

DOROTA SYLWESTRZAK

## Gminne spółki komunalne a pośrednictwo ubezpieczeniowe

*Autorka prezentuje w niniejszym artykule zagadnienie możliwości prowadzenia przez gminne spółki komunalne działalności gospodarczej w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego. Przedmiotem opracowania jest przede wszystkim przedstawienie obowiązującego stanu prawnego, stanowiska judykatury oraz wykładnia podstawowych w tym zakresie regulacji z punktu widzenia oceny dopuszczalności aktywności gospodarczej gmin w sektorze ubezpieczeń społecznych celem ustalenia, na jakich zasadach działalność ta może być prowadzona.*

**Słowa kluczowe:** gminne spółki komunalne, dystrybucja ubezpieczeń, gospodarka komunalna.

### Wstęp

Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>. Rozwinięcie konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej zostało uregulowane w art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>2</sup>, zgodnie z którym podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. W myśl art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem oraz stanowiskiem doktryny „wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, nie oznacza dowolności w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej”<sup>3</sup>.

1. Art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej jako Kontytucja RP.
2. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz. U. 2018, poz. 646 z późn. zm. dalej jako u.p.p.
3. Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2013 r., II FSK 2620/12, Legalis nr 667062, A. Brzezińska-Rawa, D. Sylwestrzak, [w:] *Rola państwa w procesach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw. Diagnoza istniejących uwarunkowań i barier prawnych – perspektywy rozwoju*, [red.] A. Brzezińska-Rawa, CH Beck, Warszawa 2015, s. 1–8, C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, Lex/el.

Gminy realizują zadania własne zarówno w formach władczych, m.in. poprzez wydawanie aktów generalnych oraz indywidualnych, jak i w formach niewładczych, m.in. poprzez prowadzenie działalności gospodarczej. Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminy budzi szereg kontrowersji z punktu widzenia zasady równości oraz konkurencyjności. Niewątpliwie jednostki samorządu terytorialnego mają silniejszą pozycję na rynku. Stąd też ustawodawca, dopuszczając możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy, przewidział szereg ograniczeń, ale również mechanizmów mających na celu zapobieganie nadużywaniu pozycji gmin na rynku. Powyższe ograniczenia są uregulowane w różnych aktach prawnych. Celem artykułu będzie przede wszystkim analiza możliwości prowadzenia przez gminy działalności w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego z punktu widzenia zasad prowadzenia działalności gospodarczej określonych w ustawie o gospodarce komunalnej<sup>4</sup>.

Przedmiotem rozważań będzie analiza obowiązujących przepisów prawa, poglądów doktryny oraz orzecznictwa w celu ustalenia – z punktu widzenia prawa administracyjnego – charakteru prawnego działalności z zakresu pośrednictwa ubezpieczeniowego, przesądzenia, czy działalność ta mieści się w kategoriach zadań własnych gminy, czy jest to może działalność z zakresu użyteczności publicznej, czy też działalność komercyjna, czy może być prowadzona przez gminy. W przypadku udzielenia odpowiedzi pozytywnej na to ostatnie pytanie – rozstrzygnięcie, w jakich formach organizacyjno-prawnych oraz na jakich zasadach działalność ta może być prowadzona i czy prowadzenie przez gminy działalności w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego nie będzie przejawem naruszenia konkurencji. Ze względu na obszerność i złożoność problematyki w opracowaniu poruszono jedynie niektóre aspekty związane z prowadzeniem działalności pośrednictwa ubezpieczeniowego w zakresie ubezpieczeń majątkowych.

## 1. Zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy

W świetle obowiązującego prawa prowadzenie działalności gospodarczej przez gminy jest dopuszczalne, jednakże co do zasady jedynie według reguł określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie zupełnej dowolności. Działalność gospodarcza gmin może być prowadzona w sferze zadań użyteczności publicznej<sup>5</sup> oraz jako tzw. działalność komercyjna (działalność wykraczająca poza sferę użyteczności publicznej)<sup>6</sup>.

Do kategorii zadań użyteczności publicznej ustawodawca zalicza zadania własne gminy. Celem tych zadań jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4 u.s.g.). Katalog zadań własnych gminy został

---

4. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, tekst jedn. Dz. U. 2017, poz. 827 z późn. zm., dalej jako u.g.k.

5. Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 994 z późn. zm., dalej jako u.s.g., zgodnie z którym w celu realizacji zadań w sferze zadań użyteczności publicznej gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Według art. 1 ust. 2 u.g.k. 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.

6. Art. 9 ust. 2 u.s.g.

określony w art. 7 ust. 1 u.s.g.<sup>7</sup> Dla celów realizacji tych zadań gminy mogą m.in. tworzyć spółki komunalne. Działalność gospodarcza może być prowadzona również w formie samorządowego zakładu budżetowego (art. 2 u.g.k.).

