

Fragment publikacji

Spółki komunalne. Praktyczny poradnik

Michał Koralewski

Przejdź do książki na: [**www.sklep.oddk.pl**](http://www.sklep.oddk.pl)

1. Podstawowe pojęcia

1.1. Czym są spółki komunalne?

Odpowiedź na powyższe pytanie o spółki komunalne należy rozpocząć od samej nazwy tych jednostek organizacyjnych. Pierwszy człon – „spółki” odnosi się rzecz jasna do spółek prawa handlowego. Zakres ten jest dodatkowo ograniczony przez przepisy ustawy o gospodarce komunalnej¹, z której wynika, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek (art. 9 ust. 1 ww. ustawy). Historycznie rzecz ujmując, do 19 września 2018 r. jednostki samorządu terytorialnego mogły także tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne, o których mowa była w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym². Przepis ten został w powyższej dacie znowelizowany w ten sposób, że obecnie umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiążą spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółkę akcyjną. Wyłączono zatem, także i w tej ustawie, możliwość tworzenia spółek osobowych.

Co ciekawe, sama ustawa nie posługuje się pojęciem „spółki komunalnej”, termin ten jest jednak powszechnie używany w obrocie gospodarczym oraz języku potocznym. Zbliżony, ale nie tożsamy termin użyty został natomiast w Konstytucji. Chodzi o pojęcie „komunalne osoby prawne i inne komunalne jednostki organizacyjne”, które jako termin prawny zostało użyte w art. 203 ust. 2 Konstytucji w celu zbiorczego określenia osób prawnych, które są powiązane z jednostkami samorządu terytorialnego zależnościami o charakterze

¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2021 r. poz. 679, dalej również jako: u.g.k.

² Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2023 r. poz. 1637.

funkcjonalnym, organizacyjnym i majątkowym³. Komunalnymi osobami prawnymi są zatem jednostki organizacyjne, które po pierwsze – są wyposażone w odrębną od macierzystej jednostki samorządu terytorialnego osobowość prawną oraz, po drugie – są powiązane z macierzystą jednostką samorządową szeregiem więzów czy też zależności, mających charakter funkcjonalny, organizacyjny i majątkowy⁴.

Określenie „komunalne” pochodzi natomiast od łacińskiego słowa *communis*, które oznacza rzeczy wspólne, bądź od również łacińskiego słowa *communia*, oznaczającego duże skupisko ludzi dzielących wspólne życie. W tym kontekście słowo „komunalne” oznacza zatem spółki prowadzące działalność głównie w sferze spraw wspólnych, publicznych, skupiających się na sektorze użyteczności publicznej. Już w tym miejscu zwrócić należy uwagę na fakt, że chociaż sfera użyteczności publicznej jest podstawowym obszarem funkcjonowania spółek komunalnych, to – po spełnieniu dodatkowych warunków – spółki takie mogą prowadzić także szerszą działalność, wykraczającą poza dziedzinę spraw wspólnych. Rzecz jasna zakres działalności spółki z o.o. (spółki akcyjnej) utworzonej przez gminę (inną jednostkę samorządu terytorialnego) nie może wykraczać poza ustawowe ramy działalności gminy (innej jednostki samorządu terytorialnego)⁵.

Spółki komunalne mają za zadanie przede wszystkim operować w sferze zadań własnych danej jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to wprost z art. 2 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, że: gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Znajduje to także aksjologiczne uzasadnienie. Wykonywanie zadań własnych gminy (innej jednostki samorządu terytorialnego) za pośrednictwem spółek prawa handlowego pozwala na zastosowanie wobec takiej spółki wyższego miernika lojalności wobec swoich kontrahentów – poszczególnych członków wspólnoty samorządowej – niż w przypadku relacji handlowych z innymi przedsiębiorcami. W takiej sytuacji obywatel działa bowiem w zaufaniu do władzy publicznej, nawet jeżeli władza ta wykonuje swoje uprawnienia za pośrednictwem podmiotów komercyjnych, co oznacza, że ma on prawo oczekiwać wyższych standardów obsługi interesanta niż w przypadku relacji wyłącznie handlowych⁶.

Wyjaśnienia wymaga również pojęcie „gospodarka komunalna”; powszechnie przyjmuje się, że jest to sfera działalności jednostek samorządu

³ Zob. J. Jagoda, *Samorządowe osoby prawne*, ST 2011/1–2/5–16 i powołana tam literatura.

⁴ A. Hać, *Vademecum radnego jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.

⁵ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 7 października 2015 r., sygn. I CSK 826/14.

⁶ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 17 kwietnia 2014 r., sygn. V ACa 142/14.

terytorialnego, której głównym celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców poprzez świadczenie powszechnie dostępnych usług komunalnych, takich jak zaopatrzenie w wodę, gaz, energię, gospodarka odpadami, transport publiczny czy utrzymanie zieleni i zasobów mieszkaniowych. Innymi słowy, gospodarka komunalna to działalność jednostki samorządu terytorialnego zmierzająca do realizacji jej zadań własnych w interesie i na rzecz danej społeczności lokalnej (gmina i powiat) bądź regionalnej (województwo).

Katalogi zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego odnajdziemy w ich ustawach ustrojowych⁷. Szczególną uwagę zwrócić należy na ustawę o samorządzie gminnym. Rola gminy w wykonywaniu zadań użyteczności publicznej jest bowiem kluczowa. Co więcej, w myśl przepisów art. 6 ustawy o samorządzie gminnym: do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w zdaniu poprzednim, należy do gminy. Niezależnie zatem od faktu, że katalog zadań własnych gminy jest najszerszy spośród jednostek samorządu terytorialnego, to dodatkowo ustawa wprowadza domniemanie kompetencji gminy we wszystkich sprawach publicznych niezastrzeżonych wyrażnie dla innych jednostek samorządu terytorialnego i szerzej dla innych podmiotów.

W języku potocznym spółki komunalne kojarzone są głównie z jednoosobowymi spółkami tworzonymi przez gminy, względnie spółkami handlowymi, w których gminy są współnikiem dominującym. Powyższe wynika z faktu, że słowo „komuna” łączone jest najczęściej z gminą jako najniższym, lokalnym szczeblem samorządu terytorialnego. Ustawa o gospodarce komunalnej nie wprowadza jednakże takiego ograniczenia, tym samym spółki handlowe tworzyć mogą, a także do nich przystępować również pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, tj. powiat i województwo. Niemniej są tu pewne, dalsze ograniczenia w odniesieniu do spółek mających prowadzić działalność poza sektorem użyteczności publicznej. Mianowicie:

- powiat nie może tworzyć oraz przystępować do spółek handlowych, których działalność wykracza poza sektor użyteczności publicznej,
- województwo poza sferą użyteczności publicznej może tworzyć spółki prawa handlowego wyłącznie na zasadach i w formach określonych w ustawie o samorządzie województwa; ustawodawca wyłączył z zakresu działalności komunalnej województwa możliwość przystępowania do

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2024 r. poz. 107; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2025 r. poz. 581.

już istniejących spółek handlowych, pozostawiając jedynie możliwość ich tworzenia; możliwość ta wszakże jest węższa aniżeli w przypadku gminy.

