

Anna WOJTKOWIAK  
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

## **Budżetowe formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności w sferze użyteczności publicznej przez gminy**

### **1. Wprowadzenie – charakterystyka projektów ustaw regulujących kwestię form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej przez przedsiębiorców komunalnych, poprzedzających uchwalenie ustawy o gospodarce komunalnej**

Kiedy w marcu 1990 r. dokonano reformy ustrojowej organów lokalnych i reaktywowano instytucję samorządu terytorialnego, gminy zostały wyposażone w mienie komunalne, które miało umożliwić realizację powierzonych im zadań gospodarczych pod względem organizacyjnym. Sposoby nabycia mienia komunalnego określała ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>1</sup>.

Mienie komunalne powstało poprzez wydzielenie odpowiednich składników majątkowych z mienia ogólnonarodowego na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>2</sup>. Na mocy art. 8 ust. 2 ww. ustawy – przedsiębiorstwa państwowe, dla których funkcje organu założycielskiego pełniły terenowe organy administracji państwowej, stały się z mocy ustawy przedsiębiorstwami komunalnymi, zachowując osobowość prawną. Jednocześnie na podstawie art. 2 i 2a ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości<sup>3</sup> grunty znajdujące się w zarządzie tych przedsiębiorstw stały się z mocy prawa przedmiotem ich użytkowania wieczystego, zaś budynki i lokale znajdujące się na tych gruntach przedmiotem własności przedsiębiorstw. Ponadto na gminy nałożono obowiązek wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa komunalne. Do chwili wyboru formy organizacyjnej przedsiębiorstwa komunalne stosowały przepisy ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>4</sup>.

Wybór formy organizacyjno-prawnej ustawodawca pozostawił swobodnemu uznaniu organom uchwałodawczym gmin. W związku z tym, gmina mogła wybrać dowolną formę najwłaściwszą z punktu widzenia realizacji poszczególnych zadań publicznych, które zamierzała wykonywać. Przekształcenie przedsiębiorstwa komunalnego w zakład budżetowy lub likwidacja przedsiębiorstwa w celu wyodrębnienia środków specjalnych lub utworzenia gospodarstwa pomocniczego wymagało uzyskania zgody wojewody<sup>5</sup>.

Komentując powyższe rozwiązania prawne, w doktrynie zwracano uwagę, na fakt, że automatyzm powstania kategorii przedsiębiorstw komunalnych spowodował, że wśród nich znalazły się były przedsiębiorstwa terenowe, służące realizacji zadań rad narodowych, które nie w pełni pokrywały się z zadaniami gmin. Zdaniem C. Kosikowskiego część z tych przedsiębiorstw nie miała racji bytu jako przedsiębiorstwa komunalne i powinna zostać definitywnie zlikwidowana. Niestety gminom trudno było rozstać się z niepotrzebnymi im przedsiębiorstwami komunalnymi<sup>6</sup>.

Ponadto problem stanowiło także dokonanie wyboru odpowiedniej formy organizacyjno-prawnej dla przejętych przedsiębiorstw. Podejmując tego rodzaju decyzje, gminy często kierowały się interesami samych przedsiębiorstw i ich pracowników, a nie własnymi i swoich mieszkańców. W związku z tym, jeśli wybór formy organizacyjno-prawnej nie był całkowicie przypadkowy, to często opierał się jedynie na doraźnych korzyściach, np. formę zakładu budżetowego wybierano ze względu na pozbycie się obowiązków podatkowych i eliminację samorządu pracowniczego<sup>7</sup>.

W 1991 roku powstał **projekt ustawy o działalności gospodarczej gmin**, który w kwestii sposobu prowadzenia działalności gospodarczej przyjmował, że gmina może utworzyć własne przedsiębiorstwo lub powierzyć wykonywanie określonych zadań innym podmiotom gospodarczym. Zasada swobody wyboru form dotyczyła także – z ograniczeniami wynikającymi z przepisów ustawy –

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 79, poz. 464.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 ze zm.

<sup>5</sup> C. Banasiński, *Komunalna administracja gospodarcza*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1996, s. 105–106.

<sup>6</sup> Zob. C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2002, s. 294.

<sup>7</sup> C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 226.

wyboru przez gminy form organizacyjno-prawnych realizacji ich zadań w drodze prowadzenia przedsiębiorstw komunalnych. W projekcie znalazła się przedmiotowa definicja przedsiębiorstwa komunalnego, określająca przedsiębiorstwo jako działalność gospodarczą prowadzoną przy pomocy zespołu składników materialnych i niematerialnych w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> K.c. Celem takiego ujęcia definicji przedsiębiorstwa przez projektodawców było odejście od konstrukcji podmiotowej tej definicji, która zawęzałaby sferę swobody gmin do jednej formy organizacyjno-prawnej. Tym samym, uchwalenie projektu ustawy zmieniłoby w zasadniczy sposób znaczenie terminu „przedsiębiorstwo”, zawartego w ustawie o samorządzie terytorialnym.

W myśl art. 2 ust. 2 projektu ustawy o działalności gospodarczej gminy, przedsiębiorstwa komunalne mogłyby być prowadzone w formie jednostek organizacyjnych działających na podstawie prawa budżetowego, spółek prawa handlowego oraz komunalnych osób prawnych.

Natomiast przedsiębiorstwa komunalne, których celem byłoby osiągnięcie zysku, prowadzone miałyby być w formach przewidzianych przez przepisy prawa handlowego, a także, jak wynikałoby to z interpretacji art. 2 ust. 3–4 projektu, w formie komunalnej osoby prawnej. W założeniu projektodawców bez znaczenia byłoby, czy zadania, które realizuje gmina w tej formie, przedmiotowo wykraczają lub nie poza sferę użyteczności publicznej. Jedynym istotnym z ich punktu widzenia kryterium dotyczącym tej kwestii, było faktyczne osiągnięcie zysku z prowadzonej przez gminę działalności. Komentując powyższe rozwiązania umieszczone w projekcie ustawy, C. Banasiński uznał, że zasługują one w pełni na aprobatę, gdyż działalność o charakterze użyteczności publicznej nie jest równoznaczna z działalnością nierentowną<sup>8</sup>.

