

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 372

**Przedsiębiorca  
w społecznej gospodarce rynkowej**

Redaktorzy naukowi  
Tadeusz Kocowski  
Jan Gola



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Barbara Szłapka

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),  
The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192  
ISBN 978-83-7695-470-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

Przedmowa Rektora Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.....	9
Przedmowa Dziekana Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego .....	11
Słowo wstępne .....	15
<b>Sebastian Bobowski:</b> Uwarunkowania prawne społecznej odpowiedzialności biznesu w Indiach w kontekście wyzwań XXI wieku .....	17
<b>Andrzej Borkowski:</b> Specjalna strefa ekonomiczna jako instrument realizacji regionalnej pomocy publicznej w gospodarce rynkowej.....	30
<b>Ewa Chmielarzyk:</b> Działalność gospodarcza o charakterze zależnym (wtórnym) prowadzona w ramach przedmiotu działalności spółki zagranicznej .....	48
<b>Agnieszka Chrisidu-Budnik, Jerzy Korczak:</b> <i>Crowdsourcing</i> – aktywizacja społeczności lokalnej do wspólnego działania.....	60
<b>Waldemar Dotkuś:</b> Rachunkowość jako dyscyplina naukowa oraz jej służebna rola, jaką pełni w życiu gospodarczym.....	73
<b>Bogusława Drelich-Skulska:</b> Zmiana uwarunkowań prawnych działalności przedsiębiorców w Polsce w procesie akcesji do Unii Europejskiej na przykładzie ułatwień w unijnym systemie celnym .....	82
<b>Józef Frąckowiak:</b> Rola nowelizacji prawa w społecznej gospodarce rynkowej na przykładzie prawa spółek .....	92
<b>Jan Gola:</b> Obowiązek użyteczności publicznej a działalność przedsiębiorcy sektora lotniczego w społecznej gospodarce rynkowej .....	101
<b>Maciej Guziński:</b> Zamówienia publiczne jako instrument gospodarki rynkowej .....	113
<b>Beata Hałakuć, Artur Łysoń:</b> Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej a status przedsiębiorcy i komercyjne udzielanie świadczeń zdrowotnych .....	126
<b>Krzysztof Horubski:</b> Nieuczciwość praktyki rynkowej w świetle ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym .....	135
<b>Krzysztof Jajuga:</b> Rynek finansowy – standardy etyczne i regulacje prawne .....	150
<b>Karol Kiczka:</b> Europeizacja społecznej gospodarki rynkowej w Polsce .....	160
<b>Leon Kieres:</b> Społeczna gospodarka rynkowa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego .....	180
<b>Tadeusz Kocowski:</b> Gmina jako przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej .....	193
<b>Emilia Kuczma:</b> Ochrona danych osobowych przez przedsiębiorcę .....	210
<b>Paweł Kuczma:</b> Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej ...	225
<b>Zbigniew Luty:</b> Profesjonalne relacje prawa i rachunkowości .....	238

<b>Karolina Łagowska:</b> Regulowana działalność gospodarcza a poszerzanie sfery wolności działalności gospodarczej.....	247
<b>Andrzej Matysiak:</b> Atrofia czy ewolucja społecznej gospodarki rynkowej...	257
<b>Piotr Ochman:</b> Karnoprawna ochrona reglamentacji działalności na rynku finansowym na przykładzie sektora bankowego.....	270
<b>Katarzyna Poroś:</b> Reprezentowanie przedsiębiorcy w sposób łączny – prokura łączna a reprezentacja łączna mieszana (wybrane zagadnienia) .....	285
<b>Monika Przybylska:</b> Administracyjnoprawna ochrona przedsiębiorcy w zakresie wykonywania praw własności przemysłowej .....	301
<b>Michał Raduła:</b> Gminny podmiot leczniczy w formie spółki kapitałowej a gospodarka komunalna .....	314
<b>Piotr Soroka:</b> Koncesja na prowadzenie kasyna gry jako ograniczenie wolności gospodarczej.....	327
<b>Ewa Stańczyk-Hugiet:</b> Koewolucja i kooperacja. Podążając za kontekstem .	342
<b>Michał Stępień:</b> Nowe rozporządzenie Bruksela I z punktu widzenia przedsiębiorców.....	356
<b>Zdzisław Szalbierz, Joanna Kott:</b> Regulacje instytucjonalne w sektorach infrastrukturalnych.....	367
<b>Tomasz M. Szczurowski:</b> Informacje poufne spółki w ramach inwestorskiego badania due diligence .....	376
<b>Andrzej Śmieja:</b> Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez ruch przedsiębiorstwa (art. 435 k.c.) .....	390
<b>Magdalena Wilejczyk:</b> Zakaz nadużywania praw podmiotowych w społecznej gospodarce rynkowej na przykładzie prawa rzeczowego.....	403
<b>Bartosz Ziemblicki:</b> Zagrożenia umowy pośrednictwa w obrocie nieruchomościami z punktu widzenia pośrednika – wybrane zagadnienia .....	414

## Summaries

<b>Sebastian Bobowski:</b> Legal determinants of corporate social responsibility in India in the context of challenges of the XXI century.....	29
<b>Andrzej Borkowski:</b> Special economic zone as an instrument of regional aid implementation in market economy .....	47
<b>Ewa Chmielarczyk:</b> Secondary (ancillary) business activity conducted as part of a foreign company's business.....	59
<b>Agnieszka Chrisidu-Budnik, Jerzy Korczak:</b> Crowdsourcing – activation of local community to joint action.....	72
<b>Waldemar Dotkuś:</b> Accounting as a scientific discipline and its ancillary role within the economic life .....	81
<b>Bogusława Drelich-Skulska:</b> Changes in the legal environment of business in Poland following the EU accession – a case study of new customs and trade facilitations resulting from the Community Customs Code .....	91

