

Problematyka prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny

▪ Wybrane zagadnienia ▪

▪ Michał Krawczyk ▪ Sebastian Sikorski ▪ Dorota Strus ▪
▪ Monika Niedziółka ▪ Wojciech Gonet ▪

▪ Autorzy monografii:

Rozdział 1 – dr Michał Krawczyk, ORCID: 0000-0003-3923-3576

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Wydział Nauk Społecznych

Rozdział 2 – dr Sebastian Sikorski, ORCID: 0000-0002-7974-9537

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji

Rozdział 3 – dr Dorota Strus, ORCID: 0000-0002-7608-930X

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Wydział Nauk Społecznych

Rozdział 4 – dr Monika Niedziółka, ORCID: 0000-0001-5284-326X

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Wydział Nauk Społecznych

Rozdział 5 – dr hab. Wojciech Gonet, prof. ucz., ORCID: 0000-0003-0066-706X

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Wydział Nauk Społecznych

Wstęp i Zakończenie – dr Michał Krawczyk, dr Sebastian Sikorski, dr Dorota Strus,
dr Monika Niedziółka, dr hab. Wojciech Gonet

▪ Recenzent:

dr hab. Michał Kania, profesor uczelni – Uniwersytet Śląski, Wydział Prawa i Administracji

▪ Komitet Wydawniczy:

Andrzej Barczak, Eugeniusz Cieślak, Janina Florczykiewicz (przewodnicząca), Jerzy-P. Georgica,
Beata Jakubik, Jarosław Kardas, Wojciech Kolanowski, Katarzyna Mroczyńska, Agnieszka Prusińska,
Sławomir Sobieraj, Jacek Sosnowski, Maria Starnawska, Ewa Wójcik, Waldemar Wysocki

© Copyright by Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2020

Żaden fragment tej publikacji nie może być reprodukowany, umieszczany w systemach przechowywania informacji lub przekazywany w jakiegokolwiek formie – elektronicznej, mechanicznej, fotokopii czy innych reprodukcji – bez zgody posiadacza praw autorskich.

ISBN 978-83-66541-11-5



Wydawnictwo Naukowe
Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach
www.wydawnictwo-naukowe.uph.edu.pl

08-110 Siedlce, ul. Żytnia 17/19, tel. 25 643 15 20
Ark. wyd. 4.6. Ark. druk. 6.1.

Projekt okładki, druk i oprawa: EXDRUK Spółka Cywilna, Włocławek

Spis treści

Wykaz skrótów	5
Wstęp	7
Rozdział 1. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej	13
Rozdział 2. Utworzenie i prowadzenie podmiotu wykonującego działalność lecniczą w formie spółki kapitałowej przez samorząd terytorialny. Aspekt zabezpieczenia statusu większościowego udziałowca bądź akcjonariusza na gruncie ustawy o działalności leczniczej	25
Rozdział 3. Zadania gmin w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi	35
Rozdział 4. Inwestycje gmin w energetykę odnawialną – uwarunkowania ekonomiczne, administracyjne i organizacyjne	47
Rozdział 5. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez samorząd terytorialny	65
Zakończenie	86
Bibliografia	93
Summary	99

Wykaz skrótów

Akty prawne

Konstytucja RP – ustawa z 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483

k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 505

u.d.l. – ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2190

u.f.p.b. – ustawa z dnia 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2195

u.f.r.m. – ustawa z 8.09.2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1011

u.f.t.l. – ustawa z 8.12.2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń, t.j. Dz.U. 2018 r. poz. 2321

u.g.k. – ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 712

u.p.p.m. – ustawa z 27.09.2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1116

u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 560

u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 511

u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 512

Inne

BGK – Bank Gospodarstwa Krajowego

j.s.t. – jednostka(i) samorządu terytorialnego

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

spzoz – samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej

Wstęp

Zadania jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na dwa rodzaje – zadania z zakresu użyteczności publicznej i zadania wykraczające poza ten zakres¹. O ile zadania z zakresu użyteczności publicznej przynależą z samej swojej natury do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, o tyle kwestia dopuszczalności wykonywania działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego wykraczającej poza tę sferę jest już nieco bardziej skomplikowana.

Bez wchodzenia w szczegółowe dywagacje dotyczące tego, czy ustawodawca, posługując się w ustawach samorządowych terminem „działalność gospodarcza”, miał na myśli działalność gospodarczą uregulowaną w kolejnych ustawach o działalności gospodarczej², czy też nie, nie ulega wątpliwości, że działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego ma szczególny charakter. Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 9 stycznia 2003 r. w sprawie SA/Gd 1968/02: „zasadnicza odmiennność 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

¹ Zob. wyrok NSA z dnia 16 maja 2006 r., II OSK 288/06, OwSS 2006/4/108, w którym stwierdzono: „1. Nie wszystkie zadania własne jednostek samorządu terytorialnego mogą być uznane za zadania o charakterze użyteczności publicznej. 2. Działalność spółki obejmująca udzielanie poręczeń pożyczek i kredytów zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego nie wykazuje koniecznych elementów dla uznania takiej działalności jako realizacji zadania o charakterze użyteczności publicznej. Tego rodzaju działalności nie można bowiem uznać za formę realizacji zadań mających na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”.

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. 1988 Nr 41 poz. 324 z późn. zm.), ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. 1999 Nr 101 poz. 1178 z późn. zm.), ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004 Nr 173 poz. 1807 z późn. zm.), ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2018 poz. 646, z późn. zm.).

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. Dotyczy to zwłaszcza zakresu działalności społecznie niezbędnej, w której podjęciem podmioty prywatne nie są zainteresowane ze względu na brak opłacalności, podtrzymywanie lokalnych tradycji i lokalnych ośrodków aktywności gospodarczej, kulturalnej”³.

Pierwszy rozdział został poświęcony zakresowi, w jakim jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej, jakie są warunki wykonywania takiej działalności oraz jakie są dopuszczalne formy organizacyjne gospodarczej aktywności jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej.

Obowiązki władz publicznych w obszarze ochrony zdrowia zostały określone w przepisie art. 68 ust. 2 Konstytucji RP, który nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na zasadach równości, niezależnie od ich sytuacji materialnej⁴. P. Winczorek⁵ wskazuje, że bezpośrednim adresatem dyrektywy wynikającej z tego przepisu jest „władza publiczna”⁶. Zakres pojęcia władzy publicznej można określić poprzez analizę nałożonych na „władze publiczne” obowiązków dotyczących ochrony zdrowia. Jednym z tych obowiązków jest zapewnienie infrastruktury służącej efektywnemu funkcjonowaniu systemu opieki zdrowotnej w tym w szczególności odpowiedniej liczby pla-

³ Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2003 r., SA/Gd 1968/02, OwSS 2003/4/105.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483 z dnia 16.07.1997).

⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000, s. 91.

⁶ Szczegółowy zakres pojęcia władza publiczna można zdekodować poprzez analizę nałożonych na „władze publiczne” określonych obowiązków, L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II, Sejmowe, Warszawa 2016.

cówek, właściwie rozmieszczonych na terytorium całego kraju. Ma to zasadnicze znaczenie, dla dostępności obywateli do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. W doktrynie prawa konstytucyjnego i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnoszone było kilkakrotnie ustawowe powierzanie zadań w tym zakresie jednostkom samorządu terytorialnego⁷. Ochrona zdrowia, jako zadanie własne samorządu terytorialnego, została bowiem ustanowiona na wszystkich trzech jego szczeblach. Zgodnie z przepisem art. 7 ust. 1 pkt 5 u.s.g. zadania własne gminy obejmują sprawy ochrony zdrowia, natomiast w przypadku powiatu i województwa samorządowego – zadania z zakresu promocji i ochrony zdrowia określone zostały odpowiednio w przepisie art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.p. oraz przepisie art. 14 ust. 1 pkt 2 u.s.w. Także na gruncie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w przepisach artykułów od 7 do 11, wskazane zostały obowiązki władz publicznych (a więc także samorządu terytorialnego) w ochronie zdrowia. Z punktu widzenia omawianej problematyki kluczową regulacją jest jednak ustawa o działalności leczniczej. To na gruncie tej ustawy sformułowano zasady i formy prawne prowadzenia podmiotów leczniczych m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym regulacje prawną zabezpieczającą większościową liczbę udziałów bądź akcji jednostek samorządu terytorialnego tworzących podmioty wykonujące działalność leczniczą.

Rozdział drugi został poświęcony analizie możliwości dopuszczenia konstrukcji prawnej przewidzianej na gruncie Kodeksu spółek handlowych, dotyczącej udziałów i akcji uprzywilejowanych w spółkach komunalnych zajmujących się działalnością leczniczą. Wprowadzenie takiego rozwiązania z jednej strony zabezpieczyłoby większościową liczbę udziałów bądź akcji jednostek samorządu terytorialnego w tworzonych podmiotach leczniczych. Z drugiej strony stanowiłoby pewne uelastycznienie dotychczasowych przepisów, pozwalając samorządowi terytoralnemu efektywnej poszukiwać inwestorów prywatnych.

⁷ Tamże; (por. wyrok TK z 26 września 2013 r., K 22/12).

W katalogu zadań gminy ustawodawca wskazuje na ład przestrzenny, gospodarkę nieruchomościami, ochronę środowiska i przyrody, gospodarkę wodną, wodociągi, zaopatrzenie w wodę, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypiska i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię, elektryczną i ciepłą, zieleni i zadrzewienia. Kwestie związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi stanowią jeden z kluczowych problemów dotyczących ochrony środowiska. W tym ujęciu, w celu uporządkowania analizowanego problemu, zasadne jest wskazanie katalogu zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w ochronie środowiska i rozwinięcie tych, które dotyczą gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminy. Typologia zadań jednostek samorządu terytorialnego w ochronie środowiska została podjęta na gruncie doktryny prawa ochrony środowiska. Jak zauważa A. Barczak, klasyfikacja dokonywana przez większość przedstawicieli doktryny, dotycząca wyodrębnienia zadań o charakterze ochronnym, za punkt wyjścia przyjęła kryterium kompetencji organów administracji publicznej, pozwalające na realizację określonych zadań⁸. Temu zagadnieniu został poświęcony rozdział trzeci.

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego jest jednym z ważniejszych zadań każdego państwa i samorządu terytorialnego. Kluczowe dzisiaj znaczenie ma energetyka odnawialna i jej udział zarówno w produkcji energii elektrycznej, jak również udział w bezpiecznej energetycznie jednostce samorządu terytorialnego. Szereg inicjatyw w tym zakresie podejmowanych jest na najniższych szczeblach zarządzania.

Rozdział czwarty został poświęcony diagnozie uwarunkowań ekonomicznych, administracyjnych oraz organizacyjnych w zakresie bezpieczeństwa energetycznego w gminie. W rozdziale tym poruszono zagadnienia dotyczące światowego uwarunkowania bezpieczeństwa energetycznego, europejskiej polityki energetycznej, polskiego prawa i strategii

⁸ A. Barczak, *Określanie zadań z zakresu ochrony środowiska administracji samorządowej w normach prawnych*, [w:] J. Cybulska (red.), *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 45-46.

energetycznej, znaczenia energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym systemie energetycznym, roli władz samorządowych w zapewnieniu bezpieczeństwa gminy, a w konsekwencji państwa.

Ostatni rozdział poświęcony został zbadaniu, w jakim zakresie samorząd terytorialny powinien angażować się w zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, do których szerzej samorządu terytorialnego powinny być te zadania przypisane, kto powinien być beneficjentem tych programów, w jaki sposób powinny być zaspokajane potrzeby mieszkaniowe. Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania wymagało, zdefiniowania, czym jest prawo do mieszkania oraz przeprowadzeniu wstępnej analizy zapotrzebowania niektórych grup społecznych na mieszkanie.

W monografii wykorzystano metodę formalno-dogmatyczną do badań w zakresie interpretacji przepisów aktów normatywnych. W opracowaniu wykorzystano także orzecznictwo sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięcia organów administracji publicznej. Dokonano także przeglądu literatury dotyczącej analizowanych zagadnień i została podjęta twórcza dyskusja z poglądami doktryny. Przeprowadzona została również analiza prognoz demograficznych wraz z ich interpretacją. Sformułowane zostały również postulaty zmian regulacji prawnych w zakresie analizowanych zagadnień.

1.

Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej

Przepis art. 9 ust. 2 i 3 u.s.g. stanowi, iż gmina lub inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach i formach określonych w odrębnej ustawie. Ustawą, do której w tym zakresie odsyła ustawa o samorządzie gminnym jest ustawa o gospodarce komunalnej. Stosownie zaś do regulacji art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, powiat w ogóle nie może prowadzić działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Przepis art. 13 ustawy o samorządzie województwa określa warunki i formy dopuszczalności prowadzenia przez województwo działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Jak zauważają C. Banasiński oraz K.M. Jaroszyński: „celem ustawodawcy ograniczającego działalność samorządu terytorialnego poza użytecznością publiczną jest niewątpliwie doprowadzenie do sytuacji, w której jednostki samorządu terytorialnego będą skupiać się na podstawowych zadaniach związanych z najważniejszymi potrzebami wspólnoty i na nie będą przeznaczać swoje zasoby. Zadania innego rodzaju można wykonywać wyjątkowo, tak aby nie zakłóciło to wykonywania zadań podstawowych”⁹. Zwraca się także uwagę, że gospodarka komunalna wiąże się z aktywnością podmiotów samorządowych na rynku, co powinno stanowić wyjątek w warunkach społecznej gospodarki rynkowej, opartej na wolności działalności gospodarczej (nieprzysługującej państwu,

⁹ C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, art. 10 teza 3.

w tym samorządowi terytorialnemu) oraz własności prywatnej, nie na mieniu komunalnym. Obecność samorządu na rynku może prowadzić do powstania konkurencji wobec podmiotów prywatnych. Jest ona zatem uzasadniona charakterem użyteczności publicznej, a poza zadaniami tego typu, z zasady, jest zakazana¹⁰.

Przepis art. 1 ust. 2 u.g.k. definiuje zadania z zakresu użyteczności publicznej jako zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zadanie, które nie będzie spełniało warunków przywołanej definicji będzie zadaniem wykraczającym poza sferę użyteczności publicznej¹¹.

Warto zauważyć, iż ustawodawca w odmienny sposób uregulował dopuszczalność prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej przez gminę i województwo. Stosownie do art. 10 ust. 1 u.g.k., poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki: 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym; 2) 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. Poza sferą użyteczności

¹⁰ Tamże. Zob. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2003 r., I SA/Gd 1968/02, LEX nr 682122, w którym NSA stwierdził: „O ile pożądana, a przynajmniej dopuszczalna jest działalność gmin ukierunkowana na potrzeby społeczne i użyteczność publiczną (konieczność pozyskania środków finansowych niezbędnych na realizację zadań), o tyle czysta działalność komercyjna gmin może w konsekwencji doprowadzić do zmonopolizowania niektórych rodzajów działalności przez gminę i odwracać jej uwagę od rzeczywistych potrzeb społecznych”.

¹¹ Zob. np. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 maja 2009 r., LEX nr 589839, w którym stwierdzono, iż umieszczenie w statucie związku komunalnego zapisu kwalifikującego telefonizację jako zadanie własne związku stanowi istotne naruszenie przepisów art. 7 ust. 1 i art. 9 w związku z art. 64 ust. 1 u.s.g. oraz art. 10 u.g.k. i art. 10 ustawy z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, t.j. (Dz.U. z 2019 r. poz. 2460).

publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową (art. 10 ust. 2 u.g.k.). Powyższe 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 związaną z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej (art. 10 ust. 3 u.g.k.). Województwa zaś, zgodnie z art. 13 ust. 2 u.s.w, poza sferą użyteczności publicznej mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.

Przed szczegółową analizą powyższych warunków, pod jakimi gmina i województwo mogą podjąć działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej, należy zwrócić uwagę na pewne wątpliwości, które dotyczą dopuszczalnej formy organizacyjnej takiej działalności. O ile ustawa o samorządzie województwa w sposób niebudzący wątpliwości wymienia jako dopuszczalne formy prowadzenia takiej działalności jedynie spółki kapitałowe, a więc spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółkę akcyjną, to w przypadku gminy mogą pojawić się wątpliwości. Ustawa o gospodarce komunalnej w zacytowanym powyżej art. 10 ust. 2 mówi ogólnie o spółkach prawa handlowego. Powstaje więc pytanie, czy gmina może tworzyć lub przystępować do spółek prawa handlowego, które nie są spółkami kapitałowymi, tj. do spółek osobowych. Pomimo

różnych wątpliwości podnoszonych w doktrynie należy uznać, iż dopuszczalną formą prowadzenia przez gminy działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej mogą być jedynie spółki kapitałowe. Artykuł 10 ust. 2 u.g.k. winien być czytany łącznie z art. 9 ustawy. Artykuł ten stanowi ogólnie, iż gminy mogą tworzyć i przystępować jedynie do spółek kapitałowych. Nie ulega więc wątpliwości, iż poza sferą użyteczności publicznej, która ze swej natury jest przecież „obca” dla aktywności samorządu, gminy tym bardziej nie mogą tworzyć i przystępować do innych spółek niż spółki kapitałowe. Poza tym nie znajduje żadnego uzasadnienia twierdzenie, iż ustawodawca w odmienny sposób chciał uregulować zakres wyboru dopuszczalnych form spółek do prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy i województwa, a powtórzyć należy po raz kolejny, iż w przypadku tych ostatnich ustawodawca w sposób wyraźny dopuścił jedynie tworzenie i przystępowanie do spółek kapitałowych. Argumentacja przeciwna, prezentowana przez wielu komentatorów¹², nie może zostać uznana za trafną.

Przechodząc do analizy pierwszego dopuszczalnego przypadku, w którym gmina może prowadzić działalność poza sferą użyteczności publicznej, należy przypomnieć, iż może to nastąpić, jeżeli istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym. Co do niezaspokojonych potrzeb wspólnoty samorządowej, to jak słusznie zauważają C. Banasiński oraz K.M. Jaroszyński, muszą to być potrzeby inne niż objęte definicją art. 1 ust. 2 u.g.k., tj. niemające charakteru użyteczności publicznej. Jest bowiem oczywiste, iż analizowany przypadek odnosi się wyraźnie do działalności niespełniającej przesłanek użyteczności publicznej, a potrzeby mieszczące się w tej kategorii powinny być zaspokajane niezależnie od

¹² W. Gonet, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów*. LexisNexis, Warszawa 2010, teza 2 do art. 10; zob. także: S. Czarnow, *Cel i przedmiot przedsiębiorstwa spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Rejent” 1998, nr 1, s. 60; tenże, *Komunalna działalność gospodarcza a zadania publiczne samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10, s. 51; A. Kidyba, *Prawo handlowe*, CH Beck, Warszawa 2006, s. 725; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 246; K. Kohutek, *Komentarz do ustawy z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej*, Lex Omega 2006.

przesłanek określonych w art. 10 u.g.k.¹³ Aby gmina mogła podjąć działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej nie wystarczy jednak sama przesłanka niezaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.g.k. w danej gminie powinno występować bezrobocie, które 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.

Jak zauważa M. Szydło, jeżeli w danej gminie występuje taki poziom bezrobocia, że w znacznym stopniu wpływa to ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, to wówczas bez wątpienia jedną z najbardziej palących potrzeb odczuwanych na rynku lokalnym przez gminną społeczność jest znalezienie lub utworzenie miejsc pracy, w których mogliby zostać zatrudnieni mieszkańcy gminy. Równocześnie trzeba wszakże pamiętać o drugiej ważnej potrzebie (społecznej), która musi występować w danej gminie, aby mogła ona stać się współnikiem spółki kapitałowej mającej prowadzić działalność poza sferą użyteczności publicznej. Mianowicie w gminie tej powinna występować niedostateczna „aktywizacja gospodarcza”, w tym zwłaszcza „brak ożywienia rynku lokalnego”, która zdaniem M. Szydło „oznacza słaby poziom nasycenia tej gminy podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, zdolnymi ożywiać lokalny rynek i mogącymi zaspokajać występujące na nim określone potrzeby, w tym zwłaszcza brak miejsc pracy”. Zdaniem cytowanego autora, jeżeli w danej gminie brakuje prywatnych przedsiębiorców, a poziom „aktywizacji gospodarczej” w danej gminie jest niewielki, uzasadnia to podjęcie przez gminę działań polegających na utworzeniu spółki prawa handlowego tak, aby spółka ta była swego rodzaju aktywizatorem

¹³ C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, art. 10 teza I.6.

danej gminy i przyczyniała się do ożywienia rynku lokalnego¹⁴. Słusznie jednak zwraca uwagę W. Gonet na pewne wątpliwości interpretacyjne dotyczące art. 10 ust. 1 u.g.k. Jak długo gmina powinna podejmować działania prowadzące do aktywizacji bez jej bezpośredniego angażowania się w prowadzenie działalności gospodarczej? W jaki sposób ma być to udokumentowane? Czy wystarczy przeprowadzenie pojedynczych nieudanych rokowań z potencjalnym inwestorem, czy też konieczna jest seria negocjacji z wieloma inwestorami¹⁵? Czy w końcu, jak długo gmina jest upoważniona do prowadzenia działalności gospodarczej w oparciu o art. 10 ust. 1 u.g.k.? Ustawodawca nie precyzuje tych kwestii.

Kolejny dopuszczalny przypadek prowadzenia przez gminy działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej został unormowany w art. 10 ust. 2 u.g.k. Jak zauważają C. Banasiński oraz M. Kulesza, wyjątek pozwalający na prowadzenie gminom działalności poza sferą użyteczności publicznej w sytuacji, gdy zbycie składnika mienia komunalnego lub rozporządzenie nim w inny sposób, mogłoby spowodować dla gminy poważną stratę majątkową, pozostawał w bezpośrednim związku z komunalizacją przedsiębiorstw państwowych, z których wiele wykraczało swoim przedmiotem działania poza sferę użyteczności publicznej. Zdaniem autorów pospieszna prywatyzacja mienia tych przedsiębiorstw mogła prowadzić do powstania poważnych strat majątkowych w gospodarce komunalnej. Niejednokrotnie również wniesienie gruntu

¹⁴ M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Oficyna, Warszawa 2008, teza 6 do art. f10. W. Maciejko oraz P. Zaborniak zauważają natomiast: „Gminy, w których zastosowano specjalne formy interwencji państwowej związane z systemem świadczeń przedemerytalnych dla osób zwalnianych z podmiotów gospodarki narodowej poddanych restrukturyzacji i mimo to stopa bezrobocia nie doznała znacznego obniżenia, będą uprawnione do tworzenia miejsc pracy poprzez powoływanie spółek świadczących działalność poza sferą użyteczności publicznej. W tym przypadku miernikiem 'braku trwałego ograniczenia bezrobocia' będzie stabilny poziom bezrobocia, mimo przyznania specjalnych świadczeń przedemerytalnych dla osób zwolnionych z zakładów gospodarki narodowej mających siedziby na obszarze działania gminy”, W. Maciejko, P. Zaborniak, *Tworzenie spółek kapitałowych przez samorząd gminny jako forma ograniczania lokalnego bezrobocia*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2, s. 67-74, teza 3.

