

Anna Wojtkowiak

Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej

1. Wprowadzenie

1.1. Zadania własne gminy

Punktem wyjścia do podjęcia rozważań na temat pojęcia użyteczności publicznej w gospodarce komunalnej jest kwestia określenia kategorii zadań własnych gminy. Zadania te zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹ polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Jednak przepisu tego nie należy interpretować w ten sposób, że wszystkie wymienione w nim sfery działalności należą wyłącznie do właściwości gminy, ponieważ część z nich jest przynależna także do kompetencji administracji rządowej. O szczegółowym podziale zadań i kompetencji między administracją rządową a gminną decydują przepisy prawa materialnego. Istotną rolę odgrywa tu np. regulacja ustawy z 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej (DzU nr 34, poz. 197 z późn. zm.)².

O tym, czy zadanie należy uznać za zadanie własne gminy, będzie decydowała nie tylko sama sfera działalności, której to zadanie dotyczy, lecz również konkretne wskazanie go przez przepis prawny, jako zadania własnego gminy.

1.2. Definicja ustawowa zadań o charakterze użyteczności publicznej w ustawie o samorządzie gminnym

Definicja ustawowa zadań o charakterze użyteczności publicznej została umieszczona w art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego artykułu: „zadaniami użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust.1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”.

¹ DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591.

² C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące kształcenia przedsiębiorstw komunalnych*, Łódź – Zielona Góra 1997, s. 17–18.

1.3. Zadania własne gminy a zadania o charakterze użyteczności publicznej

W literaturze przedmiotu występują spory wokół kwestii, czy każde zadanie własne gminy można uznać za zadanie o charakterze użyteczności publicznej. Niektórzy przedstawiciele nauki stawiają znak równości pomiędzy tymi pojęciami³, inni natomiast twierdzą, że pojęcie zadań użyteczności publicznej jest pojęciem węższym od kategorii zadań własnych gminy⁴.

Argumentem przemawiającym za tą drugą tezą⁵ jest fakt, że ustawodawca we wspomnianym wyżej art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie określił, że zadanie własne administracji samorządowej, którego celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, ma charakter użyteczności publicznej. Zatem zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w każdym innym zakresie nie ma już charakteru użyteczności publicznej.

Przyjmując takie założenie, można stwierdzić, że nie wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ust. o sam. gm. zadania własne gminy mają charakter użyteczności publicznej. Bez wątplenia jednak do tej kategorii można zaliczyć m.in.: sprawy zaopatrzenia w wodę, gaz, energię elektryczną i ciepłą, odprowadzanie ścieków, zarządzanie zielenią komunalną, utrzymanie cmentarzy, transport publiczny, drogi gminne, komunalne zasoby lokalowe itp.

1.4. Pojęcie zadań o charakterze użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej

Pojęcie użyteczności publicznej odnajdujemy również w art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez gminę zadań własnych, określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. 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.

Sformułowanie „w szczególności” wskazuje, że zakres gospodarki komunalnej określają zadania własne gminy (ust. 1), a jej istotą jest przede wszystkim realizacja celów o charakterze użyteczności publicznej (ust. 2). W związku z tym można przyjąć, że podstawowym celem gospodarki komunalnej, jako działalności polegającej na wykonywaniu przez gminę zadań własnych, jest zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców w sferze użyteczności publicznej⁷.

³ C. Rudzka-Lorentz, *Samorząd terytorialny – założenia i rzeczywistość*, „Kontrola Państwowa” 1992, nr 1, s. 7; A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1994, s. 54; Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Problem dopuszczalności działalności gospodarczej samorządu terytorialnego*, „Rejent” 1994, nr 5, s. 35–36.

⁴ C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok 1992, s. 15; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Zakamycze 1998, s. 268–269.

⁵ Zwolennikiem takiej interpretacji jest C. Banasiński patrz w: *Prawo gospodarcze, zagadnienia administracyjnoprawne*, pod red. M. Wierzbowskiego i M. Wyrzykowskiego, Warszawa 2003, s. 162.

⁶ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, DzU nr 9, poz. 43, z późn. zm.

⁷ C. Banasiński, op. cit., s. 161–162.

Takie sformułowanie przepisów rodzi po stronie gminy obowiązek świadczenia tego typu usług także wtedy, gdy nie przynoszą one zysku i muszą być dotowane.