<b>Józef Frąckowiak:</b> The role of law amendment in social market economy on the example of company law .....	100
<b>Jan Gola:</b> Public Service Obligations vs. an activity of an entrepreneur of aviation sector in social market economy.....	112
<b>Maciej Guziński:</b> Public procurement as an instrument of market economy .	125
<b>Beata Hałakuć, Artur Łysoń:</b> Independent public health care facilities vs. entrepreneurial status and commercial provision of health care services...	133
<b>Krzysztof Horubski:</b> Unfair market practices in the light of act on prevention of unfair market practices .....	149
<b>Krzysztof Jajuga:</b> Financial market – ethical standards and legal regulations	159
<b>Karol Kiczka:</b> Europeanization of social market economy in Poland .....	179
<b>Leon Kieres:</b> Social market economy in the judicial decision of the Constitutional Tribunal.....	192
<b>Tadeusz Kocowski:</b> Municipality as an entrepreneur in social market economy	209
<b>Emilia Kuczma:</b> Protection of personal data by an entrepreneur.....	224
<b>Paweł Kuczma:</b> Constitutional perspective of freedom of business activity...	237
<b>Zbigniew Luty:</b> Professional relationships of law and accounting .....	246
<b>Karolina Łagowska:</b> Regulated economic activity vs. an expansion of the sphere of economic activity freedom.....	256
<b>Andrzej Matysiak:</b> Atrophy or evolution of social market economy? .....	269
<b>Piotr Ochman:</b> Penal and legal protection of activity rationing on the financial market on the example of banking sector .....	284
<b>Katarzyna Poroś:</b> Representation of an entrepreneur in a joint way – joint commercial proxy vs. mixed joint representation (chosen aspects) .....	300
<b>Monika Przybylska:</b> Administrative and legal protection of entrepreneur in the scope of industrial property rights exercising.....	313
<b>Michał Raduła:</b> District medical subject in a form of limited liability company vs. municipal economy .....	326
<b>Piotr Soroka:</b> Casino concession as a restriction of economic freedom .....	341
<b>Ewa Stańczyk-Hugiet:</b> Coevolution and cooperation. Following the context.	355
<b>Michał Stępień:</b> New Brussels I Regulation from entrepreneurs' perspective	366
<b>Zdzisław Szalbierz, Joanna Kott:</b> Institutional regulations in infrastructure sectors .....	375
<b>Tomasz M. Szczurowski:</b> Confidential information of a company during due diligence examination conducted by a potential investor.....	389
<b>Andrzej Śmieja:</b> Liability for damages resulting from company movement, under art. 435 of Polish Civil Code .....	402
<b>Magdalena Wilejczyk:</b> Prohibition of the abuse of subject rights in the social market economy on the example of the property law.....	412
<b>Bartosz Ziemblicki:</b> Threats of a real estate brokerage agreement from the point of view of a real estate broker – selected issues.....	424

**Michał Raduła**

Uniwersytet Wrocławski

---

## **GMINNY PODMIOT LECZNICZY W FORMIE SPÓŁKI KAPITAŁOWEJ A GOSPODARKA KOMUNALNA**

---

**Streszczenie:** Ustawa o działalności leczniczej wprowadziła rozwiązanie, dzięki któremu podmiot leczniczy w formie spółki kapitałowej, utworzony przez jednostkę samorządu terytorialnego, nie jest związany przepisami o gospodarce komunalnej. Pojawia się zatem problem, czy ta regulacja nie stoi w sprzeczności z ideą unormowania gospodarki komunalnej zakładającej ochronę konkurencji na rynku lokalnym, a także ze ścisłym nadzorem nad samorządowymi jednostkami organizacyjnymi.

**Słowa kluczowe:** działalność lecznicza, podmiot leczniczy, gospodarka komunalna, spółka kapitałowa.

DOI: 10.15611/pn.2014.372.24

### **1. Podmiotowość prawna gminy**

Samorząd terytorialny jest podmiotem zarówno praw publicznych, jak i prywatnych. Podstawy prawne jego działania, w tym także gminy, odnajdujemy w normach Konstytucji RP, ustawach samorządowych (ustawy ustrojowe) oraz normach prawa materialnego zawartych w przepisach szczególnych. Wzrost publicznoprawny podmiotowości gminy to przede wszystkim swoistość wykonywanych zadań, a prywatnoprawny przejawia w głównej mierze poprzez posiadanie osobowości prawnej, zarząd mieniem komunalnym, wreszcie samodzielność gwarantowaną przez sąd<sup>1</sup>. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego partycypuje w wykonywaniu władzy publicznej, realizując tym samym koncepcję decentralizacji. Zadania publiczne wykonywane są przez gminę w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Odpowiedzialność gminy jest kwestią złożoną, przepisy samorządowe jedynie „generalnie deklarują”, iż działanie lub zaniechanie działania objęte jest gminną odpowiedzialnością. Powyższe zatem znajduje doprecyzowanie oraz konkretne konsekwencje

---

<sup>1</sup> L. Kieres, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, [w:] A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 312 i n.