¹⁵ W. Gonet, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów*, Lexis-Nexis, Warszawa 2010, teza 7 do art. 10.

komunalnego jako aportu rzeczowego do spółki mogło przynieść dla gminy skutki majątkowe dużo korzystniejsze niż sprzedaż tego gruntu¹⁶.

Zgodnie z art. 10 ust. 3 u.g.k. ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa w ust. 1 i 2, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi¹⁷, ubezpieczeniowymi¹⁸ oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych

¹⁶ C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, ABC, Warszawa 2002, teza 2 do art. 10.

¹⁷ Stosownie do regulacji art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 – Prawo bankowe, tj. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2187 z późn. zm.), czynnościami bankowymi są: 1) przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów; 2) prowadzenie innych rachunków bankowych; 3) udzielanie kredytów; 4) udzielanie i potwierdzanie gwarancji bankowych oraz otwieranie i potwierdzanie akredytyw; 5) emitowanie bankowych papierów wartościowych; 6) przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych; 7) wykonywanie innych czynności przewidzianych wyłącznie dla banku w odrębnych ustawach. Czynnościami bankowymi są również następujące czynności, o ile są one wykonywane przez banki: 1) udzielanie pożyczek pieniężnych; 2) operacje czekowe i wekslowe oraz operacje, których przedmiotem są warranty; 3) świadczenie usług płatniczych oraz wydawanie pieniądza elektronicznego; 4) terminowe operacje finansowe; 5) nabywanie i zbywanie wierzytelności pieniężnych; 6) przechowywanie przedmiotów i papierów wartościowych oraz udostępnianie skrytek sejfowych; 7) prowadzenie skupu i sprzedaży wartości dewizowych; 8) udzielanie i potwierdzanie poręczeń; 9) wykonywanie czynności zleconych, związanych z emisją papierów wartościowych; 10) pośrednictwo w dokonywaniu przekazów pieniężnych oraz rozliczeń w obrocie dewizowym; 11) pośrednictwo w zawieraniu umów lokaty strukturyzowanej; 12) doradztwo w odniesieniu do lokat strukturyzowanych.

¹⁸ Stosownie do regulacji art. 4 ust. 7, 8, 9 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, tj. (Dz.U. z 2019 r. poz. 381 z późn. zm.), czynnościami ubezpieczeniowymi są: 1) zawieranie umów ubezpieczenia, umów gwarancji ubezpieczeniowych lub zlecanie ich zawierania uprawnionym pośrednikom ubezpieczeniowym w rozumieniu ustawy o dystrybucji ubezpieczeń, a także wykonywanie tych umów; 2) zawieranie umów reasekuracji lub zlecanie ich zawierania brokerom reasekuracyjnym w rozumieniu ustawy o dystrybucji ubezpieczeń, a także wykonywanie tych umów, w zakresie cedowania ryzyka z umów ubezpieczenia lub umów gwarancji ubezpieczeniowych (reasekuracja bierna); 3) składanie oświadczeń woli w sprawach roszczeń o odszkodowania lub inne świadczenia należne z tytułu umów, o których mowa w pkt 1 i 2; 4) ustalanie składek i prowizji należnych z tytułu umów, o których mowa w pkt 1 i 2; 5) ustanawianie, w drodze czynności cywilnoprawnych, zabezpieczeń

spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej. Jak zauważają C. Banasiński oraz M. Jaroszyński, „wyłączenie działalności bankowej spod ograniczeń ustawy znajduje swoje racjonalne uzasadnienie. Sieć komunalnych kas oszczędnościowych występuje w wielu krajach Europy i na trwałe zrosła się z istotą samorządu terytorialnego”. Zdaniem autorów wątpliwe jest natomiast zezwolenie gminom na przystępowanie do spółek prowadzących działalność ubezpieczeniową, która ze swojej natury łączy się z ryzykiem i „praktycznie nie znajduje odzwierciedlenia w istocie zadań własnych gmin”¹⁹.

Warto jednak zwrócić uwagę na pewną niespójność regulacji art. 10 ust. 3 u.g.k. z regulacją art. 5 i 12 prawa bankowego. Stosownie do art. 10 ust. 3 u.g.k. gmina może posiadać akcje lub udziały spółek zajmujących się czynnościami bankowymi. Zgodnie zaś z regulacją art. 5 ust. 4 prawa bankowego czynności bankowe mogą być wykonywane, co do zasady, jedynie przez banki. Artykuł 12 prawa bankowego stanowi jednak, iż banki

rzeczowych lub osobistych, jeżeli są one bezpośrednio związane z zawieraniem umów, o których mowa w pkt 1 i 2. Czynnościami ubezpieczeniowymi są również: 1) ocena ryzyka w ubezpieczeniach osobowych i ubezpieczeniach majątkowych oraz w umowach gwarancji ubezpieczeniowych; 2) wypłacanie odszkodowań i innych świadczeń należnych z tytułu umów, o których mowa w ust.7 pkt 1 i 2; 3) przejmowanie i zbywanie przedmiotów lub praw nabytych przez zakład ubezpieczeń w związku z wykonywaniem umowy ubezpieczenia lub umowy gwarancji ubezpieczeniowej; 4) prowadzenie kontroli przestrzegania przez ubezpieczających lub ubezpieczonych, zastrzeżonych w umowie lub w ogólnych warunkach ubezpieczeń, obowiązków i zasad bezpieczeństwa odnoszących się do przedmiotów objętych ochroną ubezpieczeniową; 5) prowadzenie postępowań regresowych oraz postępowań windykacyjnych związanych z wykonywaniem: a) umów ubezpieczenia i umów gwarancji ubezpieczeniowych, b) umów reasekuracji w zakresie cedowania ryzyka z umów ubezpieczenia i umów gwarancji ubezpieczeniowych; 6) lokowanie środków zakładu ubezpieczeń; 7) wykonywanie innych czynności przewidzianych dla zakładu ubezpieczeń w odrębnych ustawach. Czynnościami ubezpieczeniowymi są także następujące czynności, jeżeli są wykonywane przez zakład ubezpieczeń: 1) ustalanie przyczyn i okoliczności zdarzeń losowych; 2) ustalanie wysokości szkód oraz rozmiaru odszkodowań oraz innych świadczeń należnych uprawnionym z umów ubezpieczenia lub umów gwarancji ubezpieczeniowych; 3) ustalanie wartości przedmiotu ubezpieczenia; 4) zapobieganie powstawaniu albo zmniejszenie skutków zdarzeń losowych oraz finansowanie tych działań z funduszu prewencyjnego.

¹⁹ C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, dz. cyt., art. 10 teza III. 2.

mogą działać jedynie w formie spółki akcyjnej, banku państwowego i banku spółdzielczego. Forma spółki z ograniczoną odpowiedzialnością nie jest więc przewidziana jako dopuszczalna forma banku, w związku z tym przepis o posiadaniu udziałów w takiej spółce przez gminę jest przepisem martwym. Warto także zauważyć, iż w świetle regulacji art. 10 ust. 3 u.g.k., działalność bankowa nie może być prowadzona przez gminę w formie banku spółdzielczego.

Rzeczą oczywistą jest, na co słusznie zwraca uwagę M. Szydło, że jeżeli dana gmina zdecyduje się utworzyć bank w formie spółki akcyjnej lub też przystąpić do banku już istniejącego, to taki bank bezwzględnie będzie musiał prowadzić swoją działalność wyłącznie w sferze związanej z realizacją publicznych zadań spoczywających na macierzystej gminie. Bank taki powinien zajmować się więc np. udzielaniem pożyczek lub kredytów wspierających finansowo przedsiębiorców prowadzących działalność w danej gminie lub też wspierających finansowanie inwestycji dokonywanych przez samą gminę. W żadnym więc razie bank z gminą jako akcjonariuszem, nie może być typowym bankiem komercyjnym, którego aktywność nastawiona jest na obszary niemające nic wspólnego z zadaniami publicznymi danej gminy²⁰.

Powyższe rozważania należy odnieść także do działalności ubezpieczeniowej prowadzonej przez gminy z tym, iż stosownie do art. 6 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuratyzacyjnej, działalność taka może być prowadzona jedynie przez podmioty działające w formie spółki akcyjnej lub towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Regulacja ta wyklucza więc tworzenie przez gminę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością a z uwagi na treść art. 10 ust 3 u.g.k. wyłączona zostaje także forma towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych.

Spółki, o których jest mowa w art. 10 ust. 3 u.g.k., mogą się również zajmować działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego.

²⁰ M. Szydło, dz. cyt., teza 8 do art. 10.

Działalność doradcza na rzecz samorządu terytorialnego polega np. na udzielaniu porad, konsultacji i opinii na rzecz danej gminy w sprawach związanych z całokształtem jej działalności. Dotyczy to zwłaszcza opinii czy też ekspertyz prawnych, ale także opinii ekonomicznych (związanych np. z prognozowaniem rozwoju gospodarczego danej gminy), opinii urbanistyczno-architektonicznych czy też opinii w zakresie ochrony środowiska w danej gminie). Z kolei działalność promocyjna na rzecz gminy polega na podejmowaniu całego zestawu działań, które są ukierunkowane na wywołanie zainteresowania daną gminą oraz które mają wytworzyć dobrą opinię o danej gminie, przedstawiając ją jako atrakcyjne miejsce pracy, wypoczynku, zamieszkiwania lub prowadzenia działalności gospodarczej. Działalność edukacyjna na rzecz gminy ma z kolei na celu dostarczanie potrzebnej wiedzy oraz know-how dla osób, które dana gmina z różnych względów uznaje za wymagające dalszego dokształcania oraz edukowania (np. rolników z terenu danej gminy, którzy mogą wymagać doszkolenia w zakresie nowoczesnych metod agrotechnicznych lub możliwości pozyskiwania dopłat). Wreszcie działalność wydawnicza na rzecz gminy polega na publikowaniu materiałów (w postaci książek, broszur, ulotek, folderów itp.), które gmina chce wydać i rozpowszechnić, aby wspomóc w ten sposób realizację pewnych swoich zadań publicznych²¹. Jak słusznie zauważają C. Banasiński i M. Kulesza, tego rodzaju działalność gminy powinny prowadzić zawsze i nie wymaga ona reglamentacji prawnej, ale wynika z istoty publicznoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego²².

Stosownie do regulacji art. 10 ust. 3 *in fine*, gminy mogą tworzyć i przystępować do spółek prawa handlowego ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związaną z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej. Jak zauważa M. Szydło, „ważna dla rozwoju gminy (w rozumieniu przyjętym w komentowanym

²¹ Tamże.

²² C. Banasiński, M. Kulesza, dz. cyt., teza 2 do art. 10.

przepisie) jest spółka, która nie tylko przyczynia się poprzez wykonywaną przez siebie działalność do realizowania określonego zadania publicznego spoczywającego na macierzystej gminie (co samo w sobie nie jest z punktu widzenia omawianego przepisu jeszcze wystarczające), ale która równocześnie wnosi istotny wkład w perspektywiczny rozwój tej gminy oraz dzięki której rozwój (progresja) gminy w określonym zakresie spraw będzie postępował w sposób o wiele szybszy i bardziej obiecujący”²³. C. Banasiński i M. Kulesza słusznie podkreślają, iż wykładnia tego nieostrego sformułowania powinna być dokonywana zawsze w sposób zawężający, w świetle zadania interesu lokalnego²⁴.

Co do działalności samorządu województwa wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, to należy przypomnieć, iż art. 10 ust. 4 u.g.k. co do warunków prowadzenia takiej działalności odsyła do art. 13 ust. 2 u.s.w. Artykuł ten stanowi zaś, iż poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa. Zauważyć wypada, iż zakres dopuszczalnej działalności samorządu województwa poza sferą użyteczności publicznej jest znacznie węższy niż w przypadku gminy. Rozważania zawarte powyżej, dotyczące aktywności gminy w zakresie działalności promocyjnej, edukacyjnej i wydawniczej odnieść należy analogicznie do aktywności województwa, zauważając jednak, iż ustawa o samorządzie województwa dopuszcza, aby województwo tworzyło i przystępowało także do spółek wykonujących działalność w zakresie telekomunikacji.

Na zakończenie powyższych rozważań należy zwrócić uwagę na fakt, iż zarówno art. 10 ust. 1, 2 i 3 u.g.k., jak również art. 13 ust. 2 u.s.w., określając zakres dopuszczalnej aktywności gmin i województw poza sferą użyteczności publicznej bardzo często posługuje się zwrotami nieostrymi takimi jak „niezaspokojone potrzeby”, „w znacznym stopniu”,

²³ M. Szydło, dz. cyt., teza 8 do art. 10.

²⁴ C. Banasiński, M. Kulesza, dz. cyt., teza 2 do art. 10.

„znaczące ożywienie rynku lokalnego”, „poważna strata majątkowa”, „spółek ważnych dla rozwoju gminy”. Kwestią zasadniczą jest więc sprawowanie właściwego nadzoru nad działalnością gmin i województw i czuwanie nad tym, czy prowadząc działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej gminy i województwa, nie wykraczają poza określone ustawowo granice takiej działalności, a w przypadku powiatu, czy w ogóle nie podejmuje on takiej aktywności. Ustawodawca w tym zakresie nie wprowadził szczegółowych rozwiązań i zastosowanie mają ogólne przepisy dotyczące nadzoru nad samorządem terytorialnym. Podstawowym organem nadzorczym jest wojewoda, który stosownie do art. 91 u.s.g., art. 79 u.s.p., art. 82 u.s.w. może stwierdzić nieważność sprzecznej z prawem uchwały rady gminy (miasta), rady powiatu i sejmiku województwa. Dla przykładu, jeśli organ stanowiący gminy czy województwa podejmie uchwałę o przystąpieniu lub utworzeniu spółki prawa handlowego, której forma lub przedmiot działalności wykraczałyby poza ustawowe dozwolenie, wojewoda będzie zobligowany do stwierdzenia nieważności takiej uchwały²⁵. W zakresie spraw finansowych nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego sprawują także regionalne izby obrachunkowe, które na mocy art. 11 i 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych²⁶ mogą uznać za nieważną uchwałę budżetową, która będzie przewidywała zaangażowanie finansowe gminy, powiatu czy województwa w działalność niezgodną z ustawami samorządowymi.

²⁵ Zob. szerzej K. Golat, E. Komorowski, *Wojewoda jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] M. Chmaj (red.) *Status prawny wojewody*, WSHiP, Warszawa 2005, s. 75 i n.

²⁶ T.j. (Dz.U. z 2001 r. Nr 55 poz. 577 z późn. zm.).

2.

Utworzenie i prowadzenie podmiotu wykonującego działalność leczniczą w formie spółki kapitałowej przez samorząd terytorialny. Aspekt zabezpieczenia statusu większościowego udziałowca bądź akcjonariusza na gruncie ustawy o działalności leczniczej

2.1. Formy prawne podmiotów wykonujących działalność leczniczą, dla których organami tworzącymi są jednostki samorządu terytorialnego

Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 u.d.l. jednostka samorządu terytorialnego może utworzyć i prowadzić podmiot leczniczy w trzech formach prawnych, tj. jednostki budżetowej, spzoz-u oraz spółki kapitałowej. Podkreślić należy, że wymienione w tym przepisie formy prawne zostały sformułowane na zasadzie katalogu zamkniętego dla podmiotów leczniczych tworzonych na wszystkich trzech szczeblach samorządu terytorialnego. Ustawodawca jednostkę budżetową oraz szczególną formę prawną dedykowaną wyłącznie do prowadzenia działalności leczniczej, jaką jest spzoz, zaklasyfikował do podmiotów leczniczych niebędących przedsiębiorcami. W rozdziale drugim tytule pierwszym u.d.l. ustawodawca wprowadził wspólną regulację prawną w zakresie struktury organizacyjnej dla tej kategorii podmiotów. Zgodnie z przepisem art. 42 u.d.l. to podmiot tworzący (w rozpatrywanym przypadku jednostka samorządu terytorialnego) nadaje statut podmiotom leczniczym prowadzonym w tych formach prawnych

działalność leczniczą, w którym określa w szczególności zasady gospodarki finansowej, ustrój oraz ich strukturę. Z tym jednak zastrzeżeniem, że w strukturze organizacyjnej musi być obligatoryjnie wskazany zgodnie z przepisami art. 46 i 48 u.d.l., kierownik podmiotu leczniczego oraz rada społeczna. Co więcej sposób powołania i odwołania kierownika, skład rady wraz z zakresem jej obowiązków został również szczegółowo określony w przepisach art. 47 do 49 u.d.l. Jak zasadnie wskazuje M. Dercz zadania rady społecznej zostały określone w ramach katalogu zamkniętego i tylko w tym zakresie może nastąpić ich uszczegółowienie w statucie. Podkreślić w tym miejscu należy okoliczność, że organ tworzący w świetle przepisu art. 43 u.d.l. przydziela oraz pozbawia mienia podmiot leczniczy zaliczony do przywołanej kategorii, tj. podmiotów niebędących przedsiębiorcami. Trzeba jednak zaznaczyć, że zgodnie z literalnym brzmieniem tego przepisu pozbawienie mienia może dotyczyć tylko uprzednio przydzielonego lub nabytego mienia i tylko w przypadku połączenia bądź przekształcenia podmiotu. Jak wskazuje Dercz, wątpliwości mogą powstać w zakresie dotyczącym mienia nabytego przez sam spzoz. Jego zdaniem decyzja pozbawiająca spzoz takiego mienia nie znajduje wystarczającego uzasadnienia z punktu widzenia racjonalnej gospodarki mieniem publicznym²⁷. Kierując się przywołanymi zasadami racjonalności gospodarowania tego rodzaju mieniem, z poglądem takim należy się zgodzić. Trzeba przy tym poczynić pewne dopowiedzenie, że w przypadku likwidacji spzoz-u, mienie wraca do zasobu podmiotu tworzącego.

Przechodząc do przepisów regulujących już w sposób szczegółowy poszczególne rodzaje podmiotów niebędących przedsiębiorcami, należy podkreślić, że zgodnie z przepisem art. 50a ust. 1 u.d.l. utworzenie spzoz-u przez jednostkę samorządu terytorialnego następuje w drodze uchwały. Utworzony w tym trybie podmiot, zgodnie z przepisem art. 54 u.d.l., gospodaruje posiadany mieniem, jednak wszelkie rozporządzenia, jak zbycie aktywów trwałych, oddanie ich w dzierżawę, najem,

²⁷ M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, wyd. III, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

użytkowanie oraz użyczenie może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych przez podmiot tworzący.

Przy czym zabronione jest wniesienie majątku spzoz-u lub przysługującego mu do niego prawa w formie aportu do spółek, przekazanie do fundacji lub stowarzyszeń, które wykonują działalność leczniczą. Także część funduszy (fundusz założycielski) stanowią środki wydzielone przez jednostkę samorządu terytorialnego, będącą organem tworzącym podmiot. Ustawowo określona została również procedura likwidacji spzoz-u (w drodze uchwały organu podmiotu tworzącego) kończąca działalność podmiotu leczniczego prowadzonego w tej formie. Alternatywą jest jedynie przekształcenie spzoz-u w spółkę kapitałową.

Jeszcze większy stopień kontroli występuje w przypadku podmiotu wykonującego działalność leczniczą w formie jednostki budżetowej, która w przeciwieństwie do spzoz-u nie posiada osobowości prawnej, z wszelkimi tego konsekwencjami. Podkreślić także należy pełną budżetową odpowiedzialność za funkcjonowanie w tej formie podmiotu leczniczego, który jest całkowicie zależny od podmiotu tworzącego. Zgodnie z przepisem art. 83 u.d.l. lecznicza jednostka budżetowa jest również tworzona, przekształcana i likwidowana w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, tj. rady gminy (art. 15 u.s.g.), rady powiatu (art. 9 u.s.p.) lub sejmiku województwa (art. 16 u.s.w.). Na marginesie warto dodać, że sama uchwała jednostek samorządowych – jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, art. 40 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 98 ustawy o samorządzie województwa²⁸. Podmiot leczniczy, prowadzący swoją działalność w tej formie, gospodaruje, zgodnie z przepisem art. 86 u.d.l., przekazaną w zarząd częścią mienia jednostki samorządu terytorialnego oraz przydzielonymi środkami finansowymi.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że jednostka samorządu terytorialnego, jako organ tworzący zarówno w przypadku

²⁸ F. Grzegorzczak (red.), *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013. Tak też zgodnie z treścią uzasadnienia wyroku NSA z 28 lipca 2005 r., OSK 1827/04, Lex Polonica nr 2128351.

spzoz-ów, jak i jednostek budżetowych (ze względu na konstrukcję prawną), zachowuje pełną kontrolę nad podmiotem wykonującym w tych formach działalność leczniczą, tj. od chwili jego powstania aż do likwidacji oraz zachowuje prawo do mienia pozostałego po zakończeniu likwidacji takiego podmiotu.

2.2. Spółki kapitałowe prowadzące działalność leczniczą, dla których organami tworzącymi są jednostki samorządu terytorialnego

Z zupełnie inną sytuacją będziemy mieli do czynienia w przypadku prowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego podmiotu wykonującego działalność leczniczą w formie spółki kapitałowej na podstawie przepisu art. 6 ust. 2 pkt 1 u.d.l. Ze względu na temat monografii należy bardzo wyraźnie zaznaczyć, że ustawodawca w przywołanym powyżej przepisie dokonał wyłączenia stosowania przepisów o gospodarce komunalnej do tego rodzaju podmiotów²⁹. Oznacza to, że kluczowym aktem prawnym regulującym powstanie, działanie oraz upadłość bądź likwidację podmiotu leczniczego prowadzonego w tej formie, będzie Kodeks spółek handlowych (dalej k.s.h.) w zakresie regulującym spółki kapitałowe, tj. spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółkę akcyjną. Zastosowanie jako *lex specialis* będzie również miała przywoływana powyżej ustawa o działalności leczniczej w zakresie, w jakim ma zastosowanie do wszystkich innych podmiotów wykonujących działalność leczniczą w formach zaliczonych do kategorii przedsiębiorców.

