

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – WYBRANE PROBLEMY

MACIEJ ETEL

Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku

Abstract in original language

Podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego jest kwestią dyskusyjną. Obecnie funkcjonujące rozwiązania nie są postrzegane jednolicie, przez co przysparzają wielu trudności na etapie wykładni i stosowania. Przedmiotem niniejszego opracowania jest przede wszystkim przedstawienie obowiązującego stanu prawnego oraz wykładnia podstawowych w tym zakresie regulacji. Nie rozstrzyga ono natomiast wątpliwości wynikających z praktycznego zastosowania przepisów, które zostały sformułowane w sposób złożony lecz niejednolity i niejednoznaczny przy wykorzystaniu klauzul generalnych oraz zwrotów niedookreślonych.

Key words in original language

działalność gospodarcza, przedsiębiorca, jednostki samorządu terytorialnego, gmina, powiat, województwo, gospodarka komunalna, działalność w sferze użyteczności publicznej, działalność wykraczająca poza sferę użyteczności publicznej, problemy prawne, system prawny Rzeczypospolitej Polskiej

Abstract

The issue of undertaking and conducting an entrepreneurial (economic) activity by a local government units is controversial. The current regulations, as they stand today, are not perceived uniformly, which results in many difficulties at the stage of their interpretation and application. Taking this into consideration, it should be pointed out that this article aims to present a general presentation of the issue regarding to the entrepreneurial (economic) activity performed by a local government units. However, it does not resolve the questions resulting from the practical application of the complex but not consolidated regulations, which, due to several blanket clauses and vague phrases, were not determined precisely.

Key words

entrepreneurial activity, economic activity, entrepreneur, local government units, commune, county (poviats), voivodeship,

communal activity, an activity in the public utility domain, an activity going beyond the domain of public utility, legal problems, legal system of the Republic of Poland

Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy

1. WPROWADZENIE

Podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego w RP wywołuje wiele kontrowersji. Ich podstawę stanowi racjonalne założenie, w myśl którego celem i sensem istnienia samorządu terytorialnego są określone względy publiczne, a prowadzenie działalności gospodarczej nie może przesłaniać tych celów (publicznych) i nadmiernie absorbować aktywności jednostek samorządu terytorialnego¹. Jednocześnie należy pamiętać, że zadania z zakresu infrastruktury technicznej, społecznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ładu przestrzennego i ekologicznego jednostki samorządu terytorialnego wykonują m.in. dzięki racjonalnemu gospodarowaniu mieniem komunalnym², a bezwzględne pozbawienie ich możliwości angażowania się w działalność gospodarczą powoduje istotne uszczuplenie środków finansowych niezbędnych do wykonywania zadań podstawowych. W konsekwencji dyskusja dotyczy odpowiedniego oznaczenia granic działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego, a precyzowanie dopuszczalnego zakresu tej aktywności następuje poprzez normatywne oznaczenie nakazów i zakazów wiążących jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie.³ Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie obowiązującego stanu prawnego odnoszącego się do rzeczonyj kwestii, w tym także zaakcentowanie zagadnień interpretowanych wieloznacznie.

¹ Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 8 września 2011 r., I SA/OI 458/11, Lex Nr 966077.

² W konsekwencji dochodom uzyskiwanym z tego tytułu. Zob. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2009, s. 106-120.

³ Zob. szerzej C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 7-14; C. Kosikowski, *Możliwości i formy organizacyjno-prawne wykonywania zadań j.s.t. w trybie własnej działalności gospodarczej*, [w:] C. Kosikowski, J. M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2012, s. 93-94.

2. PODSTAWY PRAWNE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Cechą charakterystyczną regulacji poświęconej zasadom podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego jest to, iż opiera się na wielu aktach prawnych. Są to przede wszystkim:

- 1) ustawy samorządowe, czyli ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶,
- 2) ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁷,
- 3) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸,
- 4) ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁹,
- 5) ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰.

Wyżej wskazane łącznie przesądzają o możliwościach angażowania się jednostek samorządu terytorialnego w działalność gospodarczą, wskazują na jej dopuszczalny zakres i przedmiot, a także określają formy organizacyjne właściwe jej wykonywaniu. Już powyższe, czyli brak jednego aktu regulującego kompleksowo omawianą kwestię, może prowokować pewne problemy interpretacyjne. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy regulacja kształtowana na gruncie kilku ustaw nie jest spójna i jednoznaczna.

3. DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE USTAW SAMORZĄDOWYCH

Fundamentalne postanowienia, w przedmiocie niniejszego opracowania, formułują ustawy samorządowe.

Art. 11 u.s.w. pozwala zauważyć, że województwo ma do wypełnienia szereg zadań w sferze gospodarki (województwa), w tym przede wszystkim w zakresie projektowania rozwoju

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) – dalej jako u.s.g.

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.) – dalej jako u.s.p.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.) – dalej jako u.s.w.

⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 45m poz. 236) – dalej jako u.g.k.

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.) – dalej jako u.f.p.

⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2000 r., Nr 94, poz. 1037 ze zm.) – dalej jako k.s.h.

¹⁰ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447 ze zm.) – dalej jako u.s.d.g.

makroekonomicznego¹¹. Ponadto art. 14 wyraźnie wskazuje, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, w szczególności w zakresie edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, promocji i ochrony zdrowia, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, transportu zbiorowego i dróg publicznych oraz przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.¹²

Nie oznacza to jednak, że województwo nie może podejmować i wykonywać innej aktywności¹³. U.s.w. dopuszcza bowiem taką możliwość. Zgodnie z art. 13 ust 1 u.s.w. w sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek lub spółdzielni. Natomiast na mocy art. 13 ust 2 u.s.w. 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.¹⁴

Na mocy art. 4 u.s.p. powiat zobligowany jest do wykonywania określonych zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. Aktywność ta obejmuje w szczególności zadania w zakresie edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, transportu zbiorowego i dróg publicznych, gospodarki nieruchomościami, kultury fizycznej i turystyki, ochrony środowiska czy też promocji powiatu.¹⁵ Natomiast zgodnie z art. 6 ust 2 u.s.p. *in fine* powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Prowadzi do wniosku (*a contrario*), że powiat może angażować się w ewentualną działalność gospodarczą, ale wyłącznie w sferze użyteczności publicznej.¹⁶

¹¹ O projektowaniu rozwoju makroekonomicznego zob. szerzej C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 119-140.

¹² Zob. szerzej art. 14 u.s.w.

¹³ W tym ewentualnie działalność gospodarczej.

¹⁴ W konsekwencji w świetle u.s.w. województwo może podejmować ewentualną działalność gospodarczą w sferze użyteczności publicznej, a ponadto także w sferze wykraczającej poza użyteczność publiczną, jeżeli działalność polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz telekomunikacyjnych służących rozwojowi województwa (w formach określonych odpowiednio w art. 13 ust 1 i ust 2 u.s.w.).

¹⁵ Zob. szerzej art. 4 u.s.p.

¹⁶ Na tej podstawie można wnioskować, że aktywność powiatu ogranicza się wyłącznie do wykonywania zadań własnych sprecyzowanych w art. 4 u.s.p., do których należy zaliczać określone zadania publiczne o charakterze ponadgminnym m.in. w zakresie edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, transportu zbiorowego i dróg publicznych, gospodarki nieruchomościami, kultury fizycznej i turystyki, ochrony środowiska czy też promocji powiatu.

O zakresie dopuszczalnej aktywności gmin przesądza u.s.g. W art. 7 u.s.g. wskazuje, że podstawowym obowiązkiem gminy jest wykonywanie zadań własnych gminy, w szczególności w zakresie gospodarki nieruchomościami, gminnych dróg, ulic, mostów, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego, gminnego budownictwa mieszkaniowego i innych¹⁷. Natomiast art. 9 ust 2 u.s.g. stwierdza wprost, że „gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie”¹⁸.

Nietrudno zauważyć, że przytoczona treść ustaw samorządowych nie jest wolna od wątpliwości. Wręcz przeciwnie – analiza tych przepisów umożliwia wskazanie luk, nieprecyzyjność i wieloznaczność.

Po pierwsze, ustawy samorządowe dywersyfikują dwie płaszczyzny aktywności gmin, powiatów i województw: realizowaną w sferze użyteczności publicznej oraz wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej. Niestety, ale nie wyjaśniają przy tym kryterium, wg którego dokonano podziału, nie wskazują na czym polega dany rodzaj działalności, bądź czym charakteryzuje się aktywność w sferze użyteczności publicznej (ewentualnie wykraczająca poza tę sferę).