W jednym ze swych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że gminy realizujące zadania o charakterze użyteczności publicznej „wykonują je niezależnie od tego, czy są w stanie pokryć związane z tym wydatki z własnych dochodów. W związku z tym ich działalność nie może być nastawiona na maksymalizację zysku i najczęściej jest dofinansowywana ze środków publicznych”⁸.

Z kolei dopuszczenie do wykonywania przez gminę czynności gospodarczych w zakresie użyteczności publicznej leży w istocie powołania samorządu lokalnego z racji powierzenia mu pewnych zadań do wykonania. Realizacja zadań użyteczności publicznej jest jednym z „istotnych wymogów, które stoją przed organami administracji publicznej, a które wynikają z postępu cywilizacyjnego. Można powiedzieć, że im te działania są efektywniejsze, im większy zasięg takiego typu aktywności, tym równocześnie większy będzie stopień rozwoju gospodarczego, jak i społecznego wspólnoty lokalnej”⁹.

Z tego powodu prawo nie ogranicza gmin ani komunalnych osób prawnych w prowadzeniu przez nie działalności gospodarczej, której celem jest realizacja zadań użyteczności publicznej. Gmina wręcz powinna prowadzić tego typu działalność gospodarczą, jeżeli jest to konieczne do realizacji jej zadań lub korzystniejsze od innych form zaspokajania potrzeb publicznych¹⁰.

Oczywiście gmina tak jak i inne podmioty gospodarcze jest zobowiązana do przestrzegania wszelkich zasad wynikających z ustaw szczególnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, w tym zwłaszcza norm sanitarnych, ochrony środowiska, ponieważ gmina w tym przypadku występuje w obrocie prawnym na tych samych zasadach co inni przedsiębiorcy¹¹.

2. Pojęcie użyteczności publicznej w doktrynie

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

Niestety, pojęcie użyteczności publicznej zostało określone w przepisach prawa w sposób nieprecyzyjny. W związku z tym w praktyce trudno jest wyodrębnić działalność gospodarczą użyteczności publicznej od tzw. komercyjnej. Zdaniem wielu przedstawicieli nauki pojęcie użyteczności publicznej ustawodawca przeniósł do prawa samorządowego z ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych¹².

⁸ Uchwała TK z 12 marca 1997 r., W 8/96, OTK 1997, nr 1, poz. 14.

⁹ P. Zaborniak, *Działalność gospodarcza podmiotów komunalnych (charakterystyka pojęć)*, „Casus” 2002, nr 24, s. 12.

¹⁰ A. Szewc w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym, komentarz*, Warszawa 2000, s. 80.

¹¹ Z. Niewiadomski, W. Grzelak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 14.

¹² A. Agopszowicz, op. cit., s. 54; S. Redeł w K. Byjoch, S. Redeł, *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000, s. 59 i 60; P. Zaborniak, *Działalność gospodarcza podmiotów komunalnych (charakterystyka pojęć)*, „Casus” 2002, nr 24, s. 12.

W art. 6 ust. 1 tejże ustawy znajduje się pojęcie przedsiębiorstw użyteczności publicznej, w myśl którego przedsiębiorstwa te mają przede wszystkim na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności w szczególności poprzez produkcję lub świadczenie usług w zakresie:

1. inżynierii sanitarnej,
2. komunikacji miejskiej,
3. zaopatrzenia ludności w energię elektryczną gazową i ciepłą,
4. zarządu państwowymi zasobami lokalowymi,
5. zarządu państwowymi terenami zielonymi,
6. zarządu uzdrowiskami,
7. usług pogrzebowych i utrzymania urządzeń cmentarnych,
8. usług kulturalnych.

Kwalifikowanie danego rodzaju działalności jako użyteczności publicznej wymaga rozważenia wielu czynników i indywidualnego podejścia do każdego rodzaju aktywności gospodarczej gminy. Do tego z kolei potrzebne jest szerokie i elastyczne rozumienie sfery czy też zadań użyteczności publicznej¹³.

Na gruncie szeroko rozumianego pojęcia użyteczności publicznej stoi Trybunał Konstytucyjny, który w uchwale z 17 marca 1997 roku¹⁴ ustalił jego wykładnię. W świetle tego orzeczenia za zadania o charakterze użyteczności publicznej należy uważać zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Jednocześnie w opinii Trybunału zadania te należy rozumieć możliwie jak najszerszej.

