

KRZYSZTOF HORUBSKI

Uniwersytet Wrocławski

POJĘCIE ZADAŃ UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ
W USTAWIE O GOSPODARCE KOMUNALNEJ —
GRANICE ZNACZENIOWE

WPROWADZENIE

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie na wątpliwości, które powstają na tle ustalania granic znaczeniowych definicji legalnej zadań użyteczności publicznej zawartej w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej¹. Wątpliwości te stają się szczególnie widoczne w momencie odniesienia określonych w tym przepisie cech charakteryzujących zadania użyteczności publicznej do katalogu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności do zadań gminy. W ramach niniejszych rozważań zostaną więc naświetlone sygnalizowane problemy, a także określone wytyczne służące kwalifikowaniu określonych zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego do rzędu zadań użyteczności publicznej w sytuacjach wątpliwych. Z pewnością próba rozstrzygnięcia tych zagadnień ma charakter wstępny wobec szczegółowych problemów z obszaru współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w obszarze gospodarki komunalnej, niemniej jednak ustalenie, czy owo współdziałanie odbywa się w sferze użyteczności publicznej, czy poza nią lub w obu tych obszarach samorządowych zadań własnych jest jednocześnie niezbędne do prawidłowego stosowania odnośnych regulacji prawa gospodarki komunalnej i samorządu terytorialnego².

Prowadzone rozważania mają znaczenie także dlatego, że w odniesieniu do gminy nie mamy do czynienia z zamkniętym katalogiem zadań własnych³. Zgod-

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236 (dalej jako u.g.k.).

² Zob. art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 10, art. 13 u.g.k.

³ Zob. K. Horubski, *Udział gminy w spółce prowadzącej działalność w sferze sportu profesjonalnego*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Wrocław 2010, s. 108–110.

nie z treścią art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁴ „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy”, a do zadań takich należą w szczególności sprawy wymienione w dalszych punktach tego artykułu⁵. W związku z tym za należące do sfery zadań własnych gminy należałoby uznać zaspokajanie wszelkich artykułowanych przez daną wspólnotę samorządową potrzeb o znaczeniu lokalnym niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 u.s.g.). Realizacja takich, niewskazanych wprost w przepisach u.s.g. i ustaw szczególnych, zadań wymaga także rozstrzygnięcia opartego na przedstawionych w niniejszym tekście kryteriach o ich kwalifikacji jako zadań użyteczności publicznej lub spoza sfery użyteczności publicznej⁶.

ZADANIA UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ — POJĘCIE

Zgodnie z treścią definicji legalnej zadań użyteczności publicznej ich celem jest „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych” (art. 1 ust. 2 u.g.k.). Na tej podstawie można stwierdzić, że o kwalifikacji danego zadania własnego samorządu terytorialnego jako zadania użyteczności publicznej decydują następujące cechy: 1) bieżący i nieprzerwany sposób wykonywania, 2) realizacja celu w postaci zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności, 3) usługowy charakter działalności, a także 4) powszechna dostępność do usług użyteczności publicznej. Obecnie obowiązująca definicja legalna zadań użyteczności publicznej bez wątpliwości

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm. (dalej jako u.s.g.).

⁵ Pogląd ten znajduje oparcie nie tylko w treści stosownych przepisów u.s.g., ale także w treści odnośnych przepisów Konstytucji RP. Zgodnie z art. 163 „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Natomiast art. 164 ust. 1 i 3 ustawy zasadniczej stanowią, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, która wykonuje zadania własne samorządu niezastrzeżone dla innych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego. Prowadzi to do wniosku o konieczności odrzucenia poglądu, znajdującego swój wyraz w orzecznictwie sądowym i administracyjnym (zob. J. Jagoda, *Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 72), o możliwości uznawania za zadania gminy jedynie takich zadań, które są wskazane ogólnie w przepisach u.s.g. i skonkretyzowane w ustawach szczególnych. Stanowisko takie powinno być także negatywnie ocenione z perspektywy wymogu ochrony prawnej samodzielności samorządu terytorialnego w płaszczyźnie zadaniowo-kompetencyjnej (*ibidem*, s. 71).

⁶ Aczkolwiek z racji podstawowego znaczenia zadań użyteczności publicznej dla funkcjonowania społeczeństwa jako takiego trudno założyć, że działalność tego rodzaju nie podlega bardziej skonkretyzowanej regulacji prawnej, będąc objęta jedynie ogólnym pojęciem zadań publicznych gminy z art. 7 ust. 1 u.s.g. Niemniej jednak nie oznacza to, że gmina, podejmując się realizacji zadań polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty jedynie na podstawie regulacji art. 7 ust. 1, jest zwolniona z powinności ustalenia, czy zadanie to spełnia przesłanki zadania użyteczności publicznej.

nawiązuje do ujęcia zawartego w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych⁷. Przepis ten stanowi o celu działania przedsiębiorstw państwowych użyteczności publicznej, a jest nim „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności”, przy czym w dalszej części przepisu wskazuje się, że działalność takich przedsiębiorstw może polegać nie tylko na świadczeniu usług, ale także na produkcji⁸. Rozważania prowadzone w związku z tą definicją — choć obecnie nieposiadającą już praktycznie zakresu zastosowania⁹ w związku z procesami komercjalizacji, prywatyzacji, czy też likwidacji przedsiębiorstw państwowych — niewątpliwie zachowały aktualność w zakresie odnośnych obecnie obowiązujących unormowań. Wynika to choćby z tego, że w ramach przemian ustrojowo-gospodarczych związanych z restytucją samorządu terytorialnego podmioty gospodarki komunalnej, w tym przedsiębiorcy komunalni, przejęły realizację zadań uprzednio wykonywanych przez przedsiębiorstwa państwowe użyteczności publicznej¹⁰.