Reasumując, chociaż spółki handlowe mogą tworzyć jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, to największą swobodę w tym zakresie ustawodawca przewidział dla gmin.

Na marginesie wskazać można, że ograniczenie form prawnych spółek handlowych, jakie mogą być tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, do spółek z o.o. i spółek akcyjnych, nie jest przypadkowe. Pomijając nawet kwestię posiadania przez te spółki osobowości prawnej i co za tym idzie braku odpowiedzialności wspólników za ich zobowiązania, jest jeszcze inna, specyficzna cecha spółek kapitałowych, która czyni je odpowiednimi do prowadzenia gospodarki komunalnej. Chodzi tu mianowicie o fakt, że spółki z o.o. oraz spółki akcyjne mogą prowadzić działalność w każdym celu prawnie dopuszczalnym. Spółki osobowe natomiast tworzone są w celu prowadzenia przedsiębiorstwa, są zatem nakierowane na prowadzenie działalności gospodarczej i osiąganie zysku. Spółki kapitałowe zaś nie mają takiego obostrzenia, co idealnie wpisuje się w sferę użyteczności publicznej. Ta bowiem bardziej skupiona jest na realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego niż na generowaniu dochodu. Rzecz jasna również i spółki komunalne mogą prowadzić działalność przynoszącą zysk i wypłacać z tego tytułu dywidendę. Ich podstawowym zadaniem nie jest jednak nakierowanie na ów zysk, a na realizację zadań użyteczności publicznej. Zasadnicza odmiennność między gospodarką komunalną a działalnością gospodarczą polega bowiem głównie na tym, że gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego. Musi się ona mieścić w ramach działalności komunalnej, a jej obligatoryjnym celem pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, a w tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadań użyteczności publicznej). Gmina jest przede wszystkim organem władzy publicznej, przez co, siłą rzeczy, musi przejąć określone funkcje interwencyjne w gospodarce. Chodzi tu zwłaszcza o dziedziny działalności społecznie niezbędnej, w których podmioty prywatne nie są zainteresowane podjęciem działalności (z powodu np. braku opłacalności), o tworzenie nowych miejsc pracy, o podtrzymywanie lokalnych tradycji i lokalnych ośrodków aktywności gospodarczej i kulturalnej⁸.

Fakt uczestnictwa w spółce handlowej przez jednostkę samorządu terytorialnego nie tylko wpływa na prawnie dopuszczalny zakres prowadzonej przez nią działalności gospodarczej – ustawa o gospodarce komunalnej wprowadza

⁸ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 sierpnia 2005 r., sygn. II GSK 105/05.

bowiem także pewne dodatkowe wymogi ustrojowe dla tego typu spółek handlowych. W ustawie tej znajdziemy przepisy szczególne względem ogólnych unormowań Kodeksu spółek handlowych w zakresie rad nadzorczych oraz zarządów spółek komunalnych. Ustawa rozstrzyga również, że w jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tych jednostek samorządu terytorialnego, przykładowo wójt, burmistrz albo prezydent miasta w spółce utworzonej przez gminę. Przepisy szczególne umiejscowione w ustawie o gospodarce komunalnej mają pierwszeństwo przed przepisami Kodeksu spółek handlowych w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali* (łac. ustawa szczególna uchyla ustawę ogólną). Nie oznacza to wszakże, że przepisy Kodeksu spółek handlowych nie znajdują zastosowania do spółek komunalnych. Jest wręcz odwrotnie, bowiem zmiany wynikające z ustawy o gospodarce komunalnej dotyczą jedynie kilku kwestii szczególnych, pozostawiając pozostałą materię prawa spółek nienaruszoną. Kodeks spółek handlowych będzie zatem – także dla spółek komunalnych – podstawową ustawą ustrojową, której normy będą jedynie korygowane przez przepisy ustawy o gospodarce komunalnej.

Co więcej, zmiany te stosować należy również do spółek zależnych od spółek komunalnych. Dodatkowo wszystkie spółki zależne od spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego obligatoryjnie muszą wykonywać tylko i wyłącznie taką działalność, która polega na realizowaniu zadań publicznych należących do zakresu właściwości ich macierzystych jednostek samorządu terytorialnego. Muszą one zatem prowadzić działalność, która polega na zaspokajaniu potrzeb danej (macierzystej) wspólnoty samorządowej⁹.

Omawiane powyżej ograniczenia funkcjonalne i ustrojowe spółek komunalnych występują również w odniesieniu do:

- wnoszenia wkładów do spółek komunalnych,
- zbywania udziałów i akcji w spółkach komunalnych,
- możliwości powstania spółki z przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego (przedsiębiorstwo takie może zostać przekształcone w jednoosobową spółkę gminy).

Ponadto spółka komunalna ma obowiązek określenia w odrębnym regulaminie zasad korzystania z usług publicznych świadczonych przez tę spółkę, a także obowiązków spółki wobec odbiorców tychże usług. Wyjaśnienia wymaga użyte w cytowanym przepisie sformułowanie „usługi publiczne”. Przyjmuje

⁹ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 3 marca 2021 r., sygn. II SA/Gl 1431/20.

się, iż nie ma ono samodzielnego znaczenia normatywnego, odrębnego od pojęcia „usługi użyteczności publicznej”, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, oznaczającego bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Dlatego przyjmuje się, że użyte w komentowanym przepisie pojęcie „usługi publicznej” jest niczym innym jak skutkiem braku precyzji aktu prawnego w zakresie stosowanych pojęć ustawowych¹⁰.