Jest to o tyle istotne, że możliwość podejmowania i prowadzenia działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej jest w przypadku jednostek samorządu terytorialnego reglamentowana poprzez oznaczenie dopuszczalnego zakresu oraz form jej wykonywania¹⁹. Wątpliwość tę można rozstrzygnąć odwołując się do art. 9 ust 4 u.s.g., z którego wynika, że celem działalności podejmowanej w sferze użyteczności publicznej jest bieżące i

¹⁷ Zob. szerzej o zakresie zadań własnych gminy art. 7 u.s.g.

¹⁸ Powyższe oznacza, że gmina może angażować się w działalność gospodarczą w zakresie wykonywania zadań własnych, a ponadto może podejmować i wykonywać działalności gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (jednakże na zasadach określonych w ustawie odrębnej tj. ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej).

¹⁹ Reglamentacja dotyczy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego – gmin, powiatów i województw. Zgodnie z art. art. 13 ust 2 u.s.w. 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. Natomiast w świetle art. 9 ust 2-3 u.s.g. gmina może podejmować i wykonywać działalności gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie na zasadach określonych w ustawie odrębnej – ustawa odrębna określa również formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej.

nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, czyli wykonywanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oznaczonych odpowiednio w u.s.g.²⁰, u.s.p.²¹ i u.s.w.²². Trzeba jednak pamiętać, że taka kwalifikacja bezsprzecznie dotyczy aktywności gmin (wynika bowiem z u.s.g.), natomiast w przypadku powiatów i województw jest tylko rezultatem określonego sposobu wnioskowania.

Po drugie, ustawy samorządowe dywersyfikując płaszczyzny aktywności jednostek samorządu terytorialnego nie przesądzają o ich identyfikacji jako działalności gospodarczej (albo braku takiej możliwości).

Sprowokowało to tezę, w myśl której aktywność wykonywana w sferze użyteczności publicznej pozbawiona jest charakteru gospodarczego, gdyż jej celem nie jest zysk, lecz realizacja zadań własnych samorządów – w konsekwencji *ex lege* nie jest to działalność gospodarcza. Odpowiednio, jako działalność gospodarczą, traktowano aktywność wykonywaną poza sferą użyteczności publicznej przyjmując, że skoro nie jest to działalność zorientowana na wykonywanie zadań własnych to jest wykonywana w celu komercyjnym (w celu osiągnięcia zysku).²³ Teza ta jest jednak zbyt uproszczona.

Warto bowiem zauważyć, że ustawy samorządowe nie rozstrzygają kwestii w ten sposób. Wynika z nich jedynie, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują określone zadania własne (zadania publiczne), a ponadto warunkowo uprawnione są do prowadzenia działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, a nie to, że określona sfera ich aktywności arbitralnie jest bądź nie jest działalnością gospodarczą. Fundamentalnym i niepodważalnym założeniem jest natomiast, że działalność gospodarcza jest faktem i kategorią obiektywną – jest to prawnie określona sytuacja, którą trzeba oceniać na podstawie zbadania konkretnych okoliczności faktycznych, wypełniających znamiona tejże działalności lub niewypełniających ich.²⁴ W konsekwencji aktywność jednostek samorządu terytorialnego może stanowić działalność gospodarczą i powinna być interpretowana w ten sposób w sytuacjach, w których spełnia przesłanki oznaczone w definicji z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności

²⁰ Art. 7 u.s.g.

²¹ Art. 4 u.s.p.

²² Art. 11 i art. 14 u.s.w.

²³ Por. D. Wacinkiweicz, P. Krzytek, Komunalna działalność gospodarcza w teorii i praktyce, [w:] K. Sławik (red.) Działalność gospodarcza – kluczowe problemy, Warszawa 2007, s. 73-75.

