

Marek Czyż

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu – Wydział Ekonomiczny w Szczecinie

**WPLYW ZMIAN LEGISLACYJNYCH NA MODEL
PROWADZENIA GOSPODARKI KOMUNALNEJ**

Streszczenie: W 2010 r. weszła w życie nowa ustawa o finansach publicznych. Od 2009 r. uchwalonych zostało też wiele innych zmian dotyczących m.in. gospodarki komunalnej. Wprowadzają one zmiany w funkcjonowaniu sektora finansów publicznych w Polsce. Część tych zmian dotyczy również sektora samorządowego. Jednym z podstawowych zadań samorządu terytorialnego jest prowadzenie gospodarki komunalnej. Od jej jakości, efektywności i ciągłości zależy byt mieszkańców. Celem artykułu jest ocena zmian w funkcjonowaniu sektora finansów publicznych w kontekście możliwości zastosowania różnych form organizacyjno-prawnych w gospodarce komunalnej.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, samorząd, gospodarka komunalna.

1. Wstęp

Nowe regulacje prawne zakładają m.in. gruntowną zmianę organizacji sektora finansów publicznych. Przejawami tej zmiany są przede wszystkim znaczne ograniczenie działalności zakładów budżetowych oraz likwidacja gospodarstw pomocniczych. Powoduje to, że zasadne jest przeanalizowanie możliwości prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Ponadto należy wskazać na zmiany uwarunkowań prawnych w zakresie możliwości realizacji zadań publicznych wspólnie z sektorem prywatnym. Mowa tu o ustawach o partnerstwie publiczno-prywatnym, koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz nowelizacji ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Nasuwa się przy tym pytanie, jak bardzo nowe regulacje wpłyną na model prowadzenia gospodarki komunalnej? Jeszcze istotniejsza jest kwestia, czy najnowsze zmiany legislacyjne miały na celu poprawę efektywności funkcjonowania sektora publicznego. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na tak sformułowane pytania badawcze.

2. Zmiany form organizacyjno-prawnych w zakresie realizacji zadań komunalnych

Samorząd terytorialny cechuje się samodzielnością działania. W płaszczyźnie gospodarczej oznacza to m.in. możliwość decydowania o sposobach i formach realizacji wykonywanych zadań. Stanowi o tym ustawa o gospodarce komunalnej. Regulowana przez tę ustawę gospodarka komunalna może zostać zdefiniowana jako wszelkie zadania jednostek samorządu terytorialnego (JST), których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności tzw. sferę użyteczności publicznej, do której zalicza się wszelkie zadania, które podejmowane są w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Działalność taka jest prowadzona przez wszystkie szczeble JST w Polsce, a więc przez gminy, powiaty i samorządy województwa i w dużej mierze wynika z tzw. zadań własnych, których świadczenie nakładają na samorządy przepisy prawne. Działalność w tym zakresie nie jest nakierowana na osiąganie zysku, aczkolwiek zgodnie z pojawiającym się w literaturze poglądem zysk ten powinien się zdarzać [Gonet 2007, s. 12]. Gospodarka komunalna nie ogranicza się jednak wyłącznie do sfery użyteczności publicznej. Ustawa o gospodarce komunalnej umożliwia bowiem gminom prowadzenie działalności także o charakterze zarobkowym, a więc poza sferą użyteczności publicznej.

Do głównych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie sektora publicznego, w tym sektora samorządowego, należy ustawa o finansach publicznych. Nowa wersja ustawy wprowadza zmiany, które zmieniają formy prowadzenia działalności komunalnej. Innym aktem prawnym, który w dużym zakresie zmienia sposób i formę świadczenia usług komunalnych, jest ustawa o partnerstwie publiczno-prawnym oraz ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Wśród zmian legislacyjnych regulujących możliwości świadczenia usług komunalnych jest nowelizacja w 2009 r. ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Z dniem 31 grudnia 2010 r. musiały zakończyć działalność gospodarstwa pomocnicze gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych. Gospodarstwo pomocnicze stanowiło wyodrębniony z jednostki budżetowej pod względem organizacyjnym i finansowym podmiot, który prowadził część jej podstawowej działalności lub działalność uboczną. Koszty gospodarstwa pomocniczego pokrywane były z własnych przychodów, przez co metoda budżetowania brutto była nie stosowana. Obecnie taka forma nie może być stosowana, przez co świadczone przez gospodarstwa pomocnicze usługi będą musiały być świadczone przez inne podmioty – publiczne bądź prywatne. Likwidacja gospodarstw pomocniczych i rachunków dochodów własnych ma więc zmusić samorządy do restrukturyzacji działalności w kierunku urynkowienia i promocji działań proefektywnościowych.

