

## Instrumentalizacja instytucji prawnej spółki komunalnej w państwie prawnym – uwagi metodologiczne

### Abstrakt

Artykuł przedstawia autorskie rozumienie fenomenu instrumentalizacji prawnej instytucji spółki komunalnej, w tym wyjaśnia, na czym polega ta instrumentalizacja i kto jej może w praktyce dokonywać. Artykuł proponuje też określoną metodologię dogmatycznego i empirycznego badania fenomenu instrumentalizacji instytucji prawnej spółki komunalnej.

### Słowa kluczowe

Instytucja prawna, spółka komunalna, instrumentalizacja prawa

Spółka komunalna jest odrębną instytucją prawną. Instytucja prawna, będąc swoistym pojęciem analitycznym czy też pojęciem-narzędziem teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych, może być wyróżniana lub też definiowana w trzech następujących ujęciach: normatywno-kompleksowym, funkcjonalnym (czynnościowym) oraz personalnym. W ujęciu normatywno-kompleksowym instytucja prawna jest wyodrębnionym i tworzącym funkcjonalną całość kompleksem (zespołem) przepisów (norm) regulujących określony stosunek społeczny. W ujęciu funkcjonalnym (czynnościowym) instytucja prawna jest zespołem działań wyznaczonych przez wspomniany wyżej kompleks przepisów (norm). Wreszcie w ujęciu personalnym instytucja prawna jest osobą lub zespołem osób działających w oparciu o wzmiankowany wyżej kompleks przepisów (norm)<sup>1</sup>. Spółka komunalna jest instytucją prawną we wszystkich trzech wyróżnionych wyżej ujęciach. W szczególności zaś spółka komunalna jest instytucją prawną w ujęciu normatywno-kompleksowym. Jako taka jest wyodrębnionym i tworzącym funkcjonalną całość (jedność) kompleksem przepisów (norm) normujących określony stosunek społeczny, a konkretnie normujących stosunek społeczny spółki komunalnej. Spółka komunalna dlatego jest stosunkiem społecznym, gdyż – tak jak każdy stosunek społeczny – stanowi relację pomiędzy dwoma lub więcej osobami podejmującymi takie zachowania,

---

<sup>1</sup> Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 88; W. Gromski [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 243; Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] Z. Duniewska [et al.] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7. *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 170.

które wzajemnie na siebie oddziałują<sup>2</sup>, a mówiąc konkretniej jest to relacja pomiędzy współnikami<sup>3</sup>, których zachowania polegają na wzajemnym współdziałaniu ze sobą, w celu realizacji wspólnych tym osobom celów; wyjątkiem jest jedynie spółka komunalna jednoosobowa, którą można uznać za stosunek społeczny jedynie w tym sensie, że w jej ramach jednostka samorządu terytorialnego lub związek takich jednostek dąży do realizacji określonych celów poprzez podejmowanie interakcji (czy też poprzez wchodzenie w relacje) z otoczeniem społecznym. Tak pojmowany stosunek społeczny spółki komunalnej jest regulowany prawem, stając się w efekcie stosunkiem prawnym spółki komunalnej<sup>4</sup>. Przepisy (normy) prawa regulujące stosunek społeczny spółki komunalnej (i nadające temu stosunkowi jednocześnie charakter stosunku prawnego) tworzą łącznie (w swoim całości kształcie) pewien wyodrębniony kompleks przepisów (norm) funkcjonalnie ze sobą powiązanych, co uzasadnia traktowanie spółki komunalnej jako odrębnej instytucji prawnej (w ujęciu normatywno-kompleksowym). W Polsce na kompleks funkcjonalnie ze sobą powiązanych przepisów (norm) regulujących stosunek społeczny spółki komunalnej składają się przepisy (normy) zamieszczone w bardzo wielu aktach normatywnych, w tym przede wszystkim w aktach normatywnych regulujących działalność jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz w aktach normatywnych ogólnie regulujących problematykę spółek (jako takich)<sup>5</sup>.

Należy przy tym podkreślić, że normy (przepisy) regulujące stosunek społeczny spółki komunalnej i zamieszczone we wspomnianych wyżej aktach normatywnych tworzą w swoim całości kształcie instytucję prawną spółki komunalnej w wymiarze abstrakcyjnym (czy też na płaszczyźnie abstrakcyjnej). Tymczasem spółka komunalna jako instytucja prawna (w omawianym tutaj ujęciu normatywno-kompleksowym) może być również traktowana jako instytucja prawna w wymiarze konkretnym, a więc jako kompleks przepisów,

<sup>2</sup> Por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 114–115.

