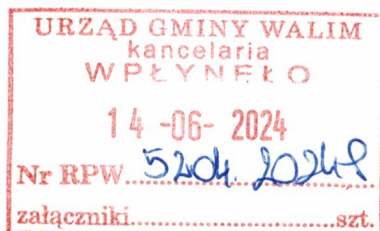




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.441.106.2024

Warszawa, dnia 7 czerwca 2023 r.



Pan
Adam Hausman
Wójt Gminy Walim

Urząd Gminy Walim
ul. Boczna 9
58-320 Walim

Szanowny Panie Wójcie,

Stosownie do art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623.) przesyłam uchwałę Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 7 czerwca 2024 r. w sprawie zastrzeżenia zgłoszonego do wystąpienia pokontrolnego z dnia 12 kwietnia 2024 r. (Nr LWR.411.1.1.2024), sporządzonego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Gminy Walim kontrolą pn. „Organizacja zbiorowego transportu publicznego na przykładzie wybranych gmin województwa dolnośląskiego” (I/24/001/LWR).

Załączniki:

uchwała z dnia 7 czerwca 2024 r.

Z poważaniem,

Przewodniczący
Zespołu Orzekającego
Barbara Komar

[Signature]
doradca prawny
w Departamencie Prawnym
i Orzecznictwa Kontrolnego



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.441.106.2024

Warszawa, dnia 7 czerwca 2024 r.

UCHWAŁA

Zespół Orzekający

Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

w składzie:

Przewodniczący:	Barbara Komar	– doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
Członkowie:	Anna Blok	– doradca prawny, w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
	Iwona Sekuła	– doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
przy udziale protokolanta:	Julii Plony	– młodszego referenta w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 5 czerwca 2024 r. w trybie art. 61a ust. 5 i 6 oraz art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zastrzeżenia zgłoszonego przez Wójta Gminy Walim do wystąpienia pokontrolnego z dnia 12 kwietnia 2024 r. (LWR.411.1.1.2024), sporządzonego w związku z przeprowadzoną kontrolą pn. *Organizacja zbiorowego transportu publicznego na przykładzie wybranych gmin województwa dolnośląskiego*:

- uwzględnia w części zastrzeżenie zgłoszone do wniosku pokontrolnego nr 3 o zapewnienie zaprzestania prowadzenia przez ABK sp. z o.o. działalności komercyjnej związanej ze świadczeniem usług transportowych w związku z naruszeniem ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, ustalonych art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej, w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i w związku z tym, wnioskowi pokontrolnemu nr 3 nadaje brzmienie: *Niezwłoczne podjęcie działań zmierzających do doprowadzenia działalności ABK sp. z o.o. do stanu zgodnego z ustawą o samorządzie gminnym i ustawą o gospodarce komunalnej.*

Snore Selu

Prasanna

Azel

¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła w Urzędzie Gminy Walim² kontrolę I/24/001/LWR pn. *Organizacja zbiorowego transportu publicznego na przykładzie wybranych gmin województwa dolnośląskiego*. Wyniki kontroli przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 kwietnia 2024 r. (LWR.411.1.1.2024), do którego Wójt Gminy Walim³ w piśmie z dnia 7 maja 2024 r. zgłosił jedno zastrzeżenie.

Zastrzeżenie dotyczyło wniosku pokontrolnego nr 3⁴ o *zapewnienie zaprzestania prowadzenia przez ABK sp. z o.o. działalności komercyjnej związanej ze świadczeniem usług transportowych w związku z naruszeniem ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, ustalonych art. 10 ust. 1-3 ustawy o gospodarce komunalnej, w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym*. Powyższy wniosek pokontrolny zostały sformułowany na podstawie stwierdzonej nieprawidłowości⁵ polegającej na prowadzeniu przez Administrację Budynków Komunalnych sp. z o.o. w Walimiu⁶ (jednoosobową spółkę komunalną Gminy Walim) działalności poza sferą użyteczności publicznej, tj. poza obszarem przyzwolenia wskazanym w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁷ w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸. Realizowany przez ABK sp. z o.o. na trasie Walim – Jugowice – Zagórze Śląskie – Świdnica – Zagórze Śląskie – Jugowice – Walim przewóz osób, jako usługa komercyjna wykonywana na terenie trzech gmin i dwóch powiatów, nie znajdował podstaw prawnych. Ze względu na zasięg terytorialny przewozów, przedmiotowa działalność nie leżała w obszarze zadań własnych gminy wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy o sg, w konsekwencji działalność ta nie miała charakteru użyteczności publicznej w rozumieniu art. 9 ust. 4 ustawy o sg.

Z zastrzeżeniem wiążą się odpowiednie fragmenty oceny ogólnej⁹ i fragmenty opisu stanu faktycznego¹⁰.

W **zastrzeżeniu** Wójt wniósł o zmianę treści wniosku pokontrolnego poprzez doprecyzowanie, że po zawarciu stosownych porozumień wykonywane przez Spółkę usługi transportu publicznego będą miały charakter publiczny. Zgłaszający zastrzeżenie stwierdził, że wniosek pokontrolny nr 3 nie wskazuje w jakim zakresie działalność miałyby być zakończona, podczas gdy samo wystąpienie obejmuje zarzut polegający na prowadzeniu transportu bez wymaganych porozumień. W konsekwencji, jego zdaniem, zawarcie stosownych porozumień, a także umowy cywilnoprawnej w drodze art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹¹ umożliwiałoby dalsze wykonywanie przez Spółkę usług transportu publicznego. Wniosek pokontrolny wskazujący na konieczność definitywnego zaprzestania działalności polegającej na organizacji i świadczeniu usług transportu publicznego, w ocenie Wójta, jest zbyt daleko idący i pozbawionym podstawy prawnej.