w regulacjach prawa administracyjnego oraz cywilnego<sup>2</sup>. Działalność jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin jako podmiotów władzy publicznej, jest ściśle skorelowana z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 KRP. Podejmowanie zatem wszelkiej działalności o charakterze władczym musi posiadać wyraźnie wskazaną podstawę prawną<sup>3</sup>. Zadania publiczne, które ani na mocy przepisów Konstytucji RP, ani na mocy ustaw nie zostały asygnowane organom innych władz publicznych, są zadaniami samorządu terytorialnego. Natomiast zadania samorządu niezastrzeżone dla innych podmiotów samorządowych są właściwe gminom. Mamy zatem do czynienia z domniemaniem kompetencji zarówno samorządu terytorialnego, jak i gminy. Gmina posiada osobowość prawną, która stanowi „warunek *sine que non* realizacji ich zadań i niezbędną przesłankę samodzielności gminy w wykonywaniu tych zadań”<sup>4</sup>. Warte podkreślenia jest to, iż podmiotowość prawną posiada gmina, a nie jej organy. Osobowość prawną w sferze prawa prywatnego w kontekście gminy przejawia się przede wszystkim w przyznaniu tym podmiotom praw podmiotowych – własności i innym praw majątkowych – mienia komunalnego<sup>5</sup>. W związku z artykułem 33 kodeksu cywilnego skutkuje to możliwością występowania przez gminę w obrocie cywilnoprawnym jako pełnoprawny uczestnik. Mienie komunalne jednak nie może być identyfikowane z mieniem prywatnym. Należy pamiętać o korelacji powyższego z realizacją zadań publicznych, niektóre z nich nie mogą zostać zaspokojone przy użyciu instrumentów prawa administracyjnego, więc gmina korzysta ze środków właściwych dla prawa prywatnego, środków gospodarczych<sup>6</sup>. Istotą funkcjonowania administracji zdecentralizowanej jest prawnie zagwarantowana sfera możliwości pewnego zachowania wolnego od wpływów zewnętrznych – samodzielność. Jednakże należy pamiętać, iż żadnym wypadku gmina nie jest podmiotem suwerennym, nie jest także podmiotem autonomicznym, a jej samodzielność nie jest absolutna, bezwzględna, lecz podlega ograniczeniu w drodze ustawowej<sup>7</sup>. Samodzielność gminy gwarantowana jest poprzez ochronę sądową. Gmina może być uczestnikiem postępowania sądowego zarówno cywilnego, jak i administracyjnego, pozywać, a także być pozywana. Na gruncie prawa publicznego sądowa ochrona sprowadza się do możliwości wniesienia skargi lub wniosku do sądu administracyjnego (zaskarżanie decyzji nadzorczych)<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> Przykładowo art. 417 KC.

<sup>3</sup> B. Banaszak *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 78.

<sup>4</sup> A. Jakubecki, P. Bryłowski, *Opinia prawna dotycząca dopuszczalności świadczenia na gruncie polskiego systemu prawnego usług odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych przez spółki komunalne na rzecz gmin będących ich udziałowcami (w systemie „in house”) z pominięciem regulacji prawa zamówień publicznych*, Lublin 2013, s. 11.

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15.03.2005 r. K9/04, OTK-A 2005, Nr 3, poz. 24.

<sup>6</sup> C. Banasiński, *Gospodarka komunalna*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2011, s. 117 i n.; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8.10.2001 r., K. 11/01 (Dz.U. Nr 118, poz. 1271).

<sup>7</sup> W. Kisiel, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2013, s. 69.

<sup>8</sup> B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym Komentarz*, Warszawa 2010, s. 37.

## 2. Ramy działalności gminy

Przyjmuje się, że zakres działania gminy, czyli zadania, kompetencje oraz środki realizacji kompetencji, to „wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów, przy czym gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”<sup>9</sup>. Potwierdzenie znajduje zatem domniemanie właściwości gminy<sup>10</sup>. Gminna ustawa ustrojowa normuje zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, które to kwalifikuje jako zadania własne. Są to zatem obowiązki gminy, które jest ona obligowana realizować jako podmiot prawa publicznego. Prawodawca przy konstruowaniu katalogu zadań własnych/obowiązków gminy posługuje się egzemplifikacją – termin „w szczególności”<sup>11</sup>. Powyższy katalog możemy podzielić na cztery kategorie obejmujące odpowiednio infrastrukturę techniczną, infrastrukturę społeczną, porządek i bezpieczeństwo publiczne, wreszcie ład przestrzenny i ekologiczny. Niezależnie od tego „ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów” – art. 8 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>12</sup>. Toteż zadaniami zarówno samorządu, jak i gminy będą po pierwsze zadania własne, a po drugie zadania zlecone z administracji rządowej. Zatem, mając to na uwadze, należy stwierdzić, iż zadania własne gmin mają swe źródło jedynie w aktach o randze ustawy, co neguje koncepcję poszerzania bądź zawężania tego katalogu przez same gminy<sup>13</sup>. Dla prawidłowego przedstawienia zagadnienia gospodarki komunalnej niezbędne jest zdefiniowanie obszaru zadań użyteczności publicznej oraz obszaru zadań poza tą sferą. Otóż ustawodawca wskazał, iż zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, kwalifikowane są jako działalność w ramach użyteczności publicznej. Zadania te charakteryzuje wysoka kapitałochłonność, nierównomierne zapotrzebowanie. Postęp technologiczny jest niezwykle powolny, zjawiskiem często spotykanym jest naturalny monopol. Wskazana istota użyteczności publicznej jest aprobowana przez doktrynę, a także orzecznictwo<sup>14</sup>. Natomiast pozostała działalność gminy to obszar poza działalnością użyteczności publicznej. Doniosłość tego rozgraniczenia eksponuje się (w przypadku gminy) w ograniczonej możliwości prowadzenia działalności gospodarczej poza obszarem użyteczności publicznej, warunki zostały wprowadzone ustawą o gospodarce komunalnej<sup>15</sup>. Dla jasności warto podkreślić, że w sfe-

<sup>9</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 1995r. SA/Lu 2302/94.