W przypadku utworzenia spółki komunalnej, za pomocą której wykonywane będą zadania gminy, „uchwała powierzająca takiej spółce wykonywanie zadań własnych gminy stanowi zarazem podstawę zlecenia spółce wykonywania tych zadań”<sup>8</sup>. Realizowanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej, na podstawie uchwały rady gminy powierzającej Spółce zadań statutowych spółki wyłącza stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>9</sup>. Odmienne rzecz się ma w przypadku wykonywania takich zadań na podstawie umowy, gdy gmina podejmie decyzję o powierzeniu tych zadań na podstawie umowy osobie trzeciej, tj. na zasadach ogólnych<sup>10</sup>. W takiej sytuacji

7. W myśl art. 7 ust. 1 u.s.g. do zadań własnych gminy należą w szczególności sprawy:
- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
  - 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
  - 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
  - 4) działalności w zakresie telekomunikacji;
  - 5) lokalnego transportu zbiorowego;
  - 6) ochrony zdrowia;
  - 7) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
  - 8) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
  - 9) gminnego budownictwa mieszkaniowego;
  - 10) edukacji publicznej;
  - 11) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
  - 12) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
  - 13) targowisk i hal targowych;
  - 14) zieleni gminnej i zadrzewień;
  - 15) cmentarzy gminnych;
  - 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
  - 17) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
  - 18) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
  - 19) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
  - 20) promocji gminy;
  - 21) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
  - 22) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.
8. Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., II OSK 2590/15, Legalis nr 1449769.
9. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 1986 z późn. zm., dalej: u.p.z.p.
10. Według art. 3 ust. 1 u.g.k. 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 przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych na zasadach ogólnych albo w trybie przepisów:
- 1) ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym;
  - 2) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych;

powierzenie wykonywania zadań objętych takim zamówieniem w tym również spółkom komunalnym powinno nastąpić z zastosowaniem przepisów u.p.z.p. Zlecenie wykonywania usług publicznych spółkom komunalnym wymaga ponadto, celem wyeliminowania zagrożenia nadużywania przez gminę pozycji dominującej na rynku, określenia rynków właściwych, wyznaczenia pozycji rynkowej (w ujęciu ilościowym i jakościowym), wyznaczenia zagrożeń możliwego naruszenia konkurencji przez Spółkę.

O ile prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie realizacji zadań własnych nie wydaje się nastrożać kwestii spornych, o tyle więcej kontrowersji wywołuje prowadzenie przez gminy działalności komercyjnej. Należy zauważyć, że ustawodawca zasadniczo jedynie w odniesieniu do gmin przewidział szerokie uprawnienia w tym zakresie. Ustawodawca dopuszcza taką możliwość, a jednocześnie wprowadza dalej idące ograniczenia<sup>11</sup>. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.g.k. tworzenie spółek przez gminy poza sferą użyteczności publicznej i przystępowanie do nich jest możliwe, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
- 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową [art. 10 ust. 2 u.g.k.]<sup>12</sup>.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą „działalność gminy nie ma charakteru jednorodnego. Gmina co do zasady nie jest przedsiębiorcą, jednakże może prowadzić nie tylko działalność statutową, ale także – ubocznie – gospodarczą. Jednostka samorządu terytorialnego może być uznana za przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą tylko w zakresie wykonywania zadań własnych i tylko wówczas, gdy są one związane z udziałem tej jednostki w obrocie cywilnoprawnym. Pojęcie działalności gospodarczej na gruncie przepisów ustawy o samorządzie gminnym powinno uwzględniać szczególną pozycję gminy oraz jej zadania. W przypadku gmin chodzi bowiem nie tyle o zdobycie środków pieniężnych na realizację celów statutowych, ale o działanie w sferze

---

3) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;

4) ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym;

5) ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

11. Zob. D. Sylwestrzak, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, [red.] B. Dolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 654 i n., M. Eteł, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy*, [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny.prava\\_2012/files/Verejnafinancnicinnost/EtełMaciej.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny.prava_2012/files/Verejnafinancnicinnost/EtełMaciej.pdf), s. 5 i n. [dostęp: 4.03.2018].

12. Na mocy art. 46 pkt 2 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. 2018, poz. 1496, która wjedzie w życie 22.08.2018 r., dodano w art. 10 ust. 5 przewidujący, że tworzenie i przystępowanie do spółek prawa handlowego przez gminę w przypadkach, o których mowa w ust. 1–3, możliwe jest na zasadach gwarantujących zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności. Ponadto dodano ust. 6 stanowiący, że gmina lub województwo mogą zawrzeć porozumienie określające zasady utworzenia spółki lub przystąpienia do spółki prowadzącej działalność komercyjną.