² Dalej: Urząd.

³ Dalej: Wójt lub zgłaszający zastrzeżenie.

⁴ Wystąpienie pokontrolne, sekcja *Wnioski*, pkt 3 na str. 17.

⁵ Wystąpienie pokontrolne, sekcja *Stwierdzone nieprawidłowości*, pkt 2 na str. 14-15.

⁶ Dalej: ABK sp. z o.o. lub Spółka.

⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 679 – dalej: ustawa o gk.

⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 609, ze zm. – dalej: ustawa o sg.

⁹ Wystąpienie pokontrolne, sekcja *Ocena ogólna kontrolowanej działalności*, wiersze 13-24 od góry na str. 3.

¹⁰ Wystąpienie pokontrolne, sekcja *Opis ustalonego stanu faktycznego*, str. 5-6.

¹¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2778 – dalej: ustawa o ptz.

Zgłaszający zastrzeżenie wskazał, że przewóz o charakterze użyteczności publicznej to powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze. Niewątpliwie gmina, stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o ptz, jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego. Do zadań własnych gminy należy, m.in. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności w zakresie spraw: gminnych dróg, ulic, mostów oraz organizacji ruchu drogowego (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o sg) a także lokalnego transportu drogowego (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o sg). Organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega, m.in. na określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów, co następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 15 ust. 2 ustawy o ptz). Powołane przepisy wymieniają sprawy dotyczące zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty należące do zadań własnych gminy, między innymi w zakresie: organizacji ruchu drogowego, lokalnego transportu zbiorowego oraz utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Art. 7 ust. 1 ustawy o sg ma więc charakter normy kompetencyjnej, której rozwinięcie następuje w przepisach szczególnych. Gmina jest zobowiązana do realizacji zadań w tym przepisie wymienionych. Nie można jednak uznać, że przepis ten stwarza podstawę samodzielnego uprawnienia do wydawania aktów prawa miejscowego regulującego właściwo wskazane w tych przepisach materie¹². Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o sg gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Gmina posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 2 ust. 2 i 3). Podobne zapisy przewiduje ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹³ w odniesieniu do powiatu, który wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, a jego samodzielność również podlega ochronie sądowej. W kontekście powyższych przepisów zarówno gmina, jak i powiat wykonują zadania w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego jako samodzielne podmioty, na własną odpowiedzialność. Wójt przywołał odpowiedź Sekretarza stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na interpelację nr 903 w sprawie organizacji transportu zbiorowego w gminach i powiatach, w której wskazano, że w przypadku braku porozumienia pomiędzy gminami, powiat nie jest obowiązany do zapewnienia transportu na obszarach tych gmin i wskazał, iż w ramach kontroli całkowicie pominięto problem polegający na różnym zainteresowaniu transportem Miast Świdnica oraz Wałbrzych. Oczywistym pozostaje, że transport publiczny na terenie Gminy Walim musi za każdym razem kończyć się docelowo w tychże miastach – oczywiście transport publiczny w gminie kierowany jest w godzinach rannych do wskazanych miast, a w godzinach popołudniowych do miejsc zamieszkania. Zgłaszający zastrzeżenie podał, że Miasta Świdnica oraz Wałbrzych nie są zainteresowane ani ponoszeniem kosztów transportu, ani jakimikolwiek porozumieniami.

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 lutego 2023 r., III SA/G1 711/22.

¹³ Dz.U. z 2024 r. poz. 107.

W przypadku zawarcia przez zainteresowane gminy porozumienia międzygminnego, jak również utworzenia związku międzygminnego, organizowane przez współdziałające gminy przewozy mają na celu zaspokajanie podstawowych, koniecznych w przekonaniu mieszkańców tych gmin, potrzeb przewozowych. Jeśli natomiast chodzi o przewozy, dla których organizatorem jest powiat, to w myśl ustawy o ptz powiatowymi przewozami pasażerskimi są zasadniczo przewozy wykonywane w granicach administracyjnych co najmniej dwóch gmin i niewykraczające poza granice powiatu, inne niż przewozy gminne. Są to przewozy, których celem jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb przewozowych mieszkańców danego powiatu (bądź powiatów w przypadku zawarcia porozumienia powiatów bądź utworzenia związku powiatów), jednakże przewozy powiatowe mają charakter ponadgminny. Oznacza to, że bez porozumienia, którego inicjatorem jest tylko Gmina Walim, żaden inny podmiot nie jest obowiązany do zapewnienia transportu. Tymczasem zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o sg zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy lokalnego transportu zbiorowego, a zadania te mogą być wykonywane przez inne podmioty na zasadach określonych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.