²⁹ Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy o działalności leczniczej, przyjęte rozwiązanie uwarunkowane było koniecznością stworzenia spójnej, kompleksowej, jasnej regulacji dotyczącej prowadzenia działalności leczniczej, która ma się opierać na ustawie o działalności leczniczej i kodeksie spółek handlowych. Przyjęcie odmiennego rozwiązania spowodowałoby istnienie dwóch sposobów utworzenia spółki kapitałowej przez jednostkę samorządu terytorialnego (na podstawie ustawy o działalności leczniczej oraz ustawy o gospodarce komunalnej), a spółka utworzona w trybie ustawy o gospodarce komunalnej działałaby częściowo według innych – niż pozostałe spółki – przepisów. Wyłączenie stosowania ustawy o gospodarce komunalnej ma również na celu uniknięcie tworzenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, na których ciążyą wyłącznie zobowiązania.

Na gruncie tej ustawy został wprowadzony kluczowy ze względu na temat niniejszych rozważań przepis art. 6 ust. 9 u.d.l., zgodnie, z którym w „spółce kapitałowej, dla której podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, wartość nominalna udziałów albo akcji należących do jednostki samorządu terytorialnego nie może stanowić mniej niż 51 % kapitału zakładowego spółki oraz jednostka samorządu terytorialnego dysponuje bezpośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu”³⁰. Celem tej regulacji jest zabezpieczenie przed utratą tzw. pakietu większościowego zapewniającego kontrolę jednostki samorządu terytorialnego nad podmiotami leczniczymi prowadzonymi w formie spółki, a w konsekwencji powstrzymanie niekontrolowanego procesu zbywania udziałów i akcji w tych podmiotach³¹.

W przedstawionym przez Ministerstwo Zdrowia stanowisku jako uzasadnienie zaproponowanych zmian wskazywano, że „posiadanie większościowego pakietu udziałów albo akcji oraz kontrola nad organami spółki zapewnia podmiotom publicznym decydujący wpływ na funkcjonowanie podmiotów leczniczych, co jest niezbędne do realizacji zadań w zakresie zapewnienia dostępności do świadczeń zdrowotnych wynikających z art. 68 ust. 2 Konstytucji RP oraz odpowiedzialności za bezpieczeństwo

³⁰ Warto podkreślić, że zgodnie z przepisem art. 6 ust.10 u.d.l. w związku z ust. 9 tego przepisu, z obowiązku tego wyłączono spółki kapitałowe prowadzące działalność w zakresie, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1056), o ile nabywcą lub obejmującym akcje takiej spółki jest spółka wobec której Skarb Państwa sprawuje kontrolę w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2018 r. poz. 798, 650, 1637 i 1669).

³¹ Strona programu Legalis, administracja C. H. Beck, <https://gov.legalis.pl/zmiany-w-ochronie-zdrowia-dekomercjalizacja-podmiotow-leczniczych-oraz-mozliwosc-zakupu-swiadczen-zdrowotnych-przez-jst>, dostęp 12.11.2019. Według danych zaprezentowanych przez Ministerstwo Zdrowia na prawie 180 spółek 7 pozbyło się większościowych udziałów. W swoim stanowisku Ministerstwo Zdrowia podkreślało, że nie blokuje wejścia inwestorów, ale zastrzega, że większościowym udziałowcem musi pozostać samorząd, A. Kurowska, *Koniec przymusowych przekształceń szpitali w spółki. Czy samorządy spłacać długi szpitali?* (<https://www.medexpress.pl/author/aleksandra-kurowska>, dostęp 12.11.2019).

zdrowotne i udzielanych świadczeń”. Podkreślana została tutaj zwłaszcza rola jednostek samorządu terytorialnego, na który ustawodawca nałożył odpowiedzialność za zapewnienie społecznościom lokalnym odpowiedniego dostępu do opieki zdrowotnej. Jako podstawę prawną w tym zakresie wskazano również ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³² regulującą w tym zakresie obowiązki samorządu terytorialnego oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej³³.

Należy zaznaczyć, że w toku prac legislacyjnych Biuro Analiz Sejmowych zgłosiło zastrzeżenia w zakresie zgodności projektu ustawy wprowadzającego ograniczenie zbycia udziałów lub akcji w spółkach kapitałowych z udziałem m.in. jednostek samorządu terytorialnego. Argumentowano, że rozwiązanie takie może znaleźć zastosowanie, ale do spółek z udziałem Skarbu Państwa. Wskazano jednocześnie, że o ile rozwiązanie to jest przewidziane w polskim systemie prawnym i znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, to w przypadku jednostek samorządu terytorialnego należy je rozpatrywać przez pryzmat deklarowanej w Konstytucji RP zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 16 oraz 165 Konstytucji) oraz gwarancji ochrony prawa własności (art. 64 Konstytucji). W ocenie autora opinii „proponowane rozwiązania ograniczają samodzielność jednostek samorządu terytorialnego oraz ich prawo do gospodarowania swoim mieniem i pobierania z niego pożytków. Podkreślona została konieczność rozważania proponowanego rozwiązania z perspektywy przepisów art. 16, 21, 64 i 165 Konstytucji RP”³⁴. Również w sporządzonej przez Biuro Analiz Sejmowych opinii zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej zgłoszono zastrzeżenia. Jednak w tym

³² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1938).

³³ M. Tombarkiewicz, *Odpowiedź na interpelację nr 16454 w sprawie Zachodniego Centrum Medycznego w Krośnie Odrzańskim*. Warszawa, 10.11.2017 r., <http://www.sejm.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0D72FC05>, dostęp 12.11.2019.

³⁴ A. Karczmarek, *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych 2016, druk nr 562, s. 8.

przypadku zastrzeżenia te dotyczyły samego uzasadnienia wprowadzanego rozwiązania. Podniesiony tutaj został argument, że jeżeli „w ocenie projektodawcy, osiągnięcie zakładanych przez niego celów wymaga użycia tak daleko idących rozwiązań, jak przewidziano w projekcie ustawy, i żadne inne środki nie umożliwią ich realizacji, to konieczność tę należało wykazać”³⁵. Kontrargumentując, niezbędne jest odwołanie do treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2017 r. II OSK 1612/17, w którym Sąd, odnosząc się do wprowadzonej w tym zakresie regulacji, uznał za nietrafny zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji przez ochronę interesów w toku oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji przez naruszenie prawa własności gwarantowanego w Konstytucji. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że samorząd terytorialny powołany jest do wykonywania zadań wobec członków wspólnoty samorządowej, w tym do zapewnienia możliwości ochrony zdrowia i życia. W konsekwencji Sąd bardzo trafnie nadał pierwszeństwo tym wartościom przed ochroną swobody dysponowania mieniem przez jednostkę samorządu terytorialnego (w tym przypadku województwo). Analogiczny argument należy również podnieść w odniesieniu do pozostałych przywołanych powyżej przepisów Konstytucji³⁶.

Przyjęte rozwiązanie wprowadzające zakaz zbywania podmiotom prywatnym akcji lub udziałów w spółkach kapitałowych z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, gdy w wyniku tych działań miałyby one utracić tzw. pakiet większościowy, czyli kontrolę nad podmiotami leczniczymi, należy ocenić pozytywnie. Jak już bowiem zostało wskazane to powyżej, spółka kapitałowa utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego, która prowadzi podmiot wykonujący działalność leczniczą, nie posiada w tym zakresie żadnej szczególnej regulacji prawnej w porównaniu z innymi spółkami kapitałowymi. Oczywiście specyficzny jest przedmiot

³⁵ B. Pawłowski, *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych 2016, druk nr 562, s.11-12.

³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2017 r. II OSK 1612/17, LEX nr 2404453.

działalności. Podmiot taki podlega także wpisowi do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą. Jednak sama konstrukcja prawna spółki, czyli jej organy, ich kompetencje, zasady tworzenia, prowadzenia, likwidacji, są uregulowane w sposób ogólny przez kodeks spółek handlowych. Jeśli więc jednostka samorządu terytorialnego utraci większość udziałów bądź akcji, to w rezultacie traci kontrolę nad taką spółką ze wszelkimi tego konsekwencjami. W praktyce może, więc się okazać, że nie będzie w stanie w sposób prawidłowy realizować swoich ustawowo określonych zadań w ochronie zdrowia.

Więzościowiy udziałowiec bądź akcjonariusz może bowiem podejmować wszelkie czynności w tym także zdecydować o zmianie profilu działalności leczniczej podmiotu prowadzonego przez tę spółkę, zrezygnować z działalności w ochronie zdrowia bądź w ogóle zakończyć działalność w wyniku upadłości bądź likwidacji spółki. W tym miejscu może pojawić się jednak pytanie, czy w ogóle jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek prowadzenia podmiotów wykonujących działalność leczniczą? Na tak postawione pytanie należy udzielić negatywnej odpowiedzi. Żaden bowiem akt prawny takiego obowiązku wprost nie nakłada. Jednak można sobie postawić kolejne pytanie, a mianowicie, na czym ma polegać rola samorządu terytorialnego w realizacji zadania, jakim jest ochrona zdrowia, jeśli nie na zabezpieczeniu udzielania świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych? Można przyjąć, że jest to wręcz kluczowy sposób realizacji zadań samorządu terytorialnego w ochronie zdrowia. Oznacza to, że jeżeli na terenie właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego nie działa wystarczająca ilość (bądź w ogóle) podmiotów wykonujących działalność leczniczą finansowaną ze środków, to należy przyjąć, że dana jednostka samorządu terytorialnego ma wręcz obowiązek taki podmiot powołać. Wniosek taki jest uprawniony na tle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 10 marca 2009 r., II OSK 1623/08 podkreślił, że w ramach spoczywającego na władzy publicznej (w tym samorządzie powiatowym) obowiązku zapewnienia (zagwarantowanego konstytucyjnie) prawa do dostępu do świadczeń opieki zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych na zasadach równości, należy umożliwić korzystanie z opieki zdrowotnej gwarantowanej właśnie przez

publiczne zakłady. Dlatego trzeba uznać, że jest obligatoryjne w obecnym stanie prawnym istnienie publicznych placówek, zapewniających świadczeniobiorcom możliwość korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Jak trafnie podkreśla A. Rabiega-Przyłęcka w głosie aprobowanej przywołany wyrok, likwidacja jedyne publicznego zakładu prowadzonego w ramach realizacji – nałożonych na powiat – zadań publicznych, godzi w interes mieszkańca tej społeczności lokalnej, pojmowany jako prawo do dostępu do placówek opieki zdrowotnej udzielających świadczeń zdrowotnych finansowanych w powyżej wskazany sposób. W rezultacie każdy mieszkaniec (w tym przypadku powiatu, ale także gminy czy województwa), mający prawo do korzystania z opieki zdrowotnej zapewnionej przez jednostkę samorządu terytorialnego, posiada wręcz legitymację do wniesienia skargi na uchwałę w sprawie likwidacji jedyne publicznego zakładu opieki zdrowotnej³⁷.

Należy w tym miejscu podkreślić, że potencjalny problem wywiązania się jednostki samorządu terytorialnego z obowiązku zapewnienia udzielania świadczeń zdrowotnych na terenie swojej właściwości będzie jeszcze bardziej się uwidaczniał w zależności od rodzaju opieki zdrowotnej. W przypadku bowiem świadczeń w lecznictwie całodobowym zamkniętym (w szczególności szpitali) świadczenia te bardzo często zapewnia właśnie jednostka samorządu terytorialnego. Wynika to z wielu czynników począwszy od zasad systemowego finansowania świadczeń zdrowotnych ze środków publicznych, a skończywszy na wysokości koniecznych nakładów do uruchomienia podmiotu udzielającego takich świadczeń.

Przy całej więc pozytywnej ocenie omawianych rozwiązań, należałoby jednak rozważyć, czy ustawodawca nie powinien wprowadzić pewnej modyfikacji przyjętych przepisów. Chodzi mianowicie o zapewnienie kontroli jednostki samorządu terytorialnego nad spółką kapitałową prowadzącą działalność leczniczą, przez dopuszczenie udziałów bądź akcji uprzywilejowanych w prawie głosu. Rozwiązanie takie jest przewidziane na gruncie Kodeksu spółek handlowych w przepisie art. 174 ust. 2, 3 i 4

³⁷ A. Rabiega-Przyłęcka, *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 marca 2009 r., II OSK 1623/08* (glosa aprobowana), LEX/el. 2011.

k.s.h., zgodnie z którym umowa spółki z ograniczoną odpowiedzialnością może przewidywać udziały o szczególnych uprawnieniach, (udziały uprzywilejowane) m.in. w zakresie prawa głosu, z tym jednak zastrzeżeniem, że uprzywilejowanie dotyczące prawa głosu nie może przyznawać uprawnionemu więcej niż trzy głosy na jeden udział. Ponadto uprzywilejowanie dotyczące prawa głosu może dotyczyć tylko udziałów o równej wartości nominalnej³⁸. Analogiczne rozwiązanie jest przewidziane także w przypadku spółki akcyjnej. Zgodnie bowiem z przepisem art. 351 § 2 k.s.h. spółka akcyjna może wydawać akcje o szczególnych uprawnieniach, czyli akcje uprzywilejowane, które z wyjątkiem akcji niemych, powinny być imienne. Uprzywilejowanie dotyczyć może także prawa głosu. Jednak zgodnie z przepisem art. 352 k.s.h. jednej akcji nie można przyznać więcej niż dwa głosy. W przypadku spółki akcyjnej istotne jest ograniczenie przywołane w przepisie art. 351 ust. 2 zd. drugie k.s.h. polegające na wyłączeniu możliwości uprzywilejowania w zakresie prawa głosu w przypadku spółek publicznych. Oznacza to, że jednostka samorządu terytorialnego mogłaby jednak utworzyć spółkę akcyjną z uprzywilejowanymi akcjami tyle że, niedopuszczonymi do obrotu publicznego.

W tym zakresie trzeba jednak poczynić pewne zastrzeżenie natury praktycznej, a mianowicie że podmioty prowadzące działalność leczniczą, dla których organem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, prowadzone są co do zasady w ramach spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Konstrukcja spółek z udziałami bądź akcjami uprzywilejowanymi miałyby o tyle znaczenie, że można byłoby zrealizować w ten sposób dwa cele. Mianowicie jednostka samorządu terytorialnego zachowałaby pełną kontrolę nad spółką, mając większość głosów na zgromadzeniu udziałowców bądź walnym zgromadzeniu akcjonariuszy, a jednocześnie mogłaby skuteczniej i w większej skali pozyskać kapitał prywatny do działalności leczniczej.

³⁸ W. Pyziół (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2008.

3.

Zadania gmin w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi

3.1. Wprowadzenie

Gmina jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego państwa, zgodnie z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Szczegółowy zakres działania gminy dotyczy sfery zadań publicznych, która została z kolei uregulowana przepisami ustawy o samorządzie gminnym. W katalogu zadań gminy ustawodawca wskazuje na ład przestrzenny, gospodarkę nieruchomościami, ochronę środowiska i przyrody, gospodarkę wodną, wodociągi, zaopatrzenie w wodę, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypiska i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię, elektryczną i ciepłą, zielen i zadrzewienia. Kwestie związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi stanowią jeden z kluczowych problemów dotyczących ochrony środowiska. W tym ujęciu w celu uporządkowania analizowanego problemu zasadne jest wskazanie katalogu zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w ochronie środowiska i rozwinięcie tych, które dotyczą gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminy. Typologia zadań jednostek samorządu terytorialnego w ochronie środowiska została podjęta na gruncie doktryny prawa ochrony środowiska. Jak zauważa A. Barczak klasyfikacja dokonywana przez większość przedstawicieli doktryny, dotycząca wyodręb-

nienia zadań o charakterze ochronnym za punkt wyjścia przyjęła kryterium kompetencji organów administracji publicznej, pozwalające na realizację określonych zadań³⁹. Z punktu widzenia roli administracji samorządowej w ochronie środowiska, a także w celu szczegółowego określenia zakresu organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego najbardziej pożądana jest klasyfikacja zadań zaproponowana przez M. Górskiego:

- 1) zadania o charakterze organizatorskim,
- 2) zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym,
- 3) zadań o charakterze reglamentacyjnym,
- 4) zadania o charakterze nadzorczo-kontrolnym.

Zadania o charakterze organizatorskim polegają na podejmowaniu czynności oddziałujących na stan środowiska jako całości lub na poszczególne jego części (elementy).

Najważniejszą rolę w grupie zadań o charakterze organizatorskim przypisuje się instrumentom planistycznym, które zapewniają racjonalną organizację działań wspólnot samorządowych w zakresie ochrony i środowiska. Planowanie stanowi istotny i zarazem niezbędny warunek służący osiągnięciu założonego celu proekologicznego⁴⁰.

Efektem procesu planowania jest powstanie dokumentu zawierającego wizję rozwoju systemu i określającego możliwości oraz warunki rozwiązań.

Zadania o charakterze organizatorskim zaliczyć można do zadań własnych samorządu terytorialnego. Ich adresatami są zarówno organy stanowiące, jak i organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, przy czym te pierwsze są podmiotami kształtującymi te zadania, a drugie – podmiotami wykonującymi je.

Wspólnoty samorządowe, w celu rozwiązania problemów środowiskowych, wykorzystują następujące instrumenty planistyczne:

³⁹ A. Barczak, *Określanie zadań z zakresu ochrony środowiska administracji samorządowej w normach prawnych*, [w:] J. Cybulska (red.), *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 45-46.

⁴⁰ J. Sommer, *Planowanie w ochronie środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, Rozwój, Perspektywy*, Difin, Warszawa 2010, s. 125-144.

- 1) lokalne i regionalne programy ochrony środowiska,
- 2) programy naprawcze,
- 3) instrumenty zagospodarowania przestrzennego.

Jeżeli chodzi o formę prawną, to przyjmują one postać uchwały będącej źródłem prawa powszechnie obowiązującego (aktem prawa miejscowego) lub źródłem prawa wewnętrznego.

Największe znaczenie mają samorządowe programy ochrony środowiska. Ich celem jest efektywne zarządzanie środowiskiem oraz skoordynowanie działań ochronnych na odpowiednich poziomach administracji samorządowej.

Programy ochrony środowiska traktowane są jako wytyczne, dzięki którym istnieje możliwość efektywnego zarządzania środowiskiem oraz zapewnienia niezbędnej koordynacji działań prowadzonych w tym zakresie w odrębnych strukturach administracji samorządowej. Dokumenty te nie zawierają bezpośrednich, nadających się do egzekwowania praw i obowiązków, określają natomiast zasady, kierunki i priorytety przedsięwzięć na rzecz środowiska. Początkowo, tj. pod rządami ustawy z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska⁴¹, do opracowywania programów ochrony środowiska byli zobowiązani jedynie wojewodowie. Na skutek zmian wprowadzonych w przedmiotowej regulacji w 1997 roku⁴² obowiązkiem ich sporządzania objęto gminy od 1 stycznia 1998 roku, a następnie powiaty i samorządowe województwa z dniem 1 stycznia 1999 roku.

Do czasu obowiązywania dokumentu planistycznego, jakim była polityka ekologiczna państwa, tj. do 2014 roku, samorządowe programy ochrony środowiska zgodnie z brzmieniem art. 14 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska⁴³ były wytycznymi polityki ekologicznej i musiały spełniać wymagania w zakresie jej treści w odniesieniu do celów, priorytetów ekologicznych, rodzaju i harmonogramu

⁴¹ T.j. (Dz.U. z 1994 r. Nr 49 poz. 196), akt utracił moc.

⁴² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 133 poz. 885).

⁴³ (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396).

działań proekologicznych oraz środków niezbędnych do osiągnięcia celów w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe. Aktualnie samorządowe, a zatem lokalne i regionalne programy ochrony środowiska muszą być zgodne z celami zawartymi w strategiach, programach i dokumentach programowych podejmowanych na podstawie przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴⁴.

Treść odpowiedniego programu ochrony środowiska i jego merytoryczny zakres są różne na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Programy wojewódzkie są obszerniejsze niż powiatowe i gminne, natomiast stopień ich szczegółowości jest adekwatny do kompetencji organów szczebla wojewódzkiego, powiatowego lub gminnego. Inny jest także zakres przestrzenny przyjętych dokumentów. Najszerzy zasięg obowiązywania mają programy wojewódzkie, węższy zaś programy powiatowe i gminne.

Kolejnym programem działania są programy naprawcze. Nadrzędnym ich celem jest doprowadzenie do przestrzegania naruszonych standardów jakości środowiska. Programy te mają charakter programu działania, którego treść określa kierunki i zakres działań niezbędnych do przywrócenia standardów jakości środowiska.

Programy naprawcze, obok funkcji planistycznej, spełniają przede wszystkim rolę reglamentacyjną. To nowy instrument w prawie polskim, gdyż powstał dopiero w wyniku dostosowania naszego prawa w zakresie ochrony środowiska do standardów europejskich.

Kolejną wspomnianą grupą zadań realizowaną przez struktury samorządowe są zadania, którym przypisuje się charakter bezpośrednio wykonawczy. Polegają one na zobowiązaniu administracji samorządowej do podejmowania czynności mających bezpośredni wpływ na stan środowiska. Wszystkie te zadania polegają na eliminowaniu lub ograniczaniu określonych zagrożeń spowodowanych funkcjonowaniem społeczności lokalnych (np. zanieczyszczenie wód, powstawanie odpadów komunalnych, niszczenie powierzchni ziemi, terenów zielonych).

⁴⁴ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295, 2020).

Przedmiotowym zadaniom niewątpliwie należy przypisać charakter lokalny. Bezpośrednim adresatem tego rodzaju zadań jest mieszkaniectwo określonej wspólnoty samorządowej.

Wśród struktur samorządowych za głównego wykonawcę tego rodzaju zadań uznano podstawowy szczebel administracji samorządowej, tj. gminę. Odnotować można również sytuacje wskazujące na obowiązek powiatu związany z podejmowaniem określonych działań, które mają bezpośredni wpływ na stan środowiska. To gmina i powiat są jednostkami zobligowanymi do realizacji zadań istotnych z punktu widzenia społeczności lokalnych. Z kolei celem działania samorządu województwa jest przede wszystkim rozwój cywilizacyjny regionu.