Przechodząc do analizy wskazanych przesłanek, należałoby zacząć od stwierdzenia — wydawałoby się — oczywistego, że zadania użyteczności publicznej stanowią tylko wycinek gospodarki komunalnej, a więc jedynie część zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Przesądza o tym nie tylko sformułowanie „w szczególności” zawarte w art. 1 ust. 2 u.g.k., ale także dalsze jej przepisy, w tym art. 7 i 10. Pierwsze ze wskazanych unormowań stanowi, że samorządowe zakłady budżetowe mogą wykonywać jedynie zadania publiczne pozostające w sferze użyteczności publicznej. Natomiast art. 10 określa podstawy prawne wykonywania przez gminy zadań publicznych spoza sfery użyteczności publicznej w formach organizacyjno-prawnych spółek prawa handlowego. Na sygnalizowaną kwestię należy jednak moim zdaniem zwrócić uwagę, gdyż zdarzało się w przeszłości, a i sporadycznie zdarza się także obecnie, prezentowanie błędnego poglądu utożsamiającego całość gospodarki komunalnej z zadaniami

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1384 z późn. zm. (dalej jako u.p.p.).

⁸ Art. 6 ust. 1 u.p.p. zawiera także egzemplifikację zadań użyteczności publicznej, do których ustawodawca zaliczył produkcję lub usługi 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) usług pogrzebowych i utrzymania urządzeń cmentarnych; 7) usług kulturalnych.

⁹ Choć należy pamiętać o tym, że u.p.p. nie została uchylona i możliwe jest nadal istnienie pewnej niewielkiej liczby przedsiębiorstw państwowych, w tym przedsiębiorstw państwowych użyteczności publicznej. Jako przykład takiej sytuacji można podać przedsiębiorstwo państwowe użyteczności publicznej „Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych” (zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2007 r. w sprawie dotacji podmiotowej i celowej, opłat oraz gospodarki finansowej przedsiębiorstwa państwowego użyteczności publicznej — „Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych”, Dz. U. Nr 185, poz. 1311 z późn. zm.).

¹⁰ Zob. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 488–493; A. Wasilewski, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1982, nr 1–2, s. 11–12.

użyteczności publicznej¹¹, wbrew wyraźnemu brzmieniu odnośnych przepisów ustawy¹².

Przechodząc do analizy pierwszej ze wskazanych przesłanek, należałoby stwierdzić, że w swym literalnym brzmieniu powinna być uznana za ograniczającą w największym stopniu zakres desygnatów pojęcia „zadania użyteczności publicznej”. Cecha bieżącego i nieprzerwanego charakteru tych zadań dotyczy sposobu ich wykonywania. Wskazuje on, że do rzędu usług użyteczności publicznej winno zaliczać się taką działalność, która z natury rzeczy (ze swej istoty) powinna być właśnie w taki sposób wykonywana, ze względu na znaczenie dla zaspokojenia podstawowych potrzeb materialno-bytowych ludności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Analiza omawianej przesłanki wymaga w pierwszej kolejności wskazania na znaczenia obu określeń w języku naturalnym. Zgodnie ze słownikiem poprawnej polszczyzny sformułowanie „bieżąco” oznacza „bez opóźnienia, w miarę zdarzania się jakiś faktów”¹³, z kolei wyrazowi „nieprzerwany” nadawane jest znaczenie „nieustanny, ciągły, jednolity”¹⁴. Natomiast według słownika języka polskiego „bieżący” to „przypadający na chwilę obecną, trwający obecnie, teraźniejszy”¹⁵, a „nieprzerwany” to „trwający stale, stale istniejący, nieustanny, nie mający przerw przestrzennych, ciągły, jednolity”¹⁶. Szczególnie wymóg nieprzerwanej, a więc niemającej przerw, stale istniejącej realizacji zadań użyteczności może budzić uzasadnione wątpliwości w odniesieniu do niektórych rodzajów działalności ujmowanych w katalogu omawianych zadań. Kwestia ta zostanie poruszona w dalszych rozważaniach.

Stosunkowo najprostsza w analizie wydaje się przesłanka dotycząca celu zadań o charakterze użyteczności publicznej, a więc zaspokajania potrzeb zbiorowych ludności. W tym kontekście należałoby się odnieść do stanowisk, zgodnie z którymi każde z zadań własnych samorządu realizowane w dowolnej formie prawnej, nie tylko poprzez świadczenie usług, powinno być uznane za służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Nawet bowiem wówczas, gdy formą wykonywania zadania własnego jest rozstrzyganie w sprawach indywidualnych (administracyjnych), nie ulega wątpliwości, że działanie takie ma swoje odniesienie do interesów (