<sup>3</sup> Z których co najmniej jeden jest jednostką samorządu terytorialnego lub związkiem jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>4</sup> Na temat rozumienia stosunku prawnego jako stosunku społecznego regulowanego prawem zob. np. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, s. 114 i n.

<sup>5</sup> Stosunek społeczny spółki komunalnej jest regulowany przepisami (normami) zamieszczonymi w szczególności w następujących aktach normatywnych: 1) w Konstytucji RP; 2) w aktach prawa unijnego; 3) w ustawach samorządowych ustrojowych, tj. w ustawie o samorządzie gminnym, w ustawie o samorządzie powiatowym oraz w ustawie o samorządzie województwa; 4) w ustawie o gospodarce komunalnej; 5) w ustawie Kodeks spółek handlowych (k.s.h.); 6) w uchwałach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego lub związków jednostek samorządu terytorialnego, czy to będących aktami prawa miejscowego, czy też niemających statusu aktów prawa miejscowego, o ile uchwały te zawierają przepisy (normy) o charakterze generalno-abstrakcyjnym, a więc odnoszące się do wszystkich spółek komunalnych danej jednostki samorządu terytorialnego lub danego związku jednostek samorządu terytorialnego (np. uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego określająca zasady wnoszenia przez organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego wkładów do spółek komunalnych oraz zasady obejmowania, nabywania i zbywania udziałów lub akcji w spółkach komunalnych).

które odnoszą się do konkretnej i indywidualnej spółki komunalnej. Spółka komunalna jako instytucja prawna w wymiarze konkretnym jest to kompleks przepisów regulujących stosunek społeczny konkretnej (indywidualnej) spółki komunalnej, na który składają się zarówno przepisy (normy) zamieszczone we wspomnianych wyżej aktach normatywnych, jak i przepisy zamieszczone w aktach stosowania prawa odnoszących się do tej konkretnej spółki komunalnej i podejmowanych przez różne podmioty, w tym np. przez macierzystą jednostkę samorządu terytorialnego lub macierzysty związek jednostek samorządu terytorialnego (np. uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego o utworzeniu konkretnej spółki komunalnej; czynność prawna zawarcia umowy spółki komunalnej lub sporządzenia aktu założycielskiego spółki komunalnej dokonywana przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego; czynność zawarcia przez jednostkę samorządu terytorialnego ze spółką komunalną umowy powierzającej danej spółce zadania z zakresu gospodarki komunalnej).

Przyjęta w niniejszym opracowaniu koncepcja instrumentalizacji instytucji prawnej spółki komunalnej oznacza zjawisko (fenomen) posługiwania się przez różne kategorie podmiotów – takie jak: ustawodawca zwykły; jednostki samorządu terytorialnego i ich związki; spółki komunalne działające poprzez osoby wchodzące w skład ich organów lub przez inne osoby działające w imieniu lub w ramach spółek komunalnych; sądy; organy kontrolujące i/lub nadzorujące działalność jednostek samorządu terytorialnego (i ich związków) lub spółek komunalnych – przepisami (normami) prawa tworzącymi (czy też składającymi się na) instytucję prawną spółki komunalnej, tj. przepisami Konstytucji RP, przepisami ustaw lub aktów podustawowych, przepisami prawa unijnego lub też przepisami zamieszczonymi w aktach stosowania prawa, do dokonywania w oparciu o wspomniane przepisy takich aktów (dalszego) stanowienia lub stosowania prawa w zakresie odnoszącym się do spółki komunalnej (i także składających się na instytucję prawną spółki komunalnej), które to akty z uwagi na nadawaną im treść są przejawem dążenia przez wspomniane wyżej podmioty stanowiące lub stosujące przepisy prawa do realizacji pewnych zamierzonych przez te podmioty i pożądaných stanów rzeczy (czyli celów), polegających na zaspokajaniu określonych potrzeb społecznych (indywidualnych i/lub zbiorowych) i zdeterminowanych konkretnymi rolami społecznymi pełnionymi przez wspomniane wyżej podmioty instrumentalizujące. Przy czym o instrumentalizacji instytucji prawnej spółki komunalnej można mówić dopiero wtedy, gdy dokonywane przez dany podmiot akty stanowienia lub stosowania prawa odnoszące się do spółki komunalnej mają charakter aktów (działań) strategicznych, a więc, po pierwsze, są one nie tyle przejawem bezpośredniego realizowania (bezpośredniej konsumpcji) określonych celów, co raczej dokonują wyznaczenia czy też ustalenia określonych celów, które powinny być następnie – w tym w oparciu o te właśnie akty – realizowane, oraz, po drugie, wyznaczone w ten sposób cele są albo celami zupełnie nowymi,