użyteczności publicznej, a więc w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań własnych gminy. Działalność gospodarcza prowadzona przez gminę musi odpowiadać kryteriom tego rodzaju aktywności, posiadać jej cechy charakterystyczne takie jak: fachowość, podporządkowanie regułom opłacalności i zysku lub zasadzie racjonalnego gospodarowania, działanie na własny rachunek, powtarzalność działań oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym, przy czym z uwagi na charakter podmiotu, jakim jest jednostka samorządu terytorialnego, kryterium zysku nie ma znaczenia dominującego<sup>13</sup>. W judykaturze zwraca się uwagę na to, że „zasadnicza odmienność między gospodarką komunalną a działalnością gospodarczą polega głównie na tym, że gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego. Musi się ona mieścić w ramach działalności komunalnej, a jej obligatoryjnym celem pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, w tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadań użyteczności publicznej). 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, o podtrzymywanie lokalnych tradycji i lokalnych ośrodków aktywności gospodarczej i kulturalnej (np. przemysł ludowy, uzdrowiska, centra turystyki itd.). Podkreśla się, że o ile pożądana, a przynajmniej dopuszczalna jest działalność gmin ukierunkowana na potrzeby społeczne i użyteczność publiczną (konieczność pozyskania środków finansowych niezbędnych na realizację zadań), o tyle czysta działalność komercyjna gmin może w konsekwencji doprowadzić do zmonopolizowania niektórych rodzajów działalności przez gminę i odwracać jej uwagę od rzeczywistych potrzeb społecznych. Specyfika gminy jako podmiotu gospodarującego środkami publicznymi powoduje też, że w ostateczności o skali działalności gospodarczej gmin decydują ich cechy ustrojowe, prawnie ustalone źródła ich dochodów oraz zasady komunalnej gospodarki finansowej, które jednoznacznie wykluczają możliwość przekształcenia gmin w podmioty, których głównym lub jednym z wielu celów byłoby prowadzenie działalności gospodarczej obliczonej na osiągnięcie zysków<sup>14</sup>.

Ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich przez gminę nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także na rzecz innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej (art. 10 ust. 3 u.g.k.)<sup>15</sup>. Do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in.: tworzenia i przystępowania do spółek oraz rozwiązywania i występowania z nich, określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta),

13. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie I Wydział Cywilny z dnia 15 listopada 2013 r., I ACa 915/13. Legalis Nr 1048887.

14. Por. wyrok SN z dnia 29 lipca 1993 r., III ARN 38/93 – OSNCP 1994 nr 5 poz. 109, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek zamiejscowy w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2003 r., I SA/Gd 1968/02, Legalis nr 94356.

15. Na mocy art. 46 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących rozszerzono katalog wyłączeń o spółki prowadzące działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, w tym również związany z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości.

tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f–h u.s.g.).

W przypadku, o którym mowa w ust. 3 art. 10 u.g.k., powszechnie zwraca się uwagę na to, że mimo wprowadzonych wyłączeń od ograniczeń w zakresie działalności poza sferą użyteczności publicznej „gmina jest ograniczona zakresem realizowanych zadań wskazanych w ustawie o samorządzie gminnym, prowadzona przez spółkę działalność musi mieć na celu przynajmniej wspieranie realizacji przez gminę zadań własnych. Gmina nie może bowiem powoływać spółek i przystępować do spółek, które nie realizują nałożonych na gminę zadań publicznych”<sup>16</sup>.

Problem prowadzenia działalności gospodarczej zarówno w sferze zadań z zakresu użyteczności publicznej, jak i poza sferą użyteczności publicznej (jak i ograniczenia w tym zakresie) regulowany jest niestety nie tylko w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o gospodarce komunalnej, ale także w ustawie o finansach publicznych<sup>17</sup>, ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>18</sup> oraz szeregu innych ustaw prawa materialnego. Przepisy te są niejednoznaczne, nie są ze sobą spójne oraz jednolite, stąd też wprowadzają szereg wątpliwości interpretacyjnych w kontekście dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy w odniesieniu do warunków, które muszą być spełnione, by gmina mogła utworzyć spółkę lub przystąpić do spółki prawa handlowego. Zasadniczo działalność gminnej spółki komunalnej powinna być ograniczona do obszaru działania gminy. Dalsze rozważania poświęcone zostaną analizie ustawy o dystrybucji ubezpieczeń.

## 2. Pośrednictwo ubezpieczeniowe i jego charakter prawny

Według art. 3 u.p.p. działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Podjęcie wykonywania działalności wymaga wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej<sup>19</sup>. Należy zauważyć, że niektóre rodzaje działalności ze względu na charakter wymagają stosownie wydania przez właściwe organy koncesji bądź zezwolenia. Tego rodzaju działalność gospodarcza jest działalnością regulowaną<sup>20</sup>. Podjęcie działalności regulowanej wymaga spełnienia przez przedsiębiorcę warunków określonych w przepisach szczególnych oraz uzyskania wpisu do właściwego rejestru działalności regulowanej (art. 43 u.p.p.).

Pośrednictwo ubezpieczeniowe jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisu art. 3 ustawy prawo przedsiębiorców. Tak zdecydował ustawodawca. Powstaje pytanie, jaki charakter

---

16. Szerzej: M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wydawnictwo Oficyna, Warszawa 2008, Lex/el; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2002, Lex/el, J.J. Zięty, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, CH Beck, Warszawa 2014, Legalis/el.

17. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz. U. 2017, poz. 2077 z późn. zm., dalej jako u.f.p.

18. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, tekst jedn. Dz. U. 2018, poz. 798 z późn. zm., dalej jako u.o.k.k.