Podsumowując dotychczasowe ustalenia poczynione powyżej, przez spółki komunalne w niniejszej książce autor rozumie spółki handlowe, które łącznie spełniają następujące warunki:

- 1) są spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółkami akcyjnymi,
- 2) ich wspólnikami (akcjonariuszami) są jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, tj. gmina, powiat lub województwo,
- 3) działalność przedmiotowych spółek skupia się głównie na zadaniach własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej, zaś działalność poza sferą użyteczności publicznej podejmowana jest wyłącznie po spełnieniu dodatkowych warunków wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej oraz ustaw ustrojowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Spółki komunalne można także zaliczyć do szerszego pojęcia tzw. samorządowych osób prawnych. Za samorządowe osoby prawne można by uznać takie podmioty, które są przedsiębiorcami publicznymi. W szczególności będą to spółki prawa handlowego, w stosunku do których jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem dominującym, wywierającym decydujący wpływ na ich działalność. Samorządową osobą prawną może być także spółdzielnia, fundacja, stowarzyszenie czy samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej¹¹. Chodzi zatem o podmioty posiadające osobowość prawną, w których jednostka samorządu terytorialnego ma pozycję dominującą. Samorządową osobą prawną będzie również sama jednostka samorządu terytorialnego, której także przysługuje osobowość prawną.

Samorządowe osoby prawne, w tym zatem spółki komunalne, mają kilka swoistych cech odróżniających je od podmiotów prywatnych. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹² sa-

¹⁰ Zob. C. Banasiński, K.M. Jaroszyński [w:] C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 13, teza I.1.

¹¹ Zob. J. Jagoda, *op. cit.*

¹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2024 r. poz 1145, dalej również jako: u.g.n.

morządowe osoby prawne są jedynymi podmiotami obok państwowych osób prawnych, które mogą zrzec się własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości na rzecz właściwej j.s.t. Prawa do nieruchomości pozostałych po zlikwidowanych lub sprywatyzowanych samorządowych osobach prawnych przechodzą z mocy prawa na j.s.t. (art. 57 ust. 1 – 4 u.g.n.).

Podmioty reprezentujące samorządowe osoby prawne obowiązane są do stosowania ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹³.

Samorządowe osoby prawne podlegają kontroli: Najwyższej Izby Kontroli pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 2 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴) w pełnym zakresie ich działalności oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej w zakresie gospodarki finansowej pod względem zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, a w zakresie zleconych im do realizacji zadań administracji rządowej także na podstawie kryterium celowości, rzetelności i gospodarności (art. 1 ust. 2 pkt 6 i art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹⁵).

Do członków organów takich osób prawnych znajduje zaś zastosowanie przepis art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, który ogranicza część stałą wynagrodzenia miesięcznego członków organów zarządzających do piętnastokrotności podstawy wymiaru, która jest ustalana przy uwzględnieniu skali działalności spółki, w szczególności wartości jej aktywów, osiąganych przychodów i wielkości zatrudnienia¹⁶. Osoby te podlegają również pod przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁷.

Na zakończenie nie sposób nie wspomnieć o spółkach funkcjonujących w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Ten specyficzny rodzaj współpracy pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych a przedsiębiorcami

¹³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2022 r. poz. 902.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

¹⁵ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. z 2025 r. poz. 7.

¹⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, Dz.U. z 2020 r. poz. 1907.

¹⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 2025 r. poz. 499.

normowany jest odrębną ustawą¹⁸. Przewiduje ona możliwość realizacji wspólnych publiczno-prywatnych przedsięwzięć w zakresie:

- budowy lub remontu obiektu budowlanego,
- świadczenia usług,
- wykonania dzieła, w szczególności wyposażenia składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
- innych świadczeń,

połączonych z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Do realizacji wskazanego przedsięwzięcia może zostać wykorzystana konstrukcja spółki z o.o. bądź spółki akcyjnej. Nie jest zatem możliwe tworzenie spółek osobowych ani prostej spółki akcyjnej na potrzeby realizacji omawianego przedsięwzięcia. Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przy tym przewidywać kilka wariantów organizacji współpracy w formie spółki kapitałowej, mianowicie:

- strony partnerstwa zawiążą nową spółkę z o.o. albo spółkę akcyjną w celu realizacji wspólnego przedsięwzięcia oraz obejmą w niej określoną liczbę udziałów albo akcji zgodnie z treścią zawartej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym,
- w celu wykonania przedsięwzięcia partner prywatny nabędzie udziały albo akcje spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego istniejącej już uprzednio; ilość nabywanych udziałów albo akcji wynika z treści zawartej przez strony umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym,
- w istniejącej już uprzednio spółce z udziałem jednostki samorządu terytorialnego dojdzie do podwyższenia kapitału zakładowego, a partner prywatny obejmie nowo utworzone udziały albo akcje w kapitale zakładowym takiej spółki; nie jest konieczne, aby wszystkie nowo utworzone jednostki uczestnictwa obejmował partner prywatny, część z nich może objąć także jednostka samorządu terytorialnego będącą uprzednio współnikiem takiej spółki.

Zestawienie zadań realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego z zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego pozwala przyjąć, że spółki z o.o. i spółki akcyjne przeznaczone do realizacji przedsięwzięcia mogą wypełniać zaprezentowaną powyżej definicję spółek komunalnych.

¹⁸ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2023 r. poz. 1637.

Funkcjonowanie spółek kapitałowych utworzonych albo przeznaczonych do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego związane jest z dodatkowymi ograniczeniami względem nie tylko prywatnoprawnych spółek kapitałowych, ale również spółek tworzonych na gruncie przepisów ustawy o gospodarce komunalnej. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym wprowadza bowiem dalsze obostrzenia i szczególne wymogi względem konstrukcji umów i statutów takich spółek. Kwestie te zostaną szczegółowo omówione w dalszych rozdziałach niniejszej książki.

Spółką komunalną może stać się również spółka powstała na skutek przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę w wyniku komercjalizacji przeprowadzonej na zasadach wynikających z ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników¹⁹. Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje bowiem prawo do nieodpłatnego nabycia udziałów albo akcji w spółkach kapitałowych utworzonych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych.

1.2. Spółki komunalne jako spółki handlowe

Jak już wiemy z poprzedniego podrozdziału, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Nie budzi wątpliwości, że wskazane typy spółek zaliczają się do spółek kapitałowych prawa handlowego.

Nie oznacza to wszakże, iż jednostki samorządu terytorialnego mają pełną swobodę w kształtowaniu ustroju spółek kapitałowych, w których stają się współnikami – czy to w drodze objęcia, czy też nabycia jednostek uczestnictwa w ich kapitałach zakładowych. Ustawa o gospodarce komunalnej wprowadza bowiem pewne modyfikacje względem ogólnych przepisów Kodeksu spółek handlowych poświęconych ww. typom spółek. Przepisy pierwszego z wymienionych aktów prawnych mają zaś pierwszeństwo nad przepisami Kodeksu w myśl wspomnianej już ogólnej zasady *lex specialis derogat legi generali*. Do najważniejszych odmienności w tym zakresie zaliczyć należy:

- obligatoryjne funkcjonowanie rady nadzorczej w spółkach komunalnych, także w spółkach z o.o.,

¹⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, Dz.U. z 2024 r. poz. 1198.