których dotychczas podmiot wydający dane akty nie miał prawnego obowiązku realizować (w tym sensie, że wiążące dany podmiot determinanty prawne i/lub akty prawne wyższego rzędu nie nakładają na dany podmiot prawnego obowiązku ich realizacji) albo też cele te są przejawem twórczej interpretacji, uszczegóławiania, konkretyzacji lub rozwinięcia celów wynikających z wiążących dany podmiot determinant prawnych i/lub aktów prawnych wyższego rzędu. Tym samym w pojęciu instrumentalizacji instytucji prawnej spółki komunalnej nie mieści się dokonywanie takich aktów stanowienia lub stosowania prawa odnoszących się do spółki komunalnej, które są przejawem jedynie bezpośredniej (prostej) realizacji (konsumpcji) określonych celów, lub też które wyznaczają cele stanowiące jedynie dosłowną replikę celów wynikających z wiążących dany podmiot determinant prawnych i/lub aktów prawnych wyższego rzędu.

To twórcze wyznaczenie w aktach stanowienia lub stosowania prawa określonych celów, nazywane w niniejszym opracowaniu instrumentalizacją prawa (instrumentalizacją instytucji prawnej spółki komunalnej), jest przejawem dążenia do wprowadzenia w rzeczywistości społecznej i prawnej pewnych pożądaných stanów rzeczy, którym dany podmiot przypisuje dodatnio oceniane walory<sup>6</sup>, przy czym owe pożądané stany rzeczy muszą być następnie konsekwentnie realizowane (wcielane w życie): czy to poprzez kolejne akty instrumentalizacji prawa (czyli poprzez kolejne akty o charakterze strategicznym, wyznaczające cele będące twórczą interpretacją, uszczegółowieniem, konkretyzacją lub rozwinięciem już wyznaczonych wcześniej bardziej ogólnych celów, a jednocześnie będące też, przynajmniej do pewnego stopnia, przejawem realizacji tych wyznaczonych wcześniej bardziej ogólnych celów), czy też poprzez akty o charakterze tylko i wyłącznie realizacyjnym, bezpośrednio realizujące (konsumujące) wyznaczone wcześniej cele, niebędące przejawem instrumentalizacji prawa.

To przedstawione wyżej rozumienie fenomenu instrumentalizacji instytucji prawnej spółki komunalnej jest oparte – choć nie niewolniczo i z pewnymi modyfikacjami – na koncepcji instrumentalizacji prawa wypracowanej w teorii prawa (w prawoznawstwie), w tym w szczególności wypracowanej we wrocławskiej szkole teorii prawa<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Przyjmuję bowiem, że cele (w kontekście prawa i celów prawa) są to właśnie określone pożądané stany rzeczy, które spełniają czy też posiadają określoną wartość: Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie* [w:] Z. Duniewska [et al.], *System Prawa Administracyjnego*. Tom 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 104; Z. Cieślak [w:] Z. Niewiadomski [et al.], *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 83–84.

<sup>7</sup> Reprezentowanej zwłaszcza przez takich badaczy zajmujących się omawianym tutaj fenomenem instrumentalizacji prawa jak: Andrzej Bator, Artur Kozak i Włodzimierz Gromski; zob. w szczególności następujące prace: A. Kozak, *Instrumentalność a instrumentalizacja prawa* [w:] A. Kozak (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Instrumentalizacja prawa*, Wrocław 2000; A. Bator, *Prawna czynność konwencjonalna jako działanie zinstrumentalizowane* [w:] A. Kozak (red.), *Z zagadnień...*; A. Bator, *Użycie normy prawnej w regulacji stosunków gospodarczych*, Wrocław 2000; W. Gromski, *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000.

