2023, nr 4, s. 681–685.

⁵³ W poprzednim stanie prawnym niemożliwe było takie działania, por. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2000 r., I SA/Gd 1997/99, LEX nr 1693569.

⁵⁴ P. Soroka, *Współdziałanie gminy z podmiotami prywatnymi w zakresie działalności sportowej na gruncie ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o sporcie*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 3555. Przegląd Prawa i Administracji 2014, nr 98, s. 187.

pojawiają się wątpliwości przy interpretacji poszczególnych przepisów⁵⁵, a powtarzające się nieprawidłowości odnoszą się najczęściej do następujących sfer: zakresu dopuszczalnej działalności gospodarczej spółek, zasad ich finansowania, sposobu wyboru członków organów tych spółek czy też systemu nadzoru właścicielskiego⁵⁶. Problematiczne wydaje się także dookreślenie „ile gminy winno być w spółce gminnej”, na które może wpływać kwestia wysokości udziałów czy liczby akcji⁵⁷.

Idąc dalej, NIK wnosił o podjęcie działań mających na celu dookreślenie zakresu stosowania ograniczeń do tworzenia i przystępowania przez gminy do spółek wynikających z treści ustawy o gospodarce komunalnej⁵⁸. Wnioskował ponadto o wykreślenie albo ograniczenie zakresu stosowania zawartego w cytowanej ustawie pojęcia spółka „ważna dla rozwoju gminy”, wskazując, że przepis ten nie spełnia swojej funkcji, gdyż w praktyce nie stanowi ograniczenia dla zakresu prowadzenia działalności gospodarczej spółek poza sferą użyteczności publicznej, jako że pojęcie to ma charakter niedookreślony i powoduje, iż organy jednostek samorządu terytorialnego i organy spółek interpretują je w sposób dowolny⁵⁹. Wydaje się, że poruszona problematyka wymaga szczegółowej analizy i diagnozy powodów istnienia tego zjawiska.

W związku z tym można sformułować tezę, iż nadzór nad tego typu spółkami⁶⁰ jest niewystarczający. Teza ta wymaga jednak dookreślenia, ponieważ problem nie dotyczy nadzoru nad ich funkcjonowaniem ze strony rad nadzorczych tychże spółek⁶¹, choć również w tym zakresie jest on nieefektywny⁶², a ogólnie nadzoru nad

⁵⁵ P. Derlecki, *Wykonywanie zadań publicznych przez spółki komunalne w świetle raportu Najwyższej Izby Kontroli*, *Finanse Komunalne* 2018, nr 7–8, s. 87.

⁵⁶ N. Chyb, *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek komunalnych poza sferą użyteczności publicznej – analiza problemu*, *Samorząd Terytorialny* 2015, nr 9, s. 5.

⁵⁷ J. Jagoda, *Samorządowe osoby prawne*, *Samorząd Terytorialny* 2011, nr 1–2, s. 11–13, czy też G. Cern, *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 63 i nn. Por. także uchwałę SN z dnia 10 stycznia 1992 r., III CZP 140/91, LEX nr 3740 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 czerwca 2007 r., II SA/Go 243/07, LEX nr 955207.

⁵⁸ NIK, *Informacja wynikach 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.

⁵⁹ NIK, *Informacja wynikach o kontroli – Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie pomorskim i zachodniopomorskim*, LSZ.430.003.2021, Szczecin 2021, s. 13.

⁶⁰ Ogólnie na temat instytucji nadzoru w tych podmiotach zob. P. Kupis, *Nadzór w komunalnych spółkach handlowych – uwagi na tle ustawy o gospodarce komunalnej oraz kodeksu spółek handlowych*, *Samorząd Terytorialny* 2013, nr 6, s. 37 i nn.

⁶¹ Jest to podmiot obowiązkowy, gdyż zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza, bez względu na to, jak kształtuje się wysokość udziału gminy, por. J. Kruczałak-Jankowska, G. Cern, *Nadzór właścicielski w spółkach komunalnych z udziałem gminy sprawowany przez organ stanowiący oraz wykonawczy gminy – uwagi krytyczne*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2016, nr 2, s. 223 i nn.