- określona ustawowo długość kadencji rady nadzorczej w spółkach z większościovym udziałem jednostek samorządu terytorialnego niezależnie od szczebla, która to kadencja wynosić ma trzy lata,
- odpowiednie stosowanie do kandydatów na członków rad nadzorczych oraz członków zarządów niektórych przepisów ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym (w szczególności wymogów określonych w przepisach art. 19 – w odniesieniu do członków rad nadzorczych oraz art. 22 – w odniesieniu do członków zarządu spółek komunalnych)²⁰,
- określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub zgromadzenia wspólników, w statucie spółki lub umowie spółki, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego, z uwzględnieniem ww. warunków wynikających z ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym,
- wprowadzenie zasady, w myśl której członków zarządu spółki komunalnej powołuje i odwołuje rada nadzorcza; zasada ta znajdzie zastosowanie do obu typów spółek komunalnych (spółki z o.o. oraz spółki akcyjnej),
- rozszerzenie opisanych powyżej wymogów personalnych dla członków organów spółek komunalnych na ich spółki zależne, z tym że do członków rady nadzorczej spółki zależnej, reprezentujących w tej spółce spółkę z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, stosuje się odpowiednio przepis art. 19 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, z wyłączeniem posiadania pozytywnej opinii Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych,
- wprowadzenie ustawowego zakazu kumulacji stanowisk w dwóch lub więcej organach nadzorczych spółek komunalnych; zasadą jest zatem, że jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej ze spółek; od zasady tej istnieją pewne wyjątki dotyczące osób określonych w art. 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²¹,
- określenie, że w jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tychże jednostek samorządu terytorialnego, czyli wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast – w spółkach

²⁰ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz.U. z 2024 r. poz. 125.

²¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 2025 r. poz. 499.

- gminnych, zarządy powiatów – w spółkach powiatowych oraz zarządy województw – w spółkach wojewódzkich,
- wprowadzenie ograniczeń w zakresie wnoszenia wkładów oraz obejmowania udziałów i akcji oraz zbywania jednostek uczestnictwa w komunalnych spółkach kapitałowych; w tym zakresie ograniczenia wprowadza nie tylko ustawa o gospodarce komunalnej, ale także poszczególne ustawy samorządowe, tj. ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa oraz stosowana odpowiednio ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym,
 - wprowadzenie ograniczeń co do możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez omawiane spółki poza sferą użyteczności publicznej, co zostanie szczegółowo omówione w odrębnym podrozdziale,
 - obowiązek wprowadzenia przez spółki komunalne regulaminów określających zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez daną spółkę, a także obowiązki tej spółki wobec odbiorców usług; regulaminy takie obowiązywać mają na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego po zatwierdzeniu przez organ wykonawczy takiej jednostki samorządowej.

Wszystkie wskazane wyżej odmienności względem klasycznych spółek kapitałowych omówione zostaną w dalszych rozdziałach i podrozdziałach niniejszej książki. W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa w przepisach art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

Fakt, że spółki komunalne pozostają w zasadniczej mierze spółkami z o.o. lub spółkami akcyjnymi, przesądza o tym, że znajdzie do nich zastosowanie szereg przepisów i instytucji charakterystycznych dla prawa spółek. Przepisy ustaw samorządowych, ustawy o gospodarce komunalnej czy też stosowane odpowiednio regulacje ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym nie tworzą zatem odmiennego typu spółki handlowej, a jedynie wprowadzają modyfikacje w kilkunastu kazuistycznie wybranych elementach ich

funkcjonowania. Spółka komunalna to zatem nadal spółka handlowa, a precyzyjniej rzecz ujmując, spółka kapitałowa. Stosować do niej będziemy zatem m.in. przepisy:

- ogólnej części Kodeksu spółek handlowych poświęconej spółkom, w tym m.in. przepisy o: spółkach kapitałowych w organizacji, dotyczące wymogów ogólnych co do członków organów i likwidatorów spółek kapitałowych, skutków czynności spółki podjętych bez wymaganej uchwały,
- działów I i III tytułu III Kodeksu spółek handlowych zawierających szczegółowe regulacje spółki z o.o. oraz spółki akcyjnej, w tym w szczególności przepisy poświęcone: tworzeniu spółek, wymogom podstawowym stawianym umowom (statutom) spółek, sposobom zwoływania i przebiegowi zgromadzeń wspólników (walnych zgromadzeń), kompetencji poszczególnych organów spółek oraz ich wspólników (akcjonariuszy), łączeniom, przekształceniom oraz podziałom spółek, procedurom rozwiązania i likwidacji spółek, a także odpowiedzialności cywilnej i karnej członków organów spółek kapitałowych.

Podejmując się zadania określenia prawnych ram funkcjonowania samych spółek komunalnych, jak i poszczególnych elementów ich ustroju (np. rad nadzorczych), należy zestawić przepisy Kodeksu spółek handlowych z przepisami ustaw szczególnych, o których mowa była powyżej. Dopiero w ten sposób uzyskamy kompletny zestaw norm regulujących interesującą nas instytucję prawa.

Co do zasady w spółkach z o.o. ustanawianie tego organu nie jest konieczne²², niemniej w każdej spółce z o.o. będącej spółką komunalną nie tylko istnieje obowiązek ustanowienia tego organu, ale dodatkowo ustawa wprost określa długość jego kadencji, a także wprowadza dodatkowe wymogi, jakie powinny spełniać osoby powoływane w skład tego organu. Ustawodawca doprecyzowuje także, iż to rada nadzorcza ma posiadać kompetencje do wyboru zarządu spółki komunalnej, uniemożliwiając wprowadzenie do umowy spółki odmiennych regulacji w tym zakresie. Nawet wybierając członków zarządu, rada nadzorcza spółki komunalnej nie ma pełnej swobody. W spółkach tych członkowie organu nadzorczego uważać bowiem muszą na wymogi, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego, określone w art. 22 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Sami członkowie rad nadzorczych również powinni spełniać dodatkowe wymogi wynikające z przepisu art. 19 ww. ustawy. Dodatkowo zaś związani

²² Jak wynika z przepisu art. 213 § 2 k.s.h., jedynie w spółkach, w których kapitał zakładowy przewyższa kwotę 500.000 zł, a wspólników jest więcej niż dwudziestu pięciu, powinna być ustanowiona rada nadzorcza lub komisja rewizyjna.

są zakazem zasiadania w więcej aniżeli jednej radzie nadzorczej spółek wskazanych w art. 10c ustawy o gospodarce komunalnej. Przy czym sprawdzenia wymagać może także i to, czy nie zachodzi wyjątek opisany w przepisach art. 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

W pozostałym zakresie, tj. m.in. co do podstawowych kompetencji rady nadzorczej, zwoływania i przeprowadzania posiedzeń tego organu, podejmowania uchwał, reprezentowania spółki oraz roli rady nadzorczej w procedurze oceny rocznych sprawozdań finansowych spółki zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu spółek handlowych.