Instrumentalizacja instytucji prawnej spółki komunalnej jest procesem, który jest (lub który może być) dokonywany przez wiele różnych kategorii podmiotów, będących pierwotnymi lub wtórnymi adresatami prawa, do których należą: ustawodawca zwykły; jednostki samorządu terytorialnego i ich związki; spółki komunalne działające poprzez osoby wchodzące w skład ich organów lub przez inne osoby działające w imieniu lub w ramach spółek komunalnych; sądy; organy kontrolujące i/lub nadzorujące działalność jednostek samorządu terytorialnego (i ich związków) lub spółek komunalnych (do tychże organów kontrolujących i/lub nadzorujących należą w szczególności: wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe oraz Najwyższa Izba Kontroli). Instrumentalizacja instytucji prawnej spółki komunalnej polega na tym, że przepisy (normy) regulujące stosunek społeczny spółki komunalnej (tzn. stosunek spółki komunalnej rozumianej w wymiarze abstrakcyjnym lub też stosunek spółki komunalnej konkretnej), zamieszczone w już wcześniej wydanych i obowiązujących aktach stanowienia lub stosowania prawa, są przez wspomniane wyżej podmioty wykorzystywane do podejmowania w oparciu o nie dalszych aktów stanowienia lub stosowania prawa odnoszących się do spółki komunalnej, tzn. do spółki komunalnej w wymiarze abstrakcyjnym lub do konkretnej spółki komunalnej. Te będące przejawem instrumentalizacji instytucji prawnej spółki komunalnej dalsze akty stanowienia lub stosowania prawa (oraz wynikające z nich przepisy czy też normy prawne) również się zresztą składają na instytucję prawną spółki komunalnej, rozumianej czy to w wymiarze abstrakcyjnym, czy też konkretnym. Przy czym przejawem instrumentalizacji instytucji prawnej spółki komunalnej jest wydawanie przez wspomniane podmioty jedynie takich, odnoszących się do spółki komunalnej, aktów stanowienia lub stosowania prawa, w których podmioty je wydające wyznaczają (ustalają) określone cele (czyli wskazują pożądane i mające określoną wartość stany rzeczy, które powinny być następnie, w tym w oparciu o te właśnie akty, realizowane), czyniąc to przy tym w sposób twórczy, co polega albo na wyznaczeniu celów zupełnie nowych, których dotychczas podmioty te nie miały prawnego obowiązku realizować, albo też polega to na wyznaczeniu celów będących twórczą interpretacją, uszczegółowieniem, konkretyzacją lub rozwinięciem celów wynikających z wiążących te podmioty determinant prawnych i/lub aktów prawnych wyższego rzędu.

Opisane wyżej zjawisko (fenomen) instrumentalizacji instytucji prawnej spółki komunalnej może być przez prawników lub przez przedstawicieli innych dziedzin nauki badane w bardzo różny sposób, w tym przy zastosowaniu różnorodnych metod badawczych, oraz dla osiągnięcia bardzo różnych naukowych celów, przyjętych (czy też założonych) przez danego badacza. W szczególności zjawisko instrumentalizacji instytucji prawnej spółki komunalnej może być badane na poszczególnych polach czy też obszarach tematycznych, które obejmuje swoim zakresem instytucja prawna spółki komunal-

nej. Tymi polami tematycznymi, które obejmuje swoim zakresem instytucja prawna spółki komunalnej, i w obrębie których może być badane zjawisko instrumentalizacji instytucji prawnej spółki komunalnej, są następujące pola (obszary): 1) zadania (cele) oraz przedmiot działalności spółki komunalnej; 2) tworzenie spółki komunalnej; 3) organizacja i funkcjonowanie organów spółki komunalnej; 4) powierzanie przez jednostkę samorządu terytorialnego spółce komunalnej zadań publicznych; 5) wolność działalności gospodarczej przysługująca spółce komunalnej; 6) procesy transformacyjne, prywatyzacja oraz likwidacja spółki komunalnej.

Badając instrumentalizację instytucji prawnej spółki komunalnej, należałoby analizować to, w jaki sposób i w jakim zakresie w obrębie danego pola (obszaru) tematycznego dokonywana jest – przez poszczególne kategorie podmiotów wydających akty stanowienia lub stosowania prawa odnoszące się do spółki komunalnej – instrumentalizacja instytucji prawnej spółki komunalnej (w znaczeniu pojęcia instrumentalizacji przyjętego wyżej). Należałoby zatem dokonywać przede wszystkim zidentyfikowania konkretnych celów, które są w sposób twórczy wyznaczane w określonych aktach stanowienia lub stosowania prawa odnoszących się w sensie treściowym do danego pola tematycznego, objętego zakresem instytucji prawnej spółki komunalnej. Identyfikacja tychże wzmiankowanych wyżej celów<sup>8</sup> powinna być dokonywana przy wykorzystaniu określonych metod analizy prawniczej, które są powszechnie w nauce prawa lub w praktyce prawniczej używane do tego, by ustalać np. cel prawodawcy, tj. cel aktu stanowienia prawa<sup>9</sup>, lub też cel wyroku sądowego lub innego aktu stosowania prawa, wynikający zwłaszcza z uzasadnienia takiego aktu<sup>10</sup>.