Przedstawiony wyżej projekt ustawy o działalności gospodarczej gminy został w dniu 9 października uchwalony przez Sejm, jednak nie wszedł nigdy w życie, ponieważ nie uzyskał akceptacji Senatu. Nastąpiło to za przyczyną liberałów, którzy byli nastawieni negatywnie do wszelkich form działalności gospodarczej gminy. Za ich przyczyną wprowadzono zmianę w art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym<sup>9</sup>, polegającą na zakazaniu gminie prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej.

Liberałowie blokowali także prace w Sejmie nad **projektem ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych użyteczności publicznej**, przyjętym w styczniu 1993 r. przez sejmową Komisję Samorządu Terytorialnego. W myśl tego projektu rady gmin, które dokonywałyby wyboru formy organizacyjno-prawnej dla prowadzonej przez nie działalności (wodociągowo-kanalizacyjnej, lokalnego transportu zbiorowego), mogłyby wybrać formę przedsiębiorstwa komunalnego użyteczności publicznej. Ponadto projekt ten określał zasady tworzenia, organizacji,

<sup>8</sup> C. Banasiński, *Uwagi do poselskiego projektu ustawy o działalności gospodarczej gmin*, Samorząd Terytorialny 1994, Nr 5, s. 45–46.

<sup>9</sup> Zob. Dz. U. z 1992 r. Nr 100, poz. 499.

przekształcania, kontroli i nadzoru, finansowania i likwidacji przedsiębiorstw komunalnych użyteczności publicznej<sup>10</sup>. Ostatecznie projekt ten został odrzucony.

Kolejnym projektem podejmującym próbę uregulowania kwestii formy organizacyjno-prawnej prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej był **projekt ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych użyteczności publicznej**. Jego twórcami byli C. Kosikowski i E. Wojciechowski. Zasadniczym celem projektu było stworzenie normatywnej kategorii przedsiębiorstw komunalnych użyteczności publicznej, które miałyby służyć rozwiązaniu istniejących problemów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w tej sferze przez gminy. Projekt ustawy określał zasady tworzenia, łączenia i podziału przedsiębiorstw oraz ich organizację i zasady działania. W związku z rozwiązaniem parlamentu przez Prezydenta RP, również ten projekt nie został uchwalony, chociaż spotkał się z aprobatą wielu środowisk samorządowych, przedsiębiorstw i związków zawodowych<sup>11</sup>.

W sierpniu 1993 r. w Biurze Reformy Administracji Publicznej Urzędu Rady Ministrów powstał kolejny **projekt ustawy o przedsiębiorczości komunalnej**. Projekt ten zakładał powstanie nowej jakościowo formy prowadzenia działalności gospodarczej gminy w sferze użyteczności publicznej w postaci komunalnego zakładu użyteczności publicznej, wyposażonego w osobowość prawną. Projektodawcy przewidywali również pewne rozwiązania ekonomiczno-finansowe, dostosowane do specyfiki działalności wykonywanej przez ten zakład.

Zakład użyteczności publicznej prowadziłby działalność polegającą na technicznej obsłudze gmin z możliwością świadczenia usług publicznych ze sfery infrastruktury społecznej, przy czym rada gminy posiadałaby uprawnienie do utworzenia zakładu użyteczności publicznej oraz wyposażenia go w prawa rzeczowe i majątkowe należące do gminy<sup>12</sup>.

Ponadto w myśl tego projektu, gminy mogłyby prowadzić działalność gospodarczą na zasadach prawa budżetowego, w formie zakładów komunalnych i przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz w formie spółek z udziałem gminy i poprzez udzielenie innym podmiotom koncesji lub zlecenie im zadań do realizacji na podstawie umowy<sup>13</sup>. Jednak także ten projekt nigdy nie został uchwalony.

W styczniu 1994 r. do Sejmu został wniesiony kolejny **projekt ustawy o działalności gospodarczej gmin** regulujący kwestie prowadzenia przez nie działalności gospodarczej. Miał on na celu całkowitą likwidację funkcjonującej w obrocie prawnym kategorii przedsiębiorstw komunalnych. Jednocześnie pozostawiał gminom swobodę wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzonej

<sup>10</sup> C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2002, s. 294.

<sup>11</sup> E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 53, M. Bałdyga, *Gospodarka komunalna – aspekty prawne*, Ostrołęka 2004, s. 20.

<sup>12</sup> E. Wojciechowski, op. cit., s. 53, zob. też C. Banasiński, M. Kulesza, *Więcej swobody dla gmin*, Rzeczpospolita 1994, Nr 122.

<sup>13</sup> C. Kosikowski, op. cit., s. 294–295.

przez nie działalności gospodarczej spośród: zakładu budżetowego, spółki prawa handlowego, umów prawa cywilnego. Projekt ten przewidywał także formy administracyjno – prawne (koncesję komunalną) realizacji zadań gminy. Jednakże projekt ten spotkał się z dużą krytyką przedstawicieli doktryny i w znacznym stopniu został zmieniony<sup>14</sup>. Ostatecznie uchwalono go w dniu 20 grudnia 1996 r. jako **ustawę o gospodarce komunalnej**<sup>15</sup>, która obowiązuje od dnia 20 lutego 1997 r. do chwili obecnej.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym w myśl art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminę w szczególności w formach: samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że zawarte w tym artykule określenie „w szczególności” poza tym, że zakłada, iż dopuszczalne są także inne formy wykonywania działalności gospodarczej przez gminę oprócz wymienionych w ustawie, oznacza również, że wyliczenie w nim dwóch form: samorządowego zakładu budżetowego i spółek prawa handlowego świadczy o szczególnej roli, jaką mają one odegrać w zakresie gospodarki komunalnej<sup>16</sup>.