Omówiony przykład ukazuje sposób konstruowania odpowiednich norm prawnych stosowanych do spółki komunalnej, gdzie oprócz przepisów Kodeksu spółek handlowych konieczne jest zweryfikowanie treści innych aktów prawnych. Sposób ten stosować będziemy do wszystkich omówionych na wstępie różnic charakterystycznych dla spółek komunalnych, w niektórych przypadkach stosując nie tylko przepisy ustawy o gospodarce komunalnej, ale także:

- ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym – w zakresie wymogów stawianych członkom organów spółek komunalnych (art. 19 i art. 22 ustawy) oraz zasad zbywania udziałów i akcji w tychże spółkach (art. 11–16 ustawy),
- ustaw samorządowych – w zakresie wnoszenia wkładów, obejmowania udziałów i akcji oraz ich zbywania (zob. w szczególności art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. g) oraz art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 8 lit. g) oraz art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 18 pkt 19 lit. e), oraz art. 57 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa),
- ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne – w zakresie ustawowych wyjątków od zakazu zajmowania stanowisk w organach więcej niż jednej spółki publicznej lub komunalnej (art. 6 ww. ustawy).

Na zakończenie tego podrozdziału wskazać należy, że oprócz szeregu przepisów ustrojowych normujących zarówno same spółki komunalne, jak i zasady funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, do czynności związanych z tworzeniem spółek komunalnych oraz obsadzeniem ich organów, a także bieżącym ich funkcjonowaniem zastosowanie znajdować będą również przepisy innych gałęzi prawa. Mowa tu w szczególności o przepisach:

- Kodeksu cywilnego – w zakresie czynności prawnych oraz składanych oświadczeń woli, a także prawa rzeczowego, w tym przejścia własności

- wkładów niepieniężnych na spółkę oraz prawa zobowiązań, np. w zakresie umów cywilnoprawnych zawieranych z członkami organów spółki,
- Kodeksu pracy – w zakresie relacji wynikających ze stosunków pracy nawiązywanych pomiędzy spółkami komunalnymi (jako pracodawcami) i członkami ich organów (jako pracownikami spółki).

Stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego, Kodeksu pracy oraz Kodeksu spółek handlowych do spółek komunalnych potwierdza wskazaną na wstępie tezę, iż spółki te traktować należy, co do zasady, na równi z innymi spółkami handlowymi (spółkami kapitałowymi). Swoistość spółek komunalnych jest bowiem na tyle niewielka, że nie pozwala na wyodrębnienie ich jako samodzielnego typu spółek. Jednocześnie ich cechy szczególne są na tyle istotne, że pozwalają na posługiwanie się umownym terminem „spółek komunalnych” w odróżnieniu od spółek handlowych tworzonych przez podmioty prywatne, w których wspólnikami (akcjonariuszami) większościowymi nie są jednostki samorządu terytorialnego. Nie zmienia to faktu, że spółki komunalne pozostają spółkami handlowymi (spółkami kapitałowymi), chociaż z pewnymi odmiennościami względem typowej regulacji Kodeksu spółek handlowych.

1.3. Spółki komunalne a inne jednostki sektora publicznego

Jak już wiemy, spółki komunalne są spółkami handlowymi, a precyzyjniej rzecz ujmując – spółkami kapitałowymi. Zastanówmy się zatem teraz nad relacjami pomiędzy tymi spółkami a innymi jednostkami sektora publicznego. Spółki komunalne to bowiem jedynie jedna z form prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 2 u.g.k. wprost wskazuje na możliwość prowadzenia tego typu działalności również w formie samorządowych zakładów budżetowych.

Inaczej aniżeli w przypadku spółek komunalnych, komunalne (samorządowe) zakłady budżetowe są jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi odrębnej od macierzystej jednostki samorządu terytorialnego podmiotowości (zdolności prawnej). Działają zatem – jako niesamoistne formy organizacyjno-prawne gospodarki komunalnej – w ramach osobowości prawnej macierzystej jednostki samorządu terytorialnego²³.

Co ciekawe wszakże, samorządowy zakład budżetowy ma odrębną od jednostki samorządu terytorialnego, która go utworzyła, podmiotowość

²³ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lipca 2016 r., sygn. II GSK 457/15.

prawnopodatkową, gdyż wykonuje zadania własne tej jednostki samodzielnie, prowadząc działalność gospodarczą, o której mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług²⁴, choć jest jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej.

Mimo zatem wyodrębnienia zakładu budżetowego ze struktury tworzącej go jednostki samorządowej, co pozwala na uznanie go za samodzielnego wobec tej jednostki podatnika VAT, realizacja zadań własnych tej jednostki przez jego zakład budżetowy nie tworzy pomiędzy tymi podmiotami takiego stosunku prawnego, na podstawie którego następuje wymiana świadczeń wzajemnych, pozwalających na ich opodatkowanie VAT. W takim bowiem przypadku zakład budżetowy nie wykonuje usług komunalnych na rzecz jednostki samorządowej, lecz działa w jej imieniu jako jej wyodrębniona jednostka organizacyjna, wykonując jej zadania własne wobec usługobiorców zewnętrznych, co pozostaje poza przedmiotem regulacji art. 8 ustawy VAT. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy VAT przez świadczenie usług, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, rozumie się każde świadczenie na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, które nie stanowi dostawy towarów w rozumieniu art. 7 ww. ustawy. Z treści tego przepisu wynika, że o usługach w rozumieniu ustawy o VAT można mówić, gdy istnieje możliwość wyodrębnienia dwóch stron transakcji: usługobiorcy i usługodawcy.

Samorządowy zakład budżetowy jest zatem formą organizacyjno-prawną sektora finansów publicznych, tworzoną przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, poprzez wydzielenie z majątku tej jednostki i przekazanie temuż zakładowi do użytkowania, wyposażaną w środki obrotowe oraz składniki majątkowe, stanowiące cały czas własność gminy. Podmiot taki odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania własne tworzącej go jednostki z zakresu gospodarki komunalnej (nie mogąc jednocześnie realizować innych czynności), a koszty działalności pokrywa – co do zasady – z przychodów własnych, z możliwością wspierania dotacjami z budżetu jednostki samorządu terytorialnego²⁵. Rodzaje działalności prowadzonej przez zakłady budżetowe tworzą katalog zamknięty. Mogą one wykonywać zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie:

- gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
- dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,

²⁴ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. z 2025 r. poz. 775, dalej również jako: ustawa VAT.