Ustawa o finansach publicznych zakłada dalsze funkcjonowanie innych form organizacyjno-prawnych świadczenia usług komunalnych. Jest nim zakład budżetowy.

Jest to taki podmiot, który odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych, przy czym dopuszczalna jest możliwość otrzymywania przez zakład dotacji przedmiotowych i dotacji celowych [Ustawa z dnia 30 czerwca 2005..., art. 15]. Forma zakładu budżetowego została jednakże zarezerwowana jedynie dla wykonywania zadań własnych samorządu terytorialnego w zakresie wymienionym w ustawie [Ustawa z dnia 30 czerwca 2005..., art. 14]. Została przy tym ograniczona w zasadzie możliwość tworzenia zakładów budżetowych jedynie do wykonywania zadań własnych JST o charakterze użyteczności publicznej.

Do pozostałych najnowszych zmian legislacyjnych należy niewątpliwie zaliczyć nową ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP). Została ona uchwalona w celu zastąpienia poprzednio obowiązującej ustawy, która nie przyniosła żadnego efektu w postaci zrealizowanych w tej drodze umów. Partnerstwo publiczno-prywatne to wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Nowe przepisy wprowadzają ułatwienia mające na celu popularyzację tego typu modelu świadczenia usług komunalnych. Do zmian zaliczyć można m.in.: zwiększenie katalogu podmiotów publicznych, uogólnienie katalogu podmiotów prywatnych, wprowadzenie bardziej ogólnej definicji przedsięwzięcia realizowanego w ramach PPP, rezygnację z narzucania przedmiotu partnerstwa, rezygnację ze szczegółowego określania zakresu i treści umowy o PPP. Wprowadzone zmiany wynikają z realizacji założeń [Walewska 2009]:

- 1) przyznania zainteresowanym jak największej swobody kształtowania partnerstwa,
- 2) ochrony najważniejszych interesów publicznych,
- 3) ochrony uzasadnionych interesów partnerów prywatnych,
- 4) ochrony długu publicznego,
- 5) zgodności z prawem Unii Europejskiej.

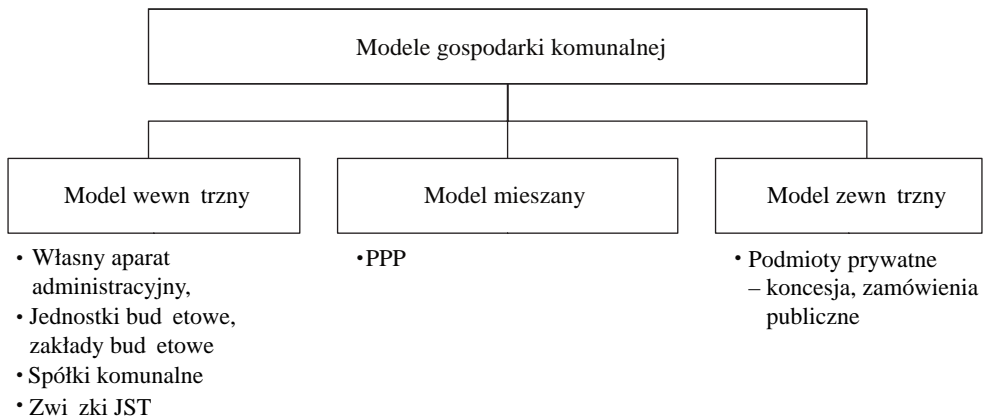
Równoległe z ustawą o PPP uchwalona została Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Nowa ustawa z jednej strony zastąpiła obowiązującą od 2004 r. regulację koncesji na roboty budowlane, zawartą w ustawie *Prawo zamówień publicznych*, z drugiej zaś uregulowała w polskim prawie instytucję koncesji na usługi. Zamiarem ustawodawcy, poprzez wprowadzenie nowej regulacji prawnej w zakresie koncesji, było stworzenie nowych możliwości wykonywania zadań publicznych przez zaangażowanie środków prywatnych i wykorzystanie potencjału prywatnych podmiotów. Koncesja na roboty budowlane oraz koncesja na usługi stanowią przykład współpracy między jednostkami sektora publicznego a podmiotami prywatnymi, a więc przykład partnerstwa publiczno-prywatnego. Koncesja na usługi to wyłączne prawo do wykonywania usług, w tym pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy. Koncesjonariusz ponosi przy tym zasadniczą część ryzyka ekonomicznego wykonywania koncesji. W dotychczasowym stanie prawnym udzielenie koncesji na roboty budowlane następowało w trybie udzielenia zamówienia publicznego. Obecnie jednak udzielenie koncesji na roboty budowlane