W rzeczywistości, chociaż brzmienie tego przepisu sugeruje, że jednostki samorządu terytorialnego mogą posługiwać się praktycznie wszystkimi formami organizacyjnymi funkcjonującymi w naszym porządku prawnym, to jednak już sama ustawa o gospodarce komunalnej wprowadza istotne ograniczenia określonej przez nią swobody wyboru formy organizacyjno-prawnej wykonywania gospodarki komunalnej przez gminy. Ograniczenia te mają charakter zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy<sup>17</sup>.

Jednocześnie podnosi się, że przepis art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej jest „merytorycznie pusty”, ponieważ sformułowanie, że gospodarka komunalna jest prowadzona „w szczególności” w dwóch formach o niczym nie przesądza<sup>18</sup>.

Zgodnie z art. 7 ww. ustawy, działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego. Komentując ten przepis, C. Banasiński i M. Kulesza zwracają uwagę, na fakt, że jest on oparty na konstrukcji negatywnej, co oznacza, że określa wyłącznie, w jakiej formie nie może być prowadzona działalność wy-

<sup>14</sup> Zob. Bałdyga, op. cit., s. 21, C. Kosikowski, op. cit., s. 295.

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

<sup>16</sup> Zob. M. Ciepela, *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2001, Nr 6, s. 20, C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, Łódź – Zielona Góra 1997, s. 24, C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 33., L. Kieres, *Wolność gospodarcza w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, s. 325, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. J. Filipka*, I. Szydło – Niżnik, P. Dobosz, M. Smaga, Kraków 2001.

<sup>17</sup> C. Banasiński, M. Kulesza, op. cit., s. 33–34.

<sup>18</sup> Ibidem.

kracząca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Natomiast *a contrario* z jego treści wynika, że do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej gminy mogą tworzyć i wykorzystywać wszelkie formy organizacyjno-prawne dopuszczalne przez prawo<sup>19</sup>.

## **2. Wykonywanie działalności użyteczności publicznej przez gminne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej**

Od dnia 1 stycznia 2010 r. problematykę budżetowych form gospodarki komunalnej reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>20</sup>. Ustawa ta zawiera katalog form organizacyjno-prawnych działalności jednostek samorządu terytorialnego. Do jednostek organizacyjnych gminy nie posiadających osobowości prawnej, które wykonują zadania o charakterze użyteczności publicznej w myśl art. 9 ustawy o finansach publicznych zaliczamy: jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe.

### **2.1. Samorządowe zakłady budżetowe**

Samorządowy zakład budżetowy w rozumieniu prawa finansowego oznacza sposób powiązania finansowego danej jednostki organizacyjnej z budżetem jednostki samorządu terytorialnego, polegający na łączeniu się saldem: jednostka organizacyjna pokrywa swoje wydatki z osiągniętych dochodów, a w razie nadwyżki dochodów odprowadza je do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast w sytuacji odwrotnej uzyskuje środki z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na pokrycie niedoboru<sup>21</sup>.

Zgodnie z art. 9 ustawy o finansach publicznych samorządowy zakład budżetowy jest zaliczany do sektora finansów publicznych. Samorządowe zakłady budżetowe mogą być powoływane przez gminy w celu wykonywania zadań własnych w zakresie:

1. gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
2. dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
3. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
4. lokalnego transportu zbiorowego,
5. targowisk i hal targowych,

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

<sup>21</sup> J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 171.



6. zieleni gminnej i zadrzewień,
7. kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
8. pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
9. utrzymania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
10. cmentarzy.

Katalog zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, które mogą być wykonywane w formie samorządowych zakładów budżetowych został wprowadzony na mocy art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Obowiązująca wcześniej ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>22</sup> nie zawierała katalogu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, które mogą być wykonywane w formie samorządowych zakładów budżetowych. W związku z tym istniała pełna swoboda wyboru tej formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności komunalnej w sferze użyteczności publicznej.

Samorządowe zakłady budżetowe odpłatnie wykonują wyodrębnione zadania i pokrywają koszty swojej działalności z przychodów własnych. Jednocześnie podmioty te mogą korzystać z budżetowych dotacji przedmiotowych, celowych i podmiotowych. Przy czym dotacje celowe mogą zostać przekazane na:

- finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji,
- zadania bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu oraz z innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

Stosownie do art. 15 ust. 6 ustawy o finansach publicznych łączne dotacje dla samorządowego zakładu budżetowego nie mogą przekroczyć 50% kosztów jego działalności. Jednak nie dotyczy to kwot uzyskanych w ramach dotacji celowych. Samorządowy zakład budżetowy dokonuje wpłat do budżetu gminy nadwyżek środków obrotowych, ustalonych na koniec okresu rozliczeniowego, chyba że rada gminy postanowi inaczej i pozostawi nadwyżkę do dyspozycji samorządowego zakładu budżetowego.

Podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy, który obejmuje: przychody, w tym dotacje z budżetu gminy, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednost-

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

ki samorządu terytorialnego. W szczególnie uzasadnionych przypadkach w planie finansowym samorządowego zakładu budżetowego mogą być dokonywane zmiany w ciągu roku, jeżeli nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu ani zwiększenia dotacji budżetowych<sup>23</sup>. Plan finansowy samorządowego zakładu budżetowego podlega zatwierdzeniu przez radę gminy w ramach uchwalania jej budżetu.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym samorządowy zakład budżetowy nie ma odrębnej osobowości prawnej i nie należy też do tzw. ułomnych osób prawnych<sup>24</sup>, o których mowa w art.33(1) Kodeksu cywilnego, gdyż nie posiada on zdolności prawnej nadanej mu na mocy odrębnej ustawy, co jest warunkiem uzyskania przez jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej statusu ułomnej osoby prawnej. Jednak należy zauważyć, że przed wejściem w życie ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw<sup>25</sup> w doktrynie przyjmowano, że zakład budżetowy jest tzw. ułomną osobą prawną<sup>26</sup>, czyli może występować w obrocie prawnym samodzielnie jedynie w granicach udzielonych mu pełnomocnictw przez organ, w którego imieniu podejmowane są czynności prawne i który ponosi odpowiedzialność prawną za zobowiązania zakładu budżetowego<sup>27</sup>. W obecnym stanie prawnym pogląd ten w mojej opinii stracił na aktualności<sup>28</sup>.