Przedmiotem naukowego zainteresowania w tym kontekście powinna być również analiza istoty i treści poszczególnych zidentyfikowanych w powyższy sposób celów (tj. celów wyznaczonych w sposób twórczy w aktach stanowienia i stosowania prawa składających się na instytucję prawną spółki komunalnej w jej poszczególnych obszarach tematycznych), a także próba wyjaśnienia, dlaczego akurat takie a nie inne cele zostały (twórczo) wyznaczone w określonych aktach stanowienia lub stosowania prawa.

<sup>8</sup> Tj. celów wyznaczanych twórczo w poszczególnych aktach stanowienia lub stosowania prawa dotyczących danego konkretnego pola, czy też obszaru tematycznego objętego zakresem instytucji prawnej spółki komunalnej.

<sup>9</sup> Na temat identyfikowania celu prawodawcy wydającego określony akt stanowienia prawa zob. szeroko zwłaszcza Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013 *passim*; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 150 i n.; Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 76 i n.

<sup>10</sup> Zob. np. L. Leszczyński, *Uzasadnienie sądowej decyzji stosowania prawa a walidacyjno-derywacyjne ujęcie wykładni operatywnej* [w:] I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski (red.), *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, Warszawa 2015, s. 87 i n.; A. Kotowski, *Teoretycznoprawna analiza pojęcia uzasadniania* [w:] I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski (red.), *Uzasadnienia decyzji stosowania...*, s. 43 i n.



Co jest przy tym niemniej istotne, należałoby w tym względzie starać się identyfikować i wskazywać ewentualne różnice (odmienności) w zakresie celów, jakie w aktach stanowienia lub stosowania prawa, odnoszących się do jednego i tego samego pola (obszaru) tematycznego objętego zakresem instytucji prawnej spółki komunalnej, są w sposób twórczy wyznaczane przez poszczególne kategorie podmiotów dokonujących w powyższy sposób (tj. poprzez wydawane przez siebie akty stanowienia i stosowania prawa) instrumentalizacji instytucji prawnej spółki komunalnej. Można bowiem zaobserwować w praktyce prawidłowość, że poszczególne kategorie podmiotów instrumentalizujących instytucję prawną spółki komunalnej (tj. dokonujących w wydawanych przez siebie aktach stanowienia i stosowania prawa twórczego wyznaczenia określonych celów, jakie mają być następnie na podstawie tych aktów, w zakresie odnoszącym się do spółki komunalnej, realizowane) – a do których to podmiotów instrumentalizujących należą: ustawodawca, sądy, organy kontrolujące i/lub nadzorujące działalność jednostek samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego, a także osoby działające w ramach (czy też w imieniu) samych spółek komunalnych – w wydawanych przez siebie aktach stanowienia lub stosowania prawa odnoszących się do jednego i tego samego pola (obszaru) tematycznego objętego zakresem instytucji prawnej spółki komunalnej wyznaczają niekiedy w sposób twórczy takie cele, które względem siebie w określony sposób się różnią, w tym różnią się treściowo lub swoim charakterem. Te różnice pomiędzy celami, jakie wymienione wyżej kategorie podmiotów wyznaczają w sposób twórczy w aktach stanowienia lub stosowania prawa odnoszących się do tego samego pola tematycznego objętego zakresem instytucji prawnej spółki komunalnej, mogą polegać bądź na ewidentnej sprzeczności treściowej (np. w obszarze powierzenia przez jednostki samorządu terytorialnego spółkom komunalnym zadań publicznych polski ustawodawca wyznacza cel w postaci urzeczywistnienia konkurencji pomiędzy potencjalnymi wykonawcami, w tym spółkami komunalnymi, ubiegającymi się o powierzenie im zadań publicznych, zaś w tym samym obszarze unijne i polskie sądy wyznaczają cel polegający na wyeliminowaniu w tym zakresie konkurencji oraz na daniu jednostkom samorządu terytorialnego możliwości nieskrępowanego i wyłącznego posługiwania się w tym obszarze swoimi własnymi spółkami komunalnymi), lub też mogą polegać na nieco innym rozłożeniu akcentów czy też na odmiennym rozumieniu (odmiennym interpretowaniu) tych samych celów bardziej ogólnych, jakie są wyznaczone w wiążących dane podmioty determinantach prawnych i/lub aktach prawnych wyższego rzędu. W tym kontekście trzeba pamiętać, że bardzo często jest tak, że w danym obszarze tematycznym objętym zakresem instytucji prawnej spółki komunalnej cele twórczo wyznaczone w aktach stanowienia lub stosowania prawa podjętych przez jedną kategorię podmiotów (np. przez ustawodawcę), są następnie w sposób twórczy interpretowane, uszczegóławiane, kon-