Zadania tego typu realizowane są przede wszystkim w formie uchwały, która najczęściej przyjmuje postać aktu prawa miejscowego. Treść, terminy oraz kolejność wykonania zadań o charakterze bezpośrednio wykonawczym ustalane są przez organy stanowiące, a wykonywane przez organy wykonawcze.

Środowiskowy zakres działania gminy w zakresie organizacji codziennego życia lokalnej społeczności jest dosyć szeroki. Obejmuje on wszystkie sprawy publiczne związane z zaspokajaniem potrzeb lokalnej społeczności, niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów.

W celu ułatwienia ogólnej orientacji w zakresie kompetencji poszczególnych jednostek samorządowych, zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym można podzielić na grupy obejmujące zadania w zakresie:

- 1) zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- 2) utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarowania odpadami komunalnymi,
- 3) ochrony terenów zieleni i zadrzewień,
- 4) ochrony powierzchni ziemi.

Na potrzeby niniejszego analizy zostanie poddana opracowania grupa zadań związana z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

3.2. Zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarowania odpadami komunalnymi

Spośród zadań o charakterze bezpośrednio wykonawczym szczególnie rozbudowaną regulację mają zadania związane z utrzymaniem czystości i porządku w gminach, ujęte w ustawie pod tym samym tytułem⁴⁵. Ich analiza wymaga rozwinięcia w kontekście podjętego w opracowaniu problemu. Do problematyki tej zastosowanie ma również ustawa o odpadach⁴⁶, zwłaszcza jeżeli chodzi o kwestie postępowania z odpadami komunalnymi.

Jeżeli chodzi o wymagania unijne w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarowania odpadami komunalnymi, to dyrektywy w stosunkowo skromnym zakresie odnoszą się do tych zagadnień⁴⁷. Polski model gospodarowania odpadami komunalnymi w zasadzie jest zbliżony do ogólnego systemu gospodarki odpadami (wspólne zasady, aparatura pojęciowa, zakres obowiązków). W systemie tym ważne miejsce zajmuje ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska, której ustawodawca nadał status ustawy o charakterze ogólnym. Gruntowne zmiany w dotychczasowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi zostały wprowadzone od 1 stycznia 2012 roku⁴⁸. Zmiany były podyktowane koniecznością dostosowania regulacji w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi do standardów Unii Europejskiej w zakresie organizacji odbioru odpadów, ich selektywnej zbiórki oraz utrzymania, eksploatacji instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów. W ustawodawstwie Unii Europejskiej kluczowe miejsce

⁴⁵ Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010, 2020).

⁴⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach, t.j. (Dz.U. z 2019 r. poz. 701, 730, 1403, 1579).

⁴⁷ Dyrektywa Rady Wspólnot Europejskich 75/442 z dnia 15 lipca 1975 r. o odpadach, Dz.U.UE.L.1975.194.39, uchylona z dniem 17.05.2006 r.

⁴⁸ Ustawa z dnia 1 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 152 poz. 897).

w odniesieniu do problematyki postępowania z odpadami zajmuje Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 roku⁴⁹. Należy podkreślić, że intencją unijnego ustawodawcy było stworzenie warunków wspierających eliminowanie zbędnych ilości odpadów przez podejmowanie działań ze strony państw członkowskich wspierających kolejne użytkowanie produktów i zachęcanie do wykorzystania danego odpadu. Jak zauważa M. Górski, okoliczności te mają fundamentalną rangę dla przepisów prawa wewnętrznego, których konstrukcja pozwoli urzeczywistnić cele sprecyzowane w prawie unijnym⁵⁰. Z dniem 1 lipca 2013 roku organy administracji samorządowej otrzymały nowe zadania dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi, szczególnie jeśli chodzi o gminy, którym nadano status podmiotów odpowiedzialnych za odbiór odpadów komunalnych. Zmiany systemowe polegały na utworzeniu systemu zarządzania odpadami komunalnymi na szczeblu samorządu wojewódzkiego i samorządu gminnego. Wzmocnieniu uległ również zakres dotychczasowych uprawnień powyższych szczebli. Zostały one wyposażone w liczne instrumenty w zakresie zarządzania odpadami komunalnymi o charakterze planistycznym, normotwórczym i kontrolnym (np. wojewódzkie plany gospodarowania, uprawnienia kontrolne marszałka województwa w stosunku do wójta, burmistrza i prezydenta miasta dotyczące sporządzania zgodnego z prawem rocznego sprawozdania z realizacji zadań związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi). Wojewódzkie plany gospodarki odpadami stanowią podstawę funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie danego województwa. Pierwszoplanowym celem sporządzania planów wojewódzkich jest realizacja założeń dokumentów strategicznych kraju, z uwzględnieniem Krajowego planu gospodarki odpadami. Pozostałe cele dotyczą uporząd-

⁴⁹ Dz.U.UE.L.2008.312.3.

⁵⁰ M. Górski, *Nowy system prawny w gospodarce odpadami*, Rekopół Organizacja Odzysku, Warszawa 2013, s. 61.

kowania i zarządzania systemem gospodarki odpadami w województwach⁵¹.

Zmiany w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, jak wspomniano wyżej, objęły również szczebel samorządu gminnego. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach również w znacznym stopniu wzmocniła dotychczasową pozycję prawną gmin, wyposażając je w kompetencje o charakterze organizatorskim, normotwórczym, informacyjnym, finansowym, sprawozdawczym i nadzorczo-kontrolnym (np. tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na obszarze gminy, budowa, utrzymanie i eksploatacja własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, selektywne zbieranie odpadów, zapewnianie odpowiednich poziomów recyklingu odpadów oraz obowiązki w zakresie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wpisanego do rejestru działalności regulowanej)⁵². Wskazane zadania wyraźnie korespondują z tzw. Władztwem zadaniowym, które czyni gminy podmiotami odpowiedzialnymi za organizowanie życia danej społeczności lokalnej, w tym jeśli chodzi również o zorganizowanie sprawnie działającego systemu postępowania z odpadami komunalnymi⁵³. Gminy, jako podmioty odpowiedzialne za opracowywanie gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, muszą wykonywać nałożone w tym zakresie obowiązki przez ustawodawcę, uwzględniając również liczne uwarunkowania miejscowe⁵⁴.

⁵¹ Szerzej: M. Zadecka, *Planowa gospodarka odpadami*, [w:] A. Barczak (red.) i A. Ogonowska (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, WNUS, Szczecin 2016.

⁵² Artykuł 3 ust. 2 pkt 1, art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a, art. 3a, art. 3 ust. 2 pkt 3, art. 3 ust. 2 pkt 5, 6 i 7, art. 3b i 3c, art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 1996 Nr 132 poz. 622).

⁵³ M. Górski, *Nowy system zarządzania odpadami komunalnymi*, „Przegląd Komunalny” 2010, nr 12, s. 41.

⁵⁴ D. Burzyńska, *Władztwo zadaniowe gminy w postępowaniu z odpadami komunalnymi w gminie*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125, s. 111-122.

Organizowanie sprawnie działającego systemu selektywnej zbiórki odpadów powinno uwzględniać zasadę zbiórki odpadów u źródła ich powstania. Powyższy obowiązek w takim samym zakresie dotyczy zarówno wytwórców, jak i odbiorców odpadów. W przypadku wytwórcy odpadów ustawodawca zobowiązuje podmiot, który powoduje lub może powodować powstawanie odpadów, do podjęcia działań w zakresie planowania, projektowania i prowadzenia ich w taki sposób, aby zapobiegać powstawaniu odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na środowisko przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użytkowania, zapewniać odzysk, zapewniać unieszkodliwianie odpadów, których powstaniu nie udało się zapobiec lub których nie udało się poddać odzyskowi. Realizacja analizowanej zasady w przypadku odbiorcy odpadów wiąże się ze zorganizowaniem systemu selektywnej zbiórki odpadów i właściwego systemu postępowania z odpadami. Podejmowane przez gminy działania powinny uwzględniać kilka kluczowych celów, zawartych w ustawie o odpadach, a w szczególności: 1) ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, 2) wydzielanie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych, osiąganie wymaganego poziomu odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych. Podstawowym instrumentem o charakterze planistycznym, pozwalającym osiągnąć powyższe cele jest gminny plan gospodarki odpadami. Obejmuje on tylko odpady komunalne powstające na obszarze tylko jednej gminy oraz przywożone na jej obszar, włącznie z odpadami komunalnymi ulegającymi biodegradacji oraz odpadami niebezpiecznymi zawartymi w odpadach komunalnych.

Gmina odpowiada więc za to, gdzie i w jaki sposób odpady komunalne będą poddawane wspomnianym procesom. Należy mieć na uwadze, że nie w każdej gminie takie urządzenia i obiekty budowlane powinny powstać, istnieje bowiem możliwość ich budowy i eksploatacji wspólnie z innymi gminami. Może korzystać na przykład ze składowiska odpadów prowadzonego przez inny podmiot gospodarczy lub też

zorganizować odpłatne korzystanie z innego składowiska znajdującego się poza jej terenem⁵⁵.

Gmina ma obowiązek ustalenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na jej terenie. Szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w gminie ustala regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Oznacza to, że każda gmina w Polsce została zobligowana do posiadania wspomnianego regulaminu. Dokument ten ma charakter aktu prawa miejscowego i uchwalany jest przez radę gminy. Odgrywa on kluczową rolę w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi i wiąże się z realizacją przez gminy zadań o charakterze czysto organizatorskim. W celu zorganizowania sprawnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi gminy zostały zobowiązane do podjęcia wielu aktów prawa miejscowego, tj. m.in. uchwały określającej górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości w systemie umownym, a także uchwały w przedmiocie wprowadzenia opłat w systemie gminnym⁵⁶, w tym w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwzględnieniem stawki takiej opłaty oraz stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności. Pobieranie opłat przez gminy za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest związane z realizacją wspomnianych wyżej instrumentów o charakterze finansowym. Zgodnie z intencją ustawodawcy instrument ten ma zapewnić stałe źródło finansowania gospodarki odpadami⁵⁷. Ważnym instrumentem w sferze gospodarowania odpadami komunalnymi są instrumenty o charakterze nadzorczo-kontrolnym. Zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach organem wyposażonym w kompetencje nadzorczo-kontrolne w odniesieniu do przestrzegania i stosowania

⁵⁵ *Gospodarka odpadami na terenach wiejskich. Poradnik*, Ministerstwo Środowiska Departament Polityki Ekologicznej, Warszawa 2005.

⁵⁶ A. Barczak, E. Kowalewska, *Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Acta Iuris Stetinesis” 2014, nr 8, s. 27 i nast.

⁵⁷ A. Barczak, *Zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym*, [w:] J. Cybulska (red.), *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 103.

przepisów przedmiotowej regulacji jest wójt i odpowiednio burmistrz, prezydent miasta. W praktyce uprawnienia nadzorczo-kontrolne organu wykonawczego w przypadku niewykonania przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie legalnego usuwania odpadów skutkują wszczęciem postępowania mandatowego lub złożeniem wniosku o ukaranie do sądu grodzkiego. Organ wykonawczy w takiej sytuacji jest zobowiązany również do stosowania przepisów ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Przedmiotem kontroli ze strony organu wykonawczego gminy jest również przestrzeganie warunków prowadzenia działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych.

Działalność w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminy posiada pewne cechy charakteryzujące działalność gospodarczą. Jedną z jej ustawowych cech, wskazaną w przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁵⁸, jest zorganizowany charakter. Dotyczy on wykorzystania w trakcie wykonywania działalności gospodarczej szeregu składników materialnych i niematerialnych, a także uzyskanie odpowiedniego wpisu w krajowym rejestrze sądowym lub w bazie centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej. Ponadto przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług polegających na odbieraniu odpadów komunalnych są zobowiązani do dokonania zgłoszenia w celach podatkowych, statystycznych, ubezpieczeniowych oraz do założenia rachunku bankowego związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej. Działalność gospodarcza, w brzmieniu nadanym przez przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, posiada zarobkowy charakter. Z całą pewnością taki cel działalności gospodarczej w przypadku podmiotów publicznych, a więc gmin i komunalnych osób prawnych nie jest celem głównym. Nadrzędnym celem jest natomiast interes publiczny. Wydaje się, że w sytuacji kiedy mamy do czynienia z systemem gospodarowania odpadami za podjęciem działalności mieszczącej się w sferze użyteczności publicznej prowadzonej przez podmiot prywatny, przemawia szeroko

⁵⁸ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej, tj. (Dz.U. z 2019 r. poz. 107, poz. 398).

rozumiany interes publiczny. Obok zarobkowego charakteru działalności gospodarczej może ona posiadać usługowy charakter. Usługi w przedmiocie odbierania, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych wyczerpują w pełni ten element. Ciągłe zaspokajanie potrzeb ludności w zakresie odbierania odpadów komunalnych świadczą o ciągłym i nieprzerwanym charakterze działalności⁵⁹.

⁵⁹ Szerzej A. Albin, *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2018, s. 156 i nast.

4.

Inwestycje gmin w energetykę odnawialną – uwarunkowania ekonomiczne, administracyjne i organizacyjne

4.1. Wprowadzenie

Świat stoi w obliczu kryzysu energetycznego. Tak twierdzi Sascha Müller-Kraenner w książce „Bezpieczeństwo energetyczne. Nowy pomiar świata”⁶⁰. Jednak kryzys ten będzie miał inny charakter niż kryzysy naftowe. Nie chodzi tu bowiem o wzrost cen, ale o długotrwały niedobór zasobów, który ujawnił się po wejściu na rynek takich dynamicznych gospodarek, jak Indie i Chiny. Zasoby ropy i gazu zmniejszają się w zastraszającym tempie, natomiast popyt na nie stale rośnie. Jedynym zasobem, który mógłby zaspokoić potrzeby energetyczne wydaje się węgiel, ale jego eksploatacja oznacza ogromne obciążenie dla środowiska. Zasoby ropy i gazu, możliwe do eksploatacji, zlokalizowane są obecnie krajach położonych w rejonie Zatoki Perskiej, Azji Środkowej, a także w Rosji. Są to regiony o niestabilnych politycznie i niedemokratycznych gospodarkach. W najgorszej sytuacji wydaje się Unia Europejska, ogromna potęga gospodarcza, bez własnych zasobów energetycznych. Unia jest największym na świecie importerem ropy naftowej i gazu ziemnego. Konsumpcja tych surowców jest w ponad 50% zaspokajana importem. W tej sytuacji zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego wydaje się zdaniem niezwykle trudnym.

⁶⁰ S. Muller-Kraenner, *Bezpieczeństwo energetyczne: nowy pomiar świata*, Szczecin 2009, s. 12.

Bezpieczeństwo energetyczne jest ważną składową bezpieczeństwa ekonomicznego. Sposób jego definiowania zależy od wielu uwarunkowań. Zazwyczaj jednak zwraca się uwagę na trzy elementy, a mianowicie:

- zagwarantowanie ciągłości dostaw,
- zapewnienie zliberalizowanego i konkurencyjnego rynku energii,
- przestrzeganie wymogów ochrony środowiska⁶¹.

Bezpieczeństwo energetyczne może być zatem definiowane jako optymalny stan charakteryzujący się łączną realizacją wszystkich powyższych elementów, na który wpływają tak czynniki faktyczne, jak i instytucjonalne (prawne)⁶².

Komisja Europejska definiuje bezpieczeństwo energetyczne jako możliwość produkcji i wykorzystania stosunkowo niedrogiej, pewnej i przyjaznej środowisku energii. Z kolei polskie prawo energetyczne definiuje je jako: „Stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”⁶³.

Bezpieczeństwo energetyczne definiowane jest także jako osiągnięcie takiego poziomu niezależności energetycznej, w której nagłe przerwanie dostaw paliw i energii nie stwarza zagrożenia dla funkcjonowania gospodarki danego państwa. Jedną z częściej cytowanych definicji bezpieczeństwa energetycznego jest definicja sformułowana przez amerykańskiego analityka gospodarczego D. Yergina, według którego „celem bezpieczeństwa energetycznego jest zapewnienie odpowiedniego i pewnego poziomu dostaw energii po rozsądnych cenach, w sposób, który nie zagraża podstawowym wartościom i celom państwowym”⁶⁴.

⁶¹ I. Przybojewska, *Próba definicji bezpieczeństwa energetycznego*, [w:] P. Kwiatkiewicz, R. Szczerbowski (red.), *Energetyka w czasach politycznej niestabilności. Bezpieczeństwo – Gospodarka – Ochrona Środowiska – Polityka – Technologia – Zarządzanie*, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań 2015, s. 229.

⁶² Tamże.

⁶³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 220).

⁶⁴ D. Yergin, *Energy security In the 1990s*, „Foreign Affairs” 1988, No 1.

W kontekście bezpieczeństwa energetycznego często przytacza się historię Winstona Churchilla, który przed wybuchem I wojny światowej rozkazał przestawić marynarkę królewską z napędu węglowego na naftowy. Jego krytycy wyrazili wówczas obawy, iż taka decyzja jest ryzykowna, gdyż zasoby ropy importowane z Persji są mniej pewnym źródłem niż własne zasoby węgla z Walii. Churchill odpowiadał w takich sytuacjach, iż: „Bezpieczeństwo i pewność są tam i tylko tam, gdzie mamy wybór”⁶⁵. Definicja ta nie straciła dzisiaj na znaczeniu i może być znakomitą wstępną do rozważań nad bezpieczeństwem energetycznym.

4.1. Uwarunkowania światowe

Jednym z pierwszych dokumentów dotyczących problemów energetycznych i bezpieczeństwa energetycznego jest Traktat Karty Energetycznej, który powstał po Konferencji Europejskiej Karty Energetycznej w 1994 r. Traktat został podpisany przez kraje europejskie, kraje byłego ZSRR, Japonię oraz niektóre kraje śródziemnomorskie. Traktat ustanawia ramy prawne dla rozwijania długofalowej współpracy w dziedzinie energii opartej na wzajemnych korzyściach i uzupełnianiu się, zgodnie z celami i zasadami karty. Strony zadeklarowały wspólne prace nad upowszechnianiem dostępu do międzynarodowych rynków na zasadach handlowych oraz ogólnie nad rozwojem otwartego i konkurencyjnego rynku materiałów i produktów energetycznych. Strony miały pracować nad upowszechnianiem dostępu do międzynarodowych rynków na zasadach handlowych oraz nad rozwojem otwartego i konkurencyjnego rynku materiałów i produktów energetycznych⁶⁶.

Równie ważną umową jest Protokół z Kioto z 11 grudnia 1997 r. Wpłynął on na kierunki rozwoju energetyki i gałęzi przemysłu związanych z emisją gazów cieplarnianych. Zobowiązywał wszystkie kraje, które

⁶⁵ S. Muller-Kraenner, *Bezpieczeństwo energetyczne: nowy pomiar świata*, Z naszej strony, Szczecin 2009, s. 54.

⁶⁶ <http://www.cire.pl/prawo/TRAKTE1.pdf>, dostęp: 10.11.2019.

tę umowę podpisały do redukcji gazów cieplarnianych do 2012 r. poprzez działania na poziomie krajowym. Wszedł w życie 16 lutego 2005 roku i został ratyfikowany przez 183 kraje. Protokół z Kioto jest pierwszym dokumentem uzupełniającym Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC). Głównym założeniem Protokołu była redukcja emisji gazów cieplarnianych w latach 2008-2012 o 5% w stosunku do poziomu z roku 1990. Protokół wymagał od krajów monitorowania skali emisji gazów cieplarnianych oraz przygotowywania corocznych raportów⁶⁷.

Państwa rozwinięte zostały zobowiązane do redukcji emisji gazów cieplarnianych głównie poprzez działania na poziomie krajowym. Jednakże Protokół przewidywał także dodatkowe metody osiągania wyznaczonego pułapu, a mianowicie:

1. Handel emisjami. Krajom Aneksu B (kraje rozwinięte oraz kraje Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji) przyznano określone poziomy emisji gazów cieplarnianych na okres 2008-2012. Dozwolona wielkość emisji wyrażona była w przyznanach jednostkach. Jeśli kraj miał zbędne jednostki (tzn. wyemitował mniej szkodliwych gazów niż mógł, zużył mniej jednostek niż mu przyznano), wtedy mógł nadwyżkę jednostek sprzedać innemu krajowi, który przekroczył przyznany mu limit.
2. Mechanizm czystego rozwoju. Obejmował inwestycje w ramach zrównoważonego rozwoju, które miały na celu redukcję emisji gazów w krajach rozwijających się. W zamian za pomoc tym krajom, państwa rozwinięte mogły otrzymać dodatkowe jednostki emisji, tzn. zwiększyć limity emisji gazów cieplarnianych.
3. Wspólna implementacja. Był to mechanizm podobny do mechanizmu czystego rozwoju, ale dotyczył tylko krajów Aneksu B. Umożliwiał tym państwom tworzenie projektów mających na celu redukcję emisji w innych krajach rozwiniętych. Dzięki takim

⁶⁷ https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/srodowisko/Protokol_z_Kioto_do_Ramowej_Konwencji_Narodow_Zjednoczonych_w_sprawie_zmian_klimatu.pdf, dostęp: 10.11.2019.

przedsięwzięciom, państwa te mogły otrzymać dodatkowe jednostki emisji, tzn. zwiększyć limity emisji gazów cieplarnianych⁶⁸.

Umowa obowiązywała do 2012 r., ale wprowadzenie jej w życie znacząco opóźniło się. Jej efekt był mniejszy od zakładanego z uwagi na fakt, że Stany Zjednoczone nie podpisały umowy, zaś Kanada wypowiedziała ją w 2011 r.

W grudniu 2011 r. na konferencji klimatycznej w RPA przyjęto pakiet kolejnych rozwiązań klimatycznych tzw. Kioto 2. Okres ten wypełnia lukę między końcem pierwszego okresu rozliczeniowego protokołu z Kioto a początkiem nowego globalnego porozumienia w 2020 r. Unia Europejska, niektóre kraje europejskie i Australia uzgodniły, że jeszcze bardziej ograniczą emisję dwutlenku węgla⁶⁹.