²⁴ M. Eteł, Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym, Warszawa 2012, s. 173; Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 12 maja 1994 r., SA/Łd 365/93, Lex Nr 28621; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 grudnia 1994 r., SA/Łd 741/94, Lex Nr 26531; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 października 1999 r., III CZ 112/99, OSP 2000, Nr 10, poz. 143, Lex Nr 38861.

gospodarczej²⁵. Istotnym jest przy tym, że zasada ta dotyczy każdego rodzaju aktywności tj. zarówno działalności wykonywanej w sferze użyteczności publicznej jak i wykraczającej poza tę sferę.²⁶

Powyższe ustalenie ma kluczowe znaczenie w rozważaniach o działalności jednostek samorządu terytorialnego i ewentualnej ich kwalifikacji jako działalności gospodarczej. Nakazuje bowiem każdy przejaw aktywności gmin, powiatów i województw (zarówno w sferze jak i poza sferą użyteczności publicznej) interpretować indywidualnie, w szczególności w świetle kryteriów oznaczonych w art. 2 u.s.d.g. (ważących o działalności gospodarczej) i postanowień ustaw samorządowych (decydujących o dopuszczalnym zakresie działalności identyfikowanej w ten sposób rodzaju). Tym niemniej trzeba również podkreślić i to, że przedstawione wnioskowanie ma umocowanie w orzecznictwie, lecz trudno twierdzić w ten sposób bazując tylko na brzmieniu ustaw samorządowych.

Po trzecie, ustawy samorządowe nie rozstrzygają o formach organizacyjno-prawnych właściwych aktywności jednostek samorządu terytorialnego, w tym też ewentualnie wykonywanej działalności gospodarczej przez gminę, powiat lub województwo. Względem aktywności województwa art. 13 u.s.w. wskazuje wyłącznie, że w sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, (a także może przystępować do takich spółek lub spółdzielni). Zaś poza sferą użyteczności publicznej województwo może warunkowo²⁷ tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do już istniejących. U.s.g. rozstrzygnięcie o formach organizacyjnych pozostawia ustawie odrębnej²⁸. Natomiast u.s.p. nie zawiera żadnych postanowień w tym zakresie.

²⁵ Zgodnie z art. 2 u.s.d.g. działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły; O interpretacji pojęcia zob. szerzej M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy...op.cit.*, s. 171-273 i wskazana tam literatura.

²⁶ Zob. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 maja 2012 r., I OSK 926/12, Lex Nr 1166071; Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2011 r., VI ACa 941/10, Lex Nr 1120304; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 2006 r., V CZ 37/06, Lex Nr 1104891; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., II OSK 288/06, Lex Nr 195704; Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2003 r., I ACz 1313/03, Lex Nr 109709; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 października 1999 r., III CZ 112/99, Lex Nr 38861.

²⁷ 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. Zob. art. 13 ust 2 u.s.w.

²⁸ Ponadto art. 9 ust 3 wskazuje, że „formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa”.

4. DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE USTAWY O GOSPODARCE KOMUNALNEJ

Wskazane wyżej wątpliwości wymagają rozwiązania. W tym też celu przyjęto ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, której założeniem jest sprecyzowanie i uzupełnienie postanowień ustaw samorządowych.²⁹

Właściwością u.g.k., od której należy zacząć analizę treści tego aktu, jest fakt, że na oznaczenie aktywności jednostek samorządu terytorialnego wykorzystuje sformułowanie „gospodarka komunalna”³⁰. Mianem tym określa, w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, czyli wykonywanie przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.³¹ Warto przy tym pokreślić wykorzystanie w art. 1 u.g.k. wyrażenia „w szczególności”, z którego wynika, że gospodarka komunalna obejmuje przede wszystkim wykonywanie zadań użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego, ale ponadto dotyczyć może (również) aktywności wykraczającej poza realizację zadań własnych.

Na tej podstawie można zauważyć, że u.g.k. w pewnym sensie kwalifikuje problem identyfikacji aktywności jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadza bowiem zupełnie nowe i niewykorzystywane w ustawach samorządowych pojęcie – gospodarka komunalna – na oznaczenie działalności gmin, powiatów i województw, którym obejmuje zarówno działalność wykonywaną przez nie w sferze użyteczności publicznej jak i realizowaną poza tą sferą.

Jednocześnie zastrzec należy, że wykorzystanie w treści u.g.k. sformułowania gospodarka komunalna w żaden sposób nie przesądza *ex lege* o kwalifikacji aktywności jednostek samorządu terytorialnego jako działalności gospodarczej. Odpowiednie, również w tym przypadku, pozostaje ustalenie przywołane przy analizie postanowień

²⁹ Wskazując przede wszystkim na formy organizacyjno-prawne odpowiednie aktywności gmin, powiatów i województw oraz precyzując zakres dopuszczalnej działalności gospodarczej gmin wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej; Zob. szerzej C. Kosikowski, *Komentarz...op.cit.*, s. 7-14.