19. Art. 17 ust. 1 u.p.p.

20. Art. 43 ust. 1 u.p.p.

prawny ma działalność pośrednictwa ubezpieczeniowego, czy jest działalnością regulowaną oraz w jakich formach organizacyjnoprawnych może być prowadzona.

Z dniem 1 października 2018 roku weszła w życie ustawa z dnia 15 grudnia 2017 roku<sup>21</sup> o dystrybucji ubezpieczeń, która zastąpiła dotychczasową ustawę o pośrednictwie ubezpieczeniowym<sup>22</sup>. Pod pojęciem pośrednictwa ubezpieczeniowego rozumie się wykonywanie dystrybucji ubezpieczeń lub dystrybucji reasekuracji przez pośredników ubezpieczeniowych<sup>23</sup>.

Dystrybucja ubezpieczeń według art. 4 ust. 1 obejmuje takie czynności jak:

- 1) doradzanie, proponowanie lub wykonywanie innych czynności przygotowawczych zmierzających do zawarcia umów ubezpieczenia lub umów gwarancji ubezpieczeniowych;
- 2) zawieranie umów ubezpieczenia lub umów gwarancji ubezpieczeniowych w imieniu zakładu ubezpieczeń, w imieniu lub na rzecz klienta albo bezpośrednio przez zakład ubezpieczeń;
- 3) udzielanie pomocy przez pośrednika ubezpieczeniowego w administrowaniu umowami ubezpieczenia lub umowami gwarancji ubezpieczeniowych i ich wykonywaniu, także w sprawach o odszkodowanie lub świadczenie<sup>24</sup>.

Komentatorzy wskazują, że katalog czynności dystrybucyjnych ma charakter zamknięty i obejmuje szerokie spektrum działań, począwszy od przedstawienia produktu, zawarcia umowy, poprzez czynności podejmowane w celu zawarcia umowy, skończywszy na posprzedażowej obsłudze związanej z realizacją umowy<sup>25</sup>.

Działalność ta obejmuje także udzielanie informacji dotyczących jednej umowy lub większej liczby umów ubezpieczenia lub umów gwarancji ubezpieczeniowych na podstawie kryteriów wybranych przez klienta za pośrednictwem stron internetowych lub innych mediów oraz opracowywanie rankingu produktów ubezpieczeniowych obejmującego porównanie cen i produktów lub składek z tytułu umowy ubezpieczenia lub umowy gwarancji ubezpieczeniowej, w przypadku gdy klient jest w stanie pośrednio lub bezpośrednio zawrzeć umowę ubezpieczenia lub umowę gwarancji ubezpieczeniowej za pośrednictwem stron internetowych lub innych mediów (art. 4 ust. 2 u.d.u.). Obejmuje również organizowanie i nadzorowanie czynności agencyjnych u agenta ubezpieczeniowego lub agenta oferującego ubezpieczenia uzupełniające oraz czynności brokerskie w zakresie ubezpieczeń u brokera ubezpieczeniowego (art. 4 ust. 6 u.d.u.).

Ustawodawca zastrzegł, że czynności dystrybucyjne mogą być wykonywane wyłącznie przez dystrybutora ubezpieczeń w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 u.d.u., zgodnie z którym są to zakład ubezpieczeń, agent ubezpieczeniowy, agent oferujący ubezpieczenia uzupełniające lub broker ubezpieczeniowy. Do pośredników ubezpieczeniowych ustawodawca zaliczył agenta ubezpieczeniowego, agenta oferującego ubezpieczenia uzupełniające, brokera ubezpieczeniowego oraz

---

21. Dz. U. 2017, poz. 2486 z późn. zm., dalej jako u.d.u.

22. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym, tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 2077 z późn. zm., dalej jako u.p.u., obecnie nie obowiązuje.

23. Art. 3 ust. 1 pkt 14 u.d.u.

24. Art. 4 ust. 1 u.d.u.

25. P. Czublun, *Ustawa o dystrybucji ubezpieczeń. Komentarz*, CH Beck, Warszawa 2018, legalis/el; *Ustawa o dystrybucji ubezpieczeń. Komentarz*, [red.] P. Machulak, J. Ziemia, CH Beck, Warszawa 2018, Legalis/el; B. Mrozowska-Bartkiewicz, *Jakie zmiany dla polskiego rynku ubezpieczeń przyniesie Dyrektywa w sprawie dystrybucji ubezpieczeń?*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 2, s. 111 i n., J. Pokrzywniak, [w:] T. Kwieciński, P. Lissoń, M. Porzeżyński, M. Prętki, A. Przybysz, A. Urbańczyk, A. Wiercińska-Krużewska, *Nowe zasady dystrybucji ubezpieczeń. Zagadnienia prawne*, [red.] J. Pokrzywniak, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, Lex/el.

brokera reasekuracyjnego, którzy wykonują dystrybucję ubezpieczeń albo dystrybucję reasekuracji za wynagrodzeniem<sup>26</sup>.