4.3. Uwarunkowania europejskie

Polityka energetyczna była bardzo ważna już od pierwszego aktu stowarzyszeniowego, tj. Traktatu Paryskiego z 18 kwietnia 1951 r., w którego wyniku powstała Europejska Wspólnota Węgla i Stali. Ustalono wówczas mechanizmy wsparcia produkcji, warunki kształtowania cen, a także zasady i pomoc finansową dla podmiotów gospodarczych działających na rynku węgla i stali. Zagadnienia unijnej polityki energetycznej pojawiły się także w akcie założycielskim Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, tj. Traktacie Rzymskim z 1957 r. Równolegle powstał Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, porządkujący zasady funkcjonowania rynku energii atomowej⁷⁰.

Podstawą obowiązującej polityki energetycznej był jednak Traktat z Maastricht z 1992 r. ustanawiający Wspólnotę Europejską. Wśród celów ogólnych Traktatu było utworzenie jednolitego rynku energii w ramach

⁶⁸ Tamże.

⁶⁹ https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/kyoto_2_pl, dostęp: 10.11.2019.

⁷⁰ http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/ue/1.pdf, dostęp: 10.11.2019.

jednolitego rynku wewnętrznego, dzięki któremu zapewniona byłaby swoboda przepływu towarów, osób, usług i kapitału⁷¹.

Kompetencje w obszarze energetyki, również energii odnawialnej, zostały określone także w art. 192 (środowisko), art. 194 (energia), a także pośrednio w art. 26 (rynek wewnętrzny), w art. 114 (zbliżenie ustawodawstw) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷². W artykule 194 napisano, iż w „ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi:

- zapewnienie funkcjonowania rynku energii,
- zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii,
- wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii,
- wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii”⁷³.

W 1992 r. Traktat z Maastricht włączył energetykę do listy działań, które Wspólnota powinna podejmować w celu realizacji swoich zadań. Dało to impuls do podjęcia kroków na rzecz wzmocnienia wewnętrznego rynku energii w postaci projektów dwóch dyrektyw, nazywanych „pierwszym pakietem energetycznym”⁷⁴. Pakiet ten zakładał wprowadzenie m.in. rozdziału księgowości finansowej dla produkcji, przesyłu i dystrybucji energii, co było krokiem ku rozbiciu pionowo zintegrowanych monopolii krajowych zajmujących się zarówno produkcją, jak i sprzedażą

⁷¹ http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf, dostęp: 11.11.2019.

⁷² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, dostęp: 11.11.2019.

⁷³ Wersja skonsolidowana traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/49 z 30.03.2010. ROZDZIAŁ I. Polityka energetyczna Unii Europejskiej.

⁷⁴ Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, Dz.U.UE.L.2009.211.55 oraz Dyrektywa 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego, Dz.U.UE.L.1998.2004.1, uchylony z dniem 1.07.2004 r.

energii dla odbiorców końcowych; wyznaczenie operatora sieci przesyłowej i zapewnienie mu niezależności co najmniej na poziomie zarządzania siecią, a także wprowadzenie wspólnych zasad koncesjonowania działalności gazowniczej oraz reguły przyłączania do sieci instalacji magazynowych czy instalacji LNG. Najważniejszym postanowieniem było zobowiązanie państw członkowskich do określenia warunków dostępu stron trzecich do sieci gazowej⁷⁵.

Wszystkie trzy traktaty założycielskie (Rzymski, z Maastricht oraz z Lizobny) podkreślały znaczenie rynku energii dla funkcjonowania państw członkowskich.

Ważnymi dokumentami w zakresie europejskiej energetyki były także: Europejska karta energetyczna (grudzień 1991 r.) oraz Traktat Karty Energetycznej (grudzień 1994 r.). W dokumentach tych wyznaczono następujące zadania dla polityki energetycznej:

- konieczność ożywienia współpracy sektorów energetyki poszczególnych krajów oraz liberalizację handlu energią i inwestycje w sektor,
- konieczność wyeliminowania barier technicznych, administracyjnych w obrocie surowcami, produktami energetycznymi, technologiami i usługami energetycznymi,
- niezbędność przeciwdziałania praktykom monopolistycznym w sektorze energetycznym i ożywienie konkurencji,
- działania w kierunku wzrostu efektywności produkcji, przetwarzania, składowania, transportu, dystrybucji i użytkowania energii,
- ograniczanie negatywnego wpływu na środowisko⁷⁶.

Członkowie Europejskiej karty energetycznej to nie tylko wszystkie kraje Europy, ale także Rosja, Japonia oraz Australia. Z kolei Stany

⁷⁵ [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/\\$file/Bezpiecze%C5%84st%20wo_energetyczne.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/$file/Bezpiecze%C5%84st%20wo_energetyczne.pdf), dostęp: 20.11.2019.

⁷⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:l27028>
<http://www.cire.pl/prawo/TRAKTE2.pdf>, dostęp: 10.11.2019.

Zjednoczone, Kanada i niektóre państwa obszaru Morza Śródziemnego mają status obserwatora⁷⁷.

Ważne znaczenie w polityce energetycznej Unii mają białe i zielone księgi, koncentrujące się głównie na energii ze źródeł odnawialnych, a mianowicie:

1. Zielona Księga z 1996 r., w której określono główne cele polityczne: bezpieczeństwo dostaw energii, zwiększenie konkurencyjności europejskich firm, wzięcie pod uwagę aspektów środowiskowych i wpływu sektora energetycznego na zmiany klimatu, wzrost znaczenia odnawialnych źródeł energii oraz wprowadzenie różnorodnych przywilejów dla produktów przyjaznych środowisku⁷⁸.
2. Biała Księga „Energia dla przyszłości – odnawialne źródła energii” z 1997 r. zawierająca przegląd stanu rynku energii odnawialnej w Europie oraz zdefiniowała strategię działania na rzecz promocji odnawialnych źródeł energii. Księga wyznaczała cele dotyczące wzrostu zużycia energii produkowanej ze źródeł odnawialnych w stosunku do zużycia energii brutto w Unii Europejskiej o 12% do 2010 r.
3. Zielona Księga „Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego” z 2000 r. Wskazywała ona na potrzebę podjęcia wspólnotowych działań m.in. w obszarach liberalizacji rynku, promocji energii jądrowej i odnawialnych źródeł energii, wdrażania rozwiązań z zakresu efektywności energetycznej czy dywersyfikacji kierunków importu surowców energetycznych i budowania efektywnych strategicznych zapasów ropy naftowej i gazu.
4. Zielona Księga z 2006 r. „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii”, która określiła priorytety UE w dziedzinie energetyki, w tym dokończenie budowy

⁷⁷ Karta nie została ratyfikowana przez Rosję, a pierwotnie chodziło właśnie o to, by zaangażować przede wszystkim ten kraj w europejską politykę energetyczną.

⁷⁸ S. M. Szukalski, S. Malinowski (red.), *Energia odnawialna. Technologia, ekonomia, finansowanie*, Fundacja Centrum Wspierania Przedsiębiorczości, Poddębice 2013, s. 25-26.

wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu, wzrost solidarności energetycznej, bezpieczna i konkurencyjna podaż energii, przeciwdziałanie zmianom klimatu, rozwój nowoczesnych technologii energetycznych oraz spójna zewnętrzna polityka energetyczna UE.

5. Dokumentem programowym, który uzupełnił wizję kompleksowej polityki energetycznej UE, była opublikowana w styczniu 2007 r. Zielona Księga „Europejska polityka energetyczna”, która jednak w większym stopniu odnosiła się do polityki klimatycznej, ustalając m.in. inicjatywę 3x20% (20% redukcja gazów cieplarnianych, 20% udział OZE w konsumpcji energii, 20% oszczędność zużycia energii – w perspektywie 2020 r.). Realizacja inicjatywy 3x20% miała być osiągnięta w ramach działań na rzecz efektywności energetycznej, promocji OZE i biopaliw, budowy wewnętrznego rynku energii, budowy połączeń międzysieciowych, rozwoju energetyki jądrowej, obniżania emisji gazów cieplarnianych czy promocji nowych technologii energetycznych.
6. Zielona Księga z 2009 r. „W kierunku bezpiecznej, zrównoważonej i konkurencyjnej europejskiej sieci energetycznej”. W tym dokumencie kluczowym zagadnieniem był stan sieci energetycznych w Europie. Głównym priorytetem miało stać się poprawienie spójności pomiędzy różnymi działaniami dotyczącymi sieci przesyłowych oraz zwiększenie nacisku na zróżnicowanie finansowania inwestycji w infrastrukturę m.in.: transeuropejskich sieci energetycznych z funduszy europejskich oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także redukcja barier administracyjnych i prawnych oraz stworzenie zintegrowanej i elastycznej sieci energetycznej⁷⁹.

W dniach 23 i 24 października 2014 r. Rada Europejska (RE) uzgodniła ramy polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej do roku 2030. Ustalono następujące cele:

⁷⁹ Tamże.

- 40% unijny cel redukcji emisji gazów cieplarnianych na 2030 r. w odniesieniu do 1990 r. (jako wkład Unii Europejskiej w globalne porozumienie klimatyczne);
- 27% unijny cel udziału OZE w energii zużywanej w UE w 2030 r.;
- 27% unijny orientacyjny cel dotyczący poprawy efektywności energetycznej w 2030 r. w porównaniu z prognozami zużycia energii w przyszłości⁸⁰.

W konkluzjach zawarte zostały zapisy gwarantujące wdrożenie następujących mechanizmów kompensujących państwom członkowskim o niskim PKB wysokie koszty realizacji nowego, 40-procentowego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych, wyznaczonego do 2030 r.:

- darmowe uprawnienia do emisji dla sektora elektroenergetyki (282 mln uprawnień o wartości ok. 26,8 mld zł przy założeniu ceny 27 euro za uprawnienie);
- partycypacja w funduszu na modernizację sektora elektroenergetyki oraz inwestycje zwiększające efektywność energetyczną w państwach członkowskich o poziomie PKB poniżej 60% średniej unijnej (135 mln uprawnień dla Polski o wartości ok. 12,8 mld zł);
- kontynuacja bezpłatnego przydziału uprawnień dla sektorów przemysłowych narażonych na ryzyko ucieczki emisji z uwzględnieniem zapewnienia przystępnych cen energii oraz unikania nieoczekiwanych zysków⁸¹.

4.4. Polskie prawo w zakresie energetyki

W Polsce najważniejszym dokumentem prawa krajowego, który reguluje wykorzystanie źródeł energii jest ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁸², która określa warunki zrównoważonego rozwoju, możliwości kształtowania bezpieczeństwa energetycznego oraz oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii. Ustawa dała także

⁸⁰ https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_pl, dostęp: 19.11.2019.

⁸¹ Tamże.

⁸² Dz.U. z 2017 r. poz. 220.

możliwość do wzmocnienia wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych poprzez możliwość przyłączenia się różnorodnym podmiotom do sieci. Ustawa przede wszystkim włączyła samorządy gminne do realizacji polityki energetycznej na własnym terenie. Ma to przyczynić się do przyspieszenia wykorzystania lokalnych zasobów energetycznych⁸³.

Oprócz uwarunkowań prawnych funkcjonują także dokumenty strategiczne. Jednym z nich jest „Polityka energetyczna Polski do 2050”⁸⁴. W świetle tego dokumentu celem głównym polityki energetycznej jest tworzenie warunków dla stałego i zrównoważonego rozwoju sektora energetycznego, przyczyniającego się do rozwoju gospodarki narodowej, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz zaspokojenia potrzeb energetycznych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Wyznaczono trzy równoważne cele operacyjne, mające służyć realizacji celu głównego, zaliczając do nich: (I) zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, (II) zwiększenie konkurencyjności i efektywności energetycznej gospodarki narodowej w ramach wewnętrznego rynku energii UE, a także (III) ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko.

Polityka energetyczna Polski jest częścią systemu zarządzania rozwojem kraju opartego na „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju”, „Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju” oraz dziewięciu „Strategiach Zintegrowanych. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju”⁸⁵ stanowi katalog najistotniejszych decyzji, które należy podjąć, aby zapewnić rozwój społeczno-gospodarczy Polski w perspektywie do 2030 r. Uwzględnia ona problematykę energetyczną w ramach tzw. filaru innowacyjności, zawierającego priorytet V „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko”, w którego obrębie wyznaczono następujące trzy cele szczegółowe:

1. Zbilansowanie zapotrzebowania na energię elektryczną i paliwa oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw;

⁸³ Tamże.

⁸⁴ <http://bip.me.gov.pl/node/24670>, dostęp: 19.11.2019.

⁸⁵ Uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, „Monitor Polski” z 2013 r. poz. 121.

2. Poprawa efektywności energetycznej oraz rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii;
3. Poprawa i ochrona stanu środowiska oraz adaptacja do zmian klimatu.

Z kolei „Strategia Rozwoju Kraju 2020” jest dokumentem określającym podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, wyznacza obszary problemowe o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym wymagające interwencji państwa, z uwzględnieniem ustaleń zawartych w długookresowej strategii rozwoju kraju. Problematyka energetyczna została ujęta w obszarze II Strategii, a mianowicie „Konkurencyjna gospodarka”, w ramach celu II. 6 „Efektywność energetyczna i poprawa stanu środowiska”⁸⁶.

Wizja polityki przestrzennej państwa w horyzoncie dwudziestu lat została zawarta w „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”⁸⁷. Wśród celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju formułuje ona w szczególności cel 5: „Zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utraty bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa”. W obrębie tegoż celu wytyczono m.in. kierunek działań 5.1: „Przeciwdziałanie zagrożeniu utraty bezpieczeństwa energetycznego i odpowiednie reagowanie na to zagrożenie”.

Wśród dokumentów strategicznych dotyczących bezpieczeństwa funkcjonuje jeszcze „Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020”⁸⁸. Jest to dokument formułujący wytyczne dla polityki energetycznej Polski, zawierający odpowiedzi na najważniejsze wyzwania stojące przed Polską w perspektywie do 2020 r. w zakresie środowiska i energetyki. Celami szczegółowymi są:

⁸⁶ Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020, Monitor Polski 2012 poz. 882.

⁸⁷ http://www.wzs.wzp.pl/sites/default/files/files/19683/89272000_1412985316_Koncepcja_Przestrzennego_Zagospodarowania_Kraju_2030.pdf, dostęp: 22.11.2019.

⁸⁸ http://www.kigeit.org.pl/FIP/PRCIP/Literatura/008_3_Strategia_Bezpieczenstwo_Energetyczne_i_Srodowisko_o_2020.pdf, dostęp: 22.11.2019.

- zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska,
- zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię,
- poprawa stanu środowiska⁸⁹.

Polska, w przeciwieństwie do Unii Europejskiej, jest krajem bogatym w zasoby energetyczne. Niestety nie w te, które są najbardziej pożądane. Posiadanie własnych zasobów węgla sprawia, że Polska pozostaje krajem stosunkowo bezpiecznym energetycznie. Według danych Europejskiego Biura Statystycznego, to właśnie dzięki węglowi Polska jest jednym z najbardziej niezależnych energetycznie krajem w Unii Europejskiej⁹⁰. Jednak sytuacja polskiego węgla staje się jednak coraz trudniejsza. Składa się na to wiele czynników. Poczynając od kwestii geologiczno-technologicznych (coraz trudniej dostępne zasoby) poprzez czynniki polityczne (kopalnie jako źródło ekonomicznych i społecznych dylematów), aż po kwestie międzynarodowe (skrajnie antywęglowa polityka energetyczna Unii Europejskiej). Globalna energetyka staje się bowiem coraz bardziej ekologiczna. Zgodnie z badaniem BloombergNEF dla Programu Środowiskowego ONZ i School UNEP Center we Frankfurcie, w okresie od 2010 r. do końca 2019 r., inwestycje w energię odnawialną osiągnęły 2,6 biliona dolarów⁹¹. Według prognoz Międzynarodowej Agencji Energii odnawialne źródła prądu, takie jak elektrownie wiatrowe, słoneczne i hydroelektryczne, będą pochłaniać około 322 miliardów dolarów rocznie do 2025 r. To prawie trzykrotnie więcej niż 116 miliardów dolarów rocznie, które zostaną przeznaczone w tym czasie na elektrownie zasilane paliwem kopalnym i mniej więcej tyle samo, co na inwestycje w sieci energetyczne. Zdecydowanie największy wkład w nowe inwestycje poczyniono w farmach słonecznych i wiatrowych. W ciągu dekady globalna moc energii

⁸⁹ Tamże.

⁹⁰ http://mises.pl/wp-content/uploads/2015/08/Sobiczewski_Czy-Polska-jest-w-kryzysie-energetycznym.pdf, dostęp: 20.11.2019.

⁹¹ <https://forsal.pl/artykuly/1429322,energia-inwestycje-w-czyste-zrodla-sa-gigantyczne-a-beda-jeszcze-wieksze-wykresy.html>, dostęp: 20.11.2019.

słonecznej wzrosła o ponad 2500 proc., z 25 gigawatów na początku 2010 r. do 663 gigawatów przewidywanych do końca 2019 roku⁹².

Dla Polski także dużą szansą jest wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Największe znaczenie dla produkcji energii z OZE ma energetyka wiatrowa. Spośród 38,1 GW całkowitej mocy zainstalowanej w Krajowym Systemie Energetycznym elektrownie wiatrowe stanowią 4,1 GW. Kolejne z rzędu elektrownie na biomasę to zaledwie 1,0 GW mocy. W Polsce szansą dla sektora energetycznego i rolniczego jednocześnie mogłaby być produkcja energii z biomasy. Sektor rolniczy potrzebuje nowych rynków zbytu, zaś Polska przyjaznej środowisku energii. Te dwa cele można byłoby osiągnąć poprzez wsparcie produkcji energii z biomasy, jednocześnie dywersyfikując i uniezależniając się od importu surowców energetycznych. W 2018 r. udział zielonej energii w końcowym zużyciu energii wzrósł w porównaniu do 2017 r., ale nieznacznie i nadal brakuje do wypełnienia zobowiązania, jeśli chodzi o udział OZE w krajowym zużyciu energii w 2020 r. Z informacji podanych przez Główny Urząd Statystyczny wynika, że w 2018 r. wskaźnik udziału energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii wzrósł w skali roku o 0,26 pkt proc. do 11,16 proc. (udział energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii brutto, który w 2020 roku powinien wynieść 15 proc.). Łączna wartość energetyczna pozyskanej energii pierwotnej ze źródeł odnawialnych w Polsce w 2018 r. wyniosła 367 091 TJ, z czego aż 252 821 TJ wynikało ze spalania biomasy. Energia pozyskiwana ze źródeł odnawialnych w Polsce w ubiegłym roku pochodziła głównie z biopaliw stałych (68,88 proc.), energii wiatru (12,55 proc.) i z biopaliw ciekłych (10,33 proc.). Mniejszy udział miały: biogaz (3,29 proc.), hydroenergetyka (1,93 proc.), odpady komunalne (1,12 proc.), energia słoneczna (0,94 proc.), pompy ciepła (0,68 proc.), a także geotermia (0,27 proc.). Udział OZE w polskim systemie energetycznym w ostatnich latach malał. Jeszcze w 2015 roku wynosił 11,74 proc. i był najwyższy

⁹² Tamże.

w historii. Później jednak spadł w 2016 roku do 11,27 proc., a następnie do zaledwie 10,9 proc. w roku 2017⁹³.

Przyczyną tej sytuacji może być niestabilny system prawno-organizacyjny wytwarzania energii z OZE. Ważnym dokumentem w tym zakresie jest ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁹⁴. Oprócz definicji odnawialnych źródeł energii, zawiera ona również: zasady wydawania gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii w instalacjach odnawialnego źródła energii, zasady realizacji krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, zasady współpracy międzynarodowej w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz wspólnych projektów inwestycyjnych. Ustawa doczekała się już nowelizacji, która wprowadza regulacje sprzyjające rozwojowi energetyki rozproszonej, zmierzające do tworzenia lokalnych kooperatyw energetycznych – spółdzielni i klastrów energetycznych. Polityka państwa w kierunku wsparcia produkcji zielonej energii widoczna jest także poprzez tzw. mały trójpak energetyczny wprowadzony jako zmiana w ustawie – Prawo energetyczne w 2013 r.⁹⁵ Nowelizacja dotychczasowych rozwiązań prawnych ma ułatwić inwestowanie w OZE w Polsce, głównie poprzez stworzenie warunków dla mikroinstalacji.

Jak wskazują statystyki, to właśnie małe, lokalne inicjatywy w tym zakresie zaczynają odgrywać coraz większą rolę. Dane o przyłączeniach odnawialnych źródeł energii w I kwartale 2017 r., pokazują, że łączna moc przyłączonych w tym czasie najmniejszych, z reguły domowych, instalacji OZE jest razem znacznie wyższa niż łączna moc wszystkich nowych, większych instalacji. W pierwszym kwartale 2017 r. do sieci pięciu największych operatorów systemu dystrybucyjnego, którzy swoim zasięgiem obejmują niemal cały kraj, przyłączono mikroinstalacje OZE o łącznej mocy około 14,8 MW, na co złożyło się niewiele ponad 2 tys. przyłączy.

⁹³ <https://gramwzielone.pl/trendy/101923/wzrost-produkcji-energii-odnawialnej-w-polsce-ale-daleko-do-celu-na-2020>, dostęp: 20.11.2019.

⁹⁴ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r. poz. 478).

⁹⁵ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 984).

Wynik przyłączeń mikroinstalacji odnotowany w I kwartale 2017 r. jest gorszy niż we wcześniejszych kwartałach, jednak łączna moc nowych mikroinstalacji uruchomionych w pierwszych trzech miesiącach br. jest niemal dwukrotnie wyższa niż pozostałych, większych elektrowni OZE, których przyłączono w I kwartale w sumie tylko około 7,9 MW. Moc większych OZE nie zwiększyła się również w sieci operatora systemu przesyłowego. I kwartał br. był kolejnym, w którym Polskie Sieci Elektroenergetyczne nie przyłączyły do sieci żadnej instalacji OZE. Ostatnia była przyłączona na początku ubiegłego roku farma wiatrowa Banie o mocy 56 MW. Łączna moc mikroinstalacji podłączonych do sieci największych OSD na koniec I kwartału 2017 r. wyniosła ok. 106,2 MW, a ich liczba sięgnęła ok. 16,88 tys.⁹⁶

Nacisk państwa na wsparcie mikroinstalacji wiąże się także z tworzeniem możliwości podejmowania lokalnych działań i przedsięwzięć. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym dbanie o interes lokalnej społeczności stanowi obowiązek lokalnych samorządów. Także zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności te, które dotyczą zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. W myśl przepisów o samorządzie, gminy kształtują politykę energetyczną poprzez planowanie i organizowanie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwo gazowe oraz inicjowanie i promocję działań prowadzących do racjonalizacji zużycia energii w obszarze gminy. Gminy także mogą również samodzielnie występować w roli przedsiębiorstwa energetycznego, co wynika z art. 9 ust. 2 u.s.g. Status ten otrzymują one wówczas, gdy uzyskiwane w ramach działalności ciepło lub energia elektryczna przekraczają własne potrzeby ilościowe. Nadwyżki sprzedawane są innym podmiotom. Jako przedsiębiorstwa mogą zajmować się produkcją energii oraz jej dystrybucją.