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

Użyteczność publiczna oznacza także kwalifikację prawną, przy wytyczaniu granic działalności gospodarczej możliwej do podjęcia przez gminę. W związku z tym można dokonać podziału działalności gospodarczej gminy na działalność:

1. niekomercyjną – tzn. nienakierowaną w pełni na zarobek, czyli mieszczącą się w zadaniach o charakterze użyteczności publicznej oraz
2. komercyjną, czyli całkowicie nastawioną na osiągnięcie zarobku, wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Pierwszy rodzaj działalności gminy służy bezpośrednio realizacji zadania zaspokajania zbiorowych potrzeb jej mieszkańców. Natomiast drugi rodzaj działalności w sposób pośredni wspiera zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej poprzez zdobywanie środków finansowych potrzebnych na ich realizację.

Własną działalnością gospodarczą gminy określa przede wszystkim zadanie własne o charakterze użyteczności publicznej gminy. Mamy więc do czynienia z działalnością niekomercyjną, której celem jest bezpośrednio zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Z tego powodu działalność taka musi być prowadzona i ewentualnie dotowana, nawet w przypadku, gdyby okazała się ekonomicznie nieopłacalna, gdyż nie jest zorientowana za każdym razem na osiągnięcie zysku. Nie budzi też wątpliwości, że

¹³ S. Redeł, op. cit., s. 64.

¹⁴ Uchwała TK z dnia 17 marca 1997 r. W96, „Rzeczpospolita” z dnia 14 kwietnia 1997 roku, s. 16.

jest ona w związku z tym pożądana społecznie, możliwa technicznie i dozwolona prawnie¹⁵.

Drugi rodzaj działalności gminy, tj. działalność komercyjna, stanowi przedmiot reglamentacji ustawodawstwa krajowego (podobna sytuacja ma miejsce również w wielu państwach Europy Zachodniej, jedynie w Austrii działalność czysto zarobkowa podmiotów komunalnych jest w pełni dozwolona¹⁶) i jest związana z założeniami wynikającymi z obowiązującej w naszym ustawodawstwie zasady subsydiarności. W myśl tej zasady podmioty władzy publicznej mogą odgrywać tylko pomocniczą rolę w gospodarce. Jest to równoznaczne z tym, że wolno im podejmować działalność gospodarczą tylko wtedy, gdy nie może tego uczynić przedsiębiorca prywatny i wyłącznie w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkańców danej wspólnoty¹⁷.

Za podstawę odróżnienia działalności o charakterze użyteczności publicznej od działalności komercyjnej (zarobkowo-gospodarczej) J. Wierzbicki przyjmuje kryterium odbiorcy tej działalności. Autor ten uważa, że adresatem działalności o charakterze użyteczności publicznej jest tylko pewna grupa „określonych odbiorców”, przy czym działalność ta nie podlega regulacji rynkowej. Natomiast działalność komercyjna jest prowadzona dla odbiorców, będących anonimowymi nabywcami oferowanych im usług i podlega regulacji rynkowej¹⁸. Pogląd ten krytykuje S. Dudzik, który uważa, że przyjęcie przez J. Wierzbickiego „za podstawowe kryterium anonimowości lub precyzyjnego określenia nabywcy określonych dóbr wydaje się w rzeczywistości nieadekwatne jako narzędzie do osiągnięcia zamierzonego celu.

Pomijając nawet niedookreśloną przez samego autora kwestię wyznaczenia istotnego dla powyższych potrzeb momentu konkretyzacji adresata danych czynności oraz charakteru i stopnia tej konkretyzacji, podział ten nie odpowiada realnej sytuacji na rynku. Można bowiem wskazać dobra, których sprzedaż odbywa się na rzecz wyraźnie sprecyzowanego adresata, a sama działalność gospodarcza w tym zakresie posiada jednoznacznie komercyjny charakter (np. sprzedaż samochodów osobowych), oraz sytuacje, w których działalność tradycyjnie zaliczana do użyteczności publicznej odbywa się z nastawieniem na anonimowego konsumenta (np. miejska komunikacja tramwajowa). Tym samym więc powyższe kryterium uznać należy w praktyce za bezużyteczne¹⁹.