⁶² Problematyka funkcjonowania tych podmiotów ma charakter złożony – por. uwagi: G. Góreczny, *Rada nadzorcza w spółkach komunalnych – zarys problematyki*, *Samorząd Terytorialny* 2010, nr 11,

działalnością gminy jako jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej wydaje się, że odwołanie się do funkcji rad nadzorczych także będzie stosowne i konieczne.

W pierwszej kolejności trzeba jednak przywołać pojęcie nadzoru. Aby to uczynić, konieczne jest także scharakteryzowanie pojęcia kontroli. Kontrolę można rozumieć jako „obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego – porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach”⁶³ lub też jako zbadanie istniejącego stanu rzeczy, zestawienie go z tym, co istnieje w rzeczywistości, z tym, co przewidują odpowiednie wzorce i normy postępowania oraz ustalenie ewentualnych rozbieżności, wyjaśnienie przyczyn powstania istotnych rozbieżności, a następnie sformułowanie zaleceń pozwalających na uniknięcie ich na przyszłość⁶⁴, czy też jako „badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności, przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu”⁶⁵.

Istotą nadzoru jest możliwość władczego i jednostronnego oddziaływania na działanie organu nadzorowanego, które powinno być poprzedzone rzetelną oceną stanu rzeczywistego, czyli kontrolą. Nadzór można określić jako „właściwość organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego”⁶⁶ lub też jako sposób oddziaływania między organami administrującymi, występujący w ramach relacji strukturalnych, docelowo zakładający dopuszczalność ingerowania (a więc także stosowania władczych form działania administracji publicznej) w związku z negatywnymi wynikami uprzednio dokonanej kontroli czystej (dotyczącej administrowania)⁶⁷.

Zgodnie z Konstytucją RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, a organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, natomiast

s. 56 i nn.; A. Dudzińska, *Wymogi stawiane członkom rady nadzorczej spółki komunalnej*, Finanse Komunalne 2008, nr 12, s. 57 i nn.; W. Walczak, *Wybrane problemy organizacyjno-prawne związane z procesami wyznaczania członków rad nadzorczych spółek miejskich*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 6, s. 55 i nn.; D. Fleszer, *Rada nadzorcza spółki komunalnej z udziałem jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020. Zob. także wyrok SN z dnia 17 września 2014 r., I CSK 625/13, LEX nr 1537548, czy też wyrok SN z dnia 19 marca 2009 r., IV CK 311/05, LEX nr 341547.

⁶³ J. Starościak, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957, s. 187.

⁶⁴ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34.

⁶⁵ J. Boć, *Pojęcie i zasięg kontroli*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 378.

⁶⁶ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji...*, s. 34.

⁶⁷ P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 125.

w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe⁶⁸. Tak więc najpierw przeprowadzenie kontroli, a następnie podjęcie działań nadzorczych nad przedmiotem działalności spółek ważnych dla rozwoju gminy będzie odbywać się przez pryzmat wyjątków pozwalających na inny przedmiot działalności, zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej, a także przez pryzmat dopuszczalności realizacji zadań zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. W ramach sprawowanego nadzoru wojewoda może m.in. stwierdzić nieważność uchwały rady gminy, która nie powołuje danej spółki, ale przyznaje organowi wykonawczemu uprawnienia do realizacji zamiaru utworzenia spółki⁶⁹ (art. 91 ustawy o samorządzie gminnym). W tym przypadku to na wojewodzie będzie ciążył obowiązek każdorazowej analizy przedmiotu działalności nowo powoływanej spółki pod kątem zgodności z prawem. Analogiczna sytuacja będzie miała miejsce w razie zmiany przedmiotu działalności, pod warunkiem, że będzie się ona odbywać przez podjęcie stosownej uchwały w tym zakresie. W tym przypadku ciężar weryfikacji zgodności przedmiotu działalności z dopuszczalną możliwością działania takich podmiotów spoczywać będzie na wojewodzie.