Samorządowy zakład budżetowy występuje w obrocie gospodarczym w imieniu gminy i na jej rachunek, w granicach udzielonego mu pełnomocnictwa. Działa jako niesamoistna forma organizacyjno-prawna gospodarki komunalnej w ramach osobowości prawnej gminy<sup>29</sup>.

Samorządowe zakłady budżetowe tworzy, łączy, przekształca w inną formę organizacyjno-prawną i likwiduje rada gminy w drodze uchwały, co powoduje, że gmina ma nad nimi kontrolę i może ocenić ich opłacalność. Ponadto zobowiązania samorządowego zakładu budżetowego są zobowiązaniami gminy, która odpowiada za nie własnym mieniem<sup>30</sup>. Takie stanowisko w przedmiotowej sprawie zajął Sąd Apelacyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 1997 r.<sup>31</sup>, w którym przyjął, że

<sup>23</sup> Zob. art. 15 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

<sup>24</sup> Inaczej zob. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 336.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 49, poz. 408.

<sup>26</sup> Zob. E. Wojciechowski, op. cit. s. 47, podobnie C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, op. cit., s. 26.

<sup>27</sup> C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, op. cit., s. 299.

<sup>28</sup> Zob. art. 331 k.c. w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 49, poz. 408, inaczej K. Strzyczkowski, op. cit. s. 336.

<sup>29</sup> K. Strzyczkowski, op. cit., s. 336.

<sup>30</sup> M. Ciepiela, op. cit., s. 21.

<sup>31</sup> I ACA 87/97.



na podstawie art. 49 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>32</sup> gmina ponosi odpowiedzialność za zobowiązania swojej jednostki organizacyjnej.

Tworząc samorządowy zakład budżetowy, rada gminy wyposaża go w składniki majątkowe z własnych zasobów i w związku z tym stanowią one mienie gminy. Wyposażenie majątkowe gminnych zakładów budżetowych ze względu na brak posiadania przez nie osobowości prawnej – zgodnie z art. 43 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>33</sup> – polega m.in. na oddaniu im nieruchomości w trwały zarząd.

Trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez komunalną jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej. Jednostka organizacyjna, której oddano nieruchomość w trwały zarząd, ma prawo do korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania<sup>34</sup>. W opinii G. Bienka trwały zarząd jest to „prawna forma posiadania nieruchomości, przy czym ta forma władania ma określoną treść, przede wszystkim związaną z możliwością korzystania z nieruchomości”<sup>35</sup>. Kwestię korzystania z nieruchomości, stanowiących własność gminy, precyzuje art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami, na podstawie którego rada gminy może wydać uchwałę określającą szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd jednostce organizacyjnej. Trwały zarząd może przysługiwać tylko państwowej lub komunalnej jednostce organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej. Przy czym nieruchomości Skarbu Państwa mogą być oddane w trwały zarząd wyłącznie państwowym jednostkom organizacyjnym, natomiast nieruchomości stanowiące własność gminy – komunalnej jednostce organizacyjnej<sup>36</sup>. Oddanie w trwały zarząd jest również możliwe, gdy dana nieruchomość pozostaje we władaniu Skarbu Państwa lub gminy<sup>37</sup>.

Uchwała o utworzeniu samorządowego zakładu budżetowego może przewidywać prowadzenie działalności przez wyodrębnione organizacyjnie oddziały samorządowego zakładu budżetowego ze wskazaniem ich liczby i lokalizacji<sup>38</sup>. W razie łączenia lub likwidacji samorządowego zakładu budżetowego organ założycielski określa przeznaczenie mienia likwidowanego zakładu.

Forma samorządowego zakładu budżetowego ma obecnie szerokie zastosowanie w realizacji przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej.

<sup>32</sup> Pogląd aktualny na bazie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. Nr 594, ze zm.

<sup>33</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Dz. U. Nr 102, poz. 651 ze zm.

<sup>34</sup> Art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>35</sup> G. Bieniek w: G. Bieniek, A. Hopter, L. Marnej, E. Mzyk, R. Żróbek, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, t. I, Warszawa–Zielona Góra 1998, s. 188.

<sup>36</sup> Art. 43 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>37</sup> G. Bieniek, op. cit., s. 192.

<sup>38</sup> C. Banasiński, M. Kulesza, op. cit., s. 71.