W literaturze przedmiotu można spotkać także pogląd, że pojęcie użyteczności publicznej ma zastosowanie z reguły w sytuacji, gdy mamy do czynienia z podporządkowaniem indywidualnej działalności gospodarczej lub indywidualnych uprawnień majątkowych potrzebom szerszej społeczności. Typologia zastosowań tego pojęcia obejmuje w tym przypadku przede wszystkim „trzy obszary zjawisk:

- po pierwsze uzasadnień stosowanych przy przejmowaniu przez państwo dóbr należących do podmiotów indywidualnych, np. przy wywłaszczeniu,
- po drugie funkcjonowanie tzw. urzędzeń użyteczności publicznej, należy przez to rozumieć np. sprawy dotyczące budowy urzędzeń lub świadczenia usług

¹⁵ J. Niczyporuk w: *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, pod red. M. Chmaja, Lublin 1997, s. 166.

¹⁶ Patrz Z. Niewiadomski, *Problem dopuszczalności działalności gospodarczej gmin*, „Rejent” 1994, nr 4, s. 33.

¹⁷ P. Zaborniak, op. cit., s. 12.

¹⁸ J. Wierzbicki, *Ekonomiczne aspekty reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „RPEiS” 1992, z. 2, s. 151.

¹⁹ S. Dudzik, op. cit., s. 276–277.

- udostępnianych następnie bez ekwiwalentu odpowiadającego korzyściom odno-
szonym przez zainteresowane osoby, np. stacja metra,
— po trzecie kwalifikowanie działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu
dóbr udostępnianych innym podmiotom w drodze wymiany, z tym jednak, że
bieżące i nieprzerwane prowadzenie tej działalności, jej przestrzenny układ oraz
rodzaj i struktura wytwarzanych dóbr są w szczególnie silny sposób związane
z interesem społecznym²⁰.

3. Uwarunkowania określające sferę użyteczności publicznej

Tematyką związaną z kategorią zadań o charakterze użyteczności publicznej zajmował się S. Piątek. W jednej ze swych prac zwraca on uwagę na istnienie trwałego związku pomiędzy interesem społecznym a prowadzeniem działalności użyteczności publicznej. Związek ten jego zdaniem wynika z charakteru potrzeb zaspokajanych przez ten rodzaj działalności oraz panujących warunków techniczno-ekonomicznych ich zaspokajania. Autor ten dochodzi do wniosku, że pojęcie użyteczności publicznej jest potrzebne w warunkach gospodarki zdecentralizowanej, w tym rynkowej, i przyjmuje, że istnieją trzy podstawowe uwarunkowania, które określają granicę sfery użyteczności publicznej. Są to uwarunkowania:

1. społeczne,
2. ekonomiczne,
3. techniczne.

Ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia działalność użyteczności publicznej charakteryzuje się tym, że:

1. realizuje potrzeby o charakterze zbiorowym, które wymagają odrębnej organizacji ich zaspokajania,
2. oparta jest na bazie majątku publicznego,
3. nie jest ekwiwalentna, ponieważ odbiorcy nie ponoszą pełnej odpłatności za korzystanie z niej,
4. nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku,
5. wymaga zasilenia finansowego ze środków publicznych.

Natomiast ze względu na kwestię infrastruktury technicznej sferę użyteczności publicznej cechuje:

1. usługowy charakter,
2. jednoczesność produkcji, dostawy oraz konsumpcji,
3. brak możliwości magazynowania większości świadczeń,
4. znaczne zróżnicowanie zapotrzebowania w poszczególnych porach roku i dnia,
5. konieczność ciągłego dostarczania świadczeń,
6. wysoka kapitałochłonność,
7. niepodzielność techniczna,

²⁰ C. Kosikowski, op. cit., s. 21; szerzej na ten temat patrz S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986, Materiały i Studia Instytutu Organizacji Zarządzania i Doskonalenia Kadr, nr 59.

8. stosunkowo wolne tempo rozwoju technicznego,
9. monopol naturalny (odbiorca jest trwale związany z dostawcą, brak jest możliwości wyboru dostawcy i świadczeń o charakterze substytucyjnym, występuje niska elastyczność popytu)²¹.

4. Pojęcie użyteczności publicznej w ekonomii

Zdaniem S. Dudzika²² przy dokonywaniu wykładni pojęcia użyteczności publicznej pomocne może okazać się sięgnięcie do nauk ekonomicznych, w których pojęcie użyteczności publicznej jest rozumiane jako pewien wycinek działalności gospodarczej, który opiera się na dwóch filarach:

- a. monopolu naturalnym,
- b. charakterze potrzeb, które w tym zakresie są zaspokajane.