Ale to nie jedyna możliwość lokalnych działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Ważne są także uwarunkowania organi-

⁹⁶ <http://gramwzielone.pl/trendy/27593/o-rozwoju-oze-w-polsce-decyduja-mikroinstalacje-przylaczenia-wiekszych-oze-symboliczne>, dostęp: 20.11.2019.

zacyjne i techniczne, jak np. przygotowanie terenów pod zielone inwestycje. Ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁹⁷. Podstawą sporządzenia miejscowego planu jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W przypadku braku miejscowego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z punktu widzenia np. OZE istotny jest artykuł 10 ustawy, który mówi, iż urządzenia wytwarzające energię z OZE o mocy większej niż 100 kW oraz ich strefy ochronne powinny być ujęte w Studium. Gminy zatem powinny na etapie planowania podjąć decyzję, w jakim energetycznym kierunku podążają i odpowiednie decyzje ująć w Studium⁹⁸.

Aktualnie, w ramach obowiązków własnych, polskie samorządy gminne zobowiązane są także do opracowania założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Natomiast gminy, które planują skorzystać z dofinansowania ze środków publicznych na realizację inwestycji w energetykę odnawialną lub efektywność energetyczną, muszą obowiązkowo opracować tzw. „Plan gospodarki niskoemisyjnej”. Jest to dokument dotyczący strategii rozwoju gminy, wyznaczający kierunki jej rozwoju w zakresie działań inwestycyjnych w obszarach związanych między innymi z energetyką, zagospodarowaniem przestrzennym, transportem publicznym oraz gospodarką odpadami. W planie tym powinny zostać zawarte działania redukujące emisję gazów cieplarnianych na terytorium gminy. Pokazuje się w nim także korzyści ekonomiczne, społeczne i ekologiczne, które gmina osiągnie dzięki ograniczeniu zużycia energii oraz promowaniu jej odnawialnych źródeł. PGN ma w swoim założeniu być ściśle związany i komplementarny z planem

⁹⁷ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 730).

⁹⁸ Ważnym dokumentem, istotnym dla planowania przestrzennego w gminie, jest „Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030”, w którym zawarto najbardziej korzystne z punktu widzenia OZE miejsca lokalizacji.

zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz z planem zagospodarowania przestrzennego w danej gminie⁹⁹.

Bardzo ważnym zagadnieniem jest obecnie tzw. energetyka obywatelska będąca systemem, w którym osoby prywatne, organizacje, instytucje i przedsiębiorstwa spoza sektora energetycznego biorą czynny udział w wytwarzaniu energii i zarządzaniu nią. To lokalna, małoskalowa produkcja energii elektrycznej i ciepła ze źródeł odnawialnych oraz ograniczenie zużycia energii dzięki modernizacji energetycznej budynków i przedsiębiorstw. Energetyka obywatelska to także uczestnictwo lokalnych społeczności w większych projektach OZE. To również budowanie lokalnych alternatyw dla scentralizowanego i zdominowanego przez wielkie spółki systemu energetycznego. Fundamentem energetyki obywatelskiej jest bezpośrednio zaangażowanie obywateli. Jako demokratyczny system zapewnia wszystkim uczestnikom możliwość opłacalnego produkowania oraz wykorzystywania energii. Na jej rozwoju skorzystają wszyscy: mieszkańcy miast i wsi, samorządy, przedsiębiorcy, wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe oraz organizacje pożytku publicznego. Producentami energii będą mogły stać się między innymi szpitale, przychodnie, szkoły, przedszkola oraz schroniska dla zwierząt. Energetyka obywatelska może rozwijać się w całym kraju, w każdym regionie i każdej gminie¹⁰⁰.

⁹⁹ http://zielonasiec.pl/wp-content/uploads/Przewodnik_po_finansowaniu_energetyki_obywatelskiej.pdf, dostęp: 20.11.2019.

¹⁰⁰ Tamże.

5.

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez samorząd terytorialny

5.1. Wprowadzenie

Każdy dorosły obywatel ma potrzebę dysponowania lokalem mieszkalnym lub domem, w którym będzie się czuł bezpiecznie. Dostęp do własnego mieszkania czy też domu, obywatel może realizować na różne sposoby: podejmując się samodzielnej realizacji procesu inwestycyjnego, dokonując nabycia lokalu mieszkalnego gotowego od przedsiębiorcy zajmującego się działalnością deweloperską za środki własne lub z wykorzystaniem kredytu, w przypadku gdy posiada zdolność kredytową. Jednak nie każdy obywatel może przez wskazane najczęstsze sposoby zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. Mało który obywatel oraz rodzina mogą zaoszczędzić tyle środków finansowych, aby w perspektywie kilku lat nabyć mieszkanie czy też dom bez udziału kredytu. Zdolność kredytowa umożliwiająca nabycie mieszkania nie jest udziałem każdego mieszkańca. Sytuacja niektórych obywateli może wykazywać brak możliwości poprawy ich kondycji finansowej. Dotyczyć to może osób o niskich kwalifikacjach zawodowych, wykonujących mało dochodowe prace, osób niepełnosprawnych, którzy mają większe trudności w znalezieniu dobrze płatnej pracy. W polskim społeczeństwie zakorzenione jest przeświadczenie, że mieszkaniem, czy też domem, dysponuje się wtedy, gdy stanowią one własność. Najem lokalu mieszkalnego traktowany jest jako stan przejściowy i wiąże się z tym brak dbałości o przedmiot najmu, nieprzywiązywanie się do miejsca, społeczeństwa, w którym przebywa się chwilowo.

Potrzeby mieszkalne zmieniają się z wiekiem. Osoba zakładająca rodzinę potrzebuje jak największego mieszkania lub domu, zlokalizowanego możliwie blisko szkoły, do której będą uczęszczać małe dzieci. Wraz z wiekiem i pogarszającym się stanem zdrowia, duży dom, czy mieszkanie, stają się ciężarem, którego koszty utrzymania przekraczają możliwości finansowe emerytów. W sytuacji utraty przez osoby w podeszłym wieku zdolności do samodzielnej egzystencji, polegającej na niemożliwości zaspokojenia bez pomocy osób trzecich potrzeb życia codziennego, ich potrzeba mieszkaniowa często sprowadza się do samodzielnego pokoju z całodobową opieką i pomocą w najprostszych czynnościach życiowych. Starzenie się polskiego społeczeństwa jest faktem, wg prognozy demograficznej w 2050 r. udział ludzi starszych (65 lat i więcej) na obszarach wiejskich będzie wynosić 30% ogółu mieszkańców, a w miastach zbliży się do 35% ogółu mieszkańców miast, w efekcie czego nastąpi nieodwracalny wzrost udziału osób biernych zawodowo, wzrost liczby ludności w wieku emerytalnym¹⁰¹.

Inne są potrzeby osób z niepełnosprawnością narządów ruchu zdolnych do samodzielnej egzystencji, którzy potrzebują mieszkań lub domów bez barier architektonicznych. Analogiczne potrzeby związane z brakiem barier architektonicznych zwykle dotyczą ludzi w podeszłym wieku, którzy mają trudności z poruszaniem się po schodach. Jeszcze inne są potrzeby osób przewlekle chorych, dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną, niezdolnych do samodzielnej egzystencji i ich rodzin. Bardzo często zdarza się w takich rodzinach, że jeden z małżonków rezygnuje z pracy zawodowej, aby opiekować się niepełnosprawnym intelektualnie dzieckiem lub przewlekle chorym członkiem rodziny. Rozwiązanie to w przypadku niepełnosprawnego intelektualnie dziecka, sprawdza się w ograniczonym okresie, gdyż z wiekiem rodzice nie są w stanie fizycznie opiekować się swym podopiecznym i zmuszeni są oddać dziecko do

¹⁰¹ *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014-2050*, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/18/1/1/ludnosc_w_starszym_wieku.pdf, s. 34, 39, 41, dostęp: 1.12.2019.

domu pomocy społecznej, samorządowego lub państwowego, o ile jest w nim miejsce lub do prywatnego domu pomocy społecznej i ponosić koszty utrzymania dziecka. Nie rozwiązuje to wszystkich problemów, gdyż może się zdarzyć, że rodzice zejdą śmiertelnie przed dzieckiem, a majątek w postaci środków finansowych, jaki po nich pozostanie, wystarczy tylko na kilkumiesięczny pobyt niepełnosprawnego dziecka w prywatnym domu pomocy¹⁰². Nie można oczekiwać, że przedsiębiorca prowadzący przedmiotowy dom pomocy dla osiągnięcia zysku, będzie utrzymywał na swój koszt osoby, za których pobyt nie będzie miał kto płać i zapewne będzie dążył do przekazania podopiecznego do państwowego lub samorządowego domu pomocy społecznej.

Odmienne są problemy mieszkaniowe rodzin patologicznych, gdyż w tych przypadkach, chcąc w przyszłości ograniczyć powielanie przez dzieci z takich rodzin, zachowań rodziców należałoby, otoczyć te dzieci opieką od wczesnych lat, zapewnić im dodatkową edukację wyrównującą szanse z rówieśnikami, aby umożliwić im lepszy start w dorosłe życie. Osoby opuszczające domy dziecka, znajdują się w gorszej sytuacji, niż ich rówieśnicy mający choćby jedno z rodziców, a tak samo potrzebują miejsca do mieszkania.

Jeszcze innej pomocy w zakresie zapewnienia miejsca do mieszkania potrzebują osoby, które w wyniku kataklizmu, np. powodzi (jak w 1997 r., 2010 r.), straciły dom lub mieszkanie. W pierwszej kolejności trzeba im zapewnić tymczasowe miejsce do mieszkania a później pomóc w odzyskaniu domu lub mieszkania.

¹⁰² Tytułem przykładu średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej prowadzonych przez Powiat Tarnogórski i na jego zlecenie w 2018 r. wynosił: Dom Pomocy Społecznej „Przyjaźń” w Tarnowskich Górach – 3 418,70 zł, Dom Pomocy Społecznej w Łubiu – 3 202,74 zł, Dom Pomocy Społecznej w Miedarach – 3 546,52 zł, Dom Pomocy Społecznej w Tarnowskich Górach – 3 171,43 zł, Dom Pomocy Społecznej w Nakle Śląskim – 3 555,97 zł, Dom Pomocy Społecznej w Zbrosławicach – 3 297,01 zł, Dz.U. Woj. Śląskiego z 26.01.2018 r. poz. 549; koszty utrzymania w 2019 r. w woj. świętokrzyskim w domach pomocy społecznej wynosiły: Dom Pomocy Społecznej w Łagiewnikach – 3.800,00 zł, Dom Pomocy Społecznej w Zgórsku – 3.993,00 zł, Dom Pomocy Społecznej w Piekoszowie – 3.473,00 zł <http://edziennik.kielce.uw.gov.pl/Compatible/PublisherSearch?publisherName=Starosta%20Kielecki>, dostęp: 8.08.2019.

Potrzeby w zakresie zaspokojenia miejsca do mieszkania są bardzo duże i oczekiwania różnych grup społecznych, że administracja rządowa lub samorządowa skutecznie pomoże rozwiązać ww. problemy są znaczne i uzasadnione. Rozwój gospodarczy, jaki dokonuje się w ostatnich latach w Rzeczypospolitej Polskiej, jest zauważalny¹⁰³, co potwierdza m.in. malejąca stopa bezrobocia. W okresie od stycznia 2016 r. do września 2019 r. stopa bezrobocia spadła z 11,9% do 5%¹⁰⁴. Nie każdy z rozwoju gospodarczego, jaki się dokonuje, może skorzystać, jak choćby rodzice niepełnosprawnych dzieci, którzy opiekują się nimi 24 godz. na dobę i 365 dni w roku. Dotyczy to również członków rodzin, którzy zdecydowali się zrezygnować z pracy zawodowej, aby zapewnić opiekę członkowi rodziny przewlekle choremu. Sytuacja w rodzinach, w których członek rodziny wymaga całodobowej opieki, nie rozwiązuje pomoc ze strony gminy, w postaci pracownika środowiskowego, pomagającego w pracach domowych w wybrane dni tygodnia. Jest to niewątpliwie pomoc, lecz nie rozwiązanie problemu w zakresie mieszkania i godnego życia osoby wymagającej opieki całodobowej¹⁰⁵. W Polsce wg stanu na 31.12.2018 r. było 1831 zakładów stacjonarnych pomocy społecznej (wzrost o 6,3% w porównaniu do 2017 r.), w których było 118,9 tys. miejsc (wzrost 2,4% w porównaniu do

¹⁰³ W latach 2010-2018 przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło z 3224,13 zł w 2010 r. do 4585,03 zł w 2018, w tym samym okresie PKB wzrósł z 103,6 do 105,1, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5498/4/86/1/biuletyn_statystyczny_03_2019_.pdf, dostęp: 1.12.2019.

Tekst został przygotowany w grudniu 2019 r., nie uwzględnia zmian w sytuacji gospodarczej w RP, jaka nastąpiła w następstwie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2, wywołującego chorobę COVID-19 i związanego w tym zaprzestania świadczenia usług przez przedsiębiorców z wielu branż oraz ograniczenia produkcji.

¹⁰⁴ <https://www.bankier.pl/gospodarka/wskazniki-makroekonomiczne/stopa-bezrobocia-pol>, dostęp: 1.12.2019.

¹⁰⁵ Np. rodzice dzieci chorych na autyzm za swoje środki zbudowali domy, w których przebywają ich dzieci, lecz mimo pomocy PFRON oraz wsparcia gminy nie są w stanie z własnych środków zapewnić wzrastających wynagrodzeń opiekunów i innych kosztów utrzymania, M. Choduń, *Dom na krawędzi*, „Tygodnik Powszechny” 2019, nr 48, s. 29-30.

2017 r.)¹⁰⁶. Blisko 48% wszystkich zakładów stacjonarnych pomocy społecznej to domy pomocy społecznej, w których znajduje się 69,7% wszystkich miejsc w zakładach stacjonarnych pomocy społecznej¹⁰⁷. W stacjonarnych zakładach pomocy społecznej w 2018 r. przebywało: 27125 osób w podeszłym wieku, 23468 osoby przewlekle psychicznie chore, 21538 osoby przewlekle somatycznie chore, 16208 dorośli niepełnosprawni intelektualnie, 16043 osoby bezdomne, 4466 dzieci i młodzież niepełnosprawna intelektualnie, 2108 osoby niepełnosprawne fizycznie, 1061 matki z małoletnimi dziećmi i kobiety w ciąży, 115 osoby uzależnione od alkoholu, 936 pozostali, tj. łącznie 113,1 tys. mieszkańców (wzrost o 3,5% w stosunku do 2017 r.)¹⁰⁸. Liczba miejsc w domach pomocy społecznej w 2018 r. była większa niż osób tam przebywających. Można wysunąć tezę, że część rodzin, które samodzielnie podejmują się trudu sprawowania opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem czy przewlekle chorym członkiem rodziny, mogłyby rozwiązać problem mieszkania dla tych osób, zapewniając im pobyt w stacjonarnych domach pomocy społecznej, w których są miejsca. Obawa, czy opieka w tych domach pomocy społecznej będzie na odpowiednim poziomie, oraz poczucie obowiązku sprawiają, że decydują się oni, do granic fizycznych możliwości, samodzielnie sprawować opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem czy też przewlekle chorym członkiem rodziny.

5.2. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jako zadanie samorządu terytorialnego

Przepis art. 75 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że władze publiczne, tj. jednostki samorządu terytorialnego, prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz po-

¹⁰⁶ https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/18/3/1/zaklady_stacjonarne_pomocy_spolecznej_w_2018.pdf, dostęp: 1.12.2019.

¹⁰⁷ Tamże.

¹⁰⁸ Tamże.

pierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Ten ogólny przepis rozwijany jest w przepisach ustaw ustrojowych, które wskazują, że do zadań własnych gminy należą sprawy gminnego budownictwa mieszkaniowego (art. 7 ust. 1 pkt 7 u.s.g.). Gmina może tworzyć spółki prawa handlowego prowadzące działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związane z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości (art. 10 ust. 3 u.g.k. *in fine*). Czym się może zajmować przedmiotowa spółka, wskazują np. przepisy art. 1, art. 3 ust. 1 u.f.t.l. stanowiące, że z Funduszu Dopłat udziela się gminie, jednoosobowej spółce gminnej albo spółce celowej, wsparcia finansowego na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu: lokali mieszkalnych na wynajem o ograniczonym czynszu, w tym lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń. Finansowe wsparcie z Funduszu Dopłat może otrzymać gmina, jednoosobowa spółka gminna albo spółka celowa, na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na (art. 3 ust. 1 u.f.t.l.):

- 1) budowie budynku na nieruchomości stanowiącej własność albo będącej w użytkowaniu wieczystym gminy, jednoosobowej spółki gminnej lub spółki celowej,
- 2) remoncie lub przebudowie budynku niemieszkalnego przeznaczonego na pobyt ludzi, będącego własnością gminy, jednoosobowej spółki gminnej lub spółki celowej albo części takiego budynku,
- 3) remoncie lub przebudowie budynku mieszkalnego, będącego własnością gminy, jednoosobowej spółki gminnej lub spółki celowej albo części takiego budynku, jeżeli budynek mieszkalny albo jego część, ze względu na stan techniczny został wyłączony z użytkowania albo zakazano jego użytkowania na podstawie art. 66 ust. 2 albo art. 68 pkt 1 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane¹⁰⁹,

¹⁰⁹ (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202, 1276, 1496 i 1669).

- 4) zmianie sposobu użytkowania budynku będącego własnością gminy, jednoosobowej spółki gminnej lub spółki celowej albo części takiego budynku, wymagającej dokonania remontu lub przebudowy,
- 5) kupnie lokalu mieszkalnego, budynku mieszkalnego albo udziału we współwłasności budynku mieszkalnego,
- 6) kupnie lokalu mieszkalnego, budynku mieszkalnego albo udziału we współwłasności budynku mieszkalnego, połączonym z remontem tych lokali lub budynku mieszkalnego, w wyniku którego powstaną lokale mieszkalne zwiększające mieszkaniowy zasób gminy.

Finansowe wsparcie może otrzymać również gmina, związek międzygminny, na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu lokali mieszkalnych na wynajem, powstających w wyniku realizacji przez inwestora innego niż gmina albo związek międzygminny (art. 5 ust. 1 u.f.t.l.), tj.:

- 1) budowy budynku,
- 2) remontu lub przebudowy budynku niemieszkalnego przeznaczanego na pobyt ludzi albo części takiego budynku,
- 3) zmiany sposobu użytkowania budynku albo części takiego budynku, wymagającej dokonania remontu lub przebudowy.

Inwestorem może być jednoosobowa spółka gmina (*a contrario* art. 5 ust. 1 u.f.t.l.), np. spółka z o.o. Jednoosobowa spółka osobowa prawa handlowego może powstać następnie, np. w przypadku utworzenia przez gminę jako komplementariusza i zarazem akcjonariusza posiadającego 99% akcji, spółki komandytowo-akcyjnej z osobą prawną lub fizyczną, która chwilowo będzie akcjonariuszem dysponującym 1% kapitału zakładowego. Po zarejestrowaniu spółki komandytowo-akcyjnej, gmina może od akcjonariusza mniejszościowego odkupić 1% akcji, stając się jedynym akcjonariuszem i komplementariuszem. Warunkiem uruchomienia finansowego ww. wsparcia, jest zawarcie przez gminę albo związek międzygminny

umowy z inwestorem, np. jednoosobową gminną spółką z o.o. lub akcyjną, określającej w szczególności (art. 5 ust. 2-3 u.f.t.l.):

- 1) udział gminy albo związku międzygminnego w kosztach tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem,
- 2) prawa gminy albo związku międzygminnego do wskazywania najemców lokali mieszkalnych utworzonych z udziałem gminy albo związku międzygminnego,
- 3) szczegółowe kryteria wskazywania przez gminę albo związek międzygminny najemców lokali mieszkalnych, zapewniające pierwszeństwo w dostępie do lokali mieszkalnych utworzonych z udziałem gminy albo związku międzygminnego osobom będącym aktualnie najemcami lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Mieszkania na wynajem przeznaczone są dla (art. 7a ust. 1 u.f.t.l.):

- 1) osób fizycznych oraz osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkania, które w dniu objęcia lokalu, nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości,
- 2) osób fizycznych, których średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok, w którym zawierana jest umowa najmu lokalu mieszkalnego, nie przekracza:
 - a) 80% w jednoosobowym gospodarstwie domowym,
 - b) 120% w dwuosobowym gospodarstwie domowym,
 - c) 165% w trzyosobowym gospodarstwie domowym,
 - d) 200% w czterosobowym gospodarstwie domowym,
 - e) 200% w gospodarstwie domowym większym niż czterosobowe, powiększone o dodatkowe 40% na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym – iloczynu wysokości ostatnio ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w województwie, na terenie którego położony jest lokal mieszkalny, oraz współczynnika 1,2.

Gdy zawarto umowę z inwestorem, tj. jednoosobową gminną spółką z o.o. lub akcyjną (art. 5 ust. 2 u.f.t.l.), umowę najmu zawiera się na okres 5 lat

(art. 7b ust. 1 u.f.t.l.), czynsz za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego utworzonego z udziałem gminy albo związku międzygminnego nie może przekraczać, w skali roku 4% wartości odtworzeniowej lokalu (art. 7c u.f.t.l.), a lokale będące przedmiotem najmu nie mogą być wyodrębniane na własność (art. 7e u.f.t.l.). Wysokość wparcia finansowego z Funduszu Dopłat wynosi np.:

- 20% kosztów przedsięwzięcia w przypadku zawarcia umowy z inwestorem, np. jednoosobową gminną spółką z o.o. lub akcyjną, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.f.t.l. (art. 13 ust. 1 pkt 1 u.f.t.l.),
- 35% kosztów przedsięwzięcia w przypadku budowy budynku na nieruchomości stanowiącej własność albo będącej w użytkowaniu wieczystym gminy, jednoosobowej spółki gminnej, w którego wyniku powstaną lokale mieszkalne zwiększające mieszkaniowy zasób gminy (art. 13 ust. 1 pkt 2 u.f.t.l.).