Zdaniem C. Kosikowskiego wynika to ze znacznego stopnia samodzielności gospodarczej i finansowej, w jaką jest on wyposażony<sup>39</sup>. Forma ta jest właściwa wszędzie tam, gdzie przychody z prowadzonej działalności w dużym stopniu pokrywają jej koszty, lecz nie mogą być ze względów społecznych maksymalizowane. Natomiast pełne pokrycie kosztów wymaga wsparcia w postaci dotacji budżetowych. W związku z tym forma zakładu budżetowego powinna być brana pod uwagę wtedy, gdy nie jest uzasadnione zastosowanie innych form, czyli np. do prowadzenia działalności w zakresie gminnych dróg, ulic, mostów, placów, wodociągów i kanalizacji, lokalnego transportu zbiorowego, administracji budynków mieszkalnych, ogrodów botanicznych i zoologicznych, ośrodków kultury i kultury fizycznej oraz turystyki, itp.<sup>40</sup>

## 2.2. Spory w orzecznictwie wokół kwestii dotyczącej zdolności sądowej zakładów budżetowych

W latach 90. w orzecznictwie Sądu Najwyższego występowała znaczna rozbieżność poglądów dotycząca kwestii zdolności sądowej jednostek organizacyjnych osób prawnych w świetle art. 479<sup>7</sup> K.p.c. W myśl tego artykułu w postępowaniu przed sądem gospodarczym zdolność sądową miały także podmioty gospodarcze<sup>41</sup> będące jednostkami organizacyjnymi, nie mającymi osobowości prawnej, utworzonymi zgodnie z przepisami prawa, jeżeli ich przedmiot działania obejmował prowadzenie działalności gospodarczej. Sformułowany w ten sposób przepis budził wiele wątpliwości interpretacyjnych i w związku z tym można było spotkać się dwoma rodzajami poglądów dotyczących tego zagadnienia. Niektórzy przedstawiciele judykatury przyjmowali, że w świetle art. 479<sup>7</sup> k.p.c. jednostki organizacyjne osób prawnych posiadają zdolność sądową, pozostali byli odmiennego zdania. Poniżej zostaną zaprezentowane argumenty, którymi posługiwano się, uzasadniając przedstawione wyżej tezy.

Spośród orzecznictwa sądowego przyjmującego, że jednostki organizacyjne osób prawnych w świetle art. 479<sup>7</sup> K.p.c. **nie posiadają zdolności sądowej** na uwagę zasługuje m.in. postanowienie Sądu Apelacyjnego z 9 kwietnia 1993 r.<sup>42</sup>, w którym Sąd przyjął, że w obrocie cywilnoprawnym i w procesie jednostki organizacyjne gminy – *stationis municipii* – działają w zastępstwie gminy, ponieważ zdolność prawną i zdolność sądową posiada jedynie gmina jako osoba

<sup>39</sup> C. Kosikowski, op. cit., s. 299.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Podmiotem gospodarczym w rozumieniu nieobowiązującej obecnie ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej określano każdy podmiot, który został dopuszczony do prowadzenia działalności gospodarczej przez odrębne przepisy. Pojęcie podmiotu gospodarczego zostało zastąpione pojęciem przedsiębiorcy na podstawie przepisów wprowadzających ustawę z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770, zmiana nr 114\2000, poz. 1194).

<sup>42</sup> I ACz 200/93 OSA.

prawna. W związku z tym w opinii Sądu w procesie jako powoda lub pozwanego należy wskazać gminę, gdyż to ona jest stroną procesu. Ponadto Sąd przyjął, że „jeżeli dochodzone roszczenie jest związane z działalnością wyodrębnionej jednostki organizacyjnej gminy, można także – obok gminy – wskazać tę jednostkę jako *statio municipii*”. Jednocześnie Sąd podkreślił, że w zawisłej sprawie w rozumieniu art. 479<sup>7</sup> K.p.c. stroną powodową pozostaje gmina, ponieważ Miejski Zarząd Mienia Komunalnego w B., będący zakładem budżetowym, nie posiada zdolności sądowej.

Sąd wyjaśnił też, że chociaż na podstawie art. 479<sup>7</sup> K.p.c. „w postępowaniu przed sądem gospodarczym zdolność sądową mają także podmioty gospodarcze będące jednostkami organizacyjnymi, nie posiadającymi osobowości prawnej, utworzone zgodnie z przepisami prawa, jeżeli ich przedmiot działalności obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej. Niezbędne jednak jest ich dostateczne wyodrębnienie i «usamodzielnienie». Natomiast Miejski Zarząd Mienia Komunalnego w B. działa jako zakład budżetowy na rachunek gminy. W obszarze prawa cywilnego działa w zastępstwie gminy. Jego kierownik jest zaledwie pełnomocnikiem. Zarząd nie posiada żadnego «własnego majątku», a gospodaruje mieniem komunalnym”<sup>43</sup>.

Takie samo stanowisko, dotyczące braku posiadania zdolności sądowej zakładu budżetowego, odnajdujemy także w wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 25 czerwca 1997 r.<sup>44</sup>. W wyroku tym czytamy, iż zdolność występowania w procesie jako strona ma jedynie gmina jako osoba prawna. Natomiast Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne – Zakład Budżetowy, będący jednostką organizacyjną gminy ze względu na to, że nie posiada osobowości prawnej, nie może działać w procesie cywilnym jako strona we własnym imieniu.

W przedmiotowej sprawie na uwagę zasługuje również uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1996 r.<sup>45</sup>, w której Sąd uznał, że zakład budżetowy gminy oraz gospodarstwo pomocnicze państwowej jednostki budżetowej nie mają zdolności sądowej w postępowaniu przed sądem gospodarczym. W uzasadnieniu ww. uchwały Sąd wyjaśnił, że „art. 479<sup>7</sup> K.p.c. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 64 K.p.c. i uzupełnia zawarte w nim uregulowania, przyznające zdolność sądową osobom fizycznym i prawnym oraz organizacjom społecznym, stanowiąc że w postępowaniu przed sądem gospodarczym zdolność sądową mają także podmioty gospodarcze będące jednostkami organizacyjnymi nie mającymi osobowości prawnej, utworzone zgodnie z przepisami prawa, jeżeli ich przedmiot działania obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej. Jako przepis szczególny nie może być interpretowany rozszerzająco.”<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> I ACz 200/93 OSA – zob. uzasadnienie wyroku.

<sup>44</sup> I ACA 87/97.

<sup>45</sup> II CZP 34/ 96, OSNC 1996/7–8/103.

<sup>46</sup> II CZP 34/ 96, OSNC 1996/7–8/103.

