

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.02.24>

Anna WOJTKOWIAK  
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

## Jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne jako przedsiębiorcy w ustawodawstwie antymonopolowym

### Streszczenie

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów posiada własną, stworzoną na potrzeby aktu, definicję przedsiębiorcy, zgodnie z którą do kategorii przedsiębiorców można zaliczyć zarówno podmioty będące przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jak i osoby fizyczne, osoby prawne, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, organizujące lub świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej. Oznacza to, że przedsiębiorcami w ustawodawstwie antymonopolowym są jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty organizujące lub świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej, oraz utworzone przez nie spółki prawa handlowego, które prowadzą komercyjną działalność gospodarczą, a także spółki prawa handlowego, które realizują zadania własne gminy w sferze użyteczności publicznej. Statusu przedsiębiorcy w ustawodawstwie antymonopolowym nie będą natomiast miały samorządowe zakłady budżetowe, ponieważ nie mają zdolności prawnej i mogą działać we własnym imieniu.

**Słowa kluczowe:** przedsiębiorca, konkurencja, samorząd terytorialny, działalność gospodarcza, użyteczność publiczna.

### 1. Wprowadzenie

Pojęcie przedsiębiorcy zostało przez polskiego ustawodawcę umieszczone w kilku aktach prawnych w różnym znaczeniu. W literaturze publicznego prawa gospodarczego największą wagę przywiązuje się do definicji ustawowej tego pojęcia zawartej w ustawie z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodar-

czej<sup>1</sup>. Definicja ta została też wykorzystana przez ustawodawcę przy tworzeniu antymonopolowej definicji pojęcia przedsiębiorcy w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>2</sup>. W myśl tego artykułu ilekroć w przepisach ustawy jest mowa o przedsiębiorcy, rozumie się przez to przedsiębiorcę w ujęciu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a także:

- a) osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej,
- b) osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu,
- c) osobę fizyczną, która posiada kontrolę, w rozumieniu pkt. 4, nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji, o której mowa w art. 13,
- d) związek przedsiębiorców w rozumieniu pkt. 2, z wyłączeniem przepisów dotyczących koncentracji;

Zakres pojęciowy definicji przedsiębiorcy w obecnie obowiązującej u.o.k.k. obejmuje przede wszystkim przedsiębiorców w rozumieniu u.s.d.g. oraz inne wymienione w niej podmioty. Krytykę tego rozwiązania odnajdujemy w wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 18 grudnia 2002 r.,<sup>3</sup> w którym sąd zwraca uwagę na fakt, że ustawa antymonopolowa sama nie precyzuje, co należy rozumieć pod terminem przedsiębiorca, natomiast w kwestii rozumienia tak zasadniczej i podstawowej definicji, z niewiadomych przyczyn, ustawodawca odsyła do innego aktu prawnego. Ponadto w opinii sądu definicję przedsiębiorcy ustawa recypuje wbrew technice legislacyjnej z innej ustawy, chociaż to właśnie u.o.k.k. jest ustawą podstawową w zakresie ochrony konkurencji, kreującą prawa i zasady ochrony konkurencji<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm., dalej u.s.d.g.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 184 ze zm., dalej u.o.k.k.

<sup>3</sup> XVII Ama 19/01, Dz.Urz. UOKiK, 2003/2/260.

<sup>4</sup> Zob. uzasadnienie ww. wyroku.

## 2. Pojęcie przedsiębiorcy w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej

Jak wynika z cytowanej powyżej definicji ustawowej pojęcia przedsiębiorcy z u.o.k.k., przedsiębiorcą w rozumieniu tej ustawy jest podmiot, który posiada status przedsiębiorcy zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 u.s.d.g., czyli osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą, a także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej<sup>5</sup>.

### 2.1. Jednostki samorządu terytorialnego jako osoby prawne w ujęciu definicji przedsiębiorcy w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej

W odniesieniu do opisywanej przeze mnie problematyki jednostek samorządu terytorialnego jako przedsiębiorców istotna jest kwestia rozważenia, czy jednostki samorządu terytorialnego, jako osoby prawne, są przedsiębiorcami w rozumieniu u.s.d.g.