W zakresie nadzoru wojewody istotną rolę mogą odgrywać także sądy administracyjne, tj. wojewódzki sąd administracyjny właściwy miejscowo oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Należy przypomnieć, że po upływie trzydziestodniowego terminu organ nadzorczy traci swoje uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały, ale może ją zaskarżyć do sądu administracyjnego. Można wręcz stwierdzić, że uprawnienia nadzorcze przechodzą na sąd (art. 93 ustawy o samorządzie gminnym). Najważniejszą przesłanką w tym zakresie wydaje się identyfikacja przez sąd administracyjny celów, chronionych wartości i dóbr⁷⁰. Nie mamy w tym przypadku do czynienia z klasycznym nadzorem, bardziej kontrolą administracji samorządowej, niemniej rolę sądów administracyjnych, jako możliwą kontynuację działania wojewody, powinno się tu podkreślić.

Nieco inaczej będzie wyglądać sytuacja, gdy przedmiot działalności takiego podmiotu będzie się zmieniać przez zmianę umowy spółki, bez udziału rady gminy, a tylko na podstawie uchwały zgromadzenia wspólników. Należy wszakże zauważyć, że przepisy ustawy o gospodarce komunalnej – mimo że wprowadzają pewne odmienności w funkcjonowaniu spółki kapitałowej w porównaniu z regulacją zawartą

⁶⁸ Art. 171 ust. 1–2 Konstytucji RP, a także art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym.

⁶⁹ A. Wojtkowiak, *Spółki prawa handlowego jako przedsiębiorcy wykonujący działalność o charakterze użyteczności publicznej*, Przegląd Prawa Publicznego 2013, nr 1, s. 9.

⁷⁰ M. Szweczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 59.

w Kodeksie spółek handlowych⁷¹ – nie zmieniają zasadniczej konstrukcji prawnej tych podmiotów⁷², a to z kolei powoduje, że zmiana przedmiotu działalności, sprzeczna z publicznoprawną regulacją wynikającą z ustawy o gospodarce komunalnej w związku z ustawą o samorządzie gminnym, może być przeprowadzona zgodnie z prawem na płaszczyźnie prywatnoprawnej i może być także potwierdzona przez zmianę stosownych danych w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Niemniej konieczne jest przywołanie poglądu M. Szydło⁷³, który słusznie uważa, że podmiotem sprawującym w omawianym zakresie nadzór nad gminą jest także sąd rejestrowy, który nadzoruje⁷⁴ przestrzeganie wymienionych już ograniczeń i posiada uprawnienie do wpisania spółki tworzonej przez wpis do rejestru przedsiębiorców, jak również jest uprawniony do dokonywania wobec spółki już wpisanej do rejestru pewnych (władczych) czynności judykacyjnych, mogących skutkować nawet jej wykreśleniem z rejestru. Dokonując tych czynności, może przy tym badać, czy przedmiot działania danej spółki samorządowej jest zgodny z przepisami prawa, w tym z art. 10 ust. 1–3 ustawy o gospodarce komunalnej. Szczegółowo rozważania te można sprowadzić do badania przez sąd rejestrowy zgodności przedmiotu działania danej spółki samorządowej z prawem, w tym z cytowanymi już przepisami prawa samorządowego, ponieważ sąd ten bada, czy dokumenty dołączone przez podmiot rejestrowy do wniosku o wpis „są zgodne pod względem formy i treści z przepisami prawa”⁷⁵. Zgodność tę bada się w związku z dokumentami dołączanymi do wniosku, tj. umową lub statutem spółki⁷⁶, w których został określony właśnie przedmiot działalności spółki⁷⁷. Przedmiot ten winien być zgodny z art. 10 ust. 1–3 ustawy o gospodarce komunalnej, a ewentualna niezgodność z cytowanymi przepisami powinna skutkować wezwaniem wnioskodawcy do zmiany umowy lub statutu spółki w tym zakresie⁷⁸. Natomiast brak działań w tym zakresie skutkować powinien odmową dokonania takiego wpisu, także w sytuacji, gdy pierwotny wpis był prawidłowy, a zmiana w tym zakresie nastąpiła później.

⁷¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm. (dalej: K.s.h.).

⁷² Z. Kuniewicz, *Wskazanie przez gminę osoby pełniącej funkcję publiczną do rady nadzorczej spółki kapitalowej*, Przegląd Prawa Handlowego 2022, nr 11, s. 5.

⁷³ M. Szydło, *Art. 10. Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008 [wyd. el. LEX].