Ponadto Sąd podkreślił, że „w postępowaniu przed sądem gospodarczym zdolność sądową ma osoba prawna będąca podmiotem gospodarczym w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (...), jednostka organizacyjna takiej osoby prawnej ma tylko zdolność częściową w takim znaczeniu, że reprezentując w procesie siebie samą, jednocześnie reprezentuje część osoby prawnej. Tak więc występowanie w charakterze przeciwnych stron procesu jednostek organizacyjnych tej samej osoby prawnej godziłoby w podstawową zasadę dwustronności procesu, a nie sposób przyjąć założenia, że jednostka organizacyjna osoby prawnej ma zdolność sądową wówczas, gdy po przeciwnej stronie procesu nie występuje druga jednostka organizacyjna tej samej osoby prawnej”<sup>47</sup>.

Podobne stanowisko na temat braku posiadania zdolności sądowej zakładu budżetowego odnajdujemy w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 14 października 1994 r.<sup>48</sup>, w której uzasadnieniu Sąd podkreślił m.in., że przyjmowanie zdolności sądowej jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa jest trudne do pogodzenia z zasadami prawa materialnego, zgodnie z którymi tylko podmioty prawa cywilnego mogą być stronami stosunków cywilnych, w tym stosunków występujących w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. W opinii Sądu brzmienie art. 33 K.c. przesądza, że podmiotowość prawna jest cechą normatywną nadawaną przez ustawodawcę. Zatem jeżeli według art. 34 K.c. Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nie należące do innych państwowych osób prawnych, to każda czynność cywilnoprawna państwowej jednostki organizacyjnej jest *de iure civili* czynnością Skarbu Państwa, ponieważ jednostki te działają na rachunek Skarbu Państwa, a przysporzenie majątkowe może nastąpić tylko na rzecz Skarbu Państwa.

Ponadto Sąd podkreślił, że jednostka organizacyjna Skarbu Państwa ma tylko zdolność częściową a jej funkcją jest jedynie reprezentowanie interesów Skarbu Państwa i podejmowanie za niego czynności. Zdaniem Sądu uznanie jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa za podmioty gospodarcze w istocie prowadziło do przyznania im zdolności prawnej, w zakresie czynności związanych z działalnością gospodarczą, co byłoby powrotem do zasady specjalnej zdolności prawnej, od której ustawodawca odstąpił uchylając art. 36 K.c. W związku z tym, w opinii Sądu nie do przyjęcia jest wprowadzenie dualizmu, polegającego na tym, że dana jednostka organizacyjna w zwykłej sprawie cywilnej jedynie reprezentowałaby Skarb Państwa, a w sprawie gospodarczej miałaby niezależną zdolność sądową. Takie rozwiązanie prowadziło do konieczności akceptacji dualizmu zdolności prawnej prawa materialnego i podważałoby zasadę jedności

<sup>47</sup> II CZP 34/96, OSNC 1996/7–8/103.

<sup>48</sup> III CZP 16/94, OSNC 1995/3/40.

prawa cywilnego, w myśl której nie może być rozróżniana zdolność prawna prawa gospodarczego i zdolność prawna prawa cywilnego.

W orzecznictwie sądów polskich z lat 90. można również odnaleźć argumenty przemawiające **za uznaniem zdolności sądowej jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa lub gminy**. Znajdują się one m.in. w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1991 r.<sup>49</sup>, w której Sąd, odnosząc się do kwestii zdolności sądowej jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa, uznał, że „rejony dróg publicznych są podmiotami gospodarczymi posiadającymi w postępowaniu przed sądem gospodarczym zdolność sądową w zakresie prowadzonej przez nie działalności gospodarczej (art. 479<sup>7</sup> K.p.c.)”.

W uzasadnieniu w/w uchwały Sąd Najwyższy uznał, iż podstawową trudnością przy objaśnianiu zdolności sądowej wynikającej z przepisu art. 479<sup>7</sup> K.p.c. jest kwestia, czy w przepisie tym chodzi wyłącznie o odrębne, samodzielne jednostki organizacyjne, jak np. spółka cywilna lub spółka jawna, czy też o wszystkie jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, niezależnie od stopnia ich samodzielności i odrębności. Analizując tę kwestię, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na fakt, że art. 479<sup>7</sup> K.p.c. – w swej treści normatywnej – nie czyni w omawianym zakresie żadnych rozróżnień. Zatem, w opinii Sądu, dokonywanie jakichkolwiek dystynkcji byłoby zabiegiem wykraczającym poza wyniki wykładni językowej.

Ponadto Sąd Najwyższy podkreślił, że regulacja ujęta w art. 479<sup>7</sup> K.p.c. ma charakter odrębności proceduralnej jak wszystkie przepisy zawarte w tytule VII księgi pierwszej K.p.c., dlatego też, interpretując ten przepis, nie należy odnosić się do argumentu, że w art. 479<sup>7</sup> K.p.c. nie chodzi o jednostki organizacyjne Skarbu Państwa, bo te nie mają zdolności sądowej zastrzeżonej na rzecz osoby prawnej jako całości (art. 67 §2 K.p.c.). Zdaniem Sądu pozbawiony słuszności jest również pogląd, że „dopuszczenie do procesu – po przeciwnych stronach – dwóch jednostek organizacyjnych danej osoby prawnej wywoływałoby paradoksalny efekt jednoczesnego wygrania i przegrania sprawy przez tę osobę”<sup>50</sup>.

Uzasadniając tę tezę, Sąd stwierdził również, że już sam fakt przyznania zdolności sądowej jednostkom organizacyjnym osoby prawnej powoduje, że uzyskują one status stron procesu, które są z jednej strony niezależne od siebie a z drugiej strony niezależne od „macierzystej” osoby prawnej. W związku z tym zasada dwustronności pozostaje nienaruszona. Sąd zaznaczył również, że udział jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa został dopuszczony także na gruncie art. 479<sup>28-35</sup> K.p.c., czyli w postępowaniu przed Sądem Antymonopolowym<sup>51</sup>, gdzie po jednej stronie procesu występuje Urząd Antymonopolowy<sup>52</sup> a po drugiej

<sup>49</sup> III CZP 40/91, OSNC 1992/2/17.

