

BARTOSZ KOŁACZKOWSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

bkola@amu.edu.pl

MAŁGORZATA RATAJCZAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

malgorzata.ratajczak@poczta.fm

Zakres i formy prawne przedsiębiorczości komunalnej w Polsce międzywojennej i obecnie

**The scope and legal forms of municipal
entrepreneurship in interwar Poland
and currently**

Streszczenie. W opracowaniu podjęto problematykę kształtowania rozwiązań prawnych dotyczących zakresu i form przedsiębiorczości komunalnej w Polsce. Historia przedsiębiorczości komunalnej w Europie sięga pierwszej połowy XIX w., a w wolnej Polsce – okresu II Rzeczypospolitej. Problematyka przedsiębiorczości komunalnej wzbudzała w okresie międzywojennym i wzbudza w czasach współczesnych ogromne kontrowersje w doktrynie. Przeprowadzona analiza wykazała, że w okresie II RP (gdy toczono żywiołowe dyskusje na temat zasadności prowadzenia przedsiębiorstw publicznych) jednostki samorządu terytorial-

nego dysponowały znacznie szerszym zakresem swobody w prowadzeniu przedsiębiorczości komunalnej niż współcześnie. Wynika to z ustanowienia przez prawodawcę współczesnego określonych zakazów i ograniczeń odnoszących się do działalności gospodarczej samorządu terytorialnego wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny; działalność gospodarcza; przedsiębiorstwa komunalne; gospodarka komunalna.

Abstract. In this study we have addressed a problem of a development of legal solutions concerning the scope and forms of a self-government entrepreneurship in Poland. The history of the self-government entrepreneurship in Europe dates back to the first half of the 19th century, and in free Poland - the period of the Second Republic of Poland. During the interwar period, issues related to a self-government entrepreneurship gained a lot of controversy in literature. This is also a case in present days. The analysis showed that in the period of the Second Republic of Poland (when discussions about the legitimacy of running public enterprises were under way), local self-government units had a much broader scope of freedom in conducting self-government entrepreneurship than today. This is an outcome of an introduction in current legislation of bans and limitations on entrepreneurship of a self-government authorities, which apply to cases when the economic activity of local government goes beyond the sphere of public interest.

Keywords: a self-government; economic activity; self-government enterprises; self-government entrepreneurship.

1. Wprowadzenie

Gospodarka lokalna (regionalna) jest jedną ze sfer działalności jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.¹) jako korporacji publicznoprawnych. Aktywność j.s.t. w tej dziedzinie może przybierać różne formy, a jedną z nich jest bezpośrednio wykonywanie przez j.s.t. działalności gospodarczej, czyli prowadzenie przedsiębiorczości komunalnej (samo-

¹ Skrót „j.s.t.” będzie stosowany do wyrażenia „jednostki samorządu terytorialnego” oraz „jednostka samorządu terytorialnego”.

ządowej)². Celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena rozwiązań prawnych dotyczących zakresu i form tej przedsiębiorczości w II RP oraz w Polsce współczesnej³. Podjęcie wskazanej problematyki wydaje się szczególnie zasadne w świetle ogromnych kontrowersji, jakie wzbudza przedsiębiorczość komunalna od restytucji samorządu terytorialnego w 1990 r. aż po dzień dzisiejszy⁴; nie była ona ponadto przedmiotem szerszych badań współczesnej doktryny⁵, co jest o tyle zaskakujące, że – jak

² Zob. np.: uchwała Sądu Najwyższego (SN) z 30 listopada 1992 r., III CZP134/92, OSNCP 1993, nr 5, poz. 79; uchwała SN z 9 marca 1993 r., III CZP 156/92, OSNP 1993, nr 9, poz. 152; uzasadnienie uchwały siedmiu sędziów SN z 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, OSNC 1995, nr 5, poz. 72; postanowienie SN z 19 października 1999 r., III CZ 112/99, OSNC 2000, nr 4, poz. 78; zob. też np.: S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 79; S. Czarnow, *Komunalna działalność gospodarcza a zadania publiczne samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 38 i 44; tenże, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10, s. 22. Terminy: „działalność gospodarcza samorządu terytorialnego”, „działalność gospodarcza j.s.t.”, „przedsiębiorczość komunalna”, „przedsiębiorczość samorządu terytorialnego”, „przedsiębiorczość samorządowa” oraz „przedsiębiorczość j.s.t.” są równoznaczne i z tego względu będą używane w niniejszym opracowaniu zamiennie (zob. np. E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 11, 14–15). Za tożsame należy uważać także pojęcia „przedsiębiorstwo komunalne” i „przedsiębiorstwo samorządowe”.

³ Wyrażenie „współczesny” odnosi się do okresu od 1990 r. do dnia dzisiejszego.

⁴ Zob. np.: T. Skoczny, *Dopuszczalność działalności gospodarczej gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3, s. 3 i n.; A. Wasilewski, *Działalność gospodarcza a funkcje i zadania gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 130–132; J. Reguiski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 135–136; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, tom 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 165; L. Zacharko, *Prawne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminny w modelu europejskim*, s. 23 i n.; K. Bandarzewski, *Gospodarka komunalna i działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, s. 38 i n.; R. Płaszowska, *Pojęcie użyteczności publicznej jako wyznacznik ram dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego*, s. 64 i n.; P. Łazutka, *Wybrane aspekty działalności gospodarczej związków jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, Warszawa 2016, s. 147–148.

⁵ Problematyka różnic w rozwiązaniach prawnych dotyczących form i zakresu przedsiębiorczości komunalnej przyjętych w II RP i współcześnie została pierwotnie zasygnalizowana przez autorów w opracowaniu poświęconym możliwości uzyskiwania dochodów z działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w podanych okresach historycznych (zob. B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Dochody z działalności gospodarczej na tle międzywojennych rozwiązań prawnych*, „Prawo Budżetowe Państwa

się wstępnie wydaje – zakres swobody j.s.t. w prowadzeniu działalności gospodarczej jest współcześnie znacznie węższy, niż był w czasach międzywojennych. Być może uda się też w oparciu o badania historyczne sformułować postulaty *de lege ferenda* w odniesieniu do obecnie obowiązującej regulacji w zakresie problematyki badawczej.

2. Początki przedsiębiorczości komunalnej na ziemiach polskich

Geneza przedsiębiorstwa komunalnego w rozumieniu jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego sięga w Europie XIX w.⁶ Według L.W. Biegeleisena za kolebkę przedsiębiorczości samorządowej należy uważać Anglię, a dokładnie miasto Manchester, które w 1817 r. utworzyło pierwszą gazownię komunalną⁷. Pierwszymi przedsiębiorstwami komunalnymi rozwiniętymi na szerszą skalę były angielskie wodociągi⁸. Natomiast na ziemiach polskich początki przedsiębiorczości komunalnej sięgają okresu zaborów. Przedsiębiorczość samorządowa rozwinęła się najlepiej w zaborze pruskim, a najgorzej – w zaborze rosyjskim⁹. Związane to było ściśle

i Samorządu” 2016 r., nr 3(4) 2016, s. 31 i n.), DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2016.013>.