lub na usługi będzie następowało w sposób mniej sformalizowany – bez stosowania procedury udzielania zamówienia publicznego – w oparciu o dwustopniowy tryb postępowania, właściwy tylko dla koncesji, który łączy w sobie elementy powyżej określonych trybów, ale i elementy dialogu konkurencyjnego.

Kolejną ważną zmianą legislacyjną dotyczącą m.in. prowadzenia gospodarki komunalnej jest nowelizacja z dnia 5 listopada 2009 r. ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Nowelizacja ta dokonała zasadniczych zmian w zakresie wymagań stawianych wykonawcom zainteresowanym realizacją zamówień publicznych, sposobu ich oceny oraz zasad wykazywania przez wykonawców spełnienia tych wymagań. Nowe rozwiązania mają na celu zwiększenie potencjalnej możliwości uczestnictwa w realizacji zamówień publicznych przez przedsiębiorców, przez co ma się zwiększyć stopień konkurencyjności rynku i uzyskiwania tym samym lepszych efektów ekonomicznych przez podmioty publiczne [Sadowy 2010, s. 8].

3. Modele prowadzenia gospodarki komunalnej a ich efektywność

Analiza zmian w uwarunkowaniach prawnych wskazuje wyraźnie na większe możliwości wyboru modelu realizacji zadań komunalnych, zwłaszcza w zależności od tego, kiedy istotne staje się kryterium efektywności wykonywania zadań w zakresie gospodarki komunalnej. W związku z tym można zidentyfikować trzy modele świadczenia usług: model wewnętrzny, model zewnętrzny oraz model mieszany [Wojciechowski 2003, s. 144-148]. Ukazuje to rys. 1.



Rys. 1. Modele prowadzenia gospodarki komunalnej

Źródło: opracowanie własne.

Ustawa o gospodarce komunalnej daje gminom do dyspozycji formę samorządowego zakładu budżetowego, spółek prawa handlowego lub też powierzanie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom praw-

nym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. O ile jednak Ustawa o gospodarce komunalnej wymienia formy, które są najczęściej wykorzystywane, o tyle nie wprowadza jednocześnie zakazu stosowania innych form [Miszczuk i in. 2007, s. 88].

W przypadku modelu wewnętrznego gmina jest zarówno inicjatorem świadczenia usług, jak i ich producentem oraz kontrolerem. Jednostka ta bierze też na siebie ciężar (całkowity lub częściowy) świadczenia usług. Samodzielność podmiotu świadczącego usługi komunalne w ten sposób jest bardzo ograniczona m.in. poprzez powoływanie przez gminę kierownictwa podmiotu, określanie wysokości wynagrodzeń lub ewentualnie wysokości pobieranych opłat [Kańduła 2003, s. 190].

Gmina, decydując się na model samowystarczalny, może wykonywać usługi poprzez:

- własny aparat administracyjny,
- odrębne jednostki organizacyjne,
- wspólne działania podejmowane przez JST.

Opisane wyżej zmiany legislacyjne pozostawiają samorządom możliwość prowadzenia gospodarki komunalnej w formie jednostki budżetowej. Jednostki budżetowe charakteryzują się całkowitym oddzieleniem procesów gromadzenia dochodów od wydatkowania środków. Podmioty te nie mogą więc dysponować zgromadzonymi dochodami, które w całości odprowadzają na konto budżetu. Objęcie przez budżet pełnej wysokości dochodów i wydatków prowadzi do braku mechanizmów proefektywnościowych [Wojciechowski 1997, s. 44]. Konieczność odprowadzania całości zgromadzonych dochodów sprawia bowiem, że jednostka budżetowa nie ma żadnej motywacji do obniżki kosztów czy wzrostu rentowności [Kańduła, Przybylska 2008, s. 43]. Największą wadą, wynikającą z samej istoty gospodarki budżetowej, jest metoda budżetowania brutto, a co za tym idzie, brak presji na polepszanie wyników i wprowadzanie rachunku ekonomicznego. Uniezależnienie wysokości wydatków od osiągniętych dochodów, charakterystyczne w metodzie budżetowania brutto, nie stanowi bodźca do racjonalnego gospodarowania otrzymanymi środkami.