³⁰ U.g.k. jako pierwszy w porządku prawnym RP akt prawny wprowadza pojęcie gospodarki komunalnej i nadaje mu konkretną treść normatywną. Zob. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 23-24.

³¹ Art. 1 u.g.k. 1. Ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. 2. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

ustaw samorządowych – gospodarka komunalna (rozumiana jako działalność jednostek samorządu terytorialnego w sferze jak i poza sferą użyteczności publicznej) może być identyfikowana jako działalność gospodarcza, o ile spełnia kryteria ujęte w definicji działalności gospodarczej z art. 2 u.s.d.g.³². Arbitralne kwalifikowanie gospodarki komunalnej jako działalności gospodarczej jest zatem praktyką niedopuszczalną także w świetle postanowień u.g.k..

Niezależnie od powyższego u.g.k. jest aktem prawnym wskazanym w art. 9 ust 2 u.s.g. tj. określającym przypadki, w których gmina może podejmować aktywność wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, w tym też wymiarze prowadzić działalność gospodarczą.³³

Po pierwsze, zgodnie z art. 10 ust 1 u.g.k. gmina może podejmować działalność (w tym gospodarczą) poza sferą użyteczności publicznej, 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.

Po drugie, zgodnie z art. 10 ust 2 u.g.k. gmina może podejmować działalność (w tym gospodarczą) poza sferą użyteczności publicznej również wówczas, gdy zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

Po trzecie, na mocy art. 10 ust 3 u.g.k. gmina może podejmować działalność (w tym gospodarczą) poza sferą użyteczności publicznej w zakresie czynności bankowych, ubezpieczeniowych oraz działalności doradczej, promocyjnej, edukacyjnej i wydawniczej na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

Analiza treści art. 10 ust 1-3 u.g.k. wyraźnie wskazuje na zasadność, a nawet potrzebę angażowania się gminy w aktywność wykraczającą poza realizację zadań własnych, w tym też wykonywania w tej sferze działalności gospodarczej. Przemawia za tym chociażby konieczność przeciwdziałania bezrobociu, racjonalnego gospodarowania mieniem gminy, czy też rozwój (w tym również gospodarczy) regionu. Jednocześnie pozwala zauważyć, iż zakres działalności gospodarczej gminy dopuszczalnej poza sferą użyteczności publicznej nie jest oznaczony precyzyjnie. Opiera się

³² Właściwe pozostaje również orzecznictwo wskazane przy identyfikacji jako działalności gospodarczej aktywności jednostek samorządu terytorialnego na gruncie ustaw samorządowych.

³³ Zgodnie z art. 9 ust 2 u.g.k. gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie; Właściwy w tym zakresie jest art. 10 ust 1-3 u.g.k.

bowiem na klauzulach generalnych i pojęciach niedookreślonych: „niezaspokojone potrzeby”, „w znacznym stopniu wpływa ujemnie”, „znaczące ożywienie rynku”, „poważna strata majątkowa” czy też „ważne dla rozwoju gminy”.³⁴ W rezultacie nieostre i nieprecyzyjne granice dopuszczalnej działalności mogą być odczytywane uznaniowo.

Niewątpliwie fakt ten można oceniać pozytywnie. Jak bowiem zauważa C. Kosikowski, mając na uwadze przyjęte brzmienie art. 10 u.g.k., Polska należy do grupy państw, w których działalność gospodarcza gmin dopuszczona jest szeroko.³⁵ Jednocześnie trzeba jednak przyznać, że nieostre brzmienie przepisów utrudnia ich wykładnię – w konsekwencji nie musi ona prowadzić organów gminy i właściwych im organów nadzoru (m.in. wojewodów, regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych) do analogicznych rezultatów i ocen.

5. FORMY ORGANIZACYJNO-PRAWNE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE USTAWY O GOSPODARCE KOMUNALNEJ

Celem u.g.k. było również określenie form organizacyjno-prawnych właściwych aktywności, w tym też działalności gospodarczej, jednostek samorządu terytorialnego.