⁶ Zaznacza się, że przedmiotem analiz będzie problematyka genezy przedsiębiorstwa komunalnego w podanym znaczeniu, czyli jako jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego. Zastrzeżenie to wydaje się istotne z tego powodu, iż niektórzy przedstawiciele nauki pod pojęciem przedsiębiorstwa komunalnego rozumieją jednostkę organizacyjną założoną i prowadzoną przez władze miast (zob. np.: R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 383; Z. Dziembowski, *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Organizacja i zasady finansowania*, Warszawa 1991, s. 5–7 i n.). Ujmując przedsiębiorstwo komunalne jako przedsiębiorstwo miejskie, autorzy podają, że geneza tej instytucji sięga czasów starożytnych (zob. np.: E. Ochendowski, *Zagadnienia prawne gospodarki komunalnej*, Poznań 1963, s. 2 i n.; K. Krzeczkowski, *Zagadnienie przedsiębiorczości komunalnej*, Warszawa 1934, s. 18).

⁷ L.W. Biegeleisen, *Zagadnienia ekonomiki komunalnej*, Warszawa 1928, s. 44–45.

⁸ Tamże, s. 44; E. Ochendowski, *Zagadnienia prawne...*, s. 8.

⁹ Zob. szerzej np. B. Grześ, *Związki zawodowe pracowników komunalnych, samorządowych i zawodów pokrewnych 1906–2010*, Warszawa 2011, s. 14–17.

Prusy uznaje się za drugi po Anglii kraj, który w istotny sposób przyczynił się do rozwoju przedsiębiorczości komunalnej. Choć pierwsze przedsiębiorstwa komunalne powstały tam ok. pięćdziesiąt lat później niż w Anglii (bo w drugiej połowie XIX w.), to ich rozwój przebiegał tak intensywnie, że pruska przedsiębiorczość komunalna

z poziomem gospodarki oraz stopniem rozwoju instytucji samorządności terytorialnej w obu zaborach¹⁰. Podobnie jak w większości krajów Europy na zniewolonych przez zaborców ziemiach polskich jako pierwsze utworzono komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, do których zaliczano przede wszystkim przedsiębiorstwa wodociągowe (jak wspomniano – przykład dała Anglia), rzeźnie, gazownie, elektrownie, przedsiębiorstwa komunikacyjne (koleje, tramwaje), przedsiębiorstwa aprowizacyjne¹¹.

Za najstarsze formy organizacyjne przedsiębiorstwa komunalnego w Europie uznaje się tzw. komunalne przedsiębiorstwo niewydzielone z centralnej administracji związku komunalnego i komunalne przedsiębiorstwo koncesjonowane¹². Pierwsza forma charakteryzowała się bra-

(prowadzona głównie przez samorząd miejski) nie tylko dogoniła i prześcignęła „swe-go angielskiego poprzednika”, ale stała się też wzorem dla wielu państw europejskich, np. dla Austrii, Szwajcarii, Holandii, Belgii, a także – po wyswobodzeniu z jarzma zaborów – Polski (zob. szerzej np.: K. Krzeczkowski, *Zagadnienie przedsiębiorczości...*, s. 20–21; zob. też np.: E. Falck, *Kommunale Wirtschaftspolitik*, Berlin 1932, s. 16–65; L.W. Biegeleisen, *Przedsiębiorstwa komunalne*, „Samorząd Miejski” 1928, nr 4, s. 132).

¹⁰ Na temat rozwiązań w zakresie samorządności terytorialnej zastosowanych na ziemiach polskich przez zaborców zob. szerzej np.: K.W. Kumaniecki, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Warszawa–Kraków 1921, s. 7 i n.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 36–37; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 154–156, 182–189, 216–220, 298–302.

¹¹ Zob. szerzej np.: L.W. Biegeleisen, *Zagadnienia ekonomiki...*, s. 44 i n.; tenże, *Przedsiębiorstwa...*, 1928, s. 130 i n.; K. Krzeczkowski, *Zagadnienie przedsiębiorczości...*, s. 19 i n.; J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej polityki komunalnej*, Warszawa 1935, s. 47; E. Ochendowski, *Zagadnienia prawne...*, s. 8.

¹² Zob. np.: J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 47; H. Dembiński, *W poszukiwaniu form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1930, nr 3–4, s. 10.

W okresie II RP j.s.t. nazywano często w aktach prawnych, orzecznictwie, literaturze i praktyce „związkami komunalnymi” i „związkami samorządowymi” – por. np. art. 65 ustawy z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267; dalej: Konstytucja marcowa), art. 1–3 ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294 z późn. zm.; dalej: ustawa scaleniowa), art. 1 ustawy z 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie gminy m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 63, poz. 479), orzeczenie Sądu Najwyższego z 19.04.1934 r., IC 2593/33.

kiem samodzielności przedsiębiorstwa i traktowaniem go jako agendy (wydziału) administracji samorządowej. Druga forma – wskazywana przez niektórych autorów jako historycznie starsza – polegała na powierzeniu przedsiębiorcom prywatnym, w drodze koncesji, wykonywania określonych zadań gospodarczych samorządu terytorialnego ze sfery użyteczności publicznej¹³. Komunalne przedsiębiorstwa koncesjonowane zdecydowanie dominowały w zaborze rosyjskim, co spowodowane było trudnymi warunkami funkcjonowania instytucji samorządności terytorialnej na tych terenach¹⁴. Natomiast w zaborze pruskim wśród przedsiębiorstw samorządowych przeważały przedsiębiorstwa założone i prowadzone przez samorząd miejski. Były to głównie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, choć występowały także przedsiębiorstwa czysto przemysłowo-handlowe. A. Ginsbert-Gebert podawał, że w zasadzie wszystkie te przedsiębiorstwa stanowiły wyłączną własność miejską¹⁵.

¹³ Zob. szerzej np.: L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa*, Warszawa 1931, s. 246 i n.; K. Krzeczkowski, *Zagadnienie przedsiębiorczości...*, s. 25; J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 47; Z. Dziembowski, *Komunalne przedsiębiorstwa...*, s. 8.

Forma komunalnego przedsiębiorstwa koncesyjnego była bardzo rozpowszechniona w początkowym okresie rozwoju przedsiębiorczości komunalnej w Europie, co wynikało głównie z ograniczeń finansowych, technicznych oraz kadrowych j.s.t (zob. szerzej np.: L.W. Biegeleisen, *Zagadnienia ekonomiki...*, s. 54–55; tenże, *Przedsiębiorstwa...*, 1928, s. 140; R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 384).

¹⁴ Zob. szerzej np.: A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna*, Warszawa 1977, s. 35; tenże, *Samorząd terytorialny i jego gospodarka. Skrypt szkoleniowy*, Warszawa 1990, s. 17. Na temat instytucji samorządności terytorialnej w zaborze rosyjskim, zakresu i warunków ich działania zob. szerzej np. B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Samorząd terytorialny w zaborze rosyjskim? Początki decentralizacji terenowej w Królestwie Polskim i na Ziemiach Zabrzanych w latach 1861–1915*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 7–8, s. 154 i n.