⁷⁴ Por. uwagi w kontekście pojęcia „nadzór” w odniesieniu do czynności podejmowanych przez sąd powszechny – M. Szewczyk, *Nadzór...*, s. 163–165.

⁷⁵ Art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1863.

⁷⁶ Por. art. 167 § 1 pkt 1 i art. 320 § 1 pkt 1 K.s.h.

⁷⁷ Por. art. 157 § 1 pkt 2 i art. 304 § 1 pkt 2 K.s.h.

⁷⁸ E. Norek, *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2001, s. 107–108.

W tym miejscu należy jednak postawić dwa pytania szczegółowe: pierwsze, dlaczego w takim razie w obrocie prawnym funkcjonują spółki komunalne, których przedmiot działalności jest sprzeczny z przepisami samorządowymi, oraz drugie, czy sąd rejestrowy w tym przypadku daje rękojmię wiedzy, a co za tym idzie możliwości weryfikacji takiego przedmiotu działalności. Wydaje się, że odpowiedź na pierwsze pytanie wynikać będzie z odpowiedzi na kolejne. Skoro, jak wskazano w opracowaniu, istnieje możliwość weryfikacji takiego przedmiotu działalności, a mimo to – zgodnie z tym, co wielokrotnie wskazywał NIK – przedmiot działalności spółek komunalnych wykracza poza zakres przepisów samorządowych, oznacza to, że sąd rejestrowy nie realizuje w sposób zgodny z ustawą o KRS działań weryfikacyjnych w tym zakresie. Przede wszystkim może to wynikać z faktu, że sąd rejestrowy nastawiony jest głównie na działalność w sferze prawa prywatnego (cywilnego i handlowego)⁷⁹, a działanie w sferze prawa publicznego (administracyjnego) w tym przypadku jest domeną sądownictwa administracyjnego.

Pewnym rozwiązaniem wydaje się obowiązkowy udział prokuratora w postępowaniach⁸⁰, jeśli wpisy do KRS dotyczą spółek ważnych dla rozwoju gminy, lub też nowelizacja przepisów i dopuszczenie na prawach strony do takiego udziału organów nadzoru nad JST, tj. przede wszystkim wojewody. Problemem byłoby jednak pomieszczenie spraw cywilnych i spraw administracyjnych, co zrodziłoby pytanie o konstytucyjność takiego rozwiązania. Niemniej wydaje się, że kwestia ta wymaga szerszej dyskusji i efektywnych działań w tym zakresie.

Zakończenie

Problematyka spółek ważnych dla rozwoju gminy, a zwłaszcza praktyka ich działania jest kwestią bardzo kontrowersyjną, co wielokrotnie wskazywała Najwyższa Izba Kontroli. Jednostki samorządu terytorialnego, przede wszystkim gminy, tworząc ten typ podmiotów czy modyfikując ich działalność, niejednokrotnie wykraczają poza zakres sfery użyteczności publicznej, czyli sfery, w której dopuszczalna była działalność takich podmiotów. W interpretacji tych przepisów nie pomagają także ich nieprecyzyjność, użycie sformułowania „spółka ważna dla rozwoju gminy”, obok innych, imiennie wskazanych wyjątków, co tworzy złudzenie, że gminy, powołując

⁷⁹ Postępowanie rejestrowe regulują art. 694¹–694⁸ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1841 z późn. zm. (dalej: K.p.c.).

⁸⁰ Prokurator może [...] wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego, por. art. 7 K.p.c.

się na to sformułowanie, posiadają pełną dowolność w zakresie określania przedmiotu ich działalności. Mamy w tym przypadku do czynienia z źle interpretowaną samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego, która to samodzielność jest traktowana jako dowolność działania, na podobieństwo podmiotów prywatnych i komercyjnych.