<sup>50</sup> Zob. uzasadnienie uchwały SN III CZP 40/91 OSNC 1992/2/17.

<sup>51</sup> Czyli obecnie Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

<sup>52</sup> Obecnie Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

stronie inna *statio fisci* – państwowa jednostka organizacyjna prowadząca działalność gospodarczą.

Pogląd nadający jednostkom organizacyjnym samodzielną zdolność sądową, niezależną od „macierzystej” osoby prawnej, jaką jest gmina, przyjął również Sąd Apelacyjny w postanowieniu z dnia 17 lipca 1992 r.<sup>53</sup>. Sąd uznał w nim, że Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w R. posiada zdolność sądową w postępowaniu odrębnym, dotyczącym spraw gospodarczych, ponieważ przedmiot jego działania obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej, mimo iż od strony strukturalnej jest gminną jednostką organizacyjną nie posiadającą odrębnej od gminy osobowości prawnej i w sprawach cywilnych „zwykłych” nie posiada zdolności sądowej.

Podobny pogląd nadający jednostkom organizacyjnym samodzielną zdolność sądową, niezależną od „macierzystej” osoby prawnej, jaką jest Skarb Państwa, w zakresie prowadzonej przez nie działalności gospodarczej w postępowaniu przed sądem gospodarczym, odnajdujemy również w postanowieniu Sądu Apelacyjnego z dnia 24 czerwca 1992 r.<sup>54</sup>.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym powyższy spór generalnie stracił na aktualności, ponieważ art. 479<sup>7</sup> K.p.c., który wyraźnie określał, że „w postępowaniu przed sądem gospodarczym zdolność sądową mają także przedsiębiorcy będący jednostkami organizacyjnymi, nie mającymi osobowości prawnej, utworzonymi zgodnie z przepisami prawa, jeżeli ich przedmiot działania obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej” został uchylony z dniem 3 marca 2012 r. na podstawie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>55</sup>. Jednak treść argumentacji przytoczonej w wyżej przedstawionym orzecznictwie sądowym obrazuje złożoność problemów interpretacyjnych, z jaką mamy do czynienia, analizując sytuację prawną samorządowych zakładów budżetowych.

### 2.3. Jednostki budżetowe gminy

Kolejną formą, w której gminy mogą realizować zadania o charakterze użyteczności publicznej są jednostki budżetowe traktowane jako niższa forma organizacji zadań gospodarczych<sup>56</sup>. Charakterystyczną cechą jednostek budżetowych jest sposób ich powiązania z budżetem gminy. Planowane dochody i wydatki jednostek budżetowych są w pełnych kwotach ujęte w budżecie gminy. Zatem jednostka budżetowa na pokrycie swoich wydatków wykorzystuje zasoby budżetowe, a w sytuacji gdy osiąga dochody, jest zobowiązana przekazać je w całości

<sup>53</sup> I ACZ 234/92 OSA 1992/11/82.

<sup>54</sup> I ACZ 269/92 OSA 1993/1/4.

<sup>55</sup> Dz. U. Nr 233, poz. 1381.

<sup>56</sup> E. Wojciechowski, op. cit., s. 45.



na rachunek środków budżetowych. Ta metoda powiązania z budżetem nazywa się budżetowaniem brutto (tj. pełnymi kwotami dochodów i wydatków)<sup>57</sup>.

Jednostki budżetowe ze względu na rodzaj świadczonych przez nie usług posiadają najczęściej dużą przewagę wydatków nad dochodami. Jednocześnie należy pamiętać o tym, że jednostka budżetowa nie może wykorzystywać gromadzonych przez nią dochodów na wydatki. Gospodarka finansowa jednostek budżetowych charakteryzuje się małą elastycznością oraz małą skłonnością do oszczędności wydatkowanych środków i podejmowania starań do zwiększenia dochodów<sup>58</sup>.

Zdaniem S. Redeła „sposób finansowania jednostek budżetowych, (który nie zachęca i nie zmusza do efektywnego gospodarowania, a może skłaniać do nieefektywnych gospodarczo zachowań czy umożliwiać je) stanowi zasadnicze przeciwwskazanie do wyboru tej formy organizacyjno-prawnej do działalności gospodarczej samorządu terytorialnego, gdyż w znacznym stopniu przeczyłoby to istocie i celowi działalności gospodarczej”<sup>59</sup>.

Jednostki budżetowe są tworzone, łączone i likwidowane przez organy stanowiące gminy<sup>60</sup>. Rada gminy, likwidując jednostkę budżetową, określa przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie danej jednostki<sup>61</sup>. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków nazywany planem finansowym<sup>62</sup>.

Jednostki budżetowe nie posiadają odrębnej od gminy osobowości prawnej ani zdolności sądowej, natomiast korzystają z osobowości prawnej gminy. Podobnie jak samorządowych zakładów budżetowych nie zaliczamy ich tzw. ułomnych osób prawnych, gdyż nie posiadają zdolności prawnej<sup>63</sup>. W związku z powyższym podmioty te nie mogą samodzielnie uczestniczyć w obrocie prawnym oraz odpowiadać samodzielnie za zaciągnięte zobowiązania. Ponadto nie mają również samodzielnych odrębnych od gminy organów, ponieważ stojący na ich czele kierownicy są powoływani przez organ wykonawczy danej gminy, a zakres ich działania wynika z udzielonego im pełnomocnictwa<sup>64</sup>.