W świetle powyższego, zdaniem Wójta prawidłowy wniosek pokontrolny powinien zastrzegać wprowadzenie stosownych uregulowań w tym: zawarcie porozumienia ponad gminnego, powzięcia stosownej uchwały, uregulowania kwestii korzystania z przystanków ewentualnie zawarcia umowy z przewoźnikiem czyli spółką gminną – spełnienie wskazanych wymogów umożliwiłoby prawidłowe (zdaniem NIK) wykonywanie obowiązku ustawowego. Natomiast treść wniosku nakazuje zapewnienie zaprzestania działalności komercyjnej związanej ze świadczeniem usług transportowych. Wystąpienie zatem wymaga doprecyzowania, czy po spełnieniu pozostałych zastrzeżeń oraz wniosków, świadczenie usług będzie nadal możliwe, czy też kontrolujący wprost wyrażają pogląd, że w tym konkretnym przypadku ABK sp. z o.o., nawet pomimo zawarcia porozumienia, ewentualnie umowy w ramach ustawy o , nie będzie uprawniona do świadczenia dotychczasowej usługi. Zastrzeżenie wiąże się ze stwierdzeniem zawartym na str. 3 w wystąpieniu, gdzie wskazywano, że naruszenie obejmuje transport wykraczający poza granice gminy. W ten sposób kontrolujący uznali, że usługa miała charakter komercyjny.

Zgłaszający zastrzeżenie wskazał, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o sg, w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Formy prowadzenia gospodarki komunalnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej określa odrębna ustawa (art. 9 ust. 3). W myśl art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gk, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 ustawy o sg, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4 tej ustawy) i do tych zadań należy również świadczenie usług w zakresie transportu publicznego. Zgodnie z art. 3 ustawy o gk jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem wskazanych w art. 3 ust.1 ustawy o gk przepisów. Zgłaszający zastrzeżenie wskazał również art. 2 ustawy o gk, zgodnie z którym gospodarka komunalna może być

prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Bez wątpienia zadania wyszczególnione w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o sg zaliczają się do objętych pojęciem gospodarki komunalnej zadań o charakterze użyteczności publicznej. Zdaniem Wójta, możliwe jest zatem wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie, tj. przez utworzoną w tym celu własną jednostkę organizacyjną, a za taką należy uznać ABK sp. z o.o. Wówczas podstawą powierzenia wykonywania zadań jest sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania (w niniejszym przypadku odpowiednie zmiany w dokumentach statutowych Spółki). Zgłaszający zastrzeżenie podkreślił, że wymagane zmiany zostały skutecznie zarejestrowane przez sąd rejestrowy w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Dalej Wójt wskazał, że nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych i nie jest potrzebne zawieranie przez gminę umów z własną jednostką organizacyjną w zakresie zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę¹⁴. Ustawodawca określił dwa sposoby realizacji gminnych zadań użyteczności publicznej. Kiedy to realizacja zadań zostaje przekazana podmiotowi niezależnemu organizacyjnie, gospodarczo i majątkowo od gminy – chodzi tu o osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne niebędące własnymi jednostkami gminy, wówczas odbywa się to na zasadach ogólnych z wykorzystaniem cywilnoprawnej umowy, która jest podstawą powierzenia wykonywania gminnych zadań i o takim sposobie mowa jest w treści wystąpienia pokontrolnego. Z treści art. 3 ust. 1 ustawy o gk wynika, że wtedy właśnie konieczne jest uwzględnienie przepisów o finansach publicznych i przepisów o zamówieniach publicznych. Natomiast drugą prawnie dopuszczalną sytuacją jest wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie, tj. przez utworzoną w tym celu własną jednostkę organizacyjną. Wówczas podstawą powierzenia wykonywania zadań jest sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania¹⁵. Umowa o świadczenie usług publicznych stanowi zobowiązanie podmiotu publicznego (gminy) i podmiotu, któremu powierzono zadanie własne gminy (zadanie polegające na świadczeniu usług w ogólnym interesie gospodarczym), w tym przypadku, do odpowiedniego wykonywania tej usługi i, jeżeli to konieczne, do uzyskiwania sporadycznie i tylko, gdy jest to uzasadnione, dopłaty do tej usługi ze środków publicznych, zwanej rekompensatą.

Szczególnym rodzajem komunalnych jednostek organizacyjnych są gminne osoby prawne, jak np. komunalne spółki kapitałowe. W doktrynie istnieje pojęcie „komunalnej spółki kapitałowej”, które należy rozumieć jako spółkę utworzoną w drodze uchwały organu gminy, w celu wykonywania określonych zadań użyteczności publicznej w ramach gospodarki komunalnej, w której wszystkie udziały (akcje) stanowią mienie jednostki samorządu terytorialnego, a przynajmniej ponad 50% udziałów. Przy czym, mając na względzie art. 10 ust. 1 ustawy o sg, należy uznać, że brak jest przeszkód prawnych do współpracy i współdziałania gmin oraz innych jednostek samorządu terytorialnego w powyższym zakresie. Gospodarka komunalna obejmuje zatem zadania z zakresu użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W zakresie wykonywania zadań użyteczności publicznej

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2005 r., sygn. akt II GSK 105/05.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 22 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 274/13.

gmina może przyjąć dwa różne rozwiązania organizacyjne: po pierwsze wykonywać te zadania za pośrednictwem utworzonych przez siebie w tym celu jednostek organizacyjnych, w szczególności zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o sg i art. 2 ustawy o gk) lub, po drugie, wykonać je za pośrednictwem innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów: osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Jedynie w tym drugim przypadku powierzenie zadań następuje na zasadach ogólnych, czyli na podstawie zawartych z tymi podmiotami umów o wykonywanie zadań (art. 9 ust. 1 ustawy o sg i art. 3 ust. 1 ustawy o gk)¹⁶. Z pierwszym przypadkiem mamy do czynienia w Gminie Walim.