4.1. Monopol naturalny

Do atrybutów monopolu naturalnego zalicza się:

- wymóg lokalizacji znacznej części urządzeń technicznych eksploatowanych przez dane przedsiębiorstwo w obrębie danego miasta lub dzielnicy (taka lokalizacja ma na celu obniżenie kosztów dostawy danych usług do odbiorców oraz uwzględnienie poziomu zapotrzebowania w danych rejonach na pewne usługi),
- występowanie uciążliwości w przypadku powielania się pewnych urządzeń infrastrukturalnych (zbyt duża liczba urządzeń sieciowych i innych może być niekorzystna np. w związku z małą ilością terenów miejskich oraz uciążliwościami i niewygodami dla samych mieszkańców, dotyczy to zwłaszcza zbyt dużej linii komunikacji miejskiej, sieci gazowej czy elektrycznej),
- skutki wynikające z polityki prowadzonej przez państwo, a także deficyt surowców i energii oraz ograniczenia wynikające z unormowań prawnych.

Zdaniem S. Dudzika formułę monopolu naturalnego można zastosować przy wyróżnianiu działalności o charakterze użyteczności publicznej na gruncie ustawy o gospodarce komunalnej oraz ustawy o samorządzie gminnym, chociaż w żadnej z tych ustaw nie pojawia się wyraźne odniesienie do pojęcia monopolu naturalnego. Autor ten powtarza za S. Piątkiem, że warunkiem określenia sfery użyteczności publicznej jest: „obiektywna niewydolność mechanizmu pieniężno-rynkowego dla koordynowania działalności tych jednostek z potrzebami odbiorców ich świadczeń. Źródłem tych niewydolności mogą być tylko przyczyny naturalne, uwarunkowane szczególnie techniką, technologią i organizacją działalności gospodarczej”²³.

Istnienie w danej dziedzinie monopolu naturalnego powoduje, że źródłem wspomnianej „niewydolności” jest w praktyce konieczność prowadzenia działalności w warunkach monopolu. W związku z tym monopol naturalny stanowi istotny element odróż-

²¹ S. Piątek, *Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, „Państwo i Prawo” 1981, zeszyt 8, s. 92 i 100; patrz też C. Kosikowski, op. cit., s. 22–23.

²² S. Dudzik, op. cit., s. 279–282.

²³ S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej...*, s. 159–160.

niający działalność o charakterze użyteczności publicznej od innego rodzaju działalności samorządu terytorialnego.

Praktyczną konsekwencją istnienia monopolu naturalnego jest występowanie na terenie danej gminy tylko jednego przedsiębiorcy świadczącego usługi w danej dziedzinie, przy jednoczesnym braku podmiotów mogących stanowić dla niego konkurencję lub zagrażających jego pozycji na rynku. Dodatkowo istnienie monopolu naturalnego niesie ze sobą również szereg innych ograniczeń dotyczących m.in. braku swobody wyboru dostawcy i odbiorcy, czasami niskiej jakości usług świadczonych przez monopolistę, na które odbiorca jest w pewnym sensie skazany²⁴.

4.2. Charakter zaspokajanych potrzeb

Drugim atrybutem użyteczności publicznej, na który zwracają uwagę ekonomiści, jest szczególny charakter zaspokajanych potrzeb przy prowadzeniu tego rodzaju działalności. Zdaniem S. Dudzika, aby „mówić, z punktu widzenia nauk ekonomicznych, o zaliczeniu danej działalności do sfery użyteczności publicznej, oprócz prowadzenia jej w warunkach monopolu naturalnego konieczne jest wykazanie określonego rodzaju potrzeb zaspokajanych przez tego rodzaju działalność”²⁵. Wspomniane wyżej potrzeby autor ten określa mianem „potrzeb komunalnych” i utożsamia z pojęciem „zbiorowych potrzeb”, o którym mowa w art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej i art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Jednocześnie podkreśla on, że potrzeby komunalne są to potrzeby elementarne, które powinny być zaspokajane w odniesieniu do wszystkich członków wspólnoty samorządowej w każdym przypadku, kiedy zajdzie taka potrzeba.