¹⁵ Zob.: A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna...*, s. 35; tenże, *Samorząd terytorialny...*, s. 17.

3. Kształtowanie się rozwiązań prawnych dotyczących zakresu i form przedsiębiorczości komunalnej w II i III RP

Intensywny rozwój przedsiębiorczości komunalnej na ziemiach polskich nastąpił po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. W okresie II Rzeczypospolitej – podobnie jak w czasach współczesnych – uprawnienie j.s.t. do prowadzenia przedsiębiorczości komunalnej wynikało z różnych regulacji prawnych, np. z unormowań przyznających j.s.t. kompetencje do zajmowania się – w ramach własnego zakresu działania j.s.t. – wszystkimi (a więc także gospodarczymi) sprawami bezpośrednio dotyczącymi jej mieszkańców, regulacji wyznaczających zadania j.s.t. i wreszcie przepisów normujących problematykę źródeł dochodów j.s.t., wskazujących wśród tych źródeł także wpływy z przedsiębiorstw komunalnych¹⁶. Prawodawca II RP – w odróżnieniu od prawodawcy współczesnego – nie określił zasad i form prowadzenia przez j.s.t. gospodarki komunalnej; obecnie zagadnienia te podejmowane są w ustawie z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁷. Należy jednak zaznaczyć, że (jak wynika z literatury przedmiotu) w okresie międzywojennym tylko w kilku krajach, np. we Francji i Hiszpanii, bezpośrednio normowano problematykę

¹⁶ Por. np.: art. 11 pkt 3, 5, 8–10 dekretu z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz.U. Nr 13, poz. 140 ze zm.), art. 7, 9 pkt 1, 5 dekretu z 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz.U. Nr 13, poz. 141 ze zm.), art. 43 ust. 1 pkt k ustawy scaleniowej, art. 1 pkt b dekretu z 7.02.1919 r. w przedmiocie skarbowości gmin miejskich (Dz.U. Nr 14, poz. 150 ze zm.), art. 1 pkt b, art. 3 dekretu z 7.02.1919 r. w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych (Dz.U. Nr 14, poz. 151 ze zm.), art. 28 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. Nr 94, poz. 747 ze zm.), art. 7 ust. 1 pkt 1-4, 7, 10-12, 15 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), art. 4 ust. 1 pkt 6, 12, 14, 19 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.), art. 11 ust. 2 pkt. 2, art. 14 ust. 1 pkt 6, 8-11, 15a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.), art. 4 ust. 1 pkt 3-4, art. 5 ust. 1 pkt 2-3, art. 6 ust. 1 pkt 1-2 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 198 ze zm.), art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm. – dalej: u.f.p.).

¹⁷ Dz.U. z 2017 r., poz. 827 ze zm.; dalej u.g.k.

form organizacyjno-prawnych przedsiębiorstw komunalnych, natomiast w większości ówczesnych państw europejskich nie była ona uregulowana przepisami ogólnie obowiązującymi¹⁸.

Warto odnotować, że w II Rzeczypospolitej ustanawianie przepisów prawnych dotyczących działalności gospodarczej samorządu terytorialnego dokonywało się na tle żywiołowych sporów w doktrynie toczonych między przeciwnikami przedsiębiorczości publicznej a jej zwolennikami. W 1934 r. K. Krzeczkowski pisał: „Zagadnienie przedsiębiorczości komunalnej jest wciąż najbardziej spornym zagadnieniem polityki komunalnej. Opinia publiczna, głosy prasy, rozprawy naukowe stale roztrząsają kwestię (...) przedsiębiorstw komunalnych”¹⁹. Tworzenie przedsiębiorstw publicznych, a więc także przedsiębiorstw samorządowych, było oceniane przez wielu przedstawicieli nauki polskiej (podobnie jak zachodnioeuropejskiej) bardzo krytycznie, jako przejaw etatyzmu, jako „niezdrowa” (nadmierna, szkodliwa, bo odbierająca inicjatywę obywatelom) ingerencja władzy publicznej w życie gospodarcze kraju²⁰. Wysuwano zarzuty niebłędnego prowadzenia przedsiębiorstw publicznych, ich niskiej rentowności (z tym argumentem, w odniesieniu do przedsiębiorstw samorządowych, polemizował żywo zwłaszcza L.W. Biegeleisen), stwarzania im uprzywilejowanej, w stosunku do przedsiębiorstw prywatnych, pozycji na rynku (dzięki dofinansowywaniu środkami publicznymi, przyznanym ulgom i zwolnieniom podatkowym, zapewniania zbytu dla produkowa-

¹⁸ Zob. szerzej np.: L.W. Biegeleisen, *Teoria i polityka...*, s. 118; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, Warszawa 1933, s. 1 i n.; A. Ginsbert-Gebert, *Samorząd terytorialny...*, s. 18; na temat rozwiązań w międzywojennej Francji zob. W. Brzeziński, *Nowe ustawodawstwo o przedsiębiorstwach gminnych we Francji*, „Samorząd Terytorjalny” 1930, nr 2, s. 49 i n.

¹⁹ Zob. K. Krzeczkowski, *Zagadnienie przedsiębiorczości...*, s. 1 i n.

²⁰ Zob. szerzej np.: S. Głębiński, *Etatyzm a gospodarstwo narodowe*, Poznań 1922 (całe opracowanie); E. Strasburger, *Nauka skarbowości (część ogólna)*, Warszawa 1924, s. 169 i n.; I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, zeszyt 4 *Przedsiębiorstwa – Samorząd – Śląsk*, Warszawa 1935, s. 360 i n.; M. Gutkowski, *Nauka skarbowości i prawo skarbowe. Część I ogólna*, Wilno 1936, s. 242 i n., 252; A. Heydel, *Gospodarcze granice liberalizmu i etatyzmu*, [w:] A. Heydel, T. Lulek, S. Schmidt, S. Wyrobisz, F. Zweig, *Etatyzm w Polsce*, Kraków 1932, s. 1 i n.; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego prawa finansowego w Polsce*, Warszawa 1952, s. 11, 192 (przypis nr 175); N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 176–177.