Z kolei nałożenie przez ustawodawcę na władze samorządowe obowiązku zapewnienia członkom wspólnoty samorządowej realizacji potrzeb komunikacyjnych pokazuje, że możliwość przemieszczania się jest jedną z podstawowych potrzeb życiowych społeczeństwa i poszczególnych jednostek oraz, że w znacznym stopniu decyduje o poziomie i jakości ich życia. W świetle przepisów ustaw samorządowych należy zatem przyjąć, że nawet jeżeli dane zadanie wykonują inne podmioty niż podmiot władzy wskazany w przepisie ustawowym, to nie zmienia kwalifikacji tego zadania: ono pozostaje zadaniem publicznym, realizowanym przez podmiot wybrany (z reguły według ściśle określonych zasad i w sformalizowanym trybie). Ponadto nawet jeżeli zadanie jest realizowane przez podmiot prywatny, to za realizację tego zadania ostatecznie odpowiedzialny jest podmiot władzy. Jak wskazuje się w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych, wykonywanie zadań publicznych nie musi być oparte na zasadzie władztwa administracyjnego. Współcześnie występuje tendencja do powierzania zadań publicznych – zadań administracyjnych podmiotom prawa prywatnego, określana jako zjawisko tzw. „prywatyzacji” zadań publicznych. W praktyce chodzi więc o przewozy nierentowne, które albo w ogóle nie są podejmowane przez przewoźników komercyjnych, albo są świadczone w niewystarczającym zakresie. Według przyjętego w orzecznictwie stanowiska, za usługi użyteczności publicznej należy uznać usługi podejmowane w celu zaspokajania potrzeb społecznych o charakterze ogólnym, świadczone w interesie publicznym, czyli w interesie ogółu danej społeczności, a nie wyłącznie pojedynczych osób, i w sposób ciągły – bez względu na osiągnięty rezultat ekonomiczny, na ogół po kosztach własnych i nie w celach komercyjnych. Na gruncie analizowanego art. 4 ust. 1 ustawy o ptz można wyróżnić pewne kategorie przewozów pasażerskich wykonywanych w ramach publicznego transportu zbiorowego – są to gminne przewozy pasażerskie (art. 4 ust. 1 pkt 3 o ptz). Podkreślić bowiem należy, że ustawodawca na gruncie ustawy o ptz dokonał rozróżnienia analizowanych przewozów o charakterze użyteczności publicznej (a więc realizowanych „na zlecenie” właściwego organizatora publicznego transportu zbiorowego w celu zaspokojenia potrzeb przewozowych mieszkańców danego obszaru) oraz przewozów komercyjnych wykonywanych z inicjatywy określonego przedsiębiorcy – w celach zarobkowych. W literaturze wskazuje się z kolei, że funkcjonujące w porządkach prawnych krajów członkowskich UE pojęcia „usługi użyteczności publicznej” czy „usługi publiczne” odpowiada na gruncie prawa europejskiego terminowi „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym” przez które należy rozumieć „usługi, których świadczenie odbywa się pod kontrolą państwa, które w związku z tym posiada szczególne narzędzia interwencji w danym obszarze”.

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 lipca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 299/13.

Jak z kolei zauważa Komisja Europejska w swoim komunikacie *Usługi w ogólnym interesie gospodarczym w Europie*, usługi w ogólnym interesie gospodarczym, różnią się od zwykłych usług w tym sensie, że władze publiczne uznają, iż usługi te muszą być świadczone, nawet gdy na rynku nie ma dostatecznej na to koniunktury. Zgłaszający zastrzeżenie podał, że w elokrotnie wskazywał na przeszkody w realizacji transportu przez prywatnych operatorów, w szczególności chodziło o nienależyte wykonywanie usługi przez firmę Travel World. Natomiast wnioski wystąpienia pokontrolnego całkowicie pomijają ustalony stan faktyczny, w którym wielokrotne próby udzielenia zamówienia nie zapewniały ciągłego funkcjonowania linii pasażerskich – na rynku nie było możliwości powierzenia usługi w taki sposób, aby miała ona samodzielny komercyjny charakter. To właśnie ten stan faktyczny spowodował konieczność zapewnienia transportu mieszkańców przez Gminę Walim w ramach zadania ustawowego.

Reasumując Wójt stwierdził, że wykonywanie usług przewozu pasażerskiego z przekroczeniem granic administracyjnych jednej gminy może nastąpić w sytuacji nawiązania współpracy między sąsiadującymi gminami na podstawie porozumienia administracyjnego lub w drodze utworzenia związku międzygminnego¹⁷ i ostatecznie należy uznać, że zawarcie stosownego porozumienia z ościennymi gminami nadal umożliwiałoby realizację przewozów na wskazanych dotychczas liniach.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w części.