kretyzowane czy też rozwijane w aktach stanowienia lub stosowania prawa dokonywanych przez inne kategorie podmiotów (np. przez sądy, przez organy kontrolujące i/lub nadzorujące działalność jednostek samorządu terytorialnego lub też przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego), z tym wszakże zastrzeżeniem, iż owo twórcze interpretowanie, uszczegóławianie, konkretyzowanie lub rozwijanie przez dwie lub więcej kategorie podmiotów (np. przez sądy, przez organy kontrolujące i/lub nadzorujące działalność jednostek samorządu terytorialnego lub też przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego) bardziej ogólnych celów wyznaczonych wcześniej przez inny podmiot (np. przez ustawodawcę) – i to celów tych samych (identycznych) treściowo, w równym stopniu wiążących określone podmioty wydające akty stanowienia lub stosowania prawa, odnoszące się do tego samego obszaru tematycznego objętego zakresem instytucji prawnej spółki komunalnej – może być dokonywane w sposób nieco odmienny, w tym poprzez nieco odmienne uwypuklenie (zaakcentowanie) określonych kwestii (np. wartości) lub poprzez mniej lub bardziej rozszerzającą lub zawężającą wykładnię tych samych celów bardziej ogólnych.

Zarysowaną powyżej prawidłowość można zilustrować chociażby przykładem aktów stanowienia lub stosowania prawa podejmowanych przez różne kategorie podmiotów w takim obszarze tematycznym (objętym zakresem instytucji prawnej spółki komunalnej), jakim są zadania (cele) spółki komunalnej. Otóż w tym obszarze tematycznym istnieją w Polsce *de lege lata* przepisy ustawowe, w których ustawodawca określił dozwolone prawnie cele działalności spółek komunalnych<sup>11</sup> lub też dozwolony prawnie przedmiot działalności takich spółek<sup>12</sup>. W powołanych ustawowych przepisach ustawodawca dokonał – jak można to ustalić na podstawie treści tych przepisów – twórczego wyznaczenia określonego celu<sup>13</sup>, którym jest chęć spowodowania, by działalność spółek

<sup>11</sup> Zob. art. 10 ust. 1–3 ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisy ustaw odrębnych dotyczących poszczególnych merytorycznych zadań gminy w zw. z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (cele spółek z udziałem gminy); art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym oraz przepisy ustaw odrębnych dotyczących poszczególnych merytorycznych zadań powiatu w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym (cele spółek z udziałem powiatu); art. 2 ust. 2, art. 11 ust. 1–2 i art. 14 ustawy o samorządzie województwa oraz przepisy ustaw odrębnych dotyczących poszczególnych merytorycznych zadań samorządowego województwa w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa (cele spółek z udziałem samorządowego województwa).

<sup>12</sup> Zob. art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej (przedmiot działalności spółek z udziałem gminy poza sferą użyteczności publicznej), art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym (przedmiot działalności spółek z udziałem powiatu) oraz art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa (przedmiot działalności spółek z udziałem samorządowego województwa poza sferą użyteczności publicznej).

<sup>13</sup> Przy czym chodzi tutaj o cel przepisów ustawowych czy też o cel ustawodawcy. W sensie pojęciowym ów cel przepisów ustawowych czy też cel ustawodawcy trzeba odróżniać od celu spółki komunalnej (lub spółek komunalnych), który jest określony (zdeterminowany) we wspomnianych przepisach ustawowych, nawet jeżeli pomiędzy tymi odrębnymi pojęciowo rodzajami celów występują określone podobieństwa treściowe.