nych towarów czy świadczonych usług), a przez to naruszania, tak istotnej dla ustroju II Rzeczypospolitej, zasady wolnej konkurencji²¹. Przeciwnicy przedsiębiorczości publicznej rozpowszechniali także tezę o wyższości przedsiębiorczości prywatnej nad przedsiębiorczością publiczną; stwierdzano, że w ustroju kapitalistycznym, nastawionym na rachunek zysku, najlepszą formą organizacyjną produkcji jest przedsiębiorstwo prywatne²². Niektórzy teoretycy, jak np. W. Zawadzki, przekreślali nawet słuszność poglądu wskazującego na konieczność prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty publiczne w tych sferach gospodarki, w których zawodziły podmioty prywatne²³. W toczącej się dyskusji na temat przedsiębiorczości samorządowej dobitnie pobrzmiwały także głosy zwolenników jej prowadzenia. Jednym z nich był K. Krzeczkowski, który przypisywał przedsiębiorstwom komunalnym „pionierską rolę w rozwoju przedsiębiorczości i w życiu gospodarczym” j.s.t., a to głównie przez „zaspakajanie możliwie pełne, możliwie dobre wszystkich elementarnych potrzeb i wszystkich interesów” zarówno samej j.s.t., jak i jej mieszkańców²⁴. K. Krzeczkowski widział ponadto w przedsiębiorczości samorządowej „obronę przed szkodliwą konkurencją przedsiębiorczości prywatnej”²⁵. Autor, pisząc w ten sposób, odnosił się do negatywnych doświadczeń wielu ówczesnych krajów w dziedzinie komunalnej przedsiębiorczości koncesjonowanej²⁶. Do grona zwolenników przedsiębiorczości komunalnej należał przede wszystkim L.W. Biegeleisen. Stwierdzał on, że przedsiębiorstwa publiczne powinny być zakładane w dziedzinach, w których przeważa interes ogólny i chodzi o zapobieżenie monopolowi

²¹ Zob. szerzej np.: I. Wenfeld, *Skarbowość polska...*, s. 351, 419; K. Krzeczkowski, *Zagadnienie przedsiębiorczości...*, s. 5; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 11; zob. polemikę z zarzutami stawianymi przedsiębiorstwom komunalnym przeprowadzoną przez L.W. Biegeleisena [w:] *Przedsiębiorstwa komunalne a życie gospodarcze*, „Samorząd Miejski” 1935, nr 22, s. 1206 i n.

²² Zob. np.: W. Zawadzki, *Przedsiębiorstwo państwowe jako forma organizacji produkcji*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1922, nr 3, s. 470 i n.; J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego...*, s. 192, przypis 175.

²³ W. Zawadzki, *Przedsiębiorstwo...*, s. 471–472.

²⁴ K. Krzeczkowski, *Zagadnienie przedsiębiorczości...*, s. 2, 4.

²⁵ Tamże, s. 3.

²⁶ Zob. szerzej K. Krzeczkowski, *Zagadnienie przedsiębiorczości...*, s. 3–4.

prywatnemu, a także w tych w których inicjatywa prywatna nie zapewnia prawidłowej organizacji lub nie dysponuje odpowiednimi siłami finansowymi²⁷. S. Głębiński, mimo iż był przeciwnikiem etatyzmu, przyznawał, że są dziedziny gospodarki, w których – ze względu na interes publiczny – powinny podejmować działalność organy samorządu terytorialnego, zakładając i prowadząc przedsiębiorstwa wodociągowe, kanalizacyjne, gazownie itp.²⁸ Wypowiadając się na temat przedsiębiorczości komunalnej, zwolennicy jej prowadzenia odwoływali się często do praktyki europejskiej, wskazując kraje (i zastosowane w nich rozwiązania prawne), w których nastąpił intensywny rozwój przedsiębiorczości samorządowej, przynosząc pozytywne efekty (np. Francja po 1926 r.)²⁹.

Pomimo poważnych sporów toczonych w nauce na temat przedsiębiorczości komunalnej prawodawca II RP pozostawił j.s.t. pełną swobodę w podejmowaniu działalności gospodarczej. Organy stanowiące j.s.t. określały zatem według własnego uznania zakres działania przedsiębiorstwa komunalnego i to bez względu na to, czy działanie to miało odbywać się w sferze użyteczności publicznej, czy też poza tą sferą. Do organów tych należały także rozstrzygnięcia dotyczące kwestii własności w tworzonym przedsiębiorstwie komunalnym, jego wyposażenia w składniki majątkowe oraz – poza nielicznymi wyjątkami – wybór formy organizacyjno-prawnej, w jakiej miało działać przedsiębiorstwo (por. np. art. 43 ust. 1 pkt k ustawy scaleniowej)³⁰. Jednostka samorządu terytorialnego

²⁷ Zob.: L.W. Biegeleisen, *Teorja i polityka...*, s. 15, 26 i n., 483; tenże, *Teorja przedsiębiorstw komunalnych (Istota, zakres i rodzaje przedsiębiorstw publicznych)*, „Samorząd Terytorialny” 1931, nr 1–2, s. 40, 51–52, 56–57; podobnie np.: I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 362, 363; K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 5.

²⁸ S. Głębiński, *Wykład nauki skarbowej*, Lwów 1894, s. 204; podobnie stwierdzał też np. R. Rybarski (zob. R. Rybarski, *Nauka skarbowości...*, s. 384).

²⁹ Zob. np.: A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne w ustawodawstwie polskiem (studium finansowe)*, Wilno 1934, s. 5 i n.; J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 47 i n.; L.W. Biegeleisen, *Teorja przedsiębiorstw...*, s. 58 i n.; tenże, *Zagadnienia ekonomiki...*, s. 45; J. Czadankiewicz, *Przedsiębiorstwa miejskie w 1933/34*, „Samorząd Miejski” 1935, nr 23, s. 1252; W. Brzeziński, *Nowe ustawodawstwo...*, s. 46 i n.; J. Grenowski, *Podstawy prawne gospodarczego działania miast francuskich*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 13, s. 565 i n.

³⁰ Podobnie np.: M. Jaroszyński, *Prawo o przedsiębiorstwach komunalnych*, „Samorząd” 1933, nr 4, s. 46; I. Weinfeld, *Skarbowość polska...*, s. 418; J. Zawadzki, *Zarys gospo-*

mogła więc założyć przedsiębiorstwo komunalne samodzielnie, jako jednostkę całkowicie własną i prowadzić je w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego lub na zasadach prawa handlowego (czyli w formie spółki handlowej o kapitale należącym wyłącznie do założycielskiej j.s.t.) albo współpracując z innymi podmiotami (organami administracji państwowej, innymi j.s.t., organizacjami społecznymi, podmiotami prywatnymi), tworząc jednostkę należącą do niej tylko w części i niesamodzielnie zarządzaną, przy wykorzystaniu różnych form prawnych, np. związku międzykomunalnego, spółdzielni, spółki handlowej o kapitale mieszanym, koncesji, umów cywilnoprawnych³¹. Wyjątki od reguły nadawania przedsiębiorstwu komunalnemu formy organizacyjnej w drodze swobodnej decyzji organu stanowiącego j.s.t. ustanawiały przede wszystkim akty prawne dotyczące komunalnych (tj. miejskich, powiatowych i wojewódzkich) kas oszczędności oraz gminnych kas pożyczkowo-oszczędnościowych, zaliczanych w okresie II RP także do przedsię-

darczej..., s. 53; A. Borodo, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2011, s. 152.