<sup>10</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 181.

<sup>11</sup> B. Dolnicki (red.), wyd. cyt., s. 115.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

<sup>13</sup> C. Banasiński, wyd. cyt., s. 117 i n.

<sup>14</sup> L. Kieres, wyd. cyt., s. 312 i n.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 z późn. zm.).



rze użyteczności publicznej wykonywanie przez gminę działalności gospodarczej nie jest obwarowane szczególnymi warunkami, natomiast na gruncie zadań zleconych z administracji rządowej działalność gospodarcza gminy jest wykluczona. Niewątpliwie gmina wyposażona w osobowość prawną uprawniona jest do podejmowania działania nie tylko na płaszczyźnie prawa administracyjnego, ale także na gruncie regulowanym przez prawo cywilne, prywatne. Wobec powyższego naturalne jest, że gmina jako osoba prawna może utworzyć spółkę lub do niej przystąpić, co jest przejawem dokonania czynności mającej swe źródło w prawie prywatnym, handlowym. W przywołanym akcie prawnym ustawodawca wskazuje także formy organizacyjno-prawne, w jakich zadania gminne mogą być urzeczywistniane. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 9 stanowi również, że gmina m.in. jest władna powoływać jednostki organizacyjne, które będą instrumentem do wypełniania zadań. Powstaje wątpliwość, czy ta regulacja nie jest zbędnym powtórzeniem, biorąc pod uwagę posiadanie przez gminy osobowości prawnej, a co za tym idzie – także uprawnienie do powoływania jednostek organizacyjnych właściwych prawu handlowemu. Powołując znów wyrażoną w Konstytucji RP zasadę legalizmu, nie można odmówić prawodawcy racjonalności, ponieważ gmina jako organ administracji publicznej winna dla każdego ze swych działań wykazać normę legitymującą do podjęcia stosownego działania (kompetencyjną lub zadaniową). Zważywszy na to stwierdzenie, samo przyznanie osobowości prawnej gminom, posiadanie przez gminy zdolności prawnej nie byłoby wystarczającą podstawą uprawniającą do czynności założycielskich spółki handlowej<sup>16</sup>. Inaczej uważa Michał Kulesza, który stoi na stanowisku, że „odwrotnie niż w sferze imperium, gdzie zawsze szukamy w ustawie wyraźnej podstawy do działania, przesłanką pełnej zdolności prawnej jednostki samorządu terytorialnego w tym zakresie jest jej osobowość prawna (art. 165 Konstytucji); w warunkach obowiązywania art. 7 ust. 1 *in principio* jako normy zadaniowej ewentualne ograniczenia muszą tu wynikać z wyraźnego przepisu prawa i nie mogą opierać się na domniemaniu lub rozszerzającej wykładni”<sup>17</sup>. Analizując zatem materię gospodarki komunalnej pod względem podmiotowym, należy dojść do wniosku, że mogą ją realizować trzy kategorie podmiotów (w kontekście zarówno gminy jak i powiatu oraz województwa). Po pierwsze, sama gmina oraz tworzone przez nią jednostki organizacyjne. Po drugie, związki, jakie może tworzyć gmina z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Po trzecie, podmioty, którym na mocy umowy zostały zlecone zadania z zakresu gospodarki komunalnej<sup>18</sup>. Wspomniano już o zasadzie stanowiącej, że zadania publiczne, które nie zostały zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, wykonuje samorząd terytorialny w tym gmina. Znaczące, wymagające zaakcentowania jest to, że zadania, obowiązki, które spoczywają na

<sup>16</sup> M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 359.

<sup>17</sup> M. Bitner, M. Kulesza, *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6.

<sup>18</sup> C. Banasinski, wyd. cyt., s. 117 i n.

gminie na podstawie postanowień Konstytucji oraz aktów prawnych o randze ustawowej, co do zasady nie mogą być przedsięwzięciami o charakterze dochodowym<sup>19</sup>. Pamiętać zatem należy o newralgicznej dla przedmiotowego problemu kwestii. Otóż posługiwanie się przez administrację publiczną (w naszym przypadku gminę) mechanizmami należnymi prawu prywatnemu winno w każdym przypadku dążyć do zaspokojenia potrzeb wspólnoty lokalnej oraz być ściśle powiązane z zadaniami publicznymi zdefiniowanymi przez ustawodawcę<sup>20</sup>. Działalność komercyjna gminy, podobnie jak niekomercyjna, wciąż służy tylko i wyłącznie realizacji zadań komunalnych i nie może być nastawiona wyłącznie na zysk. Forma, metoda działania o charakterze prywatnoprawnym nie przekreśla przedmiotu działania, realizacji celu, jakim jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej – „Administracja samorządowa [...] nie jest beneficjentem wolności gospodarczej”<sup>21</sup>. Powyższe rozważania prowadzą do konstatacji, że gmina nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej pomimo prowadzenia działalności gospodarczej<sup>22</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę, iż do działalności gminy zarówno powiązanej z działalnością gospodarczą, jak i spoza tego zakresu w pełni zastosowanie znajdują powszechnie obowiązujące przepisy publicznoprawne traktujące o ochronie konkurencji<sup>23</sup>. Doktryna wskazuje na zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania rynku lokalnego w postaci nadmiernego uprzywilejowania samorządowych podmiotów podejmujących działalność o charakterze zarobkowym. Zważywszy na to, przepisy ustawy o gospodarce komunalnej wprowadzają pewne warunki, które muszą zostać spełnione, aby taką działalność gminy mogły podejmować oraz prowadzić (poza sferą użyteczności publicznej). Działalność gospodarcza prowadzona przy udziale kapitału publicznego zawsze będzie naruszeniem wolności gospodarczej względem podmiotów prywatnych. Wobec tego należy uczynić zadość warunkom formalnym oraz materialnym przewidzianym przez art. 22 KRP. Precyzując, takie działanie musi posiadać podstawę prawną rangi ustawowej, a także być podejmowane w celu realizacji ważnego interesu publicznego. Uwydatniony problem koreluje z koncentracją w jednym podmiocie *imperium* – elementu władztwa publicznego oraz *dominium* – elementu władztwa właścicielskiego. W związku z tym jednostki samorządu terytorialnego miałyby faworyzować własne podmioty (np. w ramach opodatkowania

<sup>19</sup> M. Giełda, *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 56.