W świetle przepisów u.g.k. podstawową formą wykonywania gospodarki komunalnej jest samorządowy zakład budżetowy³⁶. Jest to jest to jednak forma właściwa wyłącznie realizacji zadań własnych (aktywności w sferze użyteczności publicznej) gmin, powiatów i województw (co wynika z art. 7 u.g.k. *in fine*).³⁷

Na podstawie u.g.k. można zatem uznać, że samorządowy zakład budżetowy jest formą właściwą dla wykonywania wszelkich zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Warto jednak zauważyć, że źródłem konstrukcji normatywnej samorządowego zakładu budżetowego nie jest u.g.k., lecz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Co istotne u.f.p. zawiera zamknięty katalog zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, które

³⁴ W konsekwencji jedyną bezwarunkową płaszczyzną interpretacji wydają się być cele gospodarki komunalnej – dochód uzyskany z tytułu działalności gospodarczej przeznaczony jest na realizację podstawowych zadań jednostki samorządu terytorialnego. Zob. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze...op.cit.*, s. 125-126.

³⁵ C. Kosikowski, *Możliwości i formy organizacyjno-prawne wykonywania zadań j.s.t. w trybie własnej działalności gospodarczej*, [w:] C. Kosikowski, J. M. Salachna (red.), *Finanse...op.cit.*, s. 98.

³⁶ Zgodnie z art. 2 u.g.k. gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

³⁷ Zgodnie z art. 7 u.g.k. w formie samorządowego zakładu budżetowego nie może być prowadzona działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

mogą być wykonywane w tej formie^{38,39}. Skutkiem powyższego gmina, powiat i województwo nie mogą korzystać z samorządowego zakładu budżetowego przy wykonywaniu wszystkich zadań własnych, lecz tylko wyliczonych w art. 14 u.f.p.. Tym samym konfrontacja przepisów u.g.k. i u.f.p. prowokuje pytania: w jakiej formie organizacyjnej mogą być wykonywane zadania własne inne niż wyliczone w u.f.p. – czy mogą to być tylko pozostałe formy wskazane w u.g.k. czy także inne formy oznaczone ustawami odrębnymi, w tym m.in. jednostki budżetowe, instytucje gospodarki budżetowej, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury (jako jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 u.f.p.)?

Niestety u.g.k. nie zawiera odpowiedzi na te pytania.⁴⁰ Z treści tego aktu wynika jedynie, że poza samorządowym zakładem budżetowym na mocy art. 9 ust 1 u.g.k. jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne, w tym także przystępować do takich spółek⁴¹. Możliwość ta przysługuje, co do zasady, wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego – gminom, powiatom i województwom – gdyż wymienione formy są właściwe aktywności zarówno w sferze użyteczności publicznej jak i poza tą sferą^{42,43}. Ponadto jednostki

³⁸ W zakresie konstrukcji normatywnej samorządowego zakładu budżetowego zob. art. 14-17 u.f.p.

³⁹ Zgodnie z art. 14 u.f.p. są to wyłącznie zadania własne w zakresie: 1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi, 2) dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, 4) lokalnego transportu zbiorowego, 5) targowisk i hal targowych, 6) zieleni gminnej i zadrzewień, 7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, 8) pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, 9) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania, 10) cmentarzy.

⁴⁰ O możliwości i zasadności stosowania form innych niż wskazane w u.g.k. przesądzają przepisy ustaw odrębnych. Zob. szerzej C. Kosikowski, *Możliwości i formy organizacyjno-prawne wykonywania zadań j.s.t. w trybie własnej działalności gospodarczej*, [w:] C. Kosikowski, J. M. Salachna (red.), *Finanse...op.cit.*, s. 100-112, a także M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 33-89 oraz R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 18-67.

⁴¹ Konstrukcję normatywną spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjnej określa ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych.

⁴² Tym samym spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne mogą stanowić formę wykonywania zadań własnych, a także aktywności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej.

⁴³ Należy jednak pamiętać o ograniczeniach gmin, powiatów i województw w kwestii angażowania się w działalność, w szczególności gospodarczą,

samorządu terytorialnego mogą tworzyć także spółki komandytowe oraz komandytowo-akcyjne, lecz zgodnie z art. 9 ust 2 u.g.k. są do tego uprawnione wyłącznie w zakresie oznaczonym ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym^{44, 45}. Dodatkowo art. 3 u.g.k. pozwala jednostkom samorządu terytorialnego powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej podmiotom zewnętrznym na podstawie umów prawa cywilnego^{46, 47}.