komunalnych zaspokajała sprecyzowane w tych przepisach określone kategorie (rodzaje) potrzeb społecznych lub też by działalność spółek komunalnych była wykonywana (jedynie) w pewnych określonych rodzajowo sektorach gospodarki lub obszarach życia społecznego. Tego rodzaju wyznaczony przez ustawodawcę w sposób twórczy cel ma – trzeba to uczciwie przyznać – charakter stosunkowo ogólny i dlatego też jest on podatny na to, by być następnie poddawany twórczej interpretacji, uszczegóławianiu, konkretyzacji czy też rozwijaniu w aktach stanowienia lub stosowania prawa dokonywanych m. in. przez następujące kategorie podmiotów: organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, czyniące to zwłaszcza w uchwałach będących aktami normatywnymi, takimi jak obowiązujące na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego plany gospodarcze, a także w uchwałach będących aktami stosowania prawa, takimi jak uchwała w sprawie utworzenia konkretnej spółki komunalnej; organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, dokonujące opisanych wyżej działań (tj. działań polegających na twórczej interpretacji, uszczegóławianiu, konkretyzacji czy też rozwijaniu wspomnianego wyżej celu ogólnego wynikającego z określonych przepisów ustawowych) w wydawanych przez siebie aktach stosowania prawa, jakich jak chociażby akty dokonujące utworzenia lub zawiązania określonej spółki komunalnej; sądy administracyjne, dokonujące opisanych wyżej działań w wydawanych przez siebie wyrokach (tj. w aktach stosowania prawa), w których rozstrzygają one o zgodności z prawem uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie, w jakim uchwały te określają cel i/lub przedmiot działalności konkretnej spółki komunalnej; wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe lub Najwyższa Izba Kontroli, które to podmioty wspomnianych wyżej działań dokonują w wydawanych przez siebie aktach stosowania prawa, wyrażających ich stanowisko w kwestii legalności aktów stanowienia lub stosowania prawa dokonywanych przez organy stanowiące lub wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, w tym również w zakresie, w jakim te ostatnie akty określają przedmiot i/lub cel działalności spółek komunalnych. Wszystkie te wymienione ostatnio kategorie podmiotów (tzn. organy stanowiące i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, sądy administracyjne, wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe, Najwyższa Izba Kontroli), w wydawanych przez siebie aktach stanowienia lub stosowania prawa odnoszących się do zadań (celów) i przedmiotu działalności spółki komunalnej, dokonują twórczej interpretacji, uszczegółowienia, konkretyzacji lub też rozwinięcia tego samego celu bardziej ogólnego – wyznaczonego przez polskiego ustawodawcę w stosownych przepisach ustawowych określających pożądane zadania (cele) oraz przedmiot działalności spółki komunalnej – przy czym każdy z tych kategorii podmiotów skłonny jest dokonywać tejże twórczej interpretacji, uszczegółowienia, konkretyzacji lub też rozwinięcia tego samego celu bardziej ogólnego w sposób nieco odmienny, co

przejawia się zwłaszcza w nieco odmiennym rozłożeniu pewnych akcentów lub też w bardziej lub mniej rozszerzającej lub zawężającej wykładni tego samego wyznaczonego przez ustawodawcę celu ogólnego. W szczególności, o ile organy stanowiące lub wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego skłonne są wspomniany wyżej wyznaczony przez ustawodawcę cel ogólny interpretować czy też konkretyzować w sposób rozszerzający i bardziej liberalny, o tyle sądy administracyjne, wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe oraz Najwyższa Izba Kontroli wykazują raczej tendencję do tego, by ów wyznaczony przez ustawodawcę cel ogólny interpretować lub konkretyzować w sposób zawężający i restrykcyjny.

Badając zjawisko instrumentalizacji instytucji prawnej spółki komunalnej, należałoby nie tylko identyfikować i wskazywać ewentualne różnice (odmienności) w zakresie celów, jakie w aktach stanowienia lub stosowania prawa, odnoszących się do jednego i tego samego pola (obszaru) tematycznego objętego zakresem instytucji prawnej spółki komunalnej, są w sposób twórczy wyznaczane przez poszczególne kategorie podmiotów dokonujących w powyższy sposób (tj. poprzez wydawane przez siebie akty stanowienia i stosowania prawa) instrumentalizacji instytucji prawnej spółki komunalnej, ale należałoby również tego rodzaju różnice (odmienności) w określony sposób wyjaśniać, tj. ustalać ich przyczyny. Wśród tychże przyczyn podstawową rolę wydaje się odgrywać pewna niejasność czy też niejednoznaczność treściowa wielu przepisów prawa odnoszących się do spółki komunalnej; ta niejasność czy też niejednoznaczność treściowa przepisów prawa dotyczących spółki komunalnej umożliwia ich bardzo różną interpretację przez poszczególne kategorie podmiotów wydających na ich podstawie dalsze akty stanowienia lub stosowania prawa odnoszące się do spółki komunalnej, co z kolei prowadzi do wyznaczania w tychże aktach stanowienia lub stosowania prawa, wydawanych przez różne kategorie podmiotów, takich celów, które w określony sposób względem siebie się różnią. Inną przyczyną wspomnianych wyżej różnic są odmienności interesów reprezentowanych przez poszczególne kategorie podmiotów wydających akty stanowienia lub stosowania prawa odnoszące się do spółki komunalnej. Z kolei te odmienności reprezentowanych interesów są zazwyczaj pochodną odmiennych ról społecznych, jakie pełnią wspomniane wyżej poszczególne kategorie podmiotów.