Prowadzenie przez jednostki samorządu terytorialnego, a zwłaszcza przez gminy, gospodarki komunalnej było wielokrotnie przedmiotem kontroli NIK. W ramach tych kontroli NIK badała m.in. czy gminy oraz utworzone przez nie gminne jednostki organizacyjne, takie jak zakłady budżetowe lub spółki prawa handlowego, działają w granicach wyznaczonych przez ustawę o sg oraz ustawę o gk. Gospodarka komunalna jest, jak o tym świadczy wprost treść art. 9 ust. 2 ustawy o sg¹⁸, rodzajem działalności gospodarczej¹⁹, z tym że jest to działalność gospodarcza swoista, szczególnego rodzaju.

Po pierwsze, prowadzona jest ona z konieczności, a nie z wyboru. Gmina stanowi część administracji państwowej i jej podstawowym obowiązkiem jest wykonywanie zadań własnych (lub zleconych) polegających przede wszystkim na zaspokajaniu potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej²⁰.

Po drugie, część zadań własnych gminy może być realizowana tylko poprzez prowadzenie działalności gospodarczej.

Po trzecie, prowadząc w ramach gospodarki komunalnej działalność gospodarczą gmina nie realizuje prawa do wolności gospodarczej, ponieważ nie jest ona adresatem konstytucyjnej zasady wolności działalności

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 marca 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 683/14 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II GSK 1282/15.

¹⁸ „Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie”.

¹⁹ Wyrok Sądu Najwyższego (SN) z dnia 10 maja 2013 r., sygn. akt I CSK 522/12 (LEX nr 1353060, teza 2.).

²⁰ „Gmina zaliczana jest do osób prawnych prowadzących ubocznie bezpośrednią działalność gospodarczą. Inny jest jednak cel jej działalności. W przypadku gmin chodzi bowiem nie tyle o zdobycie środków pieniężnych na realizację celów statutowych, ale o działanie w sferze użyteczności publicznej, a więc w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej (...)” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego [NSA] w Białymstoku z dnia 30 listopada 1999 r., sygn. akt SA/Bk 1354/98; LEX nr 1692733); *vide* także: wyrok NSA w Łodzi z dnia 30 marca 1994 r., sygn. akt SA/Łd 224/93 (LEX nr 1688185).

gospodarczej, rozpatrywanej pod kątem podmiotowym. Z użycia w art. 20 i art. 22 Konstytucji²¹ zwrotu „wolność działalności gospodarczej” wynika, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, że odnoszą się one do działalności jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji „niepaństwowych” (niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi²². Wprowadzenie przez ustawodawcę restrykcji w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy, poprzez określenie w szczególności ram prawnych, w jakich może się ona odbywać, jest zdeterminowane tym, że celem i sensem istnienia samorządu terytorialnego są określone względy publiczne. Prowadzenie działalności gospodarczej nie może przesłaniać celów publicznych i nadmiernie absorbować aktywności gmin, przy czym nie bez znaczenia jest fakt, że określone zadania publiczne ciążące na gminach związane są z organizowaniem i tworzeniem warunków dla działalności gospodarczej prowadzonej przez inne podmioty²³. Wynika z tego, że prowadząc gospodarkę komunalną gmina nie może działać według zasady „co nie jest zabronione, jest dozwolone”. Zasada, która ma do niej zastosowanie brzmi: „zabronione jest to, co nie jest dozwolone”²⁴.

Po czwarte, aktywność podmiotów samorządowych na rynku lokalnym powinna stanowić wyjątek w warunkach społecznej gospodarki rynkowej. Gmina jest przede wszystkim organem władzy publicznej, przez co, siłą rzeczy, musi przejąć określone funkcje interwencyjne w gospodarce. Chodzi tu zwłaszcza o dziedziny działalności społecznie niezbędnej, w których podmioty prywatne nie są zainteresowane podjęciem działalności (np. brak opłacalności), o tworzenie nowych miejsc pracy, podtrzymywanie lokalnych tradycji i lokalnych ośrodków aktywności gospodarczej i kulturalnej.²⁵ Obecność samorządu na rynku może jednakże prowadzić do powstania konkurencji wobec podmiotów prywatnych, a w przypadku gmin, na których terenie występuje bezrobocie, może skutkować eliminacją z rynku lokalnego przedsiębiorców niezdolnych sprostać konkurencji z silniejszą, bo mającą wsparcie jednostki samorządu terytorialnego, spółką komunalną, i – w dalszej konsekwencji – pogłębieniem bezrobocia. Stąd też działalność gospodarcza gminy jest uzasadniona o tyle, o ile ma charakter użyteczności publicznej. Gmina nie ma konkurować na rynku lokalnym z przedsiębiorcami prywatnymi, ale ich wspierać, stwarzać im optymalne warunki działania, aktywizować lokalny rynek pracy, na zasadzie pomocniczości, przeciwdziałać bezrobociu, zamiast je tworzyć albo pogłębiać²⁶.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

²² Wyrok z dnia 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00 (LEX nr 48035, pkt 2. Uzasadnienia prawnego).

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 września 2011 r., sygn. akt I SA/OI 458/11 (LEX nr 966077); postanowienie SN z dnia 18 maja 2011 r. sygn. akt III CZP 22/11 (LEX nr 898256); podobnie: C. Banasiński i K. M. Jaroszyński (w:) „Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz do art. 10” (SIP LEX, teza 2.).