Zamęt organizacyjny i prawny w tym zakresie pogłębia także istniejąca możliwość modyfikacji (zmiany) przedmiotu działalności spółek już funkcjonujących. I o ile powołanie tego typu podmiotów wiąże się z nadzorem ze strony wojewody (i w niektórych przypadkach regionalnej izby obrachunkowej), czy też ze strony sądów administracyjnych, o tyle w przypadku modyfikacji przedmiotu działalności i wyjścia poza sferę użyteczności publicznej modyfikacja ta odbywa się częstokroć bez jakiegokolwiek nadzoru w zakresie przedmiotu działalności. Obowiązujące przepisy prawne w tej materii są nieefektywne, co rodzi pytanie o ich zmianę bądź zmianę praktyki działania sądów rejestrowych w zakresie modyfikacji ich działalności, prowadzącej się do tego, że sądy te zupełnie pomijają publicznoprawny element działalności, dopuszczając i akceptując w sposób dowolny każdą zmianę w tym zakresie. Można wręcz stwierdzić, że nadzór administracyjny nie sięga aż tak daleko, a nadzór sądów powszechnych – tak jak to jest w przypadku podmiotów prywatnych (bez udziału Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego) – dopuszcza każdą zmianę przedmiotu działalności, pomijając kwestie dopuszczalności takiej zmiany. Stąd rodzi się wniosek, że systemowość prawa publicznego i prawa prywatnego nie przecina się w tym zakresie, tworząc lukę faktyczną w obszarze stosowania prawa.

Podsumowując, nadzór nad tą formą organizacyjną nie jest efektywny, co powoduje, że w obrocie prawnym pojawiają się podmioty działające bez podstawy prawnej. Włodarze gmin, decydujący pośrednio o działaniu tych podmiotów, znaleźli lukę prawną i wykorzystują ją w celach *stricte* zarobkowych, sprzecznych z prawnymi podstawami działania gmin oraz innych podmiotów komunalnych w strukturze gminnej. Dodatkowo pojawiają się postulaty zmiany modelu funkcjonowania spółek komunalnych w ten sposób, aby stworzyć model oparty na doświadczeniu działania spółek z udziałem Skarbu Państwa⁸¹.

⁸¹ F. Grzegorzcyk, *Spółki komunalne – perspektywa zmiany koncepcji legislacyjnej w kontekście przepisów o spółkach kontrolowanych przez Skarb Państwa*, Samorząd Terytorialny 2024, nr 7–8, s. 104–105.

Bibliografia

- Albin A., *Racjonalne wykonanie zadań w zakresie użyteczności publicznej przez gminy w warunkach monopolu*, Samorząd Terytorialny 2023, nr 9.
- Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Art. 10. Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017 [wyd. el. LEX].
- Boć J., *Pojęcie i zasięg kontroli*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Brezovnik B., *Decentralization in Theory and Practice*, Lex localis – Journal of Local Self-Government 2008, t. 6, nr 1.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
- Cern G., *Działalność spółek komunalnych w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą – uwagi ogólne*, Finanse Komunalne 2019, nr 7-8.
- Cern G., *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.
- Chlipała M., *Pomocniczość, decentralizacja, samodzielność jako podstawowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia*, Roczniki Nauk Prawnych 2005, t. 15, nr 2.
- Chyb N., *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek komunalnych poza sferą użyteczności publicznej – analiza problemu*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 9.
- Czarnow S., *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego jako element gospodarki komunalnej*, Rejent 2002, nr 2-3.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Derlecki P., *Wykonywanie zadań publicznych przez spółki komunalne w świetle raportu Najwyższej Izby Kontroli*, Finanse Komunalne 2018, nr 7-8.
- Dudzińska A., *Wymogi stawiane członkom rady nadzorczej spółki komunalnej*, Finanse Komunalne 2008, nr 12.
- Fleszer D., *Rada nadzorcza spółki komunalnej z udziałem jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Fundowicz S., *Zasada decentralizacji administracji publicznej w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej i prawa administracyjnego*, Roczniki Nauk Prawnych 2021, t. 31, nr 3.
- Gola J., *Wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego a działalność gospodarcza*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3555. Przegląd Prawa i Administracji 2014, nr 98.
- Gonet W., *Spółki komunalne*, Warszawa 2007.
- Górczny G., *Rada nadzorcza w spółkach komunalnych – zarys problematyki*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 11.
- Grzegorzczak F., *Spółki komunalne – perspektywa zmiany koncepcji legislacyjnej w kontekście przepisów o spółkach kontrolowanych przez Skarb Państwa*, Samorząd Terytorialny 2024, nr 7-8.