³¹ Por. np.: art. 65 Konstytucji marcowej, przepisy ustawy z 29 października 1920 r. o spółdzielniach (Dz.U. Nr 111, poz. 733 ze zm.), art. 43 ust. 1 pkt i, art. 44 ust. 1 pkt g ustawy scaleniowej, art. 6 ust. 1 ustawy z 29.03.1933 r. o rzeźniach z prawem wyłączności (Dz.U. Nr 32, poz. 280 ze zm.), art. 3, 33 ust. 1 ustawy z 17.03.1932 r. o koncesjach na koleje znaczenia miejscowego i koleje miejskie (Dz.U. Nr 38, poz. 391), przepisy ustawy z 15 lutego 1933 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucyj prawa publicznego (Dz.U. Nr 19, poz. 127), art. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych (Dz.U. Nr 39, poz. 386 ze zm.), przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. Prawo o spółkach akcyjnych (Dz.U. Nr 39, poz. 383 ze zm.), § 3 rozporządzenia Prezydenta RP z 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz.U. Nr 51, poz. 522) oraz przepisy rozporządzeń wykonawczych do powołanego rozporządzenia Prezydenta RP z 1924 r. – chodzi przede wszystkim o § 4–5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 28 czerwca 1926 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie wykonania § 11 punkt b) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne oraz niektórych innych paragrafów tegoż rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. Nr 75, poz. 433 ze zm. – dalej: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 28 czerwca 1926 r.) oraz § 4–5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 6 grudnia 1932 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu o sporządzaniu i ustalaniu budżetów związków komunalnych (Dz.U. z 1933 r. Nr 11, poz. 71 ze zm. – dalej: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 6 grudnia 1932 r.).

biorstw komunalnych (por. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 13 kwietnia 1927 r. o komunalnych kasach oszczędności³² oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 grudnia 1924 r. o organizacji i ustaleniu statutów gminnych kas wiejskich pożyczkowo-oszczędnościowych)³³. W aktach tych prawodawca międzywojenny wyznaczył formy prawne i zasady organizacji kas. Warto nadmienić, że kasy były szczególnego rodzaju instytucjami samorządowymi, ich zadaniem było wspieranie lokalnego rozwoju, zwłaszcza w dziedzinie handlu, rzemiosła i przemysłu³⁴.

Jak sygnalizowano, prawodawca II RP nie ustanowił żadnych ograniczeń dotyczących zakresu przedsiębiorczości komunalnej. Jednostki samorządu terytorialnego mogły więc swobodnie tworzyć zarówno przedsiębiorstwa komunalne o charakterze użyteczności publicznej (np. zakłady wodociągowe, gazownie, elektrownie, przedsiębiorstwa komunikacji publicznej, rzeźnie), jak i przedsiębiorstwa komunalne przemysłowo-handlowe, mające charakter czysto zarobkowy (do których zaliczano np. samorządowe cegielnie, kamieniołomy, betoniarnie, instytucje kredytowe, instytucje ubezpieczeniowe, przedsiębiorstwa handlowe). Ponadto, przedsiębiorstwa komunalne o charakterze czysto zarobkowym mogły być prowadzone nie tylko na zasadach prawa handlowego (a więc w formie spółek handlowych), ale także w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego (por. np. § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 28 czerwca 1926 r., § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 6 grudnia 1932 r.).

Swoboda przyznana j.s.t. w prowadzeniu działalności gospodarczej przyniosła w okresie II RP intensywny rozwój przedsiębiorczości komu-

³² Dz.U. Nr 38, poz. 339.

³³ Dz.U. Nr 118, poz. 1069.

³⁴ Szerzej na temat komunalnych kas oszczędności w II RP zob. np.: A. Dmitjew, *Przedsiębiorstwa komunalne w ustawodawstwie polskim (studium finansowe)*, Wilno 1934, s. 80 i n.; A. Młynarczyk, *Komunalne kasy oszczędności i banki samorządowe – zagadnienia prawne*, Szczecin 2005, rozdz. I.; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Krajowy bank samorządowy, komunalne kasy oszczędności i Komunalny Fundusz Pożyczkowo-Zapomogowy jako źródła przychodów zwrotnych samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 7–8, s. 10–12.

nalnej³⁵. W 1934 r. Andrzej Dmitrjew napisał: „Do grupy państw, w których municypalizacja przedsiębiorstw komunalnych zrobiła po wojnie europejskiej duże postępy, należy m.in. także Polska, która bezpośrednio po odzyskaniu bytu niepodległego wstąpiła na drogę rozbudowy inicjatywy publicznej”³⁶. Wśród przedsiębiorstw komunalnych, podobnie jak w większości ówczesnych państw europejskich, dominującą pozycję zajmowały przedsiębiorstwa użyteczności publicznej³⁷. Można dodać, że choć w międzywojennej nauce polskiej dobitnie pobrzmiwały głosy przekonujące o zaletach prowadzenia przedsiębiorczości komunalnej według zasad prawa handlowego (racjonalności i efektywności finansowej przedsiębiorstwa-spółki komunalnej, szerokim zakresie samodzielności decyzyjnej władz takiego przedsiębiorstwa itp.), wsparte podanymi przykładami z zagranicy (Niemiec, Austrii, Belgii itp.), świadczącymi o popularności formy spółki samorządowej³⁸, wśród przedsiębiorstw komunalnych w II RP zdecydowanie przeważały przedsiębiorstwa prowadzone w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego³⁹. W 1929 r.

³⁵ Zob. szerzej np. T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji i finansowania przedsiębiorstw komunalnych w Polsce międzywojennej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1970, seria I, nr 73, s. 19–20.

³⁶ A. Dmitrjew, *Przedsiębiorstwa komunalne...*, s. 6.

³⁷ Zob. szerzej np.: Z. Dziembowski, *Komunalne przedsiębiorstwa...*, s. 7; A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna...*, s. 35; tenże, *Samorząd terytorialny...*, s. 17.

³⁸ Zob. np.: L.W. Biegeleisen, *Przedsiębiorstwa ...*, 1928, s. 129 i n., 136 i n.; tenże, *Teoria i polityka...*, s. 129 i n., 164 i n., 296; H. Dembiński, *W poszukiwaniu ...*, s. 20 i n.; J. Zawadzki, *Zarys gospodarczej...*, s. 50 i n.

³⁹ Gospodarka finansowa przedsiębiorstw komunalnych sfery budżetowej była oparta na własnych budżetach przedsiębiorstw, powiązanych z budżetem administracyjnym (stanowiącym zasadniczą część budżetu samorządowego) metodą budżetowania netto (por. § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 28 czerwca 1926 r., § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 6 grudnia 1932 r.). Od przedsiębiorstw komunalnych czysto przemysłowo-handlowych wymagano zyskowności, natomiast przedsiębiorstwa komunalne użyteczności publicznej miały być „prowadzone jako jednostki samodzielne i samowystarczalne, jednakowoż nie obliczone na zysk i nie traktowane jako komunalne źródła dochodów” (por. § 108 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 listopada 1932 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu celem wykonania ustawy z 11.08.1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, Dz.U. Nr 113, poz. 937).

takie przedsiębiorstwa stanowiły ponad 60% wszystkich przedsiębiorstw komunalnych⁴⁰.