²⁴ „W ramach gospodarki finansowej organom gminy wolno tylko tyle, ile pozwalają im ustawy.” (wyrok NSA w Lublinie z dnia 17 marca 2000 r., sygn. akt I SA/Lu 31/00; LEX nr 45618).

²⁵ Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2003 r., sygn. akt SA/Gd 1968/02 (LEX nr 79896); *vide* także: wyrok SN z dnia 4 września 1997 r., sygn. akt II CKN 203/97 (LEX nr 1227808) oraz wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., sygn. akt I OSK 657/19 (LEX nr 2716125).

²⁶ C. Banasiński, K. M. Jaroszyński – *op. cit.* (teza I.6.).

Po piąte, działając poprzez spółkę komunalną gmina nie może jej wykorzystywać do obchodzenia przepisów wyznaczających dopuszczalny zakres jej aktywności, a w szczególności adresowanych do nich ustawowych zakazów czy nakazów²⁷.

Po szóste, gospodarka komunalna, w przeciwieństwie do typowej działalności gospodarczej, nie ma celu zarobkowego, a ściślej rzecz ujmując, może ona posiadać cechy działalności zarobkowej (odpłatność), ale zarobek nie jest jej celem²⁸. Zasadniczym celem gospodarki komunalnej jest wykonywanie przez jednostkę samorządu terytorialnego (utworzoną przez nią jednostkę organizacyjną) zadań o charakterze użyteczności publicznej (art. 1 ust. 2 ustawy o gk).

Wprowadzone przez ustawy ograniczenia w prowadzeniu przez gminę działalności gospodarczej mają charakter terytorialny, podmiotowy oraz przedmiotowy. Ograniczenie o charakterze terytorialnym wynika z samej nazwy: „jednostka samorządu terytorialnego”. Jest to jednostka, która jest samorządna (względnie suwerenna), ale tylko na „własnym” terytorium²⁹. Zgodnie z art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy o sg, gmina stanowi wspólnotę samorządową, którą tworzą jej mieszkańcy oraz odpowiednie terytorium. Z kolei art. 6 ust. 1 ustawy o sg stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym to sprawy danej gminy, dotyczące wspólnoty zamieszkującej terytorium wyznaczone granicami ustalonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o sg³⁰. Mogą to być również sprawy wspólne dla więcej niż jednej gminy w granicach tego samego powiatu (budowa wspólnej drogi, wodociągu, wysypiska odpadów, itp.), pod tym wszakże warunkiem, że zainteresowane gminy zawarły porozumienie międzygminne, lub do takiego porozumienia przystąpiły (art. 5. ustawy o gk)³¹. Jeżeli ten warunek nie jest spełniony, prowadzenie przez gminę działalności wykraczającej poza jej własne terytorium jest niedozwolone.

²⁷ „Spółka komunalna jest formą aktywności jednostki samorządu terytorialnego, a rolą spółki komunalnej jest wykonywanie ustawowych zadań jednostki samorządu terytorialnego niejako w zastępstwie tej jednostki. Oznacza to, że wszelkie prawne ograniczenia aktywności jednostki samorządu terytorialnego odnoszą się także do spółki komunalnej. W przeciwnym wypadku jednostka samorządu terytorialnego mogłaby z łatwością obejść wszelkie ustrojowe ograniczenia swojej aktywności przez utworzenie spółki komunalnej, a takiej wykładni nie można aprobować.” (wyrok SN z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt I CSK 826/14; LEX nr 1958498).

²⁸ „Jednakże istotna dla gminy funkcja administracji samorządowej oraz cel wynikający z art. 7 ust. 1 u. o s.t. [ustawa o samorządzie terytorialnym; obecnie ustawa o samorządzie gminnym – przypis Z.O.] wykluczają element zysku jako zasadnicze kryterium prowadzenia działalności gospodarczej oraz nadmierne skoncentrowanie się organów gminy na jej prowadzeniu ze szkodą dla innych dziedzin.” (uchwała SN 7 sędziów z dnia 14 marca 1995 r., sygn. akt III CZP 6/95; LEX nr 4169).

²⁹ „(...) gmina jako jednostka samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych na swoim terenie jest suwerenna, a jej uprawnienia w tym zakresie mogą być ograniczane tylko przepisami ustaw.” (wyrok NSA z dnia 15 marca 1995 r., SA/Lu 2302/94; LEX nr 1689025).

³⁰ Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 186/17 (LEX nr 2298992).

³¹ G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szwed, „Komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie gminnym” (LEX, teza 3.); D. Reško, T. Wołowicz, „Komunalne spółki prawa handlowego a wykonywanie usług publicznych w świetle Prawa zamówień publicznych” (LEX, teza 6. „Wnioski”); M. Szydło, „Ograniczenia działalności gospodarczej odnoszące się do przedsiębiorstw komunalnych a swobody rynku wewnętrznego we Wspólnocie Europejskiej” (LEX, teza 2.) oraz: J. J. Zięty, „Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz”, C.H. Beck, Warszawa 2012, str. 17, 91, 99-100; *vide* także: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/GI 503/14 („...gospodarka komunalna gminy polega na zaspokojeniu zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy zamieszkującej jej terytorium.”).