Na nieco odmiennej zasadzie działają zakłady budżetowe. Ich rozliczenia z budżetem następują na zasadzie budżetowania netto. Oznacza to, że zakłady budżetowe pokrywają rozchody związane z działalnością bieżącą z uzyskanych w danym roku przychodów, natomiast rozliczeniu z budżetem jednostki stanowiącej podlega wynik finansowy zakładu. Nadwyżka finansowa odprowadzana jest zatem w całości do budżetu, a ewentualny niedobór jest w całości pokrywany przez jednostkę powołującą zakład budżetowy [Patrzalek 1999, s. 63]. Zakład budżetowy powoływany jest zatem w takich obszarach, które pozwalają na wprowadzenie odpłatności za realizowane usługi, będących dla zakładu przychodami własnymi [Ustawa z dnia 30 czerwca 2005..., art. 15]. Opłaty są ustalane na podstawie rachunku kosztów, przy czym część z nich ustala organ założycielski zakładu budżetowego. Cechy te powodują, że działalność w formie zakładu budżetowego jest bardziej (niż jednostka budżetowa) zbliżona do działalności gospodarczej, której podejmuje się organ samorządu

terytorialnego w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności. Negatywną konsekwencją przekazywania całości nadwyżki finansowej do budżetu gminy jest brak możliwości finansowania wydatków inwestycyjnych z własnych środków. W przypadku zakładu budżetowego inwestycje w aktywa trwałe są finansowane bezpośrednio z budżetu. Obciążenie budżetu gminy kosztami nowych inwestycji może przy tym stanowić o zagrożeniu dla jakości świadczonych usług komunalnych. Ta wada zakładów budżetowych, wraz z brakiem możliwości stosowania odpisów amortyzacyjnych, może prowadzić do dekapitalizacji majątku komunalnego i załamania ciągłości świadczenia usług¹.

Zakład budżetowy nie posiada osobowości prawnej. Wszelką działalność prowadzi w imieniu i na rachunek gminy. Jednostka samorządowa przejmuje również zobowiązania zakładu w przypadku jego likwidacji. Jest tzw. ułomną osobą prawną, która prowadzi działalność samodzielnie, jednak w granicach udzielonego przez organy stanowiące pełnomocnictwa. Brak osobowości prawnej i swoista niesamodzielność działalności przejawiają się m.in. brakiem zdolności kredytowej, a tym samym brakiem możliwości zadłużania się w celu finansowania działalności zarówno bieżącej, jak i inwestycyjnej.

Zakład budżetowy jest pod bezpośrednią kontrolą – finansową i administracyjną – organów samorządu terytorialnego. Zasady gospodarki finansowej zakładu budżetowego są ściśle określone w przepisach i w niewielkim stopniu zależą od wyników ekonomicznych podmiotu. Powiązanie z budżetem gminy powoduje, że zakład jest w niewielkim stopniu zainteresowany osiąganiem pozytywnych wyników ekonomicznych. Daje to komfort działania, jednakże nie sprzyja podejmowaniu decyzji mających zwiększać efektywność.

Oprócz instytucji finansów publicznych, jakimi są jednostki i zakłady budżetowe, usługi komunalne mogą być realizowane w oparciu o spółki prawa handlowego. Do prowadzenia działalności w sferze użyteczności publicznej samorząd ma do dyspozycji formę spółek kapitałowych, a więc spółki akcyjnej i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Gminy mogą takie podmioty tworzyć lub do nich przystępować. Poza sferą użyteczności publicznej możliwe jest tworzenie (lub przystępowanie do nich) spółek prawa handlowego, a więc osobowych i kapitałowych.

O ile spółka prawa handlowego jest z zasady tworzona z zamiarem osiągnięcia zysku, o tyle spółki tworzone przez gminy w sferze użyteczności publicznej nie są podmiotami komercyjnymi w pełnym tego słowa znaczeniu. Po pierwsze bowiem nie są tworzone w celu osiągnięcia zysku, choć zysk mogą osiągać [Gonet 2007, s. 13]. Po drugie, w swej działalności spółki samorządowe są silnie uzależnione od organów gminy, m.in. w zakresie polityki cenowej i w tym kontekście – możliwości samofinansowania [Malinowska-Misiąg, Misiąg 2007, s. 596]. Stanowi o tym m.in. ustawa o gospodarce komunalnej i wskazuje, że organy stanowiące gminy decydują o wysokości cen i opłat albo sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej.