²⁵ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 15 września 2015 r., sygn. I SA/Bd 556/15.

- 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,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewień,
- kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
- utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
- cmentarzy²⁶.

Zwrócić wszakże należy uwagę, że przepis art. 2 u.g.k., określający formy prowadzenia gospodarki komunalnej, zawiera jedynie wyliczenie o charakterze przykładowym (na co wskazuje użyte przez ustawodawcę wyrażenie „w szczególności”) i w żadnym wypadku nie można twierdzić, by katalog ten miał charakter zamknięty i wyczerpujący²⁷. Jednostki samorządu terytorialnego mogą bowiem także wykonywać zadania z zakresu gospodarki komunalnej samodzielnie. Gmina prowadzi działalność gospodarczą zarówno wówczas, gdy wykonuje zadania o charakterze użyteczności publicznej określone w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a w przypadkach określonych w odrębnych ustawach także w zakresie wykraczającym poza nie. Status jednostki samorządu terytorialnego jako przedsiębiorcy omówiony zostanie w jednym z kolejnych podrozdziałów.

Szereg form prowadzenia gospodarki komunalnej wynika z przepisów ustaw szczególnych. W pierwszej kolejności wymienić tu należy ustawę o finansach publicznych, która pozwala jednostkom samorządu terytorialnego na tworzenie jednostek budżetowych. Jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo

²⁶ Zob. art. 14–17 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2024 r. poz. 1530.

²⁷ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 lipca 2011 r., sygn. V CZ 49/11.

budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności, a podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany planem finansowym jednostki budżetowej. Jako przykłady samorządowych jednostek budżetowych wskazać można: szkoły samorządowe, domy kultury, domy pomocy społecznej, urzędy miejskie i gminne oraz straże gminne i miejskie.

Zarówno zakłady budżetowe, jak i samorządowe jednostki budżetowe zaliczane są do sektora finansów publicznych, są tworzone i likwidowane przez jednostki samorządu terytorialnego oraz nie posiadają osobowości prawnej. Podstawową różnicą pomiędzy jednostką budżetową a zakładem budżetowym jest sposób pozyskiwania i wydatkowania środków. Jednostki budżetowe finansują swoje wydatki z budżetu gminy, powiatu albo województwa, a ewentualne dochody, które uzyskują, odprowadzają wprost do jednostki samorządu terytorialnego. Zakłady budżetowe natomiast wykonują odpłatnie usługi i swoją działalność finansują z uzyskanych w ten sposób dochodów. Zakłady budżetowe mogą otrzymywać również dotacje podmiotowe i celowe, chociaż podstawą ich funkcjonowania powinny być dochody z własnej działalności.

Ustawa o finansach publicznych wymienia również samorządowe instytucje kultury jako kolejne jednostki wchodzące w skład sektora finansów publicznych, które mogą zostać utworzone przez gminy, powiaty i województwa. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. Dlatego też jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Instytucja kultury jako osoba prawna jest całkowicie odrębnym w stosunku do jednostki samorządu terytorialnego podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującym w ramach posiadanych środków. Działalność samorządowych instytucji kultury, a także ich tworzenie i likwidację regulują przepisy odrębnej ustawy²⁸.

²⁸ Zob. ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 2024 r. poz. 87.

Na podstawie przepisów szczególnych jednostki samorządu terytorialnego tworzyć mogą także szereg innych struktur organizacyjnych. Jako ich przykłady wskazać można następujące organizacje i instytucje:

- porozumienia, związki lub stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, fundacje, których fundatorem jest jednostka samorządu terytorialnego, porozumienia komunalne, spółdzielnie z udziałem jednostki samorządu terytorialnego – które mogą być tworzone w zakresie telekomunikacji oraz dostępu do infrastruktury technicznej²⁹,
- spółdzielnie socjalne³⁰,
- podmioty lecznicze w formie: spółki kapitałowej, jednostki budżetowej albo samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej³¹.

W ustawach ustrojowych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego wskazano również na możliwość tworzenia przez nie fundacji, stowarzyszeń oraz spółdzielni. Niemniej ustawy te ograniczają się do określenia organów właściwych do ich utworzenia i nie określają zakresu działalności tego typu organizacji. Z tego też względu przyjmuje się, że aby jednostka samorządu terytorialnego mogła utworzyć fundację, stowarzyszenie albo spółdzielnię musi powołać się na przepis ustawy szczególnej dopuszczający tę formę prowadzenia działalności przez gminę, powiat bądź województwo³². Przepisem takim jest przykładowo wspomniany już wyżej art. 5 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

Podsumowując powyższe ustalenia, wskazać można, że jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić gospodarkę komunalną poprzez szereg niezwykle zróżnicowanych form organizacyjnych, z których jedynie część posiada osobowość prawną, a pozostałe są w różnym stopniu zintegrowane ze strukturą danej jednostki samorządu terytorialnego. Cechą charakterystyczną tychże jednostek – poza spółkami komunalnymi – jest stosunkowo wąski zakres działalności, którą mogą one podejmować, określony przepisami ustaw szczególnych, z których wynikają kompetencje jednostek samorządu terytorialnego do ich tworzenia. Przykładem może być katalog zamknięty zadań realizowanych przez zakłady budżetowe. W innych przypadkach ustawy szczególne wprost

²⁹ Zob. art. 5 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz.U. z 2025 r. poz. 311.

³⁰ Zob. art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz.U. z 2025 r. poz. 178.

³¹ Zob. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. z 2025 r. poz. 450.

³² Zob. A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX/el. 2025; C. Banasiński, K. Jaroszyński, *op. cit.*

określają wąski zakres działalności tworzonych na ich podstawie jednostek organizacyjnych. Wskazać tu należy przepisy dotyczące samorządowych instytucji kultury czy też podmiotów leczniczych. Formy te dedykowane są bowiem konkretnym rodzajom zadań świadczonych dla dobra publicznego, w postaci działalności kulturalnej bądź leczniczej.

Spółki komunalne, będąc spółkami kapitałowymi, posiadają nie tylko osobowość prawną, ale także wyodrębnioną od jednostek samorządu terytorialnego strukturę, której funkcjonowanie drobniawo określają przepisy prawa handlowego. Zasadą jest, że spółki te prowadzą działalność w zakresie gospodarki komunalnej, jednakże przy spełnieniu dodatkowych warunków gminy i województwa mogą tworzyć i przystępować do spółek handlowych również poza sferą użyteczności publicznej. Przypadki te opisują przepisy art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej, które były omawiane na wstępie niniejszego rozdziału.