- Hoffman I., Karpiuk M., *E-administration in Polish and Hungarian Municipalities – a Comparative Analysis of the Regulatory Issues*, Lex localis – Journal of Local Self-Government 2022, t. 20, nr 3.
- Horubski K., *Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej – granice znaczeniowe*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3555. Przegląd Prawa i Administracji 2014, nr 98.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004.
- Jagoda J., *Podział kompetencji między organami jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania mieniem*, Samorząd Terytorialny 2022, nr 4.
- Jagoda J., *Rozdział VI. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, w: J. Jagoda, *Mienie samorządowe*, Warszawa 2019 [wyd. el. LEX].
- Jagoda J., *Samorządowe osoby prawne*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 1-2.
- Jankowski P., *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę poza sferą użyteczności publicznej (w formie spółki prawa handlowego)*, Przegląd Prawa Publicznego 2011, nr 2.
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015.
- Karpiuk M., *Istota decentralizacji administracji publicznej*, Przegląd Prawno-Ekonomiczny 2009, nr 3.
- Karpiuk M., *The Local Government's Position in the Polish Cybersecurity System*, Lex localis – Journal of Local Self-Government 2021, t. 19, nr 3.
- Kiszluk K., *Ocena rozwiązań zaproponowanych w ramach programu „Pierwsze mieszkanie” w świetle dotychczasowej polityki mieszkaniowej państwa*, Roczniki Administracji i Prawa 2023, t. 23, nr 3.
- Koszwowski M., *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Warszawa 2019.
- Kozieł G., *Forms of Commercial Companies and Partnerships Designed for Municipal Services Management by the Commune in Polish Law: The Legislation as It Stands (de lege lata) and as It Should Stand (de lege ferenda)*, Lex localis – Journal of Local Self-Government 2020, t. 18, nr 4.
- Kruczalak-Jankowska J., Cern G., *Nadzór właścicielski w spółkach komunalnych z udziałem gminy sprawowany przez organ stanowiący oraz wykonawczy gminy – uwagi krytyczne*, Gdańskie Studia Prawnicze 2016, nr 2.
- Kuniewicz Z., *Wskazanie przez gminę osoby pełniącej funkcję publiczną do rady nadzorczej spółki kapitałowej*, Przegląd Prawa Handlowego 2022, nr 11.
- Kupis P., *Nadzór w komunalnych spółkach handlowych – uwagi na tle ustawy o gospodarce komunalnej oraz kodeksu spółek handlowych*, Samorząd Terytorialny 2013, nr 6.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Norek E., *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2001.
- Nowak M.J., *Spółki gminne w Polsce. Formuła, cele i zakres działania*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 1-2.
- Smarż J., *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, Samorząd Terytorialny 2021, nr 1-2.
- Soroka P., *Współdziałanie gminy z podmiotami prywatnymi w zakresie działalności sportowej na gruncie ustawy o gospodarce komunalnej i ustawy o sporcie*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3555. Przegląd Prawa i Administracji 2014, nr 98.

- Starościak J., *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957.
- Stec M., Mączyński M., *Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej*, Kontrola Państwowa 2016, nr 1.
- Sylwestrzak D., *Pojęcie działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017 [wyd. el. LEX].
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996.
- Szczepaniak R., *Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2014, t. 23, nr 2.
- Szczepaniak R., *Podmiotowość prawna spółki komunalnej*, Samorząd Terytorialny 2013, nr 5.
- Szydło M., *Art. 10. Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Tyrawa D., *Commercial Operations of Municipalities in Housing Development. On the Conflict between Self-Reliance and Serving People and Sufficiency of Law*, *Studia Prawnicze KUL* 2023, nr 3.
- Tyrawa D., *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jako cel gminnych programów mieszkaniowych*, *Prawo i Więź* 2023, nr 4.
- Walczak W., *Wybrane problemy organizacyjno-prawne związane z procesami wyznaczania członków rad nadzorczych spółek miejskich*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 6.
- Wiktorowska A., *Zasada subsydiarności*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zwyczajnego doktora habilitowanego Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
- Wojtkowiak A., *Spółki prawa handlowego jako przedsiębiorcy wykonujący działalność o charakterze użyteczności publicznej*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2013, nr 1.
- Wojtkowiak A., *Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej*, *Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria: Gubernaculum et Administratio* 2006, z. 4.
- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977.