Przywracając samorząd terytorialny w 1990 r.⁴¹, prawodawca polski zezwolił gminom na prowadzenie oprócz działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej, także działalności gospodarczej wykraczającej poza tę sferę, „jeżeli wymagały tego potrzeby społeczne” (por. art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w jej pierwotnym brzmieniu)⁴². Tak sformułowany przepis prawny stwarzał gminom praktycznie nieograniczone możliwości do prowadzenia komercyjnej działalności gospodarczej. Gminy łatwo bowiem mogły uzasadnić podjęcie czy rozszerzenie takiej działalności swoimi potrzebami finansowymi (koniecznością zdobycia nowych/dodatkowych środków pieniężnych na wykonywane przez nie zadania publiczne)⁴³. Rozwiązanie to, po trzyletnim okresie obowiązywania, w którym nastąpił intensywny rozwój gminnej działalności gospodarczej o charakterze zarobkowym⁴⁴, zastąpiono bezwzględny zakaz prowadzenia przez gminy działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (por. art. 1 pkt 2 ustawy z 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym⁴⁵). W aktualnym stanie prawnym j.s.t. (gminy, powiaty i województwa) dys-

⁴⁰ Liczba ta wynika z własnych obliczeń autorów, dokonanych na podstawie danych podanych przez K. Romaniuka (por. K. Romaniuk, *Formy organizacyjne...*, s. 15, tab. 1 *Formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce. Zestawienie ogólne*, s. 37).

⁴¹ Samorząd terytorialny w Polsce został zlikwidowany na mocy art. 32 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130).

⁴² Zob. szerzej np. C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza...*, s. 15–17.

⁴³ Zob. np.: E. Ruśkowski, *Finanse lokalne...*, s. 163; M. Sosnowski, *Działalność gospodarcza gmin (aspekt prawny)*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Opinii Prawnych, Informacja nr 167, grudzień 1993, s. 2 [online] http://biurosej.gov.pl/teksty_pdf_93/i-167.pdf.

⁴⁴ Zob. np.: M. Sosnowski, *Działalność gospodarcza...*, s. 2; E. Ruśkowski, *Finanse lokalne...*, s. 163–164.

⁴⁵ Dz.U. Nr 100, poz. 499 ze zm. Ustawa z 6.11.1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym weszła w życie z dniem 12.01.1993 r., jednak na dostosowanie się gmin do ustanowionego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej prawodawca wyznaczył termin do dnia 31 grudnia 1996 r. (por. art. 2 i 3 ustawy).

ponują szerokim zakresem swobody w podejmowaniu działalności gospodarczej o charakterze użyteczności publicznej. Podobnie jak w okresie II RP, to organy stanowiące j.s.t. dokonują wyboru dziedziny działania przedsiębiorstwa komunalnego użyteczności publicznej, formy organizacyjno-prawnej, w jakiej ma ono funkcjonować, postanawiają o celach i zadaniach przedsiębiorstwa oraz o jego wyposażeniu w mienie. Przedsiębiorstwa komunalne użyteczności publicznej mogą być prowadzone samodzielnie przez j.s.t., stanowiąc jej całkowitą własność (w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego lub w formie spółek prawa handlowego – por. art. 2, 9 u.g.k.), albo na zasadach współpracy z innymi podmiotami (rodzaje tych podmiotów oraz formy współpracy z nimi pokrywają się z okresem międzywojennym)⁴⁶. Istotne natomiast ograniczenia i zakazy prawodawca ustanowił w dziedzinie działalności gospodarczej j.s.t. wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, a więc działalności typowo zarobkowej (komercyjnej). Spośród wspólnot samorządowych tylko gmina i województwo mogą prowadzić – wyłącznie w przypadkach wskazanych w ustawie i tylko w formie określonych spółek prawa handlowego – komercyjną działalność gospodarczą (por. art. 10 u.g.k., art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa). Niedozwolone jest zatem (w odróżnieniu od okresu II RP) funkcjonowanie przedsiębiorstw samorządowych o charakterze czysto zarobkowym w formach organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego (por. art. 7, 10 u.g.k.). Jednym z wymienionych w ustawie przypadków dopuszczalności podjęcia przez gminę działalności gospodarczej poza

⁴⁶ Formą organizacyjno-prawną zalecaną przez prawodawcę i wielu przedstawicieli nauki dla komunalnego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej jest samorządowy zakład budżetowy (por. np. art. 2 u.g.k.). Jednostka organizacyjna działająca we wspomnianej formie jest powiązana z budżetem samorządowym za pomocą metody budżetowania netto. Jej działalność opiera się (podobnie jak przedsiębiorstw komunalnych w II RP) na zasadzie samofinansowania. Może ona jednak – co jest szczególnie istotne przy wykonywaniu działalności w sferze użyteczności publicznej – korzystać z różnego typu dotacji budżetowych, w tym dotacji przedmiotowych (por. art. 15 ust. 1, ust. 3–5 u.f.p.); zob. szerzej np. C. Kosikowski, *Finansowanie działalności gospodarczej prowadzonej przez samorządowe zakłady budżetowe*, [w:] C. Kosikowski i J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, umów*, Warszawa 2012, s. 120–121.

sferą użyteczności publicznej jest sytuacja, gdy istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym oraz (jednocześnie) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia (por. art. 10 ust. 1 u.g.k.). Województwo może prowadzić działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej, tworząc spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępując do nich, ale pod warunkiem, że działalność tych spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji – i (dodatkowe zastrzeżenie) – czynności te muszą służyć rozwojowi województwa (por. art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa)⁴⁷. Powiat natomiast w ogóle nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej (por. art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym).

Jak wspomniano (zob. pkt 1), problematyka przedsiębiorczości samorządowej wzbudza także w III RP żywiołowe dyskusje w nauce. Dotyczą one głównie dopuszczalnego zakresu i form prawnych komercyjnej (czyli czysto zarobkowej) działalności gospodarczej j.s.t.⁴⁸ Nadmienić

⁴⁷ Szerzej na temat prawnej dopuszczalności prowadzenia przez gminę i województwo działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej zob. np.: C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017, Komentarz do art. 10 ustawy [online] System Informacji Prawnej LEX nr 10520; J. Jagoda, *Komentarz do art. 13 ustawy o samorządzie województwa*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2012 [online] LEX nr 8704.