Z jednej zatem strony spółki komunalne od innych podmiotów i instytucji tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego odróżnia największa samodzielność oraz najszerszy zakres działalności, który może być przez nie prowadzony, jednak z drugiej strony zauważyć należy, że niektóre zadania mogą być wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego także albo wyłącznie w formie spółek kapitałowych. Mowa tu m.in. o działalności telekomunikacyjnej oraz działalności leczniczej.

To dana jednostka samorządu terytorialnego decyduje o formie prowadzenia gospodarki komunalnej na swoim obszarze. Może ona wykorzystać do tego każdą z dostępnych jej form, uważając wszakże na występujące pomiędzy nimi różnice. Spośród tych wszystkich form najbardziej wszechstronną, rozwiniętą i samodzielną będzie właśnie spółka kapitałowa (spółka komunalna). Może ona zostać utworzona w każdym sektorze gospodarki komunalnej, bez ograniczeń charakterystycznych dla innych podmiotów, które zostały wskazane w niniejszym podrozdziale, co bez wątpienia jest jednym z atutów spółek komunalnych w zestawieniu ich z innymi formami prowadzenia działalności użyteczności publicznej.

Owa niezależność może być jednakże niekiedy utrudnieniem. Wiąże się z nią bowiem konieczność ustanowienia i utrzymywania odrębnej struktury organizacyjnej oraz konieczność ścisłego przestrzegania procedur decyzyjnych wynikających z Kodeksu spółek handlowych. Tworzenie, restrukturyzacja i likwidacja spółek kapitałowych są bardziej sformalizowane od innych form prowadzenia działalności komunalnej, podlegają również kontroli sądu rejestrowego. Z drugiej strony procedury te zapewniają większą transparentność tego typu działań.

Gospodarka komunalna jest jednym z setek przykładów, w których nie jest możliwe znalezienie rozwiązania idealnego. Różnorodność form jej prowadzenia pozwala jednakże na dokonywanie wyborów optymalnych do konkretnych potrzeb. W wielu natomiast przypadkach takim optymalnym wyborem będzie właśnie spółka komunalna.

1.4. Spółki komunalne a gospodarka komunalna

Już w pierwszym podrozdziale niniejszej książki zwracaliśmy uwagę, że przez pojęcie „gospodarka komunalna” powszechnie rozumie się sferę działalności jednostek samorządu terytorialnego, której głównym celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców poprzez świadczenie powszechnie dostępnych usług komunalnych, takich jak zaopatrzenie w wodę, gaz, energię, gospodarka odpadami, transport publiczny czy utrzymanie zieleni i zasobów mieszkaniowych. Innymi słowy, gospodarka komunalna to działalność jednostki samorządu terytorialnego zmierzająca do realizacji jej zadań własnych w interesie i na rzecz danej społeczności lokalnej (gmina i powiat) bądź regionalnej (województwo). Jest to wszakże znaczenie skondensowane i niepełne. Odpowiedź na pytanie, w jakiej relacji gospodarka komunalna pozostaje względem spółek komunalnych, wymaga zatem uprzedniego, kompleksowego zdefiniowania tego pojęcia.

Bez wątpienia gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej; obejmuje ona w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Gospodarka komunalna nie obejmuje z definicji wykonywania zadań zleconych. Jednakże, w pojęciu gospodarki komunalnej zawarty został nie tylko jej zakres przedmiotowy, czyli czynności i zadania, które obejmuje, ale także zakres podmiotowy realizowanych w jej ramach zadań. Przedmiotowo gospodarka komunalna oznacza wykonywanie zadań własnych, spoczywających na jednostkach samorządu terytorialnego i ukierunkowanych na zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Tym samym zadania wyszczególnione w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 14 ustawy o samorządzie województwa zaliczają się bez wątpienia do objętych pojęciem gospodarki komunalnej „zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze

świadczenia usług powszechnie dostępnych” (art. 1 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej)³³.

Dla lepszego zobrazowania sfery działalności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zebrano je w poniższej tabeli. Katalog ten służyć będzie nam także pomocniczo do wyznaczania zadań jednostek samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej.

Zadania własne gminy	Zadania własne powiatu	Zadania własne województwa
Zadania z zakresu: – ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; – gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; – 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; – działalności w zakresie telekomunikacji; – lokalnego transportu zbiorowego; – ochrony zdrowia; – pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; – wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; – gminnego budownictwa mieszkaniowego; – edukacji publicznej; – kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; – kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;	Zadania z zakresu: – edukacji publicznej; – promocji i ochrony zdrowia; – pomocy społecznej; – wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; – polityki prorodzinnej; – wspierania osób niepełnosprawnych; – polityki senioralnej; – transportu zbiorowego i dróg publicznych; – kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; – kultury fizycznej i turystyki; – geodezji, kartografii i katastru; – gospodarki nieruchomościami; – administracji architektoniczno-budowlanej; – gospodarki wodnej; – ochrony środowiska i przyrody; – rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; – porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;	Zadania z zakresu: – edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; – promocji i ochrony zdrowia; – kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; – pomocy społecznej; – wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; – polityki prorodzinnej; – polityki senioralnej; – modernizacji terenów wiejskich; – zagospodarowania przestrzennego; – ochrony środowiska; – transportu zbiorowego i dróg publicznych; – kultury fizycznej i turystyki; – ochrony praw konsumentów; – obronności; – bezpieczeństwa publicznego i ochrony ludności;

³³ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 lipca 2011 r., sygn. V CZ 49/11.

1. Podstawowe pojęcia

Zadania własne gminy	Zadania własne powiatu	Zadania własne województwa
– targowisk i hal targowych; – zieleni gminnej i zadrzewień; – cmentarzy gminnych; – porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; – ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym tworzenia i utrzymywania zasobów ochrony ludności, z wyłączeniem zadań określonych w ustawie z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. poz. 1907) jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej; – utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; – polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; – polityki senioralnej; – wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; – promocji gminy; – współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; – współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.	– ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, a także ochrony ludności i obrony cywilnej; – przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; – ochrony praw konsumenta; – utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; – obronności; – promocji powiatu; – współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; – działalności w zakresie telekomunikacji.	– przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy; – działalności w zakresie telekomunikacji; – ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Należy zwrócić uwagę na treść przepisu art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jeżeli zaś ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa powyżej, należy do gminy. Tym samym katalog

zadań własnych gminy jest jedynie katalogiem przykładowym, inaczej aniżeli katalogi zadań pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też w przypadku zadań jednostek samorządowych niewymienionych jako zadania powiatu bądź województwa istnieje domniemanie, iż stanowią one zadania gminy. Z brzmienia art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika domniemanie kompetencji w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej po stronie gminy³⁴.