Osoby prawne są tworzone w różnych celach, część z nich wyłącznie w celu prowadzenia działalności gospodarczej, np. przedsiębiorstwa państwowe. Istnieją również osoby prawne, dla których wykonywanie działalności gospodarczej może stanowić tylko jeden z wielu celów ich działalności (np. spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością<sup>6</sup>, spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych). Wyróżniamy także kategorię osób prawnych, których z założenia nie tworzy się w celu wykonywania działalności gospodarczej, ale które mogą ją prowadzić jako działalność uboczną w stosunku do działalności głównej (np. związki zawodowe, szkoły wyższe, stowarzyszenia, kościelne osoby prawne i fundacje)<sup>7</sup>.

Ponadto istnieje również kategoria osób prawnych, które tworzy się w celu realizacji zadań pozostających w sferze administracji publicznej. Do podmiotów tych możemy zaliczyć np. Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego.

Definicja przedsiębiorcy zawarta w u.s.d.g. została sformułowana na podstawie trzech kryteriów: podmiotowego, przedmiotowego oraz funkcjonalnego<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Ustawa utrzymała w mocy przepis zawarty wcześniej w ustawie z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.), określający jako przedsiębiorców wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, a nie samą spółkę.

<sup>6</sup> Zob. art. 151 § 1 oraz art. 301 k.s.h. na podstawie tych art. spółka z o.o. i spółka akcyjna mogą zostać utworzone nie tylko w celu gospodarczym, ale także pozagospodarczym.

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat zob. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 34–35; M. Szydło, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Przeegląd Sądowy” 2002, nr 7–8, s. 75.

<sup>8</sup> H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński *Przedsiębiorca*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2011, s. 231.

Kryteria te powinny być spełnione łącznie, aby dany podmiot mógł zostać uznany za przedsiębiorcę<sup>9</sup>.

Kryterium podmiotowe wyznacza krąg podmiotów, które mogą uzyskać status przedsiębiorcy jako osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobą prawną, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną. Kryterium przedmiotowe określa, iż przedsiębiorca powinien wykonywać działalność gospodarczą. Kryterium funkcjonalne definicji ustawowej pojęcia przedsiębiorcy powoduje, że podmioty spełniające kryterium podmiotowe i przedmiotowe mogą być uznane za przedsiębiorców jedynie w sytuacji, gdy wykonują działalność gospodarczą we własnym imieniu<sup>10</sup>.

W myśl 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. Zarobkowy charakter działalności gospodarczej polega na dążeniu danego przedsiębiorcy do osiągnięcia zysku, przy czym należy oddzielić chęć osiągnięcia zysku od faktycznego efektu jego wystąpienia. W związku z tym motywem zysku będzie subiektywny zamiar przedsiębiorcy, efektem natomiast faktyczny dochód z prowadzonej przez niego działalności<sup>11</sup>. Cel zarobkowy jest, zdaniem K. Pawłowicz, podstawowym wyróżnikiem działalności gospodarczej<sup>12</sup>.

Niektórzy przedstawiciele doktryny utożsamiają pojęcie ukierunkowania działalności na osiągnięcie zysku z określeniem zarobkowego celu prowadzenia działalności. Konsekwencją tego jest przyjęcie założenia, że działalność gospodarczą mogą także prowadzić podmioty, których podstawowym celem nie jest prowadzenie działalności gospodarczej, czyli fundacje, stowarzyszenia, związki zawodowe itp. Z tego punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego również można byłoby zaliczyć do grona przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, jako uboczną działalność zarobkową. Jednak należy zauważyć, że z ustaw samorządowych i ustawy o gospodarce komunalnej wynika, że podstawowym celem działalności jednostek samorządu terytorialnego jest realizacja zadań publicznych<sup>13</sup> (w tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności), a przepisy prawa dopuszczają prowadzenie przez nie działalności gospodarczej wyłącznie za pośrednictwem utworzonych przez nie jednostek organizacyjnych.