Potrzeby komunalne nie mogą być zaspokajane indywidualnie na szeroką skalę, gdyż najczęściej odbywa się to za pomocą wspólnych urządzeń. Wynika to przede wszystkim z istnienia czynników natury technicznej i ekonomicznej. Występowanie i stopień nasilenia potrzeb komunalnych jest uzależniony od wielkości skupisk ludzkich. Można zauważyć następującą prawidłowość, że im większa występuje gęstość zaludnienia na danym terenie, tym większą rolę będą odgrywały potrzeby komunalne zamieszkujących tam ludzi. W związku z tym w małych gminach pewne potrzeby komunalne nie mają wcale miejsca lub mogą występować jedynie w niewielkim zakresie.

Kolejną cechą charakteryzującą pojęcie „potrzeb komunalnych” jest ich codzienność i powtarzalność oraz fakt, że zapotrzebowanie na zaspokajanie tych potrzeb ma charakter zmienny i nierównomierny w czasie i w przestrzeni. Wspomniane wyżej zmiany zapotrzebowania mogą mieć ścisły związek np. z cyklem życia i pracy mieszkańców, a także ze zmianami temperatury powietrza lub pór roku²⁶.

5. Podsumowanie

Analizując pojęcie użyteczności publicznej z punktu widzenia ustawodawstwa polskiego, zwłaszcza w aspekcie wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego działalności mającej na celu realizację gminnych zadań publicznych o charakterze uży-

²⁴ Patrz S. Dudzik, op. cit., s. 281–283 i przytoczona tam literatura.

²⁵ S. Dudzik, op. cit., s. 283.

²⁶ Ibidem, s. 283–290.

teczności publicznej, należy dostrzec przede wszystkim wyraźny brak ustawowej definicji tegoż pojęcia.

Sformułowanie ustawowego pojęcia użyteczności publicznej jest niezbędne przede wszystkim ze względu na fakt, iż w zależności o tego, czy pewna grupa zadań gminy jest bądź nie jest nim objęta, gmina może lub nie w ich zakresie prowadzić działalność gospodarczą.

Ponadto od zaliczenia danego rodzaju działalności gospodarczej gminy do działalności w sferze lub poza sferą użyteczności publicznej zależy również możliwość dokonania przez nią wyboru formy organizacyjno-prawnej wykonywania tejże działalności (np. zgodnie z art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej, działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego²⁷).

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że w sferze użyteczności publicznej gminie wolno tworzyć tylko spółki z o.o. i akcyjne, a poza nią wszystkie typy spółek handlowych²⁸, o ile spełniają wymogi określone w art. 10 ust. 1–3 ustawy o gospodarce komunalnej²⁹.

Poza tym należy zauważyć, że w związku z brakiem precyzyjnego określenia pojęcia użyteczności publicznej powstaje możliwość wyznaczania granic tego pojęcia w zależności od interesów reprezentowanych przez poszczególne podmioty uczestniczące w działalności gospodarczej (np. tendencje poszerzające zakres tej działalności reprezentować będą przedsiębiorcy uzyskujący korzyści z tytułu wykonywania działalności w sferze użyteczności publicznej)³⁰.

²⁷ Komentując ten przepis, C. Banasiński i M. Kulesza zwracają uwagę, na fakt, że jest on oparty na konstrukcji negatywnej, co oznacza, że określa wyłącznie, w jakiej formie nie może być prowadzona działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Natomiast *a contrario* z jego treści wynika, że do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej gminy mogą tworzyć i wykorzystywać wszelkie formy organizacyjno-prawne dopuszczalne przez prawo, zob. C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 33–34.

²⁸ Inaczej: C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, Łódź – Zielona Góra 1997, s. 31–32; P. Wagner, *Kilka uwag na temat ustawy o gospodarce komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 12, s. 17 (autor ten przyjmuje, że poza sferą użyteczności publicznej gminy mogą prowadzić działalność wyłącznie w formie spółek kapitałowych).

²⁹ S. Czarnow, *Status prawny spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 4, s. 69–74; zob. też S. Czarnow, *Cel i przedmiot przedsiębiorstwa spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Rejent” 1998, nr 1, s. 60, oraz S. Czarnow, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego jako element gospodarki komunalnej*, „Rejent” 2002, nr 2–3, s. 39; zob. też W. Dłużewski, *Ustawa o gospodarce komunalnej – nadal nie rozwiązany problem zakresu komercyjności przedsiębiorczości gminnej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1997, nr 7–8, s. 27.

³⁰ H. Stosio, *Użyteczność publiczna w gospodarce komunalnej*, „Wspólnota” 27 sierpnia 1994, nr 35/233, s. 14.