Ograniczenie o charakterze podmiotowym sprowadza się do tego, że gospodarka komunalna może być prowadzona wyłącznie przez jednostkę samorządu terytorialnego, tj. przez gminę, powiat lub województwo (art. 1a ustawy)³². Ma to znaczenie z punktu widzenia działalności spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjnych utworzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego (spółek, do których przystępuje), jak i prowadzenia działalności przez spółki utworzone przez gminę poza sferą użyteczności publicznej (art. 9 i 10 ustawy o gk). Prawo tworzenia spółek komunalnych i przystępowania do nich przysługuje wyłącznie jednostce samorządu terytorialnego, a w zakresie działalności poza sferą użyteczności publicznej – wyłącznie gminie. Oznacza to, że spółka utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego nie może tworzyć spółek zależnych (tzw. spółek „córek”) lub przystępować do innych spółek, także wtedy gdyby celem działania takiej spółki byłoby zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie zadań użyteczności publicznej. Tym bardziej zabronione jest tworzenie spółek zależnych, których przedmiot i cel działania ma charakter czy wręcz cel komercyjny³³. Spółka komunalna wyposażona w osobowość prawną jest – jak zauważa się w doktrynie – emanacją gminy i dlatego zakres jej działania jest wyznaczony przez ustawowe ramy działalności gminy³⁴. Dopuszczenie do tworzenia przez spółki komunalne spółek zależnych dałoby możliwość omijania ograniczeń wynikających z ustaw o samorządzie gminnym oraz o gospodarce komunalnej. Co więcej, mogłoby prowadzić do całkowitego oderwania ich działalności od potrzeb wspólnoty oraz stwarzać dla gminy ryzyko ekonomiczne w wypadku upadłości. W piśmiennictwie i w orzecznictwie podkreśla się ściśle powiązanie majątku gminy z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty i z zadaniami własnymi. Implikuje to zakaz wykorzystywania tego majątku w innych celach i wiązania go z innymi wspólnotami³⁵, chyba że na zasadach określonych w ustawie (art. 5 ustawy o gk).

Ograniczenia przedmiotowe mają dwojaki charakter. Pierwsze z nich określa art. 1 ust. 2 ustawy o gk, który stanowi, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Gospodarka komunalna poza sferą użyteczności publicznej jest dozwolona, ale pod ściśle określonymi warunkami i w określonych formach (art. 10 ustawy o gk). Realizacja zadań o charakterze użyteczności publicznej stanowi podstawowy cel działalności gminy i utworzonych przez gminę jednostek organizacyjnych, nie wyłączając spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjnych. Te ostatnie mogą być tworzone lub gmina może do nich przystępować jeżeli prowadzą one działalność poza sferą użyteczności

³² „Definiując bowiem pojęcie gospodarki komunalnej, twórcy ustawy położyli nacisk nie tylko na aspekt przedmiotowy tego pojęcia (tj. na to, co jest przedmiotem i celem tej gospodarki), ale również na aspekt podmiotowy, wyraźnie przesądzając, aktywność jakiego rodzaju podmiotów może być określana mianem gospodarki komunalnej (...) W sensie podmiotowym gospodarka komunalna obejmuje aktywność jednostek samorządu terytorialnego, a więc gmin (...), powiatów (...) oraz województw (...). To zatem działalność jednostek samorządu terytorialnego (polegająca na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej) została przez ustawodawcę zakwalifikowana jako gospodarka komunalna.” (M. Szydło, „Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz do art. 1”; SIP LEX, teza. 2).

³³ „Gmina nie może prowadzić zakazanej działalności nie tylko w ramach własnej osobowości prawnej (jednostki i zakłady budżetowe), bądź poprzez własne przedsiębiorstwa, dla których jest organem założycielskim, ale również poprzez spółki prawa handlowego i to bez względu na rozmiary zaangażowania kapitałowego w takich spółkach.” (wyrok NSA w Gdańsku z dnia 6 października 1994 r., sygn. akt SA/Gd 665/94; LEX nr 1688474).

³⁴ Wyrok SN z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt I CSK 826/14.

³⁵ Cyt. wyżej uchwała Sądu Najwyższego (SN) 7 sędziów z dnia 14 marca 1995 r., sygn. akt III CZP 6/95.

publicznej, ale nie wykraczają poza zadania własne gminy. Drugie ograniczenie wynika wprost z przywołanego wcześniej art. 9 ust. 2 ustawy o sg, jak również z art. 1 ust. 1 ustawy o gk, który stanowi, że gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych³⁶, a te określone są w ustawach. Zadania użyteczności publicznej nie są tożsame z zadaniami własnymi, jest to kategoria węższa, na co wskazuje treść art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o gk³⁷. Jak stwierdzono w piśmiennictwie, z zasady legalizmu należy wyprowadzić wniosek, że jednostki samorządu terytorialnego obowiązuje zakaz podejmowania działalności nieprzewidzianej wprost ustawą i dotyczy on posiadania przez samorząd akcji lub udziałów w spółkach, których przedmiot działalności nie odpowiada zadaniom własnym gminy³⁸. Ustawa o gk nie definiuje pojęcia zadania o charakterze użyteczności publicznej, poprzestając na określeniu celu, któremu ono służy – bieżącemu i nieprzerwanemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2). Także w orzecznictwie sądowym, ani w piśmiennictwie, nie sformułowano definicji zadań o charakterze użyteczności publicznej, ograniczając się do analizy konkretnych przypadków. Zgodnie uznaje się, że przywołany wyżej art. 1 ust. 2 ustawy o gk wyznacza pewne ramy, w których jednostka samorządu terytorialnego może realizować swoją aktywność gospodarczą na polu gospodarki komunalnej, a od wyniku analizy konkretnego przypadku zależy czy jednostka samorządu terytorialnego mieści się w tych ramach, czy poza nie wykracza. Tak należy rozumieć pogląd SN wyrażony w wymienionym już wcześniej postanowieniu z dnia 18 maja 2011 r.³⁹, zgodnie z którym katalog zadań przewidzianych w art. 9 ust. 4 ustawy o sg i art. 1 ust. 2 ustawy o gk jest otwarty i zmienny, uwarunkowany cyklem życia mieszkańców, warunkami zewnętrznymi oraz ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą, co wymaga dostosowywania świadczenia usług do tych zmian. Stwierdzenie, czy konkretnie świadczone usługi spełniają przesłanki określone w ustawie o gk, uzależnione być powinno od okoliczności konkretnej sprawy, przez odniesienie ich do wyróżnionych cech tych zadań, wskazujących na ich wagę dla społeczności gminnej⁴⁰.