<sup>20</sup> S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 48 i n.

<sup>21</sup> C. Banasiński, wyd. cyt., 117 i n.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004, nr 173, poz. 1807 z późn. zm.).

<sup>23</sup> Art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r., nr 50, poz. 331z późn. zm.); C. Banasiński, wyd. cyt.; Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 14 kwietnia 1994 r., XVII Amr 72/93 („Wokanda” 1994, nr 11, s. 67).

lokalnego). Podnoszono także kwestię, iż niedoświadczone na tym polu jednostki samorządu terytorialnego nie wytrzymają konkurencji z zawodowymi przedsiębiorcami prywatnymi. Nie sposób również pominąć problem czynnika politycznego, który rzecz jasna w jednostkach samorządowych jest obecny<sup>24</sup>.

### 3. Gospodarka komunalna

Gospodarką komunalną nazywamy wykonywanie zadań własnych w ramach zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty<sup>25</sup>. Przepisy wspomnianej ustawy o gospodarce komunalnej normują zarówno zadania wchodzące w zakres pojęciowy użyteczności publicznej, jak i zadania spoza tego kręgu. Formy organizacyjno-prawne służące realizacji gospodarki komunalnej wskazano w ustawie jedynie przykładowo (występujące najczęściej), o czym świadczy sformułowanie „w szczególności”. Zatem, obok wymienionych samorządowych zakładów budżetowych oraz spółek handlowych, gminy będą mogły realizować swoją funkcję także za pomocą jednostek budżetowych czy agencji wykonawczych<sup>26</sup>. Wyeksponowane przez ustawodawcę samorządowe zakłady budżetowe mogą posłużyć jedynie do wykonywania zadań użyteczności publicznej. Odmienne uregulowana została sytuacja samorządowych spółek prawa handlowego. Otóż wspomniane podmioty mogą brać udział w gospodarce komunalnej zarówno w sferze użyteczności publicznej, jak i poza nią – kazuś gminy. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może utworzyć lub przystąpić do spółki, gdy kumulatywnie występują następujące przesłanki:

- na rynku lokalnym istnieją potrzeby wspólnoty samorządowej, które do tej pory nie zostały zaspokojone,
- istniejące w gminie bezrobocie ma ujemny wpływ na poziom życia wspólnoty samorządowej w sposób znaczny, inne działania i wynikające z obowiązujących przepisów środki prawne nie doprowadziły do aktywizacji gospodarczej, w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Realizacja zadań własnych w podanym zakresie możliwa jest jedynie w ramach zasady pomocniczości. Oznacza to, że gmina nie jest uprawniona do przeciwdziałania bezrobociu (w tej formie), jeśli prowadziłoby to do konkurowania z prywatnymi przedsiębiorcami. Kolejna możliwość działalności gminnej poza sferą użyteczności publicznej zintegrowana jest z komunalną zasadą gospodarności oraz

<sup>24</sup> L. Kieres, wyd. cyt., s. 312 i n.

<sup>25</sup> M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 7–24.

<sup>26</sup> Także innych form organizacyjno-prawnych, zob. więcej K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 335.

zasadą szczególnej staranności, jeśli chodzi o zarząd mieniem publicznym, komunalnym. Otóż przedmiotowe działanie podejmuje gmina w sytuacji, 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”. Ponadto poza ramami użyteczności publicznej gmina będzie mogła prowadzić przy pomocy spółki działalność z zakresu czynności bankowych oraz ubezpieczeniowych, a także w ramach doradztwa, promocji, edukacji, działalności wydawniczej na rzecz samorządu terytorialnego. Ostatnim, a zarazem – jak się wydaje – najczęściej wykorzystywanym przez gminy uzasadnieniem tworzenia, a także przystępowania do spółek prawa handlowego poza sferą użyteczności publicznej jest dopuszczenie komunalnego gospodarowania, gdy spółka jest ważna dla rozwoju gminy<sup>27</sup>. Pamiętać należy, iż rozumienie, interpretacja powyższego zwrotu winna być prowadzona w sposób zawężający, tak aby nie wypaczyć idei gospodarowania mieniem komunalnym w celu wykonywania zadań własnych gminy, czyli podkreślając raz jeszcze zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a nie prowadzenie działalności nastawionej wyłącznie na zysk ekonomiczny. Powyższe przesłanki realizują wspomniane wcześniej usprawiedliwienie publicznej ingerencji w gospodarkę, powołane w art. 22 KRP – gmina podejmuje działalność ze względu na wskazany w ustawie (warunek formalny) ważny interes publiczny (warunek materialny)<sup>28</sup>. Ponadto należy zauważyć, że podmioty te winny być zakładane zgodnie z filozofią państwa pomocniczego oraz w zgodzie z zasadą proporcjonalności<sup>29</sup>. Weryfikacja prawidłowości interpretacji przepisów ustawy należy do wojewody oraz do sądu administracyjnego, co związane jest z sądową ochroną samodzielności gminy, o której wspomniano wcześniej<sup>30</sup>. Na tle państw europejskich powyższe obwarowanie należy ocenić jako umiarkowane, wzięwszy pod uwagę, że np. w Wielkiej Brytanii istnieje całkowity zakaz komercyjnej działalności gmin, na niektórych obszarach egzystuje on w przypadku Niemiec czy Danii, natomiast w Austrii nie ma ograniczeń co do działalności gospodarczej wykonywanej przez gminy<sup>31</sup>.