Zakres podmiotowy omawianego terminu „gospodarka komunalna” jest zaś stosunkowo szeroki. Gospodarka komunalna może bowiem polegać na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych bezpośrednio lub poprzez wybrane formy jej prowadzenia. Poza ww. jednostkami w postaci gmin, powiatów i województw odnosi się również do podmiotów, którym jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań własnych w drodze umowy. Już chociażby z tego powodu zakresem podmiotowym pojęcia „gospodarka komunalna” objęta została działalność odrębnych od danej jednostki osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, którym dana jednostka powierzyła w drodze umowy wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Zakres podmiotowy pojęcia „gospodarka komunalna” wynika również z treści dalszych przepisów ustawy o gospodarce komunalnej:

- zgodnie z art. 5 tej ustawy jej przepisy stosuje się odpowiednio do wykonywania zadań przez związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne (związki komunalne), związki metropolitalne oraz miasto stołeczne Warszawa,
- w myśl art. 6 i 9 ww. ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć samorządowe zakłady budżetowe oraz spółki prawa handlowego i przystępować do takich spółek³⁵.

W doktrynie wskazuje się również, że pojęcie gospodarki komunalnej należałoby rozpatrywać w trzech zasadniczych aspektach, a mianowicie w aspekcie podmiotowym, przedmiotowym oraz związanym z charakterem wchodzącej w grę działalności. W aspekcie podmiotowym gospodarka komunalna obejmuje działalność gmin, powiatów, województw, związków jednostek samorządu terytorialnego, tworzonych przez te podmioty jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych i prawnych, a także jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, którym zostało powierzone w drodze umowy

³⁴ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 23 listopada 2010 r., sygn. IV SA/Gl 330/10.

³⁵ A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o gospodarce komunalnej, op. cit.*

wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej. W aspekcie przedmiotowym gospodarka komunalna obejmuje działalność w zakresie zadań własnych, a więc działalność mającą na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Z kolei, jeśli chodzi o aspekt związany z charakterem wchodzącej tutaj w grę działalności, to działalność określana mianem gospodarki komunalnej może mieć zarówno charakter działalności gospodarczej, jak też charakter działalności niegospodarczej, administracyjnej³⁶.

Zwrócić także należy uwagę, iż zasadnicza odmiennosć między gospodarką komunalną a działalnością gospodarczą polega głównie na tym, że gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego. Musi się ona mieścić w ramach działalności komunalnej, a jej obligatoryjnym celem pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, a w tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadań użyteczności publicznej). Gmina jest przede wszystkim organem władzy publicznej, przez co, siłą rzeczy, musi przejąć określone funkcje interwencyjne w gospodarce. Chodzi tu zwłaszcza o dziedziny działalności społecznie niezbędnej, w których podmioty prywatne nie są zainteresowane podjęciem działalności (z powodu np. braku opłacalności), o tworzenie nowych miejsc pracy, o podtrzymywanie lokalnych tradycji i lokalnych ośrodków aktywności gospodarczej i kulturalnej³⁷.

Gospodarka komunalna jest zatem pojęciem zdecydowanie szerszym aniżeli pojęcie spółek komunalnych. Co więcej, zgodnie z przedstawionymi powyżej doktrynalnymi definicjami pierwszego z pojęć spółki komunalne są jednym z podmiotowych elementów gospodarki komunalnej. Są bowiem jednostkami organizacyjnymi, za których pośrednictwem gminy, powiaty i województwa mogą prowadzić działalność użyteczności publicznej stanowiącą z kolei przedmiotowy składnik gospodarki komunalnej.

Jednakże stwierdzenie to jest tylko częściowo prawdziwe, a to za sprawą dyspozycji przepisu art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej. Przypomnijmy, że przepis ten określa warunki, po spełnieniu których jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich poza sferą użyteczności publicznej. Kwestia ta zostanie szczegółowo omówiona w kolejnym rozdziale niniejszej książki. W tym miejscu należy jedynie stwierdzić, że spółki komunalne mogą prowadzić działalność gospodarczą także w szerszym zakresie aniżeli sfera użyteczności publicznej.

³⁶ M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Oficyna 2008.

³⁷ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego o.z. w Gdańsku z 9 stycznia 2003 r., sygn. SA/Gd 1968/02.

Co więcej, wspomniane ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej. Działalność spółek prawa handlowego, w których gminy są współnikami, może zatem wykraçać poza gospodarkę komunalną i być nastawiona również na osiągnięcie zysku.

Reasumując, chociaż pojęcia spółek komunalnych oraz gospodarki komunalnej są ze sobą nierozłącznie związane, to nie są tożsame, bowiem:

- gospodarka komunalna jest pojęciem co do zasady szerszym; spółki komunalne stanowią jedynie jedną z form, w których tego typu działalność może być prowadzona; nie są wszakże ani formą wyłączną, ani nawet dominującą;
- spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, co do zasady, prowadzą działalność w sferze użyteczności publicznej, jednakże – po spełnieniu dodatkowych warunków – spółki takie mogą być tworzone także dla innych celów, a w pewnych sferach mogą wręcz prowadzić działalność gospodarczą nakierowaną na zysk, co wprost kłóci się z powszechnym rozumieniem gospodarki komunalnej jako sfery czynności wykonywanych dla dobra powszechnego, nakierowanych na zaspokojenie zbiorowych potrzeb danej wspólnoty, nie zaś na osiągnięcie korzyści majątkowych, w tym w postaci wypłaty dywidend dla współników.

Oba pojęcia zazębiają się zatem, chociaż ani pojęcie spółek komunalnych nie jest w całości elementem gospodarki komunalnej, ani gospodarka komunalna nie stanowi jedynej sfery działalności spółek komunalnych.

1.5. Gmina jako przedsiębiorca

Zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki sektora publicznego ewoluowały przez stulecia, doznając niekiedy zmian wręcz rewolucyjnych, poczynawszy od epoki monopolu państwowych, gdzie własność ziemską oraz własność środków produkcji skupiona była w rękach suwerena, poprzez stopniowe dopuszczanie działalności prywatnej, aż po wyraźne rozdzielenie działalności jednostek publicznych w sferach *imperium* i *dominium*.



Przejdź do sklepu →

www.sklep.oddk.pl