W świetle powyżej przedstawionych uwag wprowadzających Zespół Orzekający rozważył argumentację przedstawioną w zastrzeżeniu i uznał, że jest ona w zasadniczej części całkowicie chybiona. Podstawą do sformułowania kwestionowanego wniosku pokontrolnego była stwierdzona nieprawidłowość polegająca na prowadzeniu przez ABK sp. z o.o. działalności poza granicami Gminy Walim. Jak wskazano powyżej, gminę, zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o sg, tworzą jej mieszkańcy (wspólnota samorządowa) na odpowiednim terytorium. Stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy o sg, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym to sprawy danej gminy, dotyczące wspólnoty zamieszkującej terytorium wyznaczone granicami ustalonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o sg, jak również sprawy wspólne dla tej gminy

³⁶ Wyrok NSA z dnia 16 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 288/06 (LEX nr 195704) oraz przywołany wcześniej wyrok NSA w Lublinie z dnia 17 marca 2000 r., sygn. akt SA/Lu 31/00.

³⁷ „Nie wszystkie zadania własne jednostek samorządu terytorialnego mogą być uznane za zadania o charakterze użyteczności publicznej.” (wyrok NSA z dnia 16 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 288/06).

³⁸ C. Banasiński, K. M. Jaroszyński – *op. cit.* (teza II.2).

³⁹ Przypis nr 23.

⁴⁰ Podobnie: C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, „Komentarz do art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej” (LEX, teza. 9).

i innej gminy lub gmin w granicach tego samego powiatu. W tym ostatnim przypadku załatwienie spraw wspólnych wymaga zawarcia porozumienia międzygminnego, lub przystąpienia do takiego porozumienia (art. 5. ustawy o gk). Kwestionowany wniosek został sformułowany, ponieważ ABK sp. z o.o. prowadziła i prowadzi działalność poza granicami Gminy Walim, angażując się tym samym w sprawy, które nie były i nie są sprawami lokalnymi w podanym wyżej znaczeniu. Nie jest to sytuacja prawidłowa – w ścisłym tego słowa znaczeniu. Wniosek zmierza do tego, by Spółka doprowadziła swoją działalność do stanu zgodnego z prawem (zgodnego z normą), tj. ograniczyła terytorialny zasięg swojego działania do spraw lokalnych wskutek zaprzestania prowadzenia działalności komercyjnej związanej ze świadczeniem usług transportowych i skupiła się na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty Gminy Walim.

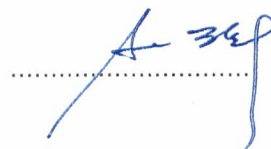
Jedyny argument Wójta zasługujący na uwzględnienie dotyczy redakcji kwestionowanego wniosku, ale nie w sposób wskazany przez zgłaszającego zastrzeżenie. W aktualnym kształcie wniosek pokontrolny zmierza do tego, by Spółka zaprzestała prowadzenia działalności komercyjnej związanej ze świadczeniem usług transportowych i tym samym przerwała prowadzenie działalności niezgodnie z prawem. Wystąpienie z tak kategorycznie sformułowanym wnioskiem było uzasadnione działalnością prowadzoną przez ABK sp. z o.o. wbrew prawu, jak również, oczywiście sprzecznym z obowiązującymi przepisami, przekonaniem zgłaszającego zastrzeżenie, że prowadzona w przedmiotowym zakresie działalność jest zgodna z przepisami prawa. Zespół Orzekający podzielił argumentację Wójta, że w tym kształcie wniosek pokontrolny jest zbyt daleko idący i w tej części zastrzeżenie uwzględnił poprzez modyfikację jego treści. Natomiast Zespół Orzekający nie podzielił propozycji Wójta, aby jego treść zmodyfikować w sposób wskazany w zastrzeżeniu. Faktycznie zaprzestanie prowadzenia przez ABK sp. z o.o. działalności komercyjnej związanej ze świadczeniem usług transportowych nie jest jedynym sposobem na osiągnięcie stanu zgodnego z prawem, ale to do kierownika jednostki kontrolowanej należy decyzja o sposobie realizacji wniosku pokontrolnego.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.


.....


.....


.....