#### 4. Gminne spółki prawa handlowego

Przepis ogólny traktujący o spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego stanowi, że te podmioty mogą tworzyć, a także przystępować do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, a także spółek akcyjnych. W ramach partnerstwa pu-

<sup>27</sup> M. Kulesza, wyd. cyt., s. 7–24.

<sup>28</sup> M. Szydło, wyd. cyt., s. 365.

<sup>29</sup> M. Kulesza, wyd. cyt., s. 7–24.

<sup>30</sup> C. Banasiński, wyd. cyt., 117 i n.

<sup>31</sup> E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 27.

bliczno-prywatnego jednostki samorządu terytorialnego mogą także tworzyć spółki osobowe: komandytową oraz komandytowo-akcyjną. Wiele trudności interpretacyjnych wynika z unormowania stanowiącego o dopuszczalności tworzenia, a także przystępowania przez gminy do spółek prawa handlowego (brakuje zawężenia jedynie do spółek kapitałowych) poza sferą użyteczności publicznej. Powstaje pytanie, czy będą to spółki kapitałowe powołane powyżej, czyli spółka z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółka akcyjna, czy gminy w takich okolicznościach uprawnione będą do tworzenia oraz przystępowania również do spółek osobowych. Wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, iż przepis podstawowy rozdziału traktującego o spółkach z udziałem samorządu terytorialnego będzie argumentem zasadniczym, co w konsekwencji wyklucza możliwość zakładania przez gminy spółek osobowych<sup>32</sup>. Inaczej uważają autorzy opowiadający się za poglądem, że wskazanie przez ustawodawcę „spółek prawa handlowego” uprawnia również do tworzenia spółek osobowych. Zwolennicy tego poglądu wskazują najczęściej jako potwierdzenie swych tez okoliczność faktycznego powstania gminnych jednostek organizacyjnych kwalifikowanych jako spółki jawne – osobowe. W spółkach założonych na mocy przepisów ustawy o gospodarce komunalnej obligatoryjnym organem jest rada nadzorcza. Kadencja członków rady nadzorczej spółki z udziałem samorządu terytorialnego, gdy udział ten jest udziałem większościowym, trwa trzy lata. Funkcjonowanie organu reguluje kodeks spółek handlowych z uwzględnieniem zastrzeżeń ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Rada nadzorcza jest także odpowiedzialna za powołanie oraz odwołanie członków zarządu. W spółkach, w których wyłącznym udziałowcem lub akcjonariuszem jest gmina, funkcję zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia pełnić będzie rada gminy. Spółka jest także obowiązana do ustanowienia regulaminu, który podlega zatwierdzeniu przez organ wykonawczy samorządu terytorialnego. W postanowieniach winien zawrzeć „zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółkę, a także obowiązki spółki wobec odbiorców usług” – art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej. W pozostałym zakresie do funkcjonowania gminnych spółek handlowych znajdują zastosowanie przepisy kodeksu spółek handlowych, natomiast w przypadku wnoszenia udziałów i akcji oraz ich obejmowania oprócz powyżej powołanego aktu prawnego – także przepisy kodeksu cywilnego z zastrzeżeniem uregulowań ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Zbycie akcji i udziałów następuje w trybie wskazanym w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji z uwzględnieniem uregulowań komunalnych. Tak powstała spółka kapitałowa będzie działała we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność – jako organizm prawnie odrębny od gminy. Żaden z organów gminy nie będzie również władny do wiążącego wpływu na prowadzenie spraw czy też reprezentację spółki.

---

<sup>32</sup> M. Szydło, wyd. cyt., s. 374.

## 5. Gminny podmiot leczniczy w formie spółki kapitałowej

Uregulowanie w prawie administracyjnym władztwa właścicielskiego w kontekście systemu opieki zdrowotnej przejawia się w realizacji prawa obywatelskiego, jakim jest prawo do ochrony zdrowia, a także w nieodzowności uschematyzowania niezwykle złożonego zarządu publicznego, w którym coraz donioślejszą rolę odgrywa sektor prywatny oraz prawo europejskie<sup>33</sup>. Ustawa o działalności leczniczej wprowadza autonomiczne w stosunku do przepisów o gospodarce komunalnej regulacje utworzenia i prowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego spółki kapitałowej w zakresie działalności leczniczej. Otóż powołana powyżej ustawa w swym zakresie przedmiotowym zawiera:

- „1) zasady wykonywania działalności leczniczej;
- 2) zasady funkcjonowania podmiotów wykonujących działalność leczniczą niebędących przedsiębiorcami;
- 3) zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą;
- 4) normy czasu pracy pracowników podmiotów leczniczych;
- 5) zasady sprawowania nadzoru nad wykonywaniem działalności leczniczej oraz podmiotami wykonującymi działalność leczniczą”.