⁴⁸ Zob. szerzej np.: T. Skoczny, *Dopuszczalność działalności...*, s. 3 i n.; N. Gajl, *Szanse i zagrożenia rozwoju samorządu lokalnego. Aspekty prawno-finansowe*, [w:] M. Kubiśta (red.), *Szanse i zagrożenia rozwoju samorządu terytorialnego*, Katowice 1994, s. 72; C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, Łódź–Zielona Góra 1997, s. 8; tenże, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2000, s. 295; E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w Polsce*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białystok 1997, s. 163–164; E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny...*, s. 25; M. Mączyński, M. Stec, *Wstęp*, [w:] M. Stec, M. Mą-

jednak należy, że w toku prowadzenia prac legislacyjnych poprzedzających uchwalenie ustawy o samorządzie terytorialnym⁴⁹ pojawiły się postulaty ustanowienia nawet całkowitego zakazu prowadzenia przez j.s.t. działalności gospodarczej. Niektóre wysuwane wtedy argumenty były zbieżne z argumentami formułowanymi w okresie II RP. Stwierdzano zatem np. brak możliwości wykonywania przez podmioty publiczne efektywnej działalności gospodarczej w warunkach gospodarki rynkowej (w okresie międzywojennym mówiło się o gospodarce kapitalistycznej), ukazywano niebezpieczeństwo zmonopolizowania niektórych dziedzin gospodarki lokalnej, wynikające z możliwości bezprawnego wykorzystywania przez j.s.t. ich uprzywilejowanej pozycji⁵⁰. Ostatecznie (co wyżej sygnalizowano), współczesny prawodawca polski przychylił się do koncepcji zwolenników przedsiębiorczości komunalnej⁵¹, ustanawiając jednak ograniczenia odnoszące się do bezpośredniej działalności gospodarczej samorządu terytorialnego wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Umieściwiły one Polskę w grupie państw europejskich, w których stosuje się model warunkowej dopuszczalności zarobkowej działalności gospodarczej samorządu terytorialnego⁵².

czyński, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, Warszawa 2016, s. 17 i n.

⁴⁹ Pierwotny tytuł ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym brzmiał ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Zmiany w tytule wprowadzono z dniem 1 stycznia 1999 r. (por. art. 10 pkt 1 ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.).

⁵⁰ Zob. szerzej np. J. Wyporska, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 58–59.

⁵¹ Zob. np.: C. Kosikowski, *Status prawny przedsiębiorstw komunalnych (uwagi na tle projektu ustawy)*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 31–32; tenże, *Działalność gospodarcza...*, s. 17; N. Gajl, *Szanse i zagrożenia...*, s. 72–73. Powołani autorzy opowiadali się za przyznaniem samorządowi terytorialnemu uprawnień do prowadzenia także zarobkowej (komercyjnej) działalności gospodarczej.

⁵² W literaturze wyróżnia się trzy modele prowadzenia komercyjnej działalności gospodarczej przez j.s.t.: 1) model bezwzględnego zakazu prowadzenia takiej działalności (nie jest on stosowany w żadnym kraju o gospodarce rynkowej; spośród krajów europejskich najwięcej jego cech wykazują rozwiązania prawne przyjęte w Wielkiej Brytanii), 2) model pełnej dopuszczalności omawianej działalności (np. Austria) oraz 3) model mieszany – dopuszczający samorządową działalność gospodarczą zarobkową pod pewnymi warunkami (inaczej: przy ustanowieniu pewnych ograniczeń prawnych)

4. Podsumowanie

Przedsiębiorczość komunalna ma długie tradycje, sięgające w Europie pierwszej połowy XIX w., a w wolnej Polsce – okresie II RP. Przeprowadzona analiza wykazała, że współcześnie j.s.t. dysponują szerokim, porównywalnym z okresem II RP, zakresem swobody w prowadzeniu działalności gospodarczej o charakterze użyteczności publicznej. Znacznie węższy niż w czasach II RP jest natomiast obecnie zakres swobody j.s.t. w podejmowaniu działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, co wynika z ustanowienia przez prawodawcę współczesnego określonych ograniczeń i zakazów w tej dziedzinie (nie występujących w II RP). Choć niewątpliwie naruszają one samodzielność j.s.t. – konstytucyjną cechę samorządu terytorialnego – większość z obowiązujących aktualnie rozwiązań wydaje się mieć racjonalne uzasadnienie. Należy do nich zakaz prowadzenia przedsiębiorstw komunalnych o charakterze czysto zarobkowym w formach organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Komercyjna działalność gospodarcza j.s.t. powinna być bowiem (z różnych względów, np. wysokiego ryzyka z nią związanego, adekwatności formy spółki handlowej) wykonywana na zasadach handlowych⁵³, a nie w ramach gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego. Racjonalne wydają się także rozwiązania dotyczące możliwości podejmowania przez gminę i województwo komercyjnej działalności gospodarczej (ujęte w art. 10 u.g.k.). Z jednej strony powalają one organom wymienionych j.s.t. aktywnie wpływać na rozwój wspólnot samorządowych oraz pozyskiwać środki finansowe (co jest szczególnie ważne w świetle permanentnych problemów finanso-

(np. Niemcy, Francja) (zob. szerzej np.: T. Skoczny, *Dopuszczalność działalności...*, s. 5–6; C. Banasiński, *Uwagi do poselskiego projektu ustawy o działalności gospodarczej gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 5, s. 44; C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy...*, s. 8–9; tenże, *Polskie publiczne...*, 2001, s. 293; J. Jagoda, *Władza i finanse lokalne w Republice Federalnej Niemiec* (w:) E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red. naukowa), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz 2007, s. 218, 236–237).

⁵³ Zob. szerzej np. C. Kosikowski, *Finansowanie działalności gospodarczej j.s.t. prowadzonej w formie spółki prawa handlowego*, [w:] C. Kosikowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, Warszawa 2012, s. 121 i n.

wych samorządu terytorialnego), z drugiej zaś zapobiegają nadmiernej swobodzie j.s.t. w prowadzeniu działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, co stwarzałyby zagrożenia wypaczenia zasadniczej roli samorządu terytorialnego, jaką jest wykonywanie zadań mających na celu bezpośrednio zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych. mieszkańców wspólnot samorządowych oraz zmonopolizowania przez j.s.t. niektórych dziedzin gospodarki lokalnej i regionalnej. Na krytyczną ocenę zasługuje natomiast zakaz prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej przez powiat⁵⁴. Trudno znaleźć uzasadnienie dla rozwiązania, zgodnie z którym wspólnota samorządowa o ponadgminnym charakterze ma mniejsze uprawnienia gospodarcze, niż te, jakimi dysponuje np. mała wiejska gmina. Zakaz ten narusza ponadto zasadę równego traktowania przez prawodawcę wszystkich j.s.t.⁵⁵ Z tych też względów powinien być on zniesiony.

Bibliografia:

- Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017 [online] System Informacji Prawnej LEX nr 10520.
- Banasiński C., *Uwagi do poselskiego projektu ustawy o działalności gospodarczej gmin*, Samorząd Terytorialny 1994, nr 5, s. 44–50.
- Biegeleisen L.W., *Przedsiębiorstwa komunalne a życie gospodarcze*, „Samorząd Miejski” 1935, nr 22, s. 1206–1218.
- Biegeleisen L.W., *Przedsiębiorstwa komunalne*, „Samorząd Miejski” 1928, nr 4, s. 127–146.
- Biegeleisen L.W., *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorjalnego i państwa*, nakładem Sekcji Wydawniczej Bratniej Pomocy Studentów Wszechnicy Polskiej, Warszawa 1931.

⁵⁴ Podobne krytyczne opinie formułują np.: A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012, s. 160; J. Jagoda, *Komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007, LEX nr 30670; K. Byjoch, S. Redel, *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000, s. 69–70.