Powyższe wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego nie dysponują szerokimi możliwościami wyboru w formach organizacyjno-prawnych. U.g.k. dopuszcza (z ograniczeniami) wyłącznie samorządowe zakłady budżetowe oraz określone spółki prawa handlowego tj. spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, spółkę akcyjną oraz spółkę komandytową i komandytowo-akcyjną.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że w świetle przepisów u.g.k. nie sposób rozstrzygnąć, które z form organizacyjnych narzuconych gminom, powiatom i województwom są właściwe dla wykonywania działalności gospodarczej (u.g.k. nie konstytuuje żadnych nakazów lub zakazów w tym zakresie). W konsekwencji uznać należy, że jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać działalność gospodarczą w każdej z form organizacyjnych dopuszczalnych dla ich aktywności⁴⁸. Twierdzenie te wynika z fundamentalnego ustalenia, w myśl którego wszelka aktywność jednostek samorządu terytorialnego może stanowić działalność gospodarczą i powinna być interpretowana w ten sposób w sytuacjach, w których spełnia przesłanki oznaczone w art. 2 u.s.d.g.. O identyfikacji jako działalności gospodarczej lub wykluczeniu z tej kategorii nie decyduje zatem ani sfera (zadania własne bądź działalność wykraczająca poza zadania własne) ani forma organizacyjna, w której aktywność jest wykonywana. Tym samym prowadzenie aktywności jednostki samorządu terytorialnego w formie samorządowego zakładu budżetowego nie przesądza *ex lege*, że nie jest to działalność gospodarcza (nawet, gdy obejmuje wyłącznie wykonywanie zadań własnych) i odpowiednio – aktywność gminy,

wykonywaną poza sferą użyteczności publicznej konstytuowanych przez ustawy samorządowe.

⁴⁴ Zob. art. 14 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 ze zm.).

⁴⁵ Podstawę normatywną w tym zakresie formułuje ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych.

⁴⁶ Zob. art. 3 u.g.k.. O regułach i zasadności powierzenia zadań z zakresu gospodarki komunalnej podmiotom zewnętrznym zob. szerzej C. Kosikowski, *Możliwości i formy organizacyjno-prawne wykonywania zadań j.s.t. w trybie własnej działalności gospodarczej*, [w:] C. Kosikowski, J. M. Salachna (red.), *Finanse...op.cit.*, s. 95-97, a także M. Szydło, *Ustawa...op.cit.*, s. 183-285 oraz H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze...op.cit.*, s. 134-137.

⁴⁷ Powierzenie w rozumieniu art. 3 u.g.k. nie jest jednak formą organizacyjno-prawną właściwą gospodarce komunalnej lecz sposobem wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej.

⁴⁸ Jeżeli u.g.k. ani ustawa odrębna nie wskazuje wprost, że samorządowy zakład budżetowy nie może służyć wykonywaniu działalności gospodarczej to należy uznać, że gmina, powiat i województwo może wykorzystywać tę formę dla wykonywania działalności gospodarczej, lecz w związku z art. 7 u.g.k. i art. 14 u.f.p. wyłącznie przy realizacji określonych zadań własnych.

powiatu i województwa w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością bądź spółki akcyjnej nie może być arbitralnie kwalifikowana jako działalność gospodarcza.⁴⁹

6. WNIOSKI

Obowiązującą regulację poświęconą zasadom podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce można uznać za kompromisową – pozwala bowiem gminom, powiatom i województwom na wykonywanie działalności gospodarczej, przy czym równocześnie precyzuje m.in. zakres dopuszczalnej aktywności oraz formy organizacyjno-prawne właściwe jej wykonywaniu.⁵⁰

Niestety przyjęte rozwiązania nie są wystarczająco jasne i precyzyjne. W rezultacie mogą być i są interpretowane w różny sposób (czyli uznaniowo), czym prowokują szereg wątpliwości natury teoretycznej i praktycznej. Z pewnością dotyczą one: dywersyfikacji sfery użyteczności publicznej oraz przekraczającej tę sferę, realizacji aktywności innej niż zadania własne, identyfikacji gospodarki komunalnej, kwalifikacji działalności (w sferze i poza sferą użyteczności publicznej) jako działalności gospodarczej, a także form organizacyjno-prawnych odpowiednich dla aktywności jednostek samorządu terytorialnego, w tym także dla wykonywania przez nie działalności gospodarczej.