Agentem oferującym ubezpieczenia uzupełniające może być przedsiębiorca wykonujący działalność agencyjną na podstawie umowy agencyjnej zawartej z zakładem ubezpieczeń, wpisany do rejestru agentów, niebędący instytucją kredytową w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 roku o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego<sup>27</sup> (ani firmą inwestycyjną w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012<sup>28</sup>), który za wynagrodzeniem wykonuje dystrybucję ubezpieczeń jako działalność uboczną, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

- a) podstawową działalnością przedsiębiorcy nie jest działalność w zakresie dystrybucji ubezpieczeń,
- b) przedsiębiorca dystrybuuje wyłącznie ubezpieczenia uzupełniające dostarczane towary lub świadczone usługi,
- c) dystrybucja ubezpieczeń nie odnosi się do umowy ubezpieczenia na życie lub umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, chyba że taka umowa jest uzupełnieniem dostarczanych towarów lub świadczonych usług w ramach podstawowej działalności przedsiębiorcy.

Z kolei agentem ubezpieczeniowym może być przedsiębiorca inny niż agent oferujący ubezpieczenia uzupełniające, wykonujący działalność agencyjną na podstawie umowy agencyjnej zawartej z zakładem ubezpieczeń i wpisany do rejestru agentów<sup>29</sup>. Brokerem ubezpieczeniowym może być osoba fizyczna albo osoba prawna, posiadająca wydane przez organ nadzoru zezwolenie na wykonywanie działalności brokerskiej w zakresie ubezpieczeń, wpisana do rejestru brokerów<sup>30</sup>.

Podsumowując powyższe należy przyjąć, że zarówno działalność polegająca na wykonywaniu czynności agencyjnych, jak i działalność brokerska jest działalnością regulowaną i jej podjęcie wymaga spełnienia określonych warunków. Agenci ubezpieczeniowi i agenci oferujący ubezpieczenia uzupełniające podlegają wpisowi do rejestru pośredników ubezpieczeniowych<sup>31</sup>. Wykonywanie działalności brokerskiej podlega dalszym ograniczeniom, bowiem stosownie do przepisu art. 34 ust. 4 u.d.u. podjęcie tej działalności wymaga wydania przez właściwy organ nadzoru zezwolenia. W ocenie komentatorów przyjęte rozwiązania prawne służą wzmocnieniu ochrony interesów konsumentów oraz zwiększyć skuteczność kontroli ich działalności<sup>32</sup>. Należy podkreślić, że naruszenie obowiązków związanych z podjęciem działalności agencyjnej bądź brokerskiej obwarowane jest sankcją karną (art. 89 u.d.u.).

Ustawa o dystrybucji ubezpieczeń społecznych przewiduje, że agentem, agentem oferującym ubezpieczenia uzupełniające oraz brokerem może być zarówno osoba fizyczna, jak i spółka prawa

---

26. Art. 3 ust. 1 pkt 15 u.d.u.

27. Tekst jedn. Dz. U. 2016, poz. 1252.

28. Dz.Urz.UE.L Nr 176, s. 1, z późn. zm.

29. Art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.u.

30. Art. 3 ust. 1 pkt 5 u.d.u. Szerzej: M. Prętki, [w:] T. Kwieciński, P. Lissoń, M. Porzeżyński, M. Prętki, A. Przybysz, A. Urbańczyk, A. Wiercińska-Krużewska, *op. cit.*

31. Art. 52 ust. 1 u.d.u.

32. P. Czublun, *Ustawa o dystrybucji ubezpieczeń. Komentarz*, CH Beck, Warszawa 2018, *legalis/el*; *Ustawa o dystrybucji ubezpieczeń. Komentarz*, [red.] P. Machulak, J. Ziemia, CH Beck, Warszawa 2018, *Legalis/el*.



handlowego. Ustawodawca przewidział, że agent ubezpieczeniowy i agent oferujący ubezpieczenia uzupełniające, będący osobami prawnymi mogą wykonywać działalność agencyjną, jeżeli udziały, o których mowa w art. 55 ust. 2 pkt 8 u.d.u., oraz bliskie powiązania, o których mowa w art. 55 ust. 2 pkt 9 u.d.u., nie uniemożliwiają organowi nadzoru skutecznego sprawowania nadzoru. Teoretycznie z punktu widzenia wymogów określonych w ustawie o dystrybucji ubezpieczeń społecznych gminne spółki prawa handlowego (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółka kapitałowa) mogłyby prowadzić działalność pośrednictwa ubezpieczeniowego jako agent ubezpieczeniowy, agent oferujący ubezpieczenia uzupełniające oraz broker. Niemniej jednak, należy przeanalizować w tym zakresie przepisy ustawy o gospodarce komunalnej, celem usunięcia wszelkich wątpliwości, czy ustawa ta nie wprowadza w tym zakresie dalej idących ograniczeń.