Działalność lecznicza natomiast będzie przede wszystkim polegała na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, a w aspekcie podmiotowym realizowana będzie głównie przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jednostki budżetowe oraz przedsiębiorców w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Poza ramami niniejszego opracowania pozostaje kwestia unormowania przez ustawodawcę SPZOZ-ów jako podmiotów niebędących przedsiębiorcami<sup>34</sup>. Wracając do przedmiotowego problemu na podstawie powyższych wskazań, gmina będzie władna prowadzić SPZOZ, a także powołać oraz prowadzić podmiot leczniczy w formie jednostki budżetowej lub spółki kapitałowej. Nowatorskim rozwiązaniem prawodawcy jest wyłączenie reżimu przepisów o gospodarce komunalnej wobec samorządowych podmiotów leczniczych w formie spółki kapitałowej – zaliczanych rzecz jasna do kategorii podmiotów leczniczych będących przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Umotywowane zostało to nieodzownością kompleksowej oraz przejrzystej regulacji w zakresie funkcjonowania samorządowych podmiotów leczniczych. W uzasadnieniu do projektu ustawy czytamy, że

<sup>33</sup> M. Kulesza, wyd. cyt., s. 7–24.

<sup>34</sup> Na marginesie jednak należy wspomnieć, że powyższe wątpliwości mają swe źródło w głównej mierze w tym, iż działalność lecznicza jest działalnością regulowaną, która to natomiast – zgodnie z definicją legalną z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – jest „działalnością gospodarczą, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków określonych przepisami prawa”. Skoro natomiast przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna oraz jednostka niebędąca osobą prawną, której przepis szczególnie przyznaje zdolność prawną, która we własnym imieniu wykonuje działalność gospodarczą, powstaje pytanie, dlaczego zatem SPZOZ do tej kategorii nie został zaliczony.

„Przedkładany projekt ustawy o działalności leczniczej jest odpowiedzią na niewątpliwą konieczność wprowadzenia zmian, zarówno w zakresie [...] funkcjonowania podmiotów prowadzących działalność leczniczą [...]. Celem projektowanej regulacji jest uporządkowanie i ujednoczenie form prawnych, w jakich udzielane są świadczenia zdrowotne”. Rozwijając tę myśl, starano się uniknąć piramidalnych odesłań pomiędzy ustawami, wprowadzając reżim kodeksu spółek handlowych z zastrzeżeniami zawartymi w przedmiotowej ustawie. Zapobieżono tym samym sytuacji, w której gmina mogłaby utworzyć podmiot leczniczy na podstawie dwóch różnych aktów prawnych „[...] a spółka utworzona w trybie ustawy o gospodarce komunalnej działałaby częściowo według innych – niż pozostałe spółki (podmioty lecznicze) – przepisów”. Mając na uwadze powyższą klaryfikację, należy zauważyć, iż nie znajdują zastosowania przepisy szczególne dotyczące rad nadzorczych, właściwe dla spółek samorządowych. Organy spółki regulowane będą wyłącznie przepisami kodeksu spółek handlowych. Odrębność ta zaznacza się przede wszystkim w braku konieczności powoływania rady nadzorczej w wypadku podmiotu leczniczego w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz w odstępieniu od reguły stanowiącej o powoływaniu zarządu spółki przez radę nadzorczą.

Zasługującym na aprobatę rozwiązaniem ustawodawcy jest odstępienie od konieczności stosowania przepisów właściwych dla prywatyzacji pośredniej (obligatoryjne w przypadku samorządowych spółek handlowych, do których znajdują zastosowanie przepisy o gospodarce komunalnej) przy zbywaniu udziałów lub akcji spółki. Na uznanie zasługuje także wprowadzenie przepisu, który ma dać gwarancję stabilności względem przedmiotu działalności utworzonej spółki, tj. udzielania świadczeń zdrowotnych. Otóż w sytuacji, gdy gmina będzie posiadała udziały lub akcje reprezentujące co najmniej 51% kapitału zakładowego, uchwały dotyczące rozwiązania spółki, zbycia przedsiębiorstwa spółki, zbycia zorganizowanej części przedsiębiorstwa spółki, zbycia udziałów albo akcji, które powoduje utratę udziału większościowego w kapitale zakładowym spółki oraz istotna zmiana przedmiotu działalności spółki, podejmowane przez walne zgromadzenie czy zgromadzenie wspólników, zapadają kwalifikowaną większością równą trzem czwartym głosów.

Zbieżna z przepisami o gospodarce komunalnej jest regulacja stanowiąca, iż członkami rady nadzorczej mogą być tylko osoby, które złożyły egzamin wskazany w przepisach ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Odrębność samorządowego podmiotu leczniczego działającego w formie spółki kapitałowej od regularnej spółki kapitałowej powstałej na gruncie prawa prywatnego przejawia się również w możliwości ingerencji organu założycielskiego w postaci nałożenia „obowiązku wykonania określonego zadania”. Uprawnienie to jednak dotyczy jedynie spółek, w których jedynym lub większościowym udziałowcem/akcjonariuszem pozostaje jednostka samorządu terytorialnego. Ponownie uwidacznia się problem przenikania sfery *dominium* – udział większościowy oraz *imperium* uprawnienie do władczego nałożenia obowiązku. Wskazane zadanie powinno oscylować w zakresie działalności leczniczej, a także charakteryzować się wyjątkowym charakterem, wykracza-

jącym poza regularną działalność podmiotu leczniczego. Jednostka samorządu terytorialnego nakłada zatem obowiązek realizacji niestandardowego zadania, które związane mogą być przykładowo ze zwalczaniem skutków klęski żywiołowej czy też realizacją określonego programu zdrowotnego<sup>35</sup>. Podstawą do powstania niniejszego obowiązku może być zawarcie umowy lub decyzja o charakterze władczym wydana przez organ.