Przyjmując założenie, że celem ustawodawcy było stosunkowo szerokie umocowanie działalności gospodarczej gmin, powiatów i województw to uzasadnionym w świetle powyższego staje się pytanie, czy brak precyzji nie wywołał skutków odwrotnych? Wątpliwość ta jest racjonalna. Należy bowiem uwzględnić fakt, że ryzyko i odpowiedzialność z tytułu zaangażowania się w określony rodzaj działalności, w tym przede wszystkim podjęcia działalności gospodarczej, spoczywa na organach samorządu terytorialnego. Samodzielnie dokonując wykładni nieostrych i niespójnych przepisów rozmieszczonych w kilku ustawach mogą nie kwalifikować danej aktywności jako działalności gospodarczej, co jednak nie oznacza, że innego stanowiska nie przyjmą organy nadrzędne (ewentualne rozbieżności mogą dotyczyć również m.in. przesłanek podjęcia, przedmiotu oraz form wykonywanej przez gminę działalności gospodarczej). Rozbudowane orzecznictwo w przedmiocie niniejszego opracowania potwierdza, że nie jest to wątpliwość czysto hipotetyczna.⁵¹

⁴⁹ Zob. szerzej M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy...op.cit.*, s. 257-264 i wskazana tam literatura oraz orzecznictwo.

⁵⁰ Wniosek ten opiera się na ewolucji rozwiązań normatywnych w przedmiocie niniejszego opracowania. Zob. szerzej C. Kosikowski, *Komentarz...op.cit.*, s. 7-14.

⁵¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 grudnia 2010 r., II GSK 1091/09, Lex Nr 1125246; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2008 r., III SK 12/08, Lex Nr 510142; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 marca 2008 r., III SA/Kr 964/07, Lex Nr 506933; Wyrok Wojewódzkiego Sądu

Literature

Etel M., Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym, Warszawa 2012

Gronkiewicz-Waltz H., Wierzbowski M. (red.), Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2009

Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Wrocław 2010

Kosikowski C., Możliwości i formy organizacyjno-prawne wykonywania zadań j.s.t. w trybie własnej działalności gospodarczej, [w:] Kosikowski C., Salachna J.M. (red.), Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi, Warszawa 2012

Kosikowski C., Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej, Warszawa 2010

Kosikowski C., Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych, Łódź-Zielona Góra 1997

Szydło M., Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2008, s. 23-24.

Trykozko R., Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2010

Wacinkiweicz D., Krzytek P., Komunalna działalność gospodarcza w teorii i praktyce, [w:] K. Sławik (red.) Działalność gospodarcza – kluczowe problemy, Warszawa 2007

Court judgements

Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 stycznia 2008 r., II SA/Go 780/07, Lex Nr 365361; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lipca 2005 r., I OSK 130/05, Lex Nr 190697; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CK 184/03, Lex Nr 278681; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 października 2001 r., I SA 2197/01, Lex Nr 81756; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2000 r., I SA/Gd 1977/99, Lex Nr 47576; Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, Lex Nr 4169; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 1994 r., II SA 739/94, Lex Nr 79650.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 maja 2012 r., I OSK 926/12, Lex Nr 1166071

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 8 września 2011 r., I SA/OI 458/11, Lex Nr 966077

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2011 r., VI ACa 941/10, Lex Nr 1120304

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 grudnia 2010 r., II GSK 1091/09, Lex Nr 1125246

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2008 r., III SK 12/08, Lex Nr 510142

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 marca 2008 r., III SA/Kr 964/07, Lex Nr 506933

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 stycznia 2008 r., II SA/Go 780/07, Lex Nr 365361

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 2006 r., V CZ 37/06, Lex Nr 1104891

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., II OSK 288/06, Lex Nr 195704

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lipca 2005 r., I OSK 130/05, Lex Nr 190697

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CK 184/03, Lex Nr 278681

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2003 r., I ACz 1313/03, Lex Nr 109709

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 października 2001 r., I SA 2197/01, Lex Nr 81756

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2000 r., I SA/Gd 1977/99, Lex Nr 47576

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 października 1999 r., III CZ 112/99, Lex Nr 38861

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, Lex Nr 4169

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 grudnia 1994 r., SA/Łd 741/94, Lex Nr 26531

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 1994 r., II SA 739/94, Lex Nr 79650

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 12 maja 1994 r., SA/Łd 365/93, Lex Nr 28621

Contact – email

etel.m@uwb.edu.pl