Przed upływem 15 lat od dnia rozliczenia kosztów przedsięwzięcia nie można (art. 21 ust. 1 u.f.t.l.):

- 1) zbyć lub zmienić przeznaczenia lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, mieszkania chronionego, noclegowni, schroniska dla bezdomnych, tymczasowego pomieszczenia lub ogrzewalni, utworzonych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat;
- 2) rozwiązać umowy, zawartej z jednoosobową gminną spółką z o.o. lub akcyjną, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.f.t.l., lub dokonać przeniesienia prawa do podnajmowania osobom fizycznym bez zgody jednoosobowej gminnej spółką z o.o. lub akcyjnej na rzecz podmiotu innego niż powiat, gmina lub związek międzygminny.

Zakaz zbycia lokalu mieszkalnego nie dotyczy byłych mieszkań zakładowych, budynków mieszkalnych z byłymi mieszkaniami zakładowymi albo udział we współwłasności budynku mieszkalnego, w którym znajdują się były mieszkania zakładowe (art. 21 ust. 3 u.f.t.l.).

Z łącznej analizy art. 10 ust. 3 u.g.k. i przepisów u.f.t.l. wynika, że gmina może na swych nieruchomościach samodzielnie, z wykorzystaniem

jednoosobowej gminnej spółki z o.o. lub akcyjnej, budować m.in. mieszkania na wynajem, których własność po upływie 15 lat może być przeniesiona na osoby fizyczne np. ostatniego najemcę. Przy tworzeniu tych mieszkań gminy oraz jednoosobowe gminne spółki z o.o. lub akcyjne mogą starać się o dofinansowanie realizacji inwestycji z Funduszu Doplát. Gmina zachowuje uprawnienie do wskazania, kto będzie mieszkał w lokalach, przy czym u.f.t.l. określa maksymalny poziom dochodów, jaki może przypadać na gospodarstwo domowe, którego przekroczenie oznacza niemożność przydziału mieszkania na wynajem. Z Funduszu Doplát gmin mogą również otrzymać dofinansowanie budowy: noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i pomieszczeń tymczasowych, czy do tworzenia pomieszczeń zaspokajających chwilowo najpilniejsze potrzeby mieszkaniowe. Nie w każdej gminie, jest potrzeba tworzenia tego typu lokali. Większe potrzeby w tym zakresie są w miastach niż gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Nie każda z gmin może jednakowo korzystać z Funduszu Doplát.

Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, niedziałającym w formie towarzystwa budownictwa społecznego, mogą otrzymać finansowanie zwrotne z BGK na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem lub budowę lokali mieszkalnych, do których ustanowione zostanie spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego (art. 15a ust. 1 i 2 u.f.p.b.). Warunkiem udzielenia finansowania zwrotnego towarzystwom budownictwa społecznego, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, oraz spółkom gminnym jest zawarcie umowy z gminą właściwą miejscowo dla planowanego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, określającej (art. 15a ust. 3 u.f.p.b.):

- 1) przewidywane formy partycypacji finansowej gminy w kosztach realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego;

- 2) planowaną liczbę lokali mieszkalnych, które zostaną utworzone w wyniku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, których najemcami będą osoby wskazane przez gminę, w tym osoby będące aktualnie najemcami lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy;
- 3) planowaną liczbę lokali mieszkalnych, które zostaną utworzone w wyniku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, których pierwszymi najemcami będą osoby wychowujące przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko, o którym mowa w art. 7 ust. 1a ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi¹¹⁰;
- 4) planowaną liczbę lokali mieszkalnych, które zostaną utworzone w wyniku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, których pierwszymi najemcami będą osoby starsze w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych¹¹¹.

Bank Gospodarstwa Krajowego udziela finansowania zwrotnego we własnym imieniu i na własny rachunek do wysokości nie większej niż 80% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego (art. 15b ust. 2 u.f.p.b.). Finansowanie zwrotne może być udzielone na przedsięwzięcia realizowane z wykorzystaniem finansowego wsparcia udzielonego gminie albo związkowi międzygminnemu w przypadku, gdy z realizacją przedsięwzięcia było związane zawarcie umowy z jednoosobową gminną spółką z o.o. lub akcyjną, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.f.t.l., jeżeli łączna kwota środków publicznych przekazanych na realizację tego przedsięwzięcia nie przekracza dopuszczalnej wysokości rekompensaty z tytułu świadczenia usługi publicznej w ogólnym interesie gospodarczym (art. 15b ust. 2a u.f.p.b.). Finansowanie zwrotne jest udzielane na okres nie dłuższy niż 30 lat, a do tego okresu wlicza się okres karencji w spłacie kapitału (art. 15b ust. 2a u.f.p.b.).

¹¹⁰ (Dz.U. z 2019 r. poz. 1116).

¹¹¹ (Dz.U. z 2015 r. poz. 1705).

Lokale mieszkalne oraz inne części przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, w szczególności garaże i miejsca postojowe w garażu wielostanowiskowym, wybudowane przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, nie mogą być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność ani zbywane jako udziały we współwłasności nieruchomości, na której zrealizowano przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane (art. 15e ust. 2 u.f.p.b.).

Czynsz w lokalach mieszkalnych wybudowanych na wynajem przez spółki gminne, w skali roku nie może przekraczać (art. 28 ust. 2 u.f.p.b. w zw. z art. 15f ust. 1 u.f.p.b.):

- 1) 4% wartości odtworzeniowej lokalu, obliczonej według przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹¹² – w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez BGK na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30.09.2009 r.,
- 2) 5% wartości odtworzeniowej, o której mowa w pkt 1 – w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego.

Spółka z udziałem gminy może wynająć lokal mieszkalny wybudowany przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez BGK na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r. lub przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego wyłącznie osobie fizycznej, jeżeli:

- 1) osoba fizyczna oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania, w dniu objęcia lokalu, nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości,
- 2) średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok, w którym jest zawierana umowa najmu lokalu, nie przekracza 1,3 ostatnio ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w województwie, na terenie którego położony jest lokal mieszkalny, więcej niż o:

¹¹² (Dz.U. z 2019 r. poz. 1182 i 1309).

- a) 20% w jednoosobowym gospodarstwie domowym,
 - b) 80% w dwuosobowym gospodarstwie domowym,
 - c) dalsze 40% na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym o większej liczbie osób,
- 3) średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok, w którym jest zawierana umowa najmu lokalu mieszkalnego wybudowanego przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego lub przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r. w innych przypadkach, niż wskazane w pkt 2, nie przekracza:
- a) 110% w jednoosobowym gospodarstwie domowym,
 - b) 165% w dwuosobowym gospodarstwie domowym,
 - c) 205% w trzyosobowym gospodarstwie domowym,
 - d) 240% w czteroosobowym gospodarstwie domowym,
 - e) 240% w gospodarstwie większym niż czteroosobowe, powiększone o dodatkowe 40% na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym – iloczynu wysokości ostatnio ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w województwie, na terenie którego położony jest lokal mieszkalny, oraz współczynnika 1,2.

Przepisy u.f.p.b. umożliwiają spółkom z udziałem gminy otrzymanie zwrotnego kredytu preferencyjnego z BGK na budowę lokali mieszkalnych z przeznaczeniem na wynajem, które nie mogą być wyodrębniane na własność ani zbywane. Kredyt podlega zwrotowi, co oznacza, że jest to pomoc jedynie pośrednia ze strony banku państwowego, ułatwiająca finansowanie inwestycji.

Przeprowadzona analiza ustaw wskazuje, że gminy, kapitałowe spółki gminne mogą otrzymać wsparcie ze strony państwa na budowę mieszkań na wynajem z regulowanym czynszem, z przeznaczeniem dla osób o niższych dochodach. Wsparcie to może mieć charakter bezzwrotny zgodnie z u.f.t.l. lub zwrotny wg u.f.r.m. Na podstawie przepisów u.f.t.l.

po piętnastu latach możliwe jest zbycie lokali wybudowanych na wynajem, przez co potrzeby mieszkaniowe mogą być zaspokojone w najpełniejszy sposób.

Dla zobrazowania zakresu pomocy, jaką można otrzymać ze strony administracji publicznej, w skrócie zostaną przedstawione regulacje dotyczące dopłat przy zakupie pierwszego mieszkania.

Na podstawie art. 4 ust. 1 u.f.r.m. osoby fizyczne mogą otrzymać dopłaty do oprocentowania kredytu, jeżeli docelowy kredytobiorca w dniu zawarcia umowy kredytu preferencyjnego nie jest:

- 1) właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego;
- 2) osobą, której przysługuje w całości lub w części spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny;
- 3) osobą, której przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego;
- 4) najemcą lokalu mieszkalnego.

Źródłem finansowania dopłat jest Fundusz Dopłat (art. 10 ust. 1 u.f.r.m.). Dopłaty stosuje się przez okres 8 lat od dnia pierwszej spłaty odsetek (art. 9 ust. 1 u.f.r.m.). Kredyt preferencyjny dotyczy nabycia domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym, stanowiącego odrębną nieruchomość, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (art. 5 u.f.r.m.), przy czym powierzchnia użytkowa:

- a) domu jednorodzinnego nabywanego przez małżonków lub osobę samotnie wychowującą dziecko, nie może przekraczać 140 m²,
- b) lokalu mieszkalnego, o którym mowa:
 - nabywanego przez małżonków lub osobę samotnie wychowującą dziecko - nie przekracza 75 m²,
 - nabywanego przez osobę nie pozostającą w związku małżeńskim - nie przekracza 50 m²;

Cena zakupu lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, cena zakupu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, na który

został udzielony kredyt preferencyjny, nie może przekraczać kwoty stanowiącej iloczyn powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego i średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych (art. 5 ust. 1 pkt 4 u.f.r.m.). Dopłata do oprocentowania dotyczyć może tylko kredytów udzielonych w walucie polskiej (art. 6 ust. 1 u.f.r.m.). Dopłata stanowi równowartość 50% kwoty odsetek naliczonych od podstawy naliczenia dopłaty, według stopy referencyjnej obowiązującej w dniu naliczenia dopłaty (art. 8 ust. 3 u.f.r.m.).

Zamiar ustawodawcy jest słuszny, pomóc osobom w spłacie odsetek od kredytu w okresie pierwszych 8 lat od zawarcia umowy, kiedy odsetki są najwyższe. Przyjęte rozwiązanie ma mankamenty. Nie ma żadnego ograniczenia w dochodach przypadających na członka gospodarstwa rodzinnego, aby ubiegać się o dopłaty. Oznacza to, że ulgę w spłacie zadłużenia mogą otrzymać zarówno osoby zarabiające bardzo dużo jak i mało, o ile tylko mają zdolność kredytową i nie mają mieszkania lub domu. Ten drugi warunek też stosunkowo łatwo jest obejść. Zdarza się, że małżonkowie lub osoby fizyczne, przed zawarciem umowy o kredyt preferencyjny zawierają umowę darowizny lokalu mieszkalnego lub domu na rodziców, którzy w testamencie windykacyjnym zapisują im przedmiotowy dom lub lokal mieszkalny. W ten sposób osoba ubiegająca się o kredyt w świetle prawa nie ma nieruchomości na własność i może otrzymać dopłaty na nabycie kolejnego lokalu, który traktuje jako inwestycję nabytą z pomocą państwa. Następuje wypaczenie idei pomocy w uzyskaniu przez rodzinę pierwszego mieszkania. Aby temu zapobiec należałoby wprowadzić do u.f.r.m. przepis nakazujący złożyć oświadczenia osobie ubiegającej się o kredyt, że przed upływem np. 15 lat nie rozporządzała swym domem, spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu albo lokalem stanowiącym odrębną nieruchomość, pod groźbą zwrotu dopłat i odpowiedzialności karnej.

Błąd ten został naprawiony w ustawie z 27.09.2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi. Przepis

art. 4 ust. 1 u.p.p.m. stanowi, że dofinansowanie wkładu własnego może zostać udzielone, jeżeli nabywca lokalu mieszkalnego lub domu:

- 1) złożył wniosek o dofinansowanie wkładu własnego najpóźniej do końca roku kalendarzowego, w którym ukończył 35 lat;
- 2) do dnia ustanowienia lub przeniesienia na jego rzecz własności mieszkania nie był:
 - a) właścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego,
 - b) osobą, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny,
 - c) właścicielem lub współwłaścicielem budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny.

Bycie właścicielem w przeszłości lokalu mieszkalnego lub nieruchomości zabudowanej domem jednorodzinnym wyklucza z programu dofinansowania z Funduszu Dopłat. Dofinansowanie wkładu własnego może zostać udzielone do mieszkania, jeżeli (art. 5 ust. 1 u.p.p.m.):

- 1) mieszkanie służy zaspokojeniu własnych potrzeb mieszkaniowych nabywcy,
- 2) powierzchnia użytkowa mieszkania nie przekracza odpowiednio:
 - a) 75 m² dla lokalu mieszkalnego i 100 m² dla domu jednorodzinnego,
 - b) 85 m² dla lokalu mieszkalnego i 110 m² dla domu jednorodzinnego – w przypadku gdy w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie wkładu własnego nabywca wychowuje przynajmniej troje dzieci.

Dofinansowanie wkładu własnego wynosi 10% kwoty określonej jako iloczyn średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązującego w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie wkładu własnego w gminie, na terenie której położone jest mieszkanie, oraz (art. 7 ust. 1 u.p.p.m.):

- 1) powierzchni użytkowej mieszkania - dla mieszkania o powierzchni użytkowej nie większej niż 50 m²,
- 2) 50 m² - dla mieszkania o powierzchni użytkowej większej niż 50 m².

Dodatkowe finansowe wsparcie, w postaci spłaty części kredytu, może zostać przyznane nabywcy z tytułu urodzenia trzeciego lub kolejnego dziecka lub przysposobienia dziecka będącego trzecim lub kolejnym dzieckiem, jeżeli (art. 8 u.p.p.m.):

- 1) zdarzenie to miało miejsce w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy ustanowienia lub przeniesienia własności mieszkania;
- 2) po zaistnieniu tego zdarzenia nabywca wychowuje przynajmniej troje dzieci.

Spłata części kredytu może zostać przyznana nabywcy jednokrotnie w wysokości 5% kwoty określonej jako iloczyn średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych stanowiącego podstawę do ustalenia wysokości udzielonego dofinansowania wkładu własnego oraz powierzchni ustalonej stosownie do powierzchni użytkowej zakupionego mieszkania (art. 8 ust. 2-3 u.p.p.m.).

Z regulacji zawartych w u.f.r.m. i u.p.p.m. mogą skorzystać osoby, które mają zdolność kredytową. Z tych form wsparcia nie mogą skorzystać osoby nieposiadające zdolności kredytowej, tj. np. osoby o niskich dochodach, czy też osoby starsze, które straciły majątek w wyniku kataklizmów i ze względu na wiek nie mogą uzyskać kredytu na długi okres.

5.3. Potrzeba nowego zdefiniowania zadań zapewnienia prawa do mieszkania

Analiza obowiązujących regulacji prawnych dotyczących możliwości uzyskania wsparcia mieszkania przez rodzinę czy też przez osobę fizyczną wskazują, że na poziomie samorządu terytorialnego nakierowane są one na doraźną pomoc związaną udostępnieniem mieszkania na wynajem osobom o niskich dochodach z regulowaną wysokością czynszu,

z ewentualną możliwością nabycia przedmiotowego mieszkania na własność. Najemcy w okresie długoletniego najmu są w stanie niepewności, w zakresie warunków, na jakich będą mogli nabyć lokal, w którym mieszkają od lat oraz ewentualnych zmian w prawie uniemożliwiających nabycie tego lokalu. Budowa lokali niskoczynszowych na wynajem, dla osób o niskich dochodach, niesie ze sobą jeszcze mankament, tworzenia skupiska mieszkańców, których sytuacja finansowa jest gorsza od reszty społeczeństwa. Może to być przyczynkiem do wykluczenia mieszkańców lokali na wynajem ze społeczności oraz zarzewiem konfliktów lokalnych. Wychowywanie się dzieci, wśród rodzin o podobnym statusie materialnym, może powodować przeświadczenie u nich, że nic lepszego w ich życiu nie może się przytrafić. Osoby fizyczne, mające zdolność kredytową, mogą otrzymać dopłaty do odsetek lub wkładu własnego z Funduszu Dopłat. Nie rozwiązuje to problemu w zdobyciu mieszkania przez osoby o niskich dochodach, niemających zdolności kredytowej. Analiza ustaw wskazuje brak synchronizacji działania administracji rządowej i samorządowej w rozwiązywaniu problemu zapewnienia mieszkania osobom, które samodzielnie nie są w stanie go uzyskać na własność. Brak jest rozwiązań, mających na celu zapewnienie mieszkania starzejącemu się społeczeństwu oraz osobom niepełnosprawnym i przewlekłe chorym, których stan zdrowia nie ulegnie poprawie. Nie jest zrozumiałe, dlaczego zadania mieszkalnictwa przypisane są do podstawowego szczebla samorządu terytorialnego, a tych zadań nie mają powiaty i województwa samorządowe¹¹³.

Nie ma potrzeby, aby w każdej gminie wiejskiej, miejsko-wiejskiej, miejskiej budować noclegownię, schroniska dla bezdomnych, ogrzewalnie, pomieszczenia tymczasowe na wypadek kataklizmów (powodzi, huraganów), a także nie ma potrzeby budowania w każdej gminie lokali na wynajem. Zadania związane z doraźnym rozwiązywaniem potrzeb mieszkaniowych, powinny być w kompetencji powiatów ziemskich, miast na prawach powiatów i gmin miejskich. W sytuacji eksmisji rodzin z mieszkań,

¹¹³ Przepisy art. 4 u.s.p. i art. 14 u.s.w. nie wymieniają wśród zadań powiatów i odpowiednio województw samorządowych, zadań związanych z mieszkalnictwem.

domów, utraty domu na skutek kataklizmu, pożaru, powiat ziemski powinien dysponować zasobem mieszkaniowym, umożliwiającym zapewnienie osobom potrzebującym mieszkania na potrzebny im okres. W przypadku wyczerpania się mieszkań przeznaczonych dla ludności, którą dotknęły nadzwyczajne negatywne sytuacje, powiaty, miasta na prawach powiatu i gminy miejskie powinny udostępniać swoje zasoby mieszkaniowe, co winno wynikać z przepisów ustrojowych dotyczących tych szczebli samorządu terytorialnego.

Zapewnienie miejsca do mieszkania dla rodziny, osoby fizycznej należy postrzegać jako zmienną potrzebę do dysponowania miejscem, gdzie panuje poczucie bezpieczeństwa. Przedmiotowa potrzeba jest zmienna w czasie i zależy m.in. od wieku osób fizycznych i ich stanu zdrowia. Osoba w podeszłym wieku, potrzebująca pomocy osób trzecich, bywa że całodobowej, cierpiąca samotność nie potrzebuje mieszkania na wynajem, lecz miejsca, gdzie będzie mieć zapewnioną właściwą opiekę. Zgodnie z prognoząmi Głównego Urzędu Statystycznego¹¹⁴ w przyszłości zmniejszy się liczba osób czynnych zawodowo, wobec czego jedynie osoby zamożne będą stać na zapewnienie sobie lub członkom ich rodzin indywidualnej opieki. Państwo, jeżeli nie chce, aby część społeczeństwa w wieku produkcyjnym, zrezygnowała z pracy zawodowej, po to, aby opiekować się przewlekłe chorymi członkami rodziny w wieku emerytalnym oraz osobami niepełnosprawnymi niezdolnymi do samodzielnej egzystencji, powinna stworzyć domy pomocy dziennego pobytu z możliwością pobytu stałego dla osób które nie mogą być transportowane do miejsca zwykłego pobytu, ze względu na stan zdrowia. Standard opieki w tych domach powinien być wysoki, tak aby członkowie rodzin oddających pod opiekę swych najbliższych nie miały poczucia, że wyrządzają swym podopiecznym krzywdę. Za osoby, które nie byłyby w stanie pokryć kosztów pobytu w domach pomocy społecznej oraz za które nie mogliby tego uczynić członkowie ich rodzin, koszty te powinny być pokrywane przez administrację rządową

¹¹⁴ *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014-2050*, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/18/1/1/ludnosc_w_starszym_wieku.pdf, dostęp: 1.12.2019.

i gminę ostatniego zwykłego pobytu tej osoby. Skoro państwo nie potrafiło stworzyć systemu emerytalnego zapewniającego godną samodzielną egzystencję każdego emeryta, powinno zapewnić jemu utrzymanie na starość, gdyż ta osoba przez swe zawodowe życie przyczyniała się do wzrostu PKB. Koszty pobytu osób niepełnosprawnych niezdolnych do samodzielnej egzystencji przez całe ich życie, powinna pokrywać wyłącznie administracja rządowa.

Stworzenie odpowiedniej ilości domów pomocy społecznej powinno być zadaniem powiatów. Zadanie to wymaga środków finansowych, które powinny być zapewnione z budżetu państwa w postaci dotacji celowych. Przed problemem starzejącego się społeczeństwa nie da się uciec i państwo wcześniej czy później będzie musiało zająć się problemem zapewnienia mieszkania i opieki osobom w wieku emerytalnym, których nie stać na zapewnienie sobie pobytu w prywatnych domach pomocy, w których miesięczne opłaty za pobyt bywają dwa razy (i więcej) droższe niż w samorządowych.

Osoby, które utraciły mieszkanie czy też dom w wyniku kataklizmu, powinny otrzymać z budżetu państwa i z gminy miejsca ich zwykłego pobytu środki zwrotne umożliwiające im nabycie lokalu mieszkalnego, stanowiące uzupełnienie ewentualnej różnicy pomiędzy rynkową wartością mieszkania sprzed kataklizmu a wypłaconym odszkodowaniem z ubezpieczenia. W pierwszej kolejności powiaty powinny zapewnić tym osobom mieszkania na okres przejściowy, które powinny być wynajęte bez konieczności ponoszenia opłat za wynajem.