¹ Stosowane są tu sztuczne odpisy amortyzacyjne bez pokrycia w przychodach ze sprzedaży.

Spółki kapitałowe – w odróżnieniu od form gospodarki budżetowej i pozabudżetowej – posiadają osobowość prawną. Oznacza to, iż występują jako równoprawny uczestnik obrotu gospodarczego i za swoje zobowiązania odpowiadają własnym majątkiem – nie naruszając przy tym majątku właścicieli. Jako osoby prawne są również podmiotem praw i obowiązków, a to znaczy, że m.in. mogą być podmiotem prawa własności. Jeżeli więc przy zakładaniu spółki gmina wniesie do niej majątek aportem, majątek ten staje się własnością spółki. Daje to spółce wiele możliwości, z których jedną z najważniejszych jest możliwość amortyzowania i spisywania w koszty zużycia własnych środków trwałych. Cecha ta jest jedną z głównych różnic między spółkami kapitałowymi a jednostką czy zakładem budżetowym. Amortyzacja daje możliwość tworzenia funduszu wykorzystywanego do odtwarzania zużytego majątku. Spółka może finansować wydatki odtworzeniowe z odpisów amortyzacyjnych. Osobowość prawna, a także samodzielność majątkowa i ekonomiczno-finansowa dają dodatkowo możliwość finansowania wydatków bieżących i inwestycyjnych nie tylko ze środków własnych, ale też dostępnych na rynkach finansowych.

Drugim, odmiennym modelem świadczenia usług komunalnych jest model zewnętrzny, a więc gospodarka komunalna wykonywana poprzez podmioty prywatne. Gminy mogą w drodze umowy powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej [Ustawa z dnia 20 grudnia 1996..., art. 3]. Przy takim sposobie świadczenia usług, jednostka samorządu, powierzając zadania własne podmiotowi trzeciemu, nadal jest odpowiedzialna prawnie za wykonywanie zadań własnych. Jednakże poprzez odpowiednie zapisy w umowie z podmiotem faktycznie wykonującym usługi, gmina może zagwarantować ich ciągłość i powszechność. Przestrzeganie poniższych zasad jest niezbędne do właściwego zabezpieczenia realizacji zleconych zadań [Miszczuk i in. 2007, s. 132]:

- organy JST powinny mieć zapewnione prawo wglądu w działalność podmiotu wykonującego zadania,
- w umowach powinny być określone formy zabezpieczenia na wypadek nienależytego wykonania usług (np. kaucja, kary umowne),
- postanowienia umowy powinny zapewnić zwrot wykorzystywanego mienia samorządu we właściwym stanie,
- umowa powinna zapewniać możliwość wcześniejszego wygaśnięcia stosunku prawnego, jeżeli umowy nie są realizowane w należyty sposób,
- umowy powinny zawierać postanowienia dotyczące zasad i trybu ewentualnej zmiany ceny świadczonych usług.

Jak wynika z ustawy o gospodarce komunalnej, gminy mają dużą swobodę wyboru kooperanta. O ile w przypadku modelu wewnętrznego do dyspozycji były spółki kapitałowe prawa handlowego, o tyle w przypadku modelu zewnętrznego liczba możliwych form organizacyjno-prawnych podmiotów świadczących usługi jest większa. Ustawodawca wymienił tu osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a więc spółki kapitałowe, osobowe,

cywilne, jednoosobowe działalności gospodarcze i inne, przewidziane jako jednostki prowadzące działalność gospodarczą.

Należy stwierdzić, że scharakteryzowane w artykule zmiany legislacyjne ułatwiają prowadzenie gospodarki komunalnej w oparciu o model zewnętrzny. Zarówno zmiany w przepisach o zamówieniach publicznych, jak i uchwalenia ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi mają podnieść poziom konkurencyjności rynku, przez co zwiększyć się mają efektywność działań i jakość usług samorządowych konsumowanych przez ludność lokalną. Niebezpieczeństwem dla podmiotu prywatnego pozostaje jednak sposób ustalania cen za świadczone usługi. Poziom cen za usługi komunalne jest generalnie ustalany przez organy władzy samorządowej. Stwarza to niebezpieczeństwo ich zaniżania, przez co pogorszyć się może poziom świadczonych usług, co odbije się negatywnie na społeczności lokalnej, a jednocześnie może w sposób znaczący negatywnie wpływać na efektywność realizacji usług komunalnych (możliwy brak zainteresowania podmiotów zewnętrznych świadczeniem usług lub nieuzasadnione oszczędności). Nowe przepisy nie wprowadzają żadnych zmian w zakresie ustalania cen za usługi komunalne.