<sup>9</sup> K. Pokryszka, *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej*, [w:] R. Bilcharz (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 37.

<sup>10</sup> H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, op. cit., s. 231.

<sup>11</sup> M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 86.

<sup>12</sup> K. Pawłowicz, *Wolność gospodarcza*, [w:] M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2003, s. 90.

<sup>13</sup> M. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009, s. 77; M. Ciepiela, *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 6, s. 18; S. Czarnow, *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 10, s. 55 i nn.

Z tego powodu jednostek samorządu terytorialnego nie uznaje się za przedsiębiorców w rozumieniu u.s.d.g. Natomiast bez wątpienia przedsiębiorcami w rozumieniu tej ustawy są spółki prawa handlowego (zarówno kapitałowe, jak i osobowe) utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego. Spółki komunalne są odrębnymi od jednostek samorządu terytorialnego jednostkami organizacyjnymi, prowadzącymi działalność gospodarczą w sensie prawnym. Przy czym należy zauważyć, że na płaszczyźnie ekonomicznej działalność ta jest prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego „za pośrednictwem” struktury spółki prawa handlowego<sup>14</sup>. Fakt ten jednak nie powoduje, iż możemy przyjąć, że jednostki samorządu terytorialnego są przedsiębiorcami w rozumieniu u.s.d.g.

## **2.2. Jednostki organizacyjne nieposiadające zdolności prawnej tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego a definicja przedsiębiorcy w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej**

Istotnym elementem definicji działalności gospodarczej, odnoszącym się do pojęcia przedsiębiorcy, w kontekście działalności jednostek organizacyjnych, tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, jest również wykonywanie działalności we własnym imieniu<sup>15</sup>. Należy przez to rozumieć samodzielność przedsiębiorcy w prowadzeniu działalności gospodarczej<sup>16</sup>. Samodzielność prawna oznacza, że przedsiębiorca, dokonując czynności prawnych i faktycznych w obrocie gospodarczym, bezpośrednio nabywa prawa i obowiązki, czyli działa na własny rachunek<sup>17</sup>. Podkreśla się przy tym, że skutki danej działalności powinny obciążać samego przedsiębiorcę, z tego powodu powinien on posiadać, co najmniej zdolność prawną<sup>18</sup>. W związku z tym za przedsiębiorcę w rozumieniu u.s.d.g. nie można uznać samorządowych zakładów budżetowych<sup>19</sup> ani innych jednostek organizacyjnych tworzonych na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>20</sup> przez jednostki samorządu teryto-

<sup>14</sup> R. Uliasz, *Charakterystyka poszczególnych przedsiębiorców*, [w:] J. Olszewski (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2012, s. 56.

<sup>15</sup> Zob. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2007 r., IOSK 961/06, LEX nr 354721, w którym sąd przyjął, że kryterium decydującym o posiadaniu statusu przedsiębiorcy jest fakt wykonywania działalności gospodarczej we własnym imieniu.

<sup>16</sup> K. Strzyczkowski, op. cit., s. 213; H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, op. cit., s. 242.

<sup>17</sup> A. Janiak, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: *Część ogólna*, Warszawa 2012, s. 216–217 i powołana tam literatura; H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński op. cit., s. 242–243.

<sup>18</sup> Szerzej: J. Przychodzicki, *Jak prowadzić działalność gospodarczą w 2001 roku*, Warszawa 2000, s. 28 i nn. oraz M.P. Ilnicki, J. Wolski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 27.

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2005 r., VI S.A./WA 20/83/04, LEX nr 190634. Uchwała SN z dnia 25 kwietnia 1996 r., II CZP 34/96, nr 7–8, poz. 103.

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

rialnego, ponieważ podmioty te nie posiadają zdolności prawnej, nie działają we własnym imieniu, a skutki ich działalności obciążają jednostki samorządu terytorialnego, które je utworzyły.