W tym kontekście należałoby również starać się analizować skutki (w tym przede wszystkim skutki prawne) wspomnianych wyżej różnic w zakresie wyznaczanych celów. Jednym ze skutków prawnych tychże różnic są rozmaite spory prawne, do jakich dochodzi w związku z wydawaniem poszczególnych aktów stanowienia lub stosowania prawa odnoszących się do spółki komunalnej. Częstotliwość tych sporów prawnych oraz ich niepożądane następstwa (w tych ich koszty oraz niepewność ich wyniku, szkoda bieżącej działalności jednostek samorządu terytorialnego lub spółek komunalnych) powinny być dla nauki prawa bodźcem do tego, by formułować określone wnioski

*de lege ferenda*, zmierzające do bardziej optymalnego treściowo ukształtowania przepisów prawa polskiego w zakresie odnoszącym się do spółki komunalnej.

Innym jeszcze skutkiem prawnym różnic odnośnie do celów wyznaczanych przez poszczególne kategorie podmiotów w aktach stanowienia lub stosowania prawa odnoszących się do tego samego pola tematycznego objętego zakresem instytucji prawnej spółki komunalnej jest wprowadzanie daleko idącej niepewności prawnej po stronie wspomnianych podmiotów, a przynajmniej niektórych z nich. Ta niepewność prawna, wynikająca w szczególności z prezentowania w obrocie prawnym przez poszczególne kategorie podmiotów zróżnicowanych stanowisk interpretacyjnych w zakresie tych samych kwestii związanych z instytucją prawną spółki komunalnej, jest niekiedy w stanie wpływać dalece paraliżująco na działania jednostek samorządu terytorialnego lub spółek komunalnych, doprowadzając do wstrzymywania lub porzucania inicjatyw, które są skądinąd bardzo pożądane z punktu widzenia dobra wspólnoty samorządowej i które w razie zagwarantowania wspomnianym podmiotom dostatecznej pewności prawnej byłyby niechybnie podjęte.

Zarysowane powyżej metodologiczne uwagi w kwestii badania instrumentalizacji instytucji prawnej spółki komunalnej mają oczywiście charakter jedynie propedeutyczny i powinny być traktowane jako wytyczne czy też postulaty do dalszych pogłębionych badań w tym zakresie. Badania te powinny być przy tym nie tylko badaniami dogmatycznymi, ale również badaniami empirycznymi (np. odnośnie do wyjaśniania powodów odmienności celów, jakie w praktyce stawiają sobie lub wyznaczają różne kategorie interesariuszy związanych z funkcjonowaniem spółek komunalnych). Te badania empiryczne – w odniesieniu do których Profesor Adam Błaś stwierdza, że w nauce prawa administracyjnego mają one „większą wartość poznawczą niż twierdzenia formułowane na podstawie dogmatycznej analizy prawa”<sup>14</sup> – mogą następnie służyć formułowaniu określonych postulatów *de lege ferenda* pod adresem polskiego ustawodawcy.

## Instrumentalisation of an legal institution of municipal company in the state of law – methodologic issues

### Abstract

The article presents the subjective definition of phenomenon of instrumentalisation of an legal institution of municipal company, explaining what this instrumentalisation consist in and who can perform it in practice. The article proposes also the specific methodology of dogmatic and empirical research of an aforementioned phenomenon of instrumentalisation.

### Keywords

Legal institution, municipal company, instrumentalisation of law

---

<sup>14</sup> A. Błaś, *Z problemów empirycznych badań nad prawem administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1769, „Przegląd Prawa i Administracji” 1995, t. XXXIII, s. 13.

## Wykaz literatury

- Bator A., *Prawna czynność konwencjonalna jako działanie zinstrumentalizowane* [w:] A. Kozak (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Instrumentalizacja prawa*, Wrocław 2000
- Bator A., *Użycie normy prawnej w regulacji stosunków gospodarczych*, Wrocław 2000
- Błaś A., *Z problemów empirycznych badań nad prawem administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1769, „Przegląd Prawa i Administracji” 1995, t. XXXIII
- Cieślak Z. [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie* [w:] Z. Duniewska [et al.], *System Prawa Administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010
- Duniewska Z., *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] Z. Duniewska [et al.], *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012
- Gromski W., *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000
- Gromski W. [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007
- Kotowski A., *Teoretycznoprawna analiza pojęcia uzasadniania* [w:] I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski (red.), *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, Warszawa 2015
- Kozak A., *Instrumentalność a instrumentalizacja prawa* [w:] A. Kozak (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Instrumentalizacja prawa*, Wrocław 2000
- Leszczyński L., *Uzasadnienie sądowej decyzji stosowania prawa a walidacyjno-derywacyjne ujęcie wykładni operatywnej* [w:] I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski (red.), *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, Warszawa 2015
- Tobor Z., *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990