W modelu zewnętrznym outsourcing usług na zewnętrzne podmioty, przy jednoczesnym pozostawieniu wyłącznych kompetencji do ustalania cen za usługi, może zagrozić pozycji ekonomicznej podmiotów świadczących te usługi, co stanowi szczególne ryzyko w przypadku usług infrastrukturalnych, takich jak dostarczanie wody czy odprowadzanie ścieków, a więc wymagających dużych nakładów inwestycyjnych.

Trzecim modelem, łączącym w sobie cechy dwóch pozostałych, jest model mieszany. Można stwierdzić, że w modelu tym podmiot samorządowy współpracuje z partnerem prywatnym, przy aktywnym udziale obu podmiotów. Formą, która ma być najczęściej wykorzystywana w tym modelu, jest partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa ustawa o PPP, w odróżnieniu od poprzednio obowiązującej, znacznie ułatwia ten rodzaj współpracy, przez co PPP może się stać jedną z ważniejszych form świadczenia usług komunalnych.

4. Zakończenie

Nowe uwarunkowania prawne wprowadziły znaczące zmiany w kwestii prowadzenia gospodarki komunalnej. Likwidacja gospodarstw pomocniczych i zawężenie działalności zakładów budżetowych to najbardziej widoczne zmiany. Efektywność świadczenia usług komunalnych przez gminy, jak wykazano, zależy w dużej mierze od wyboru formy organizacyjno-prawnej działalności oraz modelu świadczenia usług. Decyzja ta warunkuje wiele istotnych kwestii związanych z działalnością zarówno bieżącą, jak i inwestycyjną. Jednostki sektora finansów publicznych zwykle charakteryzują się niewielkim zakresem mechanizmów proefektywnościowych. Wady tej pozbawione są jednostki prawa handlowego – zarówno działające w oparciu o model rynkowy, jak i będące własnością gminy. Jednakże warunkiem zapewnienia

minimalnego poziomu efektywności świadczenia usług komunalnych jest ustalanie cen na takim poziomie, aby zapewnić zwrot zaangażowanych nakładów. Praktyka pokazuje, że nie zawsze istnieje wola polityczna organów gminy w stanowieniu cen na takim poziomie, który gwarantuje minimalną rentowność świadczonych usług.

Literatura

- Gonet W., *Spółki komunalne*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Kańduła S., *Organizacja świadczenia usług z zakresu użyteczności publicznej w gminie*, [w:] L. Pawłowicz, R. Wierzbę (red.), *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2003.
- Kańduła S., Przybylska J., *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, AE, Poznań 2008.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Patrzalek L., *Finanse samorządowe*, AE, Wrocław 1999.
- Sadowy J., *Warunki udziału w postępowaniu, opis sposobu oceny spełnienia warunków oraz dokumenty potwierdzające ich spełnianie*, [w:] J. Sadowy (red.), *Prawo zamówień publicznych po zmianach z 2009 r.*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
- Walewska A., *Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, <http://www.wspolnota.org.pl/wy-slanewiadomosci/index/7590,nowa-ustawa-o-partnerstwie-publiczno-prywatnym> (21.01.2009).
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997 nr 9 poz. 43.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005 nr 249, poz. 2104.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU 2009 nr 19, poz. 101.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009 nr 157, poz. 1240.

IMPACT OF LEGISLATIVE CHANGES ON THE MODEL OF LEADING MUNICIPAL ECONOMY

Summary: In 2010 a new public finance act came into force. Since 2009 a lot of other changes of Polish law have been introduced. They make a number of changes in the functioning of the public finance sector in Poland. Some of these changes affect local government sector. One of the main tasks of local government is to carry out municipal services. Well-being of its citizens depends on their quality, efficiency and continuity. This article aims to analyze the changes in public finance sector in relation to the model of providing public utilities, in particular possible organizational and legal forms of business. The analysis is enriched with other possible forms – including under the provisions of commercial law. The emphasis is also on the effectiveness of selected activities.