Gospodarka jednostek budżetowych jest typowa dla działalności administracyjnej, co pozbawia osoby kierujące nimi samodzielności w podejmowaniu decyzji gospodarczych. Ich rola polega przede wszystkim na bieżącym administrowaniu podległych sobie jednostek organizacyjnych. W konsekwencji sposób

<sup>57</sup> B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, op. cit., s. 60–61.

<sup>58</sup> Ibidem, s. 61.

<sup>59</sup> S. Redeł, *Formy organizacyjno-prawne gospodarki komunalnej*, [w:] *Prawo gospodarki komunalnej*, K. Byjoch, S. Redeł, Warszawa 2000, s. 106.

<sup>60</sup> Art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>61</sup> Art. 12 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>62</sup> Art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>63</sup> Zob. wyrok z dnia 25 listopada 2010 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, I SA/Op 557/2010, LexPolonica 2512437.

<sup>64</sup> Art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

zarządzania tymi jednostkami jest mało elastyczny, przy czym gmina ma pełny wpływ na realizację zadań wykonywanych przez te jednostki oraz koordynuje ich przedsięwzięcia<sup>65</sup>.

W związku z konstrukcją prawną jednostek budżetowych przewidzianą w ustawie o finansach publicznych, forma ta może znaleźć zastosowanie w nielicznych sytuacjach związanych zwłaszcza z realizacją zadań nieprodukcyjnych o charakterze administracyjnym, np. przy powoływaniu różnego rodzaju zarządów budynków mieszkalnych, zieleni miejskiej, lokalnej komunikacji, dróg, mostów. Do zadań tego rodzaju zarządu należałoby projektowanie, koordynowanie i kontrola działalności wykonywanej przez inne podmioty w sferze zadań gospodarczych gminy<sup>66</sup>.

Jednostki budżetowe są najczęściej wykorzystywane przy prowadzeniu przez gminy działalności w sferze użyteczności publicznej, czyli przy realizacji tych zadań własnych gminy, w których uzależnienie wydatków od przychodów nie jest istotne bądź w ogóle możliwe np. urzędy, szkoły, instytucje kultury<sup>67</sup>.

### Streszczenie

Do jednostek organizacyjnych gminy nie posiadających osobowości prawnej, które wykonują zadania o charakterze użyteczności publicznej zaliczamy: jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe.

Samorządowy zakład budżetowy występuje w obrocie gospodarczym w imieniu gminy i na jej rachunek, w granicach udzielonego mu pełnomocnictwa. Działa jako niesamoistna forma organizacyjno-prawna gospodarki komunalnej w ramach osobowości prawnej gminy.

Jednostki budżetowe także nie posiadają odrębnej od gminy osobowości prawnej ani zdolności sądowej, natomiast korzystają z osobowości prawnej gminy. W związku z powyższym podmioty te nie mogą samodzielnie uczestniczyć w obrocie prawnym oraz odpowiadać samodzielnie za zaciągnięte zobowiązania.

**Słowa kluczowe:** gospodarka komunalna, gmina, samorządowy zakład budżetowy, jednostki budżetowe, sfera użyteczności publicznej, zadania użyteczności publicznej.

### Summary

The organizational units of the municipality without legal personality to do the work of public utility are: budgetary units and local government budgetary establishments.

Self-government is the financial institution in business on behalf of the municipality and on its behalf, within the limits of his power of attorney. Acts as organizational and legal form of public utilities in the unincorporated community.

<sup>65</sup> S. Redel, op. cit., s. 106, podobnie M. Bałdyga, op. cit., s. 55.

<sup>66</sup> C. Kosikowski, *Budżetowe i pozabudżetowe formy organizacyjno-prawne realizacji zadań gminy*, [w:] *Działalność gospodarcza gmin. Podstawy prawne*, „Gospodarka Komunalna” 1994, z. 1, s. 63, B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, op. cit., s. 60.

<sup>67</sup> S. Redel, op. cit., s. 107.

Budgetary units also do not have a separate legal personality from the municipality or judicial capacity, and the use of the legal personality of the village. Therefore, this can not be independently participate in legal transactions and respond solely responsible for its liabilities.

**Key words:** public utilities, Community, local government budgetary, budgetary units, sphere of public utilities, tasks of the public.

### Bibliografia

- Bałdyga M., *Gospodarka komunalna – aspekty prawne*, Ostrołęka 2004.
- Banasiński C., Kulesza M., *Więcej swobody dla gmin*, „Rzeczpospolita” 1994, Nr 122.
- Banasiński C., *Uwagi do poselskiego projektu ustawy o działalności gospodarczej gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1994, Nr 5.
- Banasiński C., *Komunalna administracja gospodarcza*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1996.
- Banasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Bieniek G. [w:] *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Bieniek G., Hopter A., Marmej L., Mzyk E., Żróbek R., t. I, Warszawa–Zielona Góra 1998.
- Boć J., *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005.
- Brzeziński B., Matuszewski W., Morawski W., Olesińska A., *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2001.
- Ciepiela M., *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, Nr 6.
- Kieres L., *Wolność gospodarcza w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. J. Filipka*, Szydło I.–Niżnik, Dobosz P., Smaga M., Kraków 2001.
- Kosikowski C., *Budżetowe i pozabudżetowe formy organizacyjno-prawne realizacji zadań gminy*, [w:] *Działalność gospodarcza gmin. Podstawy prawne*, „Gospodarka Komunalna” 1994, z. 1.
- Kosikowski C., *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, Łódź–Zielona Góra 1997.
- Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2002.
- Kosikowski C., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005.
- Redeł S., *Formy organizacyjno-prawne gospodarki komunalnej*, [w:] *Prawo gospodarki komunalnej*, K. Byjoch, S. Redeł, Warszawa 2000.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997.

**Wykaz aktów prawnych**

- Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 ze zm.)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. Nr 594, ze zm.)
- Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.)
- Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464)
- Ustawa z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 100, poz. 499)
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.)
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.)
- Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 49, poz. 408)
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)