W zakresie rozwiązania problemów z zapewnieniem mieszkania osobom niepełnosprawnym zdolnym do samodzielnej egzystencji lub wymagającym niewielkiej pomocy, którzy nie mogą otrzymać kredytu komercyjnego, ze środków z Funduszu Dopłat oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnego, powinno być udzielane bezzwrotne wsparcie w wysokości sfinansowania zakupu części mieszkania, tak aby reszta mogła być finansowana kredytem komercyjnym. Osoby niepełnosprawne mieszkalyby na powszechnie dostępnych osiedlach, przez co następowałaby ich integracja ze społeczeństwem.

Jednostki samorządu terytorialnego i ich spółki nie powinny zajmować się działalnością deweloperską i tworzyć infrastruktury mieszkaniowej, po to, aby w przyszłości zbywać lokale na preferencyjnych warunkach dla osób które są ich najemcami. Należy dążyć do tworzenia programów mających na celu usamodzielnienie się osób, które korzystają z najmu mieszkań niskoczynszowych.

Zakończenie

Działalność jednostek samorządu terytorialnego wykraczająca poza sferę użyteczności publicznej stanowi skomplikowane zagadnienie. O ile wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego działalności gospodarczej w dziedzinach, które należą do sfery użyteczności publicznej niejako ze swej natury stanowi istotę gospodarki komunalnej, o tyle działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego wykraczająca poza tę sferę podlega pewnym ograniczeniom. Prowadzenie działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej nie może bowiem prowadzić do zaniedbywania przez gminy i województwa swoich podstawowych zadań. Z drugiej strony słusznie zwraca się uwagę na fakt, że w systemie gospodarki rynkowej, z dominującą prywatną formą własności, działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego, a więc podmiotów dysponujących mieniem publicznym, powinna być zastrzeżona, co do zasady, tylko do tych dziedzin, które polegają na zaspokajaniu zbiorowych, lokalnych potrzeb mieszkańców. Brak jest dostatecznych powodów, aby ustawodawca całkowicie pozbawiał powiaty, w przeciwieństwie do gmin i województw, możliwości prowadzenia aktywności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej.

Pozytywnie należy ocenić ograniczenie form organizacyjnych, w jakich gminy i województwa mogą prowadzić działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej jedynie do spółek kapitałowych, tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjnej. Działalność gospodarcza poza sferą użyteczności publicznej, zresztą jak każda działalność gospodarcza, łączy się z określonym ryzykiem. Zezwolenie przez ustawodawcę gminom i województwom na prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej jedynie w formie spółek

prawa kapitałowego, w których udziałowcy lub akcjonariusze nie odpowiadają swoim majątkiem za zobowiązania spółki, stanowi istotne zabezpieczenie jednostek samorządu terytorialnego przed ich finansową odpowiedzialnością wykraczającą ponad zaangażowane w dane przedsięwzięcie środki.

Warto zwrócić uwagę, że przepisy ustaw samorządowych w zakresie warunków i form prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej nie zawsze są spójne ze sobą i przepisami innych ustaw, niemniej jednak w drodze wykładni systemowej czy celowościowej można usunąć większość pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych.

Biorąc pod uwagę zadania jednostek samorządu terytorialnego w ochronie zdrowia, zakaz zbywania podmiotom prywatnym akcji lub udziałów w spółkach kapitałowych z udziałem samorządu terytorialnego, gdy w wyniku tych działań miałyby on utracić tzw. pakiet większościowy, czyli kontrolę nad podmiotami leczniczymi, należy ocenić pozytywnie. Trudno bowiem przyjąć prawidłowość wykonywania zadań w ochronie zdrowia przez samorząd terytorialny, jeśli na obszarze jego jednostki niezapewnione byłoby kluczowe prawo obywateli (uregulowane konstytucyjnie), a mianowicie prawo do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Sytuacja taka mogłaby wystąpić w przypadku, gdy inwestor prywatny, dysponujący większością głosu na zgromadzeniu udziałowców bądź walnym zgromadzeniu akcjonariuszy, mógłby zdecydować o zmianie profilu działalności leczniczej podmiotu prowadzonego przez tę spółkę, zrezygnować z działalności w ochronie zdrowia bądź też wręcz zakończyć działalność spółki. Samorząd terytorialny w takiej sytuacji w praktyce mógłby utracić zdolność do realizacji zadań w ochronie zdrowia oraz mienie, w które wyposażył spółkę. Wskazane rozwiązanie polegające na dopuszczeniu spółek z udziałami bądź akcjami uprzywilejowanymi mogłoby realizować główny cel regulacji, tj. pełną kontrolę jednostki samorządu terytorialnego nad utworzoną spółką i jednocześnie stanowić elastyczny instrument angażowania kapitału prywatnego

w ochronę zdrowia. Należy bardzo wyraźnie podkreślić, że samorząd terytorialny miałby obowiązek zachowania uprzywilejowanych udziałów bądź akcji dających większość głosów na zgromadzeniu udziałowców bądź walnym zgromadzeniu akcjonariuszy, a w konsekwencji postulowaną pełną kontrolę nad spółką, a więc także podmiotem wykonującym działalność leczniczą.

System gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce został poddany gruntownym zmianom z dniem 1 stycznia 2012 roku. Przyjęcie nowej ustawy o odpadach miało w założeniu odzwierciedlać postanowienia wynikające z Dyrektywy 2008/98/WE w przedmiocie wytycznych dotyczących gospodarowania odpadami. Dotyczą one usystematyzowania zasad i wymagań w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami. Powyższa dyrektywa wprowadza po raz pierwszy ideę społeczeństwa recyklingu, którego podstawę ma stanowić polityka odzysku cennych surowców nadających się do dalszego wykorzystywania. W brzmieniu Preambuły Dyrektywy 2008/98/WE celem społeczeństwa recyklingu jest dążenie do eliminacji wytwarzania odpadów oraz stosowania środków, których celem jest zapewnienie segregacji u źródła, zbieranie oraz recykling priorytetowych strumieni odpadów. Idea społeczeństwa recyklingu została włączona do ustawy o odpadach w dziale II w części dotyczącej zasad ogólnych. Należy podzielić pogląd wyrażony przez A. Kosieradzką-Federczyk, która słusznie zauważa, że pomimo sformułowania hierarchii postępowania z odpadami, ostateczny sposób postępowania z konkretnym odpadem zależy od jego faktycznej sytuacji¹¹⁵. Realizacja zobowiązań przewidzianych przez ustawodawcę unijnego w kontekście osiągnięcia standardów stawianych europejskiemu społeczeństwu recyklingu, w tym w dotyczących systemu selektywnej zbiórki odpadów stanowi poważne wyzwanie dla Polski. Należy pamiętać, że zmiany, jakie zostały wprowadzone w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce uczyniły podmioty władzy

¹¹⁵ A. Kosieradzka-Federczyk, *Priorytety Unii Europejskiej w gospodarowaniu odpadami*, Zeszyty Naukowe Wydziału Informatycznych Technik Zarządzania Wyższej Szkoły Informatyki Stosowanej i Zarządzania „Współczesne problemy zarządzania” 2013, nr 1, s. 54.

publicznej odpowiedzialnymi za prowadzenie gospodarki odpadami komunalnymi. Gminy uzyskały tym samym status podmiotów zobowiązanych do zorganizowania, wdrożenia i realizacji powszechnego systemu odbierania odpadów komunalnych na terenie swojej właściwości. Jednakże biorąc pod uwagę dynamikę zmian technologicznych i rosnące problemy związane z ochroną zasobów środowiska, stworzenie skutecznego i efektywnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wiąże się z licznymi trudnościami szczególnie mającymi charakter finansowy. Koszty związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi są pokrywane ze środków pochodzących z tytułu opłat uiszczanych przez właścicieli nieruchomości. Niewystarczające środki finansowe, jakimi dysponują gminy, czyni system gospodarowania odpadami komunalnymi nie do końca skutecznym i efektywnym i może wpływać na uzasadnioną konieczność podwyższania przez gminy stawek opłat za odbieranie odpadów komunalnych.

Bezpieczeństwo energetyczne w Polsce jest ściśle powiązane z systemem bezpieczeństwa europejskiego oraz światowego. Zagadnienie to łączy wiele różnorodnych wątków – ekonomicznych, prawnych, administracyjnych, organizacyjnych, a nawet społecznych. Podejmowane działania, mające na celu stworzenie warunków bezpiecznego pod względem energetycznym funkcjonowania państwa, wymagają koordynacji oraz zintegrowania na wszystkich poziomach zarządzania. Tylko wówczas możliwe jest zapewnienie bezpieczeństwa podmiotów gospodarczych i społeczeństwa. Polska, oprócz narzuconych odgórnie wymagań światowych i unijnych, musi podjąć dodatkowe, intensywne działania, by sprostać nie tylko podpisanym deklaracjom, ale by przede wszystkim zapewnić bezpieczeństwo swoich obywateli. Duża część zadań została w tym zakresie przekazana jednostkom lokalnym, tj. gminom. Mają one dzisiaj nie tylko możliwości prawne i organizacyjne, ale przede wszystkim obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Większość podejmowanych przedsięwzięć w chwili obecnej dotyczy energetyki odnawialnej, a gminy

są coraz skuteczniejsze w wykorzystywaniu możliwości organizacyjnych i finansowych, które dostały od Unii Europejskiej oraz państwa.

W zakresie zadań dotyczących prawa do mieszkania stwierdzono, że aktualnie to zadanie niewłaściwie przypisano jedynie gminom i w ograniczonym zakresie powiatom, podczas gdy powinno być ono przypisane powiatom ziemskim, miastom na prawach powiatu i gminom miejskim. Nie ma potrzeby, aby w każdej gminie wiejskiej, miejsko-wiejskiej powstały schroniska, noclegowanie, mieszkania tymczasowe, a także mieszkania na wynajem z niskim czynszem. Zadania te powinny być przypisane do wyższego szczebla samorządu terytorialnego, powiatów ziemskich. Stwierdzono, że prawo do mieszkania, nie jest pojęciem tożsamym dla każdej grupy społecznej i zmienia się z wiekiem. Pragnieniem ludzi młodych, zakładających rodzinę jest posiadanie własnego mieszkania czy też domu. Osoby w podeszłym wieku, wymagające opieki, osoby nieuleczalnie przewlekłe chore, osoby niepełnosprawne niezdolne do samodzielnej egzystencji, potrzebują wraz z prawem do mieszkania na stosunkowo niewielkiej powierzchni, zapewnienia opieki całodobowej. Analiza prognoz demograficznych wskazuje, że samorząd terytorialny i państwo, nie przygotowują się do potrzeby zapewnienia za kilkanaście lat prawa do mieszkania osobom w podeszłym wieku wraz z opieką. Rezygnacja z pracy zawodowej przez członka rodziny, aby opiekować się osobą w podeszłym wieku, także nie będzie najwłaściwszym rozwiązaniem, ze względu na prognozę zmniejszenia się liczby ludności w wieku produkcyjnym i potrzebę wykorzystania zdolności produkcyjnych każdego dorosłego obywatela. Budowa nowych domów pomocy społecznej jest nieodzowna, gdyż wysokość przyszłych przeciętnych świadczeń emerytalnych, nie będzie na takim poziomie, aby każdy z emerytów mógł sobie zapewnić indywidualną opiekę. Finansowanie budowy domów pomocy społecznej powinno się odbywać z dotacji celowej z budżetu państwa, przekazywanej powiatom.

Stwierdzono, że nie dla każdego młodego człowieka, pragnącego założyć rodzinę, samorząd terytorialny i państwo dysponują programem umożliwiającym uzyskanie wsparcia finansowego na nabycie mieszkania.

Aktualnie wykluczeni z tych programów są osoby o niskich dochodach, niemający szans na uzyskanie kredytu, także w przypadku dofinansowania wkładu własnego. Zauważono, że samorząd terytorialny i państwo nie dostrzega trudnej sytuacji osób niepełnosprawnych zdolnych do samodzielnej egzystencji, o niskich dochodach, którzy nie mają szans na uzyskanie kredytu na zakup mieszkania. Dla tych osób należałoby stworzyć program dofinansowania nabycia mieszkania ze środków PFRON i z Funduszu Dopląt, podobnie jak dofinansowuje się zakup środków transportu, wydatki na edukację czy też sprzęt komputerowy dla osób niepełnosprawnych. Pojęcie prawa do mieszkania i zadań z tym związanych samorządu terytorialnego, należy redefiniować, tak aby odpowiadały aktualnym i przyszłym potrzebom społeczeństwa. Rozwiązanie problemów z zapewnieniem prawa do mieszkania, wymaga współdziałania administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz większego zaangażowania finansowego z budżetu państwa. Samorząd terytorialny nie rozwiąże, samodzielnie wszystkich problemów, w szczególności związanych z niekorzystnymi zmianami demograficznymi i potrzebą zapewnienia prawa do mieszkania osobom w podeszłym wieku wraz z całodobową opieką.

Bibliografia

Literatura:

- Albin A., *Gmina w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2018.
- Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Banasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, ABC, Warszawa 2002.
- Barczak A., *Określanie zadań z zakresu ochrony środowiska administracji samorządowej w normach prawnych*, [w:] J. Cybulska (red.), *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Barczak A., *Zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym*, [w:] J. Cybulska (red.), *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015,
- Barczak A., Kowalewska E., *Oplaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Acta Iuris Stetinesis” 2014, nr 8.
- Burzyńska D., *Władztwo zadaniowe gminy w postępowaniu z odpadami komunalnymi w gminie*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125.
- Choduń M., *Dom na krawędzi*, „Tygodnik Powszechny” 2019, nr 48.
- Czarnow S., *Cel i przedmiot przedsiębiorstwa spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Rejent” 1998, nr 1.
- Czarnow S., *Komunalna działalność gospodarcza a zadania publiczne samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 10.
- Dercz M., Rek T., *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, wyd. III, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Garlicki L. (red.), Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II Sejmowe 2016.
- Golat K., Komorowski E., *Wojewoda jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny wojewody*, WSHiP, Warszawa 2005.
- Gonet W., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. Wzory umów i regulaminów*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Gospodarka odpadami na terenach wiejskich. Poradnik*, Ministerstwo Środowiska Departament Polityki Ekologicznej, Warszawa 2005.
- Górski M., *Nowy system prawny w gospodarce odpadami*, Rekopól Organizacja Odzysku, Warszawa 2013.

- Górski M., *Nowy system zarządzania odpadami komunalnymi*, „Przegląd Komunalny” 2010, nr 12.
- Grzegorzczak F. (red.), *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Karczmarek A., *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych 2016, druk nr 562.
- Kidyba A., *Prawo handlowe*, CH Beck, Warszawa 2006.
- Kohutek K., *Komentarz do ustawy z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej*, Lex Omega 2006.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Priorytety Unii Europejskiej w gospodarowaniu odpadami*, Zeszyty Naukowe Wydziału Informatycznych Technik Zarządzania Wyższej Szkoły Informatyki Stosowanej i Zarządzania „Współczesne problemy zarządzania” 2013, nr 1.
- Kurowska A., *Koniec przymusowych przekształceń szpitali w spółki. Czy samorządy spłacać długi szpitali?* <https://www.medexpress.pl/author/aleksandra-kurowska>, dostęp 12.11.2019 r.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Tworzenie spółek kapitałowych przez samorząd gminny jako forma ograniczania lokalnego bezrobocia*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1-2.
- Muller-Kraenner S., *Bezpieczeństwo energetyczne. Nowy pomiar świata*, Z naszej strony Szczecin, 2009.
- Niedziółka D., *Zielona energia w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Pawłowski B., *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych 2016, druk nr 562.
- Przybojewski I., *Próba definicji bezpieczeństwa energetycznego*, [w:] Kwiatkiewicz P., Szczerbowski R. (red.), *Energetyka w czasach politycznej niestabilności. Bezpieczeństwo – Gospodarka – Ochrona Środowiska – Polityka – Technologia – Zarządzanie*, Fundacja na rzecz Czystej Energii, Poznań 2015.
- Pyziół W. (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Rabiega-Przyłęcka A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 marca 2009 r., II OSK 1623/08*, LEX/el. 2011.
- Sommer J., *Planowanie w ochronie środowiska*, [w:] Radecki W. (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, Rozwój, Perspektywy*, Difin, Warszawa 2010.
- Szukalski S.M., Malinowski S. (red.), *Energia odnawialna. Technologia, ekonomia, finansowanie*, Fundacja Centrum Wspierania Przedsiębiorczości, Poddębice 2013.
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Oficyna, Warszawa 2008.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Liber, Warszawa 2000.
- Yergin D., *Energy security In the 1990s*, Foreign Affairs 1988, No 1.
- Zadęcka M., *Planowa gospodarka odpadami*, [w:] Barczak A., Ogonowska A. (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, WNUS, Szczecin 2016.

Orzecznictwo:

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2003 r., ISA/Gd 1968/02, OwSS 2003/4/105 LEX nr 682122.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2006 r., II OSK 288/06, OwSS 2006/4/108.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2009 r. II OSK 1623/08, LEX nr 597337.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2017 r. II OSK 1612/17, LEX nr 2404453.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lipca 2005 r., OSK 1827/04, Lex 2128351.

Inne:

- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 maja 2009 r., LEX nr 589839.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/49 z 30.03.2010.

Strony internetowe:

- <http://bip.me.gov.pl/node/24670>
- https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_pl
- https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/kyoto_2_pl
- <http://edziennik.kielce.uw.gov.pl/Compatible/PublisherSearch?publisher-Name=Starosta%20Kielecki>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:l27028>
- <http://fcwp.pl/wp-content/uploads/2016/08/ksiazka.pdf>
- <https://gov.legalis.pl/zmiany-w-ochronie-zdrowia-dekomercjalizacja-podmiotow-leczniczych-oraz-mozliwosc-zakupu-swiadczen-zdrowotnych-przez-jst/>
- <https://gramwzielone.pl/trendy/101923/wzrost-produkcji-energii-odnawialnej-w-polsce-ale-daleko-do-celu-na-2020>
- <http://gramwzielone.pl/trendy/27593/o-rozwoju-oze-w-polsce-decyduja-mikro-instalacje-przylaczenia-wiekszych-oze-symboliczne>
- http://mises.pl/wp-content/uploads/2015/08/Sobiczewski_Czy-Polska-jest-w-kryzysie-energetycznym.pdf, dostęp: styczeń 2017 r.
- http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf
- [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/\\$file/Bezpiecze%C5%84stwo_energetyczne.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/$file/Bezpiecze%C5%84stwo_energetyczne.pdf)

https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/18/1/1/ludnosc_w_starszym_wieku.pdf
https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/18/3/1/zaklady_stacjonarne_pomocy_spolecznej_w_2018.pdf
https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5498/4/86/1/biuletyn_statystyczny_03_2019_.pdf
http://zielonasiec.pl/wp-content/uploads/Przewodnik_po_finansowaniu_energetyki_obywa_telskiej.pdf
<https://www.bankier.pl/gospodarka/wskazniki-makroekonomiczne/stopa-bezrobocia-pol>
http://www.cire.pl/pokaz-pdf-%252Fpliki%252F2%252F2017%252F02_zbronski_d_go_recka_zbronska_a.pdf
<http://www.cire.pl/prawo/TRAKTE1.pdf>
<http://www.cire.pl/prawo/TRAKTE2.pdf>
http://www.kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/008_3_Strategia_Bezpieczenstwo_Energetyczne_i_Srodowisko_2020.pdf
http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/ue/1.pdf
https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/srodowisko/Protokol_z_Kioto_do_Ramowej_Konwencji_Narodow_Zjednoczonych_w_sprawie_zmian_klimatu.pdf
http://www.sejm.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0D72FC05;Odpowiedz_na_interpelacje_nr_16454
http://www.wzs.wzp.pl/sites/default/files/files/19683/89272000_1412985316_Koncepcja_Przestrzennego_Zagospodarowania_Kraju_2030.pdf

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483).
Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (Monitor Polski 2012 r. poz. 882).
Uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (Monitor Polski z 2013 r. poz. 121).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 – Prawo bankowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 2187 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 381 z późn. zm.).
Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 730).
Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm.).

- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 142 poz. 1590 ze zm.).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm.).
- Ustawa z dnia 1 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 nr 152 poz. 897).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 220 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2010, 2020).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 701, 730, 1403, 1579).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2190).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 798, 650, 1637 i 1669).
- Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. z 1999 r. nr 101 poz. 1178 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 712 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 poz. 478).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 984).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1938).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1056).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1997 r. nr 133 poz. 885).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295, 2020).

- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 646 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. nr 55 poz. 577 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.).
- Dyrektywa Rady Wspólnot Europejskich 75/442 z dnia 15 lipca 1975 r. o odpadach, Dz.U.U.E.L.1975.194.39, uchylona z dniem 17.05.2006 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 96/92/WE z dnia 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, Dz.U.U.E.L.2009.211.55.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 98/30/WE z dnia 22 czerwca 1998 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego, Dz.U.U.E.L.1998.2004.1, uchylona z dniem 1.07.2004 r.

Issues of running a business by local government. Selected issues

Summary

The monograph consists of five chapters on specific issues of running a business by local government. The first chapter is devoted to the extent to which local government units may conduct business activities outside the public utility sphere, what are the conditions for conducting such activities and what are the acceptable organizational forms of the economic activity of local government units outside the public utility sphere. The second chapter was devoted to the analysis of the possibility of admitting the legal structure provided for in the Code of Commercial Companies, regarding shares and preference shares in municipal companies dealing in medicinal activities. The introduction of such a solution would, on the one hand, secure the majority of shares in local government units in created health care entities. On the other hand, it would make the existing regulations more flexible, allowing local government to effectively seek private investors. Issues related to municipal waste management are one of the key environmental issues. In this approach, in order to organize the analyzed problem, it is justified to indicate the catalog of tasks performed by local government units in environmental protection and to develop those that relate to municipal waste management by municipalities. The third chapter is devoted to these issues. The fourth chapter is devoted to the diagnosis of economic, administrative and organizational conditions in the field of energy security in the commune. This chapter addresses the issues of global determinants of energy security, European energy policy, Polish law and energy strategy, the importance of energy from renewable sources in the general energy system, the role of local authorities in ensuring the security of the commune, and consequently the state. The last chapter was devoted to examining to what extent local government should be involved in satisfying housing needs, to which levels of local government should these tasks be assigned, who should be the beneficiary of these programs, and how housing needs should be met. Answering the above questions required defining what the right to housing is and conducting a preliminary analysis of the needs of some social groups for housing.

Keywords: *local government, municipal economy, economic activity*