⁵⁵ Zob. szerzej J. Wyporska, *Działalność gospodarcza...*, s. 61.

- Biegeleisen L.W., *Teorja przedsiębiorstw komunalnych (Istota, zakres i rodzaje przedsiębiorstw publicznych)*, „Samorząd Terytorialny” 1931, nr 1–2, s. 26–70.
- Biegeleisen L.W., *Zagadnienia ekonomiki komunalnej*, Wydawnictwo Związku Pracowników Administracji Gminnej Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1928.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012.
- Borodo A., *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2011.
- Brzeziński W., *Nowe ustawodawstwo o przedsiębiorstwach gminnych we Francji*, „Samorząd Terytorjalny” 1930, nr 2, s. 46–53 (366–373).
- Byjoch K., Redel S., *Prawo gospodarki komunalnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Czadankiewicz J., *Przedsiębiorstwa miejskie w 1933/34*, „Samorząd Miejski” 1935, nr 23, s. 1252–1258.
- Czarnow S., *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10, s. 22–37.
- Czarnow S., *Komunalna działalność gospodarcza a zadania publiczne samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 38–54.
- Dembiński H., *W poszukiwaniu form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych*, „Samorząd Terytorjalny” 1930, nr 3–4, s. 1–28 (465–492).
- Dębowska-Romanowska T., *Metody organizacji i finansowania przedsiębiorstw komunalnych w Polsce międzywojennej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1970, seria I, nr 73, s. 15–39.
- Dmitrjew A., *Przedsiębiorstwa komunalne w ustawodawstwie polskiem (studium finansowe)*, Skład Główny w Księgarni K. Rutkowskiego, Wilno 1934.
- Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków 1998.
- Dziembowski Z., *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Organizacja i zasady finansowania*, VERBA Sp. z o.o., Warszawa 1991.
- Gajl N., *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Gajl N., *Szanse i zagrożenia rozwoju samorządu lokalnego. Aspekty prawno-finansowe*, [w:] M. Kubista (red.), *Szanse i zagrożenia rozwoju samorządu terytorialnego*, Sejmik Samorządowy Województwa Katowickiego, Katowice 1994.

- Ginsbert-Gebert A., *Polityka komunalna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1977.
- Ginsbert-Gebert A., *Samorząd terytorialny i jego gospodarka. Skrypt szkoleniowy*, Centralny Ośrodek Metodyki i Upowszechniania Kultury, Warszawa 1990.
- Głębiński S., *Wykład nauki skarbowej*, nakładem autora (Druk. Pillera i Spółki), Lwów 1894.
- Grenowski J., *Podstawy prawne gospodarczego działania miast francuskich*, „Samorząd Miejski” 1930, nr 13, s. 563–573.
- Grześ B., *Związki zawodowe pracowników komunalnych, samorządowych i zawodów pokrewnych 1906–2010*, Towarzystwo Wydawnictwo Literackie, Warszawa 2011.
- Gutkowski M., *Nauka skarbowości i prawo skarbowe. Część I ogólna*, Wydawnictwo Akademickiego Koła Prawników, Studentów U.S.B., Wilno 1936.
- Harasimowicz J., *Rozwój terenowego prawa finansowego w Polsce*, Polskie Wydawnictwa Gospodarcze, Warszawa 1952.
- Heydel A., *Gospodarcze granice liberalizmu i etatyizmu*, [w:] A. Heydel, T. Lulek, S. Schmidt, S. Wyrobisz, F. Zweig, *Etatyzm w Polsce*, nakładem Towarzystwa Ekonomicznego, Kraków 1932.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 34–40.
- Jagoda J., *Komentarz do art. 13 ustawy o samorządzie województwa*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012 [online] LEX nr 8704.
- Jagoda J., *Komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007 [online] LEX nr 30670.
- Jagoda J., *Władza i finanse lokalne w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz 2007.
- Jaroszyński M., *Prawo o przedsiębiorstwach komunalnych*, „Samorząd” 1933, nr 4, s. 45–47.
- Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Dochody z działalności gospodarczej na tle międzywojennych rozwiązań prawnych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016 r., nr 3 (4) 2016, s. 31 i n.), DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2016.013>.

- Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Krajowy bank samorządowy, komunalne kasy oszczędności i Komunalny Fundusz Pożyczkowo-Zapomogowy jako źródła przychodów zwrotnych samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 7–8, s. 5–14.
- Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Samorząd terytorialny w zaborze rosyjskim? Początki decentralizacji terenowej w Królestwie Polskim i na Ziemiach Zabrzanych w latach 1861–1915*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 7–8, s. 154–170.
- Kosikowski C., *Finansowanie działalności gospodarczej prowadzonej przez samorządowe zakłady budżetowe; Finansowanie działalności gospodarczej j.s.t. prowadzonej w formie spółki prawa handlowego*, [w:] C. Kosikowski i J.M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Kosikowski C., *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, Zachodnie Centrum Organizacji, Łódź–Zielona Góra 1997.
- Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
- Kosikowski C., *Status prawny przedsiębiorstw komunalnych (uwagi na tle projektu ustawy)*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 25–33.
- Krzczkowski K., *Zagadnienie przedsiębiorczości komunalnej*, odbitka z „Samorządu Terytorialnego”, Warszawa 1934.
- Kumaniecki K.W., *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, nakładem Księgarni J. Czerneckiego, Warszawa–Kraków 1921.
- Młynarczyk A., *Komunalne kasy oszczędności i banki samorządowe – zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Kampol s.c., Szczecin 2005.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, tom 6 *Podmioty administrujące*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Ochendowski E., *Zagadnienia prawne gospodarki komunalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1963.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005.
- Romaniuk K., *Formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, Odbitka: Kwartalnik Statystyczny Rok 1933, Warszawa 1933.
- Ruśkowski E., *Finanse lokalne w Polsce*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Temida 2, Białystok 1997.

- Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Zakł. Druk. F. Wyszyński i Spółka, Warszawa 1935.
- Skoczny T., *Dopuszczalność działalności gospodarczej gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3, s. 3–9.
- Sosnowski M., *Działalność gospodarcza gmin (aspekt prawny)*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Opinii Prawnych, Informacja nr 167, grudzień 1993, s. 2 [online] http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_93/i-167.pdf.
- Stec M. i Mączyński M. (red.), *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.
- Strasburger E., *Nauka skarbowości (część ogólna)*, Skład Główny w Księgarni Gebethnera i Wolffa, Warszawa 1924.
- Wasilewski A., *Działalność gospodarcza a funkcje i zadania gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 130–132.
- Weinfeld I., *Skarbowość polska*, zeszyt 4 *Przedsiębiorstwa – Samorząd – Śląsk*, Wydawnictwo „Bibloteka Prawnicza”, Warszawa 1935.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Wyporska J., *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Zawadzki J., *Zarys gospodarczej polityki komunalnej*, nakładem „Samorządu Miejskiego”, Warszawa 1935.
- Zawadzki W., *Przedsiębiorstwo państwowe jako forma organizacji produkcji*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1922, nr 3, s. 470–472.