### **3. Prowadzenie działalności pośrednictwa ubezpieczeniowego przez gminne spółki komunalne – uwagi *de lege lata***

Punktem wyjścia do przesądzenia dopuszczalności prowadzenia przez gminne spółki komunalne działalności pośrednictwa ubezpieczeniowego będzie ustalenie, czy działalność ta mieści się w kategorii zadań własnych gminy polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności, w szczególności zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Mając na uwadze obowiązujące regulacje prawne, należy podkreślić, że działalność pośrednictwa ubezpieczeniowego nie wykazuje koniecznych elementów dla uznania jej za realizację zadań własnych gminy o charakterze użyteczności publicznej, nie mieści się ona w katalogu zadań własnych, o których mowa w art. 7 u.s.g., nie znajduje odzwierciedlenia w istocie zadań własnych gminy.

Powstaje pytanie, czy działalność ta mogłaby być prowadzona w ramach działalności komercyjnej (poza sferą użyteczności publicznej). Trzeba pamiętać, że działalność komercyjna może być prowadzona wyłącznie w sytuacji łącznego spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 10 ust. 1 u.g.k. W tym celu gmina powinna wykazać, że istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym (np. na terenie gminy nie funkcjonują podmioty świadczące usługi pośrednictwa ubezpieczeniowego), oraz że występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia (np. pomimo podjętych działań w celu wzrostu działalności gospodarczej, poprzez stworzenie atrakcyjnych warunków otoczenia dla biznesu w zakresie obciążeń podatkowych oraz innych opłat, utworzenie specjalnych stref ekonomicznych, stworzenie przyjaznych regulacji prawnych, budowę infrastruktury technicznej nie doszło do ograniczenia bezrobocia). Przepisy te mają charakter bezwzględnie obowiązujący, wykładnia rozszerzająca w tym zakresie jest niedopuszczalna. Prowadzenie działalności komercyjnej w zakresie pośrednictwa ubezpieczeniowego mogłoby być dopuszczalne także w przypadku wykazania przez gminę, że zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

Trzecią możliwość prowadzenia działalności pośrednictwa ubezpieczeniowego daje posiadanie przez gminę udziałów bądź akcji w spółce zajmującej się dystrybucją ubezpieczeń, jednakże

pod warunkiem, że działalność takiej spółki będzie wpisywać się w realizowanie przez gminę jej zadań własnych określonych w art. 7 u.s.g. Konieczne jest ponadto wykazanie, że działalność ta będzie ważna dla rozwoju gminy.

W przypadku stwierdzenia, że ww. przesłanki zostały spełnione, powstaje kolejne pytanie: w jakich formach organizacyjno-prawnych gmina mogłaby prowadzić działalność pośrednictwa ubezpieczeniowego? Ze względu na ograniczenia ustalone w ustawie o gospodarce komunalnej, ale także przewidziane w ustawie o dystrybucji ubezpieczeń, prowadzenie działalności pośrednictwa ubezpieczeniowego nie będzie dopuszczalne w formie gminnych zakładów budżetowych. Wydaje się, że jedyną dopuszczalną formą byłaby możliwość prowadzenia takiej działalności w formie spółki prawa handlowego z ograniczeniem do spółek kapitałowych. W tym celu gmina mogłaby utworzyć spółkę celową, ewentualnie powierzyć prowadzenie tej działalności już istniejącej spółce. Zarówno utworzenie spółki komunalnej, jak i powierzenie działalności pośrednictwa ubezpieczeniowego już funkcjonującej spółce wymaga podjęcia stosownej uchwały przez radę gminy, przyjęcie lub zmianę aktu założycielskiego oraz ujawnienie powyższego w rejestrze. W przypadku już istniejącej spółki można by rozważyć także zlecenie jej prowadzenia takiej działalności w drodze umowy w trybach konkurencyjnych, w trybie art. 67 ust. 1 pkt 12 u.p.z.p., pod warunkiem że przepisy prawa materialnego odnoszące się do prowadzonej przez nie działalności nie zawierają dalszych ograniczeń<sup>33</sup>. Ponadto działalność ta mogłaby zostać podjęta na zasadach określonych w ustawie o dystrybucji ubezpieczeń. Działalność pośrednictwa ubezpieczeniowego powinna być zorganizowana, mieć charakter zarobkowy, powinna być wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Ponadto gminna spółka komunalna powinna uzyskać stosowny wpis do rejestru pośredników ubezpieczeniowych. Ponadto w przypadku czynności brokerskich konieczne będzie wystąpienie do organu nadzoru o wydanie zezwolenia na prowadzenia takiej działalności.

Przed podjęciem decyzji w zakresie rozszerzenia swej działalności komercyjnej gminy powinny uwzględnić analizę ekonomiczną zysków i strat oraz zagrożeń. Przedsięwzięcie to wymaga opracowania szeregu dokumentów, takich jak strategia właścicielska lub strategia restrukturyzacji usług publicznych, polityka określająca powierzanie spółkom komunalnym ze swoim udziałem zadań publicznych, biznes plan, a ponadto analiza wpływu decyzji gminy na konkurencję [ewentualnie analiza, czy wyłączenie konkurencji będzie korzystne dla interesu publicznego]<sup>34</sup>. Wielokrotnie w doktrynie i judykaturze zwracano uwagę na nadużywanie przez gminę oraz gminne spółki

---

33. Według przepisu art. 67 ust. 1 pkt 12 u.p.z.p. zamówienie może zostać udzielone przez zamawiającego osobie prawnej, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

- a) zamawiający sprawuje nad tą osobą prawną kontrolę, odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej; warunek ten jest również spełniony, gdy kontrolę taką sprawuje inna osoba prawna kontrolowana przez zamawiającego w taki sam sposób,
- b) ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę, o której mowa w lit. a,
- c) w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.

34. Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 26 stycznia 2017 r., I CSK 252/15, Legalis nr 1591687. Zob. też N. Chyb, *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek komunalnych poza sferą użyteczności publicznej – analiza problemu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 9, s. 5 i n.

komunalne pozycji dominującej na rynku usług o charakterze użyteczności publicznej<sup>35</sup>. Koniecznym będzie określenie rynków właściwych, wyznaczenie pozycji rynkowej (w ujęciu ilościowym i jakościowym), wyznaczenie zagrożeń możliwego naruszenia konkurencji przez spółkę komunalną.

Niemniej jednak należy zauważyć, że prowadzenie działalności pośrednictwa ubezpieczeniowego przez gminne spółki komunalne, także w ramach działalności komercyjnej, budzi wątpliwości. Należałoby rozstrzygnąć, czy działalność komercyjna może być prowadzona w oderwaniu od zasadniczego celu, jakim jest realizacja zadań własnych gmin. W doktrynie zgodnie wskazuje się, że „spółki, o których mowa w art. 10 ust. 3 u.g.k. mogą prowadzić działalność komercyjną (wykonywanie czynności ubezpieczeniowych – w sensie przedmiotowym), przy czym „musi to być działalność nierozzerwalnie związana z wykonywaniem zadań publicznych spoczywających na macierzystej gminie, np. udzielanie ochrony ubezpieczeniowej mieszkańcom danej gminy, np. rolnikom, którym tego rodzaju ochrona jest rzeczywiście potrzebna, chociażby przed skutkami katastrof i klęsk żywiołowych”<sup>36</sup>. Jednocześnie prezentowany jest pogląd, że „tego rodzaju działalność zawiera w sobie spory stopień ryzyka i dlatego powinna być ona realizowana przez gminę [a właściwie przez spółkę gminną] z dużą ostrożnością”<sup>37</sup>.

Podsumowując, należy wskazać, że analiza obowiązujących przepisów prowadzi do konkluzji, że pośrednictwo ubezpieczeniowe nie jest zadaniem własnym gminy, stąd działalność ta nie może być prowadzona w ramach działalności podstawowej spółki (z zakresu użyteczności publicznej). Z kolei mając na uwadze, że działalność komercyjna nie może być prowadzona w oderwaniu od zasadniczego celu, jakim jest realizacja zadań własnych gmin, niedopuszczalna wydaje się działalność ukierunkowana głównie na zysk, co potwierdza także dotychczasowe rygorystyczne stanowisko judykatury<sup>38</sup> czy też organów kontroli<sup>39</sup>. Nie ulega wątpliwości, że w obecnym stanie prawnym również działalność komercyjna powinna mieścić się w obszarze świadczenia usług

35. Por. wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 26 stycznia 2017 r. I CSK 252/15, Legalis nr 1591687, wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 20 marca 2018 r., XVII AmA 64/15, Legalis nr 1751428, wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 22 lutego 2018 r. XVII AmA 17/15, Legalis nr 1751406, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie – V Wydział Cywilny z dnia 21 września 2016 r. VI ACa 891/15, Legalis nr 1556306, przykładowo I. Szwedziak-Bork, *Nadużywanie pozycji dominującej przez przedsiębiorstwa ciepłownicze na lokalnych rynkach ciepła*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 4[5], s. 35 i n.; Z. Jurczyk, *Zakres interwencji organu antymonopolowego w działalności gospodarczą gmin*, UOKiK, Warszawa 2011, s. 1 i n.

36. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wydawnictwo Oficyna, Warszawa 2008, Lex/el.

37. *Ibidem*; C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2002, Lex/el.

38. Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., II OSK 288/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 marca 2017 r., IV SA/GI 821/16, Legalis numer 1633223, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2003 r. SA/Gd 1968/02, Legalis numer 78166, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek zamiejscowy w Krakowie z dnia 17 listopada 2000 r. II SA/Kr 2149/00. Legalis numer 124309.