F. Grzegorzcyk potwierdza, choć nie zostało to wyraźnie w ustawie wskazane, że chodzi tutaj o decyzję administracyjną<sup>36</sup>. T. Rek kwestionuje możliwość wydania w tym zakresie decyzji administracyjnej, wskazując, iż nie ma wyraźnie wskazanej podstawy prawnej, lecz jedynie domniemana. Według T. Reka realizacja powyższych zadań może odbywać się na podstawie umowy lub niejasno wskazanego dokumentu zawierającego oświadczenie uprawnionego organu o nałożeniu zadania. W związku z tym, jeśli formą prawną nałożenia konkretnego obowiązku nie będzie decyzja administracyjna, to powstają komplikacje w zakresie możliwości odwołania się od decyzji organu<sup>37</sup>.

Bardzo ważnym elementem tej konstrukcji prawnej jest konieczność sfinansowania przedsięwzięcia przez organ. Może się to zrealizować np. w formie przyznania dotacji, a w przypadku zawarcia umowy tę funkcję sprawować będzie jej odpłatny charakter. F. Grzegorzcyk stawia tezę, że pokrycie wydatków przez nakładającego obowiązek jest możliwe dopiero po zrealizowaniu obowiązku przez podmiot leczniczy, ponieważ ustawa stanowi o wydatkach „związanych z wykonaniem”, posługując się trybem dokonany<sup>38</sup>. Powyższe stanowisko, wydaje się słusznie, pozostaje w odosobnieniu. Gdy podmiot leczniczy poniesie szkodę w wyniku realizacji nałożonego obowiązku, po stronie organu powstaje odpowiedzialność odszkodowawcza.

## 6. Uwagi końcowe

Czyniąc powyższe uwagi, należy pamiętać, że co prawda do samorządowych podmiotów leczniczych w formie spółek kapitałowych nie znajdują zastosowania przepisy o gospodarce komunalnej, to jednak wciąż wiążące pozostają normy konstytucyjne oraz zawarte w ustawach ustrojowych. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjna, o której traktuje niniejsze opracowanie, wciąż realizuje nade wszystko zadania publiczne gminy. W związku z czym priorytetem jest realizacja zadania

<sup>35</sup> J. Nowak-Kubiak, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 250.

<sup>36</sup> F. Grzegorzcyk w: F. Grzegorzcyk (red.), *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 161.

<sup>37</sup> Zob. więcej T. Rek, w: M. Dercz, T. Rek, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 179.

<sup>38</sup> F. Grzegorzcyk, wyd. cyt., s. 161.



własnego wskazanego w ustawie o samorządzie gminnym jako „ochrona zdrowia” i błędne byłoby przyjęcie, iż preferencją jest generowanie zysku.

Konkludując, gmina tworząc i prowadząc podmiot leczniczy w formie spółki kapitałowej, realizuje zadanie własne, które to – zależnie od charakteru – może mieścić się zarówno w płaszczyźnie użyteczności publicznej, jak i lub poza nią. Jednakże wydaje się, że ta kwalifikacja będzie względem omawianych podmiotów jałowa z uwagi na brak skrepowania warunkami z ustawy o gospodarce komunalnej w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej poza tą sferą. Należy jednak pamiętać, że prowadzenie podmiotu leczniczego nie jest bynajmniej wolne od jakichkolwiek zastrzeżeń, a wynikają one bowiem z ustawy o działalności leczniczej. Newralgicznym punktem będzie spełnienie warunku materialnego, tj. realizacji ważnego interesu publicznego przy ograniczaniu wolności gospodarczej podmiotów prywatnych. W ustawie o gospodarce komunalnej sytuacja ta jest usprawiedliwiana aktywizacją bezrobotnych czy też niebezpieczeństwem poniesienia poważnej straty majątkowej w przypadku rozporządzenia mieniem. Można zatem stwierdzić, iż będzie to działanie gminy zgodne z wymogami oraz potrzebami lokalnej społeczności<sup>39</sup>. W związku z tym utworzenie lub przystąpienie przez gminę do podmiotu leczniczego w formie spółki kapitałowej winno być umotywowane zaspokojeniem zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Należy na koniec zadać pytanie, czy realizacją ważnego interesu publicznego będzie świadczenie usług zdrowotnych, przejawiające się realizacją zadania własnego gminy, jakim jest ochrona zdrowia. Nie sposób odpowiedzieć w sposób przeczący, jednakże nie należy zapominać o niezbędności każdorazowej wnikliwej analizy, mającej na celu wykazanie faktycznej potrzeby wspólnoty, negując tym samym jedynie zarobkowy charakter działalności podmiotu.

## Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bitner M., M. Kulesza, *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010/6.
- Błaś A. (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.
- Borkowski A., Chelmoński A., Guziński M., Kiczka K., Kieres L., Kocowski T., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Dercz M., Rek T., *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998.
- Gronkiewicz-Waltz H., Wierzbowski M. (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2011.
- Grzegorzczak F. (red.), *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2013.

<sup>39</sup> Zob. więcej S. Dudzik, wyd. cyt., s. 197 i n.

- Jakubecki A., Bryłowski P., *Opinia prawna dotycząca dopuszczalności świadczenia na gruncie polskiego systemu prawnego usług odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych przez spółki komunalne na rzecz gmin będących ich udziałowcami (w systemie „in house”) z pominięciem regulacji prawa zamówień publicznych*, Lublin 2013.
- Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012/7.
- Nowak-Kubiak J., *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997.

## **DISTRICT MEDICAL SUBJECT IN A FORM OF LIMITED LIABILITY COMPANY VS. MUNICIPAL ECONOMY**

**Summary:** Healthcare Institutions Law implemented a solution which assumes that a medical subject in a form of limited liability company or joint-stock company is not restricted by Public Utilities Act. The question is how it is interrelated with the obligation of authority to protect from unfair competition and with the obligation to supervise.

**Keywords:** medical activity, medical subject, public utility, joint-stock company.