### **3. Osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizująca lub świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej jako przedsiębiorca**

W definicji przedsiębiorcy w u.o.k.k., ustawodawca odszedł od integralnego związku pomiędzy przedsiębiorcą a działalnością gospodarczą, z jakim mamy do czynienia w przepisach u.s.d.g. Zabieg ten z punktu widzenia celów stawianych przed ustawą antymonopolową należy uznać za uzasadniony, ponieważ ścisły związek przedsiębiorcy z wykonywaną przez niego działalnością gospodarczą, występujący w u.s.d.g., powoduje wyeliminowanie z kręgu przedsiębiorców podmiotów zaangażowanych w gospodarkę jedynie kapitałowo lub nieprowadzących działalności w celu osiągnięcia zysku, wykonujących tym samym działalność niemieszczącą się w ustawowej definicji działalności gospodarczej<sup>21</sup>. W związku z odejściem od integralnego związku pomiędzy przedsiębiorcą a działalnością gospodarczą, z jakim mamy do czynienia w przepisach u.s.d.g., w u.o.k.k. definicją przedsiębiorcy zostały objęte także osoby fizyczne, osoby prawne, a także jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, organizujące lub świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej.

Zakres podmiotowy wskazanego przepisu obejmuje zatem w szczególności jednostki samorządu terytorialnego<sup>22</sup>, w tym przede wszystkim gminy – jako organizatorów świadczonych usług, jednostki organizacyjne (osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie będące osobami prawnymi posiadające zdolność prawną) gmin oraz osoby fizyczne, którym powierzono wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej.

Ponadto do grona przedsiębiorców w myśl art. 4 pkt 1 lit. a u.o.k.k. w świetle orzecznictwa zostały zaliczone: kościelne jednostki organizacyjne, np. para-

<sup>21</sup> T. Kocowski, *Przedsiębiorcy*, [w:] A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 84.

<sup>22</sup> Zob. Wyrok SN z dnia 3 września 2009 r., III SK 9/09 (OSNP 2011, nr 11–12, poz. 168), w którym Sąd Najwyższy uznał miasto i powiat za przedsiębiorców w rozumieniu u.o.k.k.

fię<sup>23</sup>, Polski Związek piłki Nożnej<sup>24</sup>, Narodowy Fundusz Zdrowia<sup>25</sup>, podmiot prowadzący szkołę niepubliczną<sup>26</sup>, uczelnia państwowa<sup>27</sup>.

### **3.1. Charakterystyka usług o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej**

Z punktu widzenia moich rozważań istotne jest, że obecnie obowiązująca u.o.k.k., podobnie jak jej prekursorka (ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumenta), nadaje status przedsiębiorcy jednostkom samorządu terytorialnego oraz ich jednostkom organizacyjnym posiadającym osobowość prawną i niemającym osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującym lub świadczącym usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej. Pod pojęciem tym kryją się m.in. jednostki organizacyjne prowadzące działalność polegającą na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców. Jednostkami tymi są np. spółki kapitałowe i osobowe jednostek samorządu terytorialnego.

Jednostki te są przedsiębiorcami w sytuacji, gdy ich działalność ma na celu zorganizowanie lub świadczenie usług o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, zatem usługi te muszą być świadczone w interesie publicznym. Ustawodawca ma tu na myśli społeczne potrzeby o charakterze ogólnym całej społeczności, a nie potrzeby pojedynczych osób<sup>28</sup>.

W literaturze przedmiotu pojęcie użyteczności publicznej pojawia się dość często, zarówno w terminologii prawniczej, jak i ekonomicznej, a działalność w tej sferze należy – zarówno w Polsce, jak i w innych państwach europejskich – do podstawowych zadań samorządu terytorialnego. W naszym ustawodawstwie pojęciem zadań o charakterze użyteczności publicznej na gruncie prawa samorządu terytorialnego posługują się zarówno ustawa o samorządzie gminnym<sup>29</sup>, ustawa o samorządzie powiatowym<sup>30</sup>, ustawa o samorządzie województwa<sup>31</sup>, jak również ustawa o gospodarce komunalnej<sup>32</sup>.

<sup>23</sup> Zob. Wyrok SA z dnia 23 kwietnia 2001 r., XVII Ama 49/00, Dz.Urz. UOKiK, nr 1, poz. 11.

<sup>24</sup> Wyrok SOKiK z dnia 27 lutego 2007 r., XVII Ama 98/06, Dz.Urz. UOKiK, nr 2, poz. 22.

<sup>25</sup> Wyrok SOKiK z dnia 17 grudnia 2007 r., XVII Ama 62/07,

<sup>26</sup> Wyrok SN z dnia 9 marca 2006 r. I CSK 135/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 205.

<sup>27</sup> Wyrok SN z 7 kwietnia 2004 r., III SK 22/04, Dz.Urz. UOKiK, nr 4, poz. 225.

<sup>28</sup> S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Kraków 1998, s. 256.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 573 ze zm.

Kwalifikowanie danego rodzaju działalności jako użyteczności publicznej wymaga rozważenia wielu czynników i indywidualnego podejścia do każdego rodzaju aktywności gospodarczej gminy. Do tego z kolei potrzebne jest szerokie i elastyczne rozumienie sfery czy też zadań użyteczności publicznej<sup>33</sup>.

Na gruncie szeroko rozumianego pojęcia użyteczności publicznej stoi Trybunał Konstytucyjny, który w uchwale z dnia 17 marca 1997 r.<sup>34</sup> ustalił jego wykładnię. W świetle tego orzeczenia za zadania o charakterze użyteczności publicznej należy uważać zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Jednocześnie w opinii Trybunału zadania te należy rozumieć możliwie jak najszerzej<sup>35</sup>.

Trybunał Konstytucyjny przyjął, że za państwowe i komunalne jednostki organizacyjne wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej należy uznawać wszystkie jednostki, których celem stanowi zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa o charakterze ogólnym, należących do zadań publicznych, których działalność nie jest nastawiona na maksymalizację zysku.

Objęcie pojęciem przedsiębiorcy przez u.o.k.k. gmin i ich jednostek organizacyjnych jest w pełni uzasadnione, ponieważ podmioty te w praktyce życia gospodarczego często stosują zabiegi ograniczające konkurencję w postaci nadużycia pozycji dominującej na rynku właściwym. Sprowadza się to najczęściej do wykorzystywania przez nie szczególnej pozycji, jaką mają na rynku lokalnym. Często celem ww. podmiotów jest wręcz wyeliminowanie przedsiębiorców prywatnych z rynku usług użyteczności publicznej. Dotyczy to zwłaszcza świadczenia usług związanych z dostarczaniem energii cieplnej, wody, odprowadzaniem ścieków, usuwaniem odpadów komunalnych itp.

Istotną rolę w likwidowaniu tych niepożądanych zjawisk z życia gospodarczego odegrało orzecznictwo Sądu Antymonopolowego, w tym wyrok z dnia 12 października 1994 r.<sup>36</sup>, w którym Sąd przyjął, że „usługi cementarne i pogrzebowe mieszczą się w pojęciu «towaru» w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Nie ma więc podstaw, aby spod zakresu regulacji powołanej ustawy wyłączyć wspomniane usługi, tym bardziej gdy podlegają one regułom gospodarki rynkowej”.

We wspomnianym wyroku Sąd Antymonopolowy ponadto stwierdził, że ponieważ w ustawie o samorządzie terytorialnym nie występują zapisy ograniczające wolną konkurencję w obszarze gospodarki komunalnej, mają do niej dostęp

<sup>33</sup> S. Redeł, *Pojęcie i zakres gospodarki komunalnej*, [w:] K. Byjoch, S. Redeł (red.), *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000, s. 64.

<sup>34</sup> Uchwała TK z dnia 17 marca 1997 r., W/96, „Rzeczpospolita” z 14.04.1997 r., s. 16.

<sup>35</sup> Podobnie SN w Wyroku z dnia 3 września 2009 r., III SK 9/09, OSNAPiUS 2011, Nr 11–12, poz. 168.

<sup>36</sup> XVII Amr 27/94 – wyrok aktualny na bazie przepisów obecnie obowiązujących.



na takich samych prawach z podmiotami komunalnymi także inne podmioty, jeżeli spełniają wymogi określone w ustawie o działalności gospodarczej<sup>37</sup>.

Z punktu widzenia opisywanej przeze mnie problematyki na uwagę zasługuje również wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 14 kwietnia 1994 r.<sup>38</sup>, w którym Sąd przyjął, że „pobieranie przez komunalny podmiot gospodarczy od podmiotów gospodarczych podwyższonych o 100% opłat za dostarczaną wodę i odprowadzanie ścieków, z przeznaczeniem na finansowanie obiektów wodno-kanalizacyjnych, stanowiących mienie komunalne, jest praktyką monopolistyczną, nawet w sytuacji gdy komunalny podmiot gospodarczy wykonuje uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej”.

W orzecznictwie antymonopolowym gmina została też uznana za przedsiębiorcę jako podmiot organizujący usługi o charakterze użyteczności publicznej na rynku udostępniania przystanków komunikacji miejskiej, w jakim tworzy przystanki komunikacji miejskiej przy drogach publicznych, zarządza nimi i wyraża zgodę na korzystanie z nich przez przedsiębiorców wykonujących przewozy regularne<sup>39</sup>.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów przyjął też, że gmina jest przedsiębiorcą w zakresie, w jakim ustala opłaty za wywóz i unieszkodliwianie odpadów komunalnych na gminne wysypisko śmieci<sup>40</sup> oraz narzuca przedsiębiorcom usuwającym odpady stałe z terenu gminy, stosowanie określonych typów pojemników na śmieci<sup>41</sup>.

#### 4. Zakończenie

Podsumowując powyższe uwagi, należy stwierdzić, że zgodnie z pojęciem przedsiębiorcy, zawartym w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, za przedsiębiorcę należy uznać zarówno jednostki samorządu terytorialnego<sup>42</sup> (jako osoby prawne organizujące lub świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej), jak i gminne osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, organizujące lub świadczące usługi w wyżej wymienionym zakresie. Powyższą regulację prawną przyjętą w u.o.k.k. należy uznać za słuszną z punktu widzenia celów, jakie ma w zamiarze ustawodawcy realizować ww. ustawa. Należy stwierdzić, że prawo antymonopolowe może tylko wtedy skutecznie chro-

<sup>37</sup> Obecnie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

<sup>38</sup> XVII Amr 72/93, „Wokanda” 1994, nr 11, s. 67.

<sup>39</sup> Wyrok SA w Warszawie z 8 stycznia 2008 r., VI ACa 481/07.

<sup>40</sup> Wyrok SOKiK z 3 grudnia 2003 r., XVII AMA 139/02, „Wokanda” 2004, nr 11, s. 50.

<sup>41</sup> Wyrok SA z dnia 8 września 1999 r., XVII AMA 27/99, „Wokanda” 2001, nr 1, s. 55.

<sup>42</sup> Zob. T. Szanciło, op. cit., s. 10.

nić mechanizm rynkowy konkurencji, jeżeli swym zakresem obejmuje szerokie grono podmiotów występujących na rynku właściwym, w tym również jednostki samorządu terytorialnego, które, realizując zadania o charakterze użyteczności publicznej, często nadużywają swojej pozycji dominującej na rynku właściwym, dążąc do maksymalizacji zysku.

## Bibliografia

### Literatura

- Biernat S., Wasilewski A., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997.
- Blicharz R., Pawełczyk M., *Przedsiębiorca, czyli kto?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 3.
- Borkowski A., Chelmoński A., Guziński M. i. in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Byjoch K., Redel S., *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000.
- Ciepiela M., *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 6.
- Czarnow S., *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 10.
- Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998.
- Gronkiewicz-Waltz H., Wierzbowski M. (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2011.
- Gronowski S., *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Kidyba A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: Część ogólna, Warszawa 2012.
- Kosikowski C., *Prawo działalności gospodarczej – komentarz do ustawy*, Warszawa 2000.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Materna G., *Odpowiedzialność komunalnego zakładu budżetowego za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję w świetle orzecznictwa antymonopolowego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8, s. 57–61.
- Materna G., *Organizacja zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i ich członkowie w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 4.
- Materna G., *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009.
- Olszewski J. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2012.

- Pawłowicz K., *Wolność gospodarcza*, [w:] M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2003.
- Pokryszka K., *Podjęmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej*, [w:] R. Bilcharz (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
- Szanciło T., *Przedsiębiorca w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 3.
- Szydło M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 7–8.
- Waligórski M., *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001.
- Zaborniak P., *Działalność gospodarcza podmiotów komunalnych (charakterystyka pojęć)*, „Casus” 2002, nr 24.

### **Orzecznictwo**

- Uchwała TK z dnia 17 marca 1997 r., W/96, „Rzeczpospolita” z dnia 14.04.1997 r., s. 16.
- Uchwała SN z dnia 25 kwietnia 1996 r., II CZP 34/96, nr 7–8, poz. 103.
- Wyrok SA z dnia 14 kwietnia 1994 r., XVII Amr 72/93, „Wokanda” 1994, nr 11, s. 67.
- Wyrok SA z dnia 12 października 1994 r., XVII Amr 27/94.
- Wyrok SA z dnia 8 września 1999 r., XVII AMA 27/99, „Wokanda” 2001, nr 1, s. 55.
- Wyrok SA z dnia 23 kwietnia 2001r., XVII Ama 49/00, Dz.Urz. UOKiK, nr 1, poz. 11.
- Wyrok SOKiK dnia 18 grudnia 2002 r., XVII Ama 19/01, Dz.Urz. UOKiK, 2003/2/260.
- Wyrok SOKiK z 3 grudnia 2003 r., XVII AMA 139/02, „Wokanda” 2004, nr 11, s. 50.
- Wyrok SN z 7 kwietnia 2004 r., III SK 22/04, Dz.Urz. UOKiK, nr 4, poz. 225.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2005 r., VI S.A./WA 20/83/04, LEX nr 190634.
- Wyrok SN z dnia 9 marca 2006 r. I CSK 135/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 205.
- Wyrok SOKiK z dnia 27 lutego 2007 r., XVII Ama 98/06, Dz.Urz. UOKiK, nr 2, poz. 22.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2007 r., IOSK 961/06, LEX nr 354721.
- Wyrok SOKiK z dnia 17 grudnia 2007 r., XVII Ama 62/07.
- Wyrok SA w Warszawie z 8 stycznia 2008 r., VI ACa 481/07.
- Wyrok SN z dnia 3 września 2009 r., III SK 9/09, OSNAPiUS 2011, Nr 11–12, poz. 168.

**Akty prawne**

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 573 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, tekst jedn. Dz.U. Nr 101, poz. 1178, ze zm.
- Ustawa z dnia 26 lipca 2000 r. kodeks spółek handlowych, Dz.U. Nr 94, poz. 1037, ze zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn. Dz.U. z 2015, poz. 584 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2009 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 184 ze zm.

**Units of local self-government and their organizational units as an entrepreneurs in antitrust legislation****Summary**

The Act on Competition and Consumer Protection has its own, created for its purposes the definition of an entrepreneur, according to which, in the category of entrepreneurs may include entities that are entrepreneurs within the meaning of the Act on freedom of economic activity and by natural persons, legal entities, and organizational unit without personality law, which the law recognizes the legal capacity, organizing or providing services of public utility, which is not an economic activity within the meaning of the provisions on freedom of economic activity. This means that entrepreneurs in legislation antitrust units of local self-government as part of operators or providers of public utility and created by commercial companies that conduct commercial business as well as commercial companies that perform tasks of their own municipalities in the sphere of public. The status of entrepreneurs in antitrust legislation but will not have a government budgetary establishments, because they do not have the legal capacity and can act on their own behalf.

**Keywords:** Entrepreneur, economic activity, competition, Tasks public.