39. Raporty NIK: *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*, KGP-4101-002-00/2014, Nr ewid. 13/2014/P/14/019/KGP, dalej jako raport NIK z 2014; *Informacja o wynikach kontroli: Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim*, Warszawa 2014, LLO-4101-013-00/2013, Nr ewid. 162/2014/P/13/160/LLO, dalej jako raport NIK łódzkie 2014; *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska*, Wrocław 2010, LWR-410-11/01/2009, Nr ewid. 168/2009/P09186/LWR, dalej jako raport NIK dolnośląskie 2010. Zob. też wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2000 r., I SA/Gd 1977/99, Legalis numer

w sferze użyteczności publicznej. Za powyższym przemawia zarówno charakter świadczonych usług na rzecz głównie podmiotów usytuowanych poza jednostkami samorządu terytorialnego, jak i fakt, że na danym rynku lokalnym mogą funkcjonować już podmioty wykonujące czynności ubezpieczeniowe. Z całą pewnością działalność z zakresu pośrednictwa ubezpieczeniowego jest działalnością ukierunkowaną na osiąganie zysku. Rynek pośrednictwa ubezpieczeniowego jest rynkiem konkurencyjnym. Rozszerzenie zakresu działania gmin, które w wielu obszarach prowadzonej działalności gospodarczej nadużywają swojej uprzywilejowanej pozycji, może stwarzać realne zagrożenie na rynku pośrednictwa ubezpieczeniowego, a także w istotny sposób wpłynąć na stan konkurencji podmiotów od siebie niezależnych. Ze względu na powyższe uznać należy prowadzenie działalności pośrednictwa ubezpieczeniowego przez gminne spółki komunalne za niedopuszczalne.

## Wykaz źródeł

### Literatura:

- Banasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2002, Lex/el.
- Brzezińska-Rawa A., Sylwestrzak D., [w:] *Rola państwa w procesach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw. Diagnoza istniejących uwarunkowań i barier prawnych – perspektywy rozwoju*, Brzezińska-Rawa A. [red.], CH Beck, Warszawa 2015.
- Chyb N., *Nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek komunalnych poza sferą użyteczności publicznej – analiza problemu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 9.
- Czublun P., *Ustawa o dystrybucji ubezpieczeń. Komentarz*, CH Beck, Warszawa 2018, Legalis/el.
- Etel M., *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy*, [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny.prava\\_2012/files/Verejnafinancnicinnost/EtelMaciej.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny.prava_2012/files/Verejnafinancnicinnost/EtelMaciej.pdf) [dostęp: 4.03.2018].
- Jurczyk Z., *Zakres interwencji organu antymonopolowego w działalności gospodarczą gmin*, UOKiK, Warszawa 2011.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, Lex/el.
- Mrozowska-Bartkiewicz B., *Jakie zmiany dla polskiego rynku ubezpieczeń przyniesie Dyrektywa w sprawie dystrybucji ubezpieczeń?*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2016, nr 2.
- Pokrzywniak J., [w:] T. Kwieciński, P. Lissoń, M. Porzeżyński, M. Prętki, A. Przybysz, A. Urbańczyk, A. Wiercińska-Krużewska, *Nowe zasady dystrybucji ubezpieczeń. Zagadnienia prawne*, Pokrzywniak J. [red.], Wolters Kluwer, Warszawa 2018, Lex/el.
- Prętki M., [w:] T. Kwieciński, P. Lissoń, M. Porzeżyński, M. Prętki, A. Przybysz, A. Urbańczyk, A. Wiercińska-Krużewska, *Nowe zasady dystrybucji ubezpieczeń. Zagadnienia prawne*, Pokrzywniak J. [red.], Wolters Kluwer, Warszawa 2018, Lex/el.

---

1169591; A. Wojtkowiak, Kryterium zysku w odniesieniu do zasad prowadzenia działalności komunalnej przez gminy, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2012, nr 1(5), s. 163 i n.

- Sylwestrzak D., *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Dolnicki B. [red.], Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wydawnictwo Oficyna, Warszawa 2008, Lex/el.
- Szwedziak-Bork I., *Nadużywanie pozycji dominującej przez przedsiębiorstwa ciepłownicze na lokalnych rynkach ciepła*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 4(5). *Ustawa o dystrybucji ubezpieczeń. Komentarz*, Machulak P., Ziemia J. [red.], CH Beck, Warszawa 2018, Legalis/el.
- Wojtkowiak A., *Kryterium zysku w odniesieniu do zasad prowadzenia działalności komunalnej przez gminy*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” 2012, nr 1(5).
- Zięty J.J., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, CH Beck, Warszawa 2014, Legalis/el.

### Raporty NIK:

- Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*, KGP-4101-002-00/2014, Nr ewid. 13/2014/P/14/019/KGP.
- Informacja o wynikach kontroli: Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim*, Warszawa 2014, LLO-4101-013-00/2013, Nr ewid. 162/2014/P/13/160/LLO.
- Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska*, Wrocław 2010, LWR-410-11/01/2009, Nr ewid. 168/2009/P09186/LWR.

### Commune council companies but the insurance agency

*The author is introducing the issue the possibility of operating by commune council companies in the insurance agency. With object paper above all presenting the legal status being in force, positions of the judicature and the interpretation are basic in this range of regulation from the point of seeing the assessment of the admissibility of the economic activity of communes in the sector of the social insurance in order to establish what principles this activity can be led on.*

**Key words:** commune council companies, distribution of insurance, municipal services.

**DR DOROTA SYLWESTRZAK** – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

e-mail: [d\\_syl@law.uni.torun.pl](mailto:d_syl@law.uni.torun.pl)

nr orcid (link) <https://orcid.org/0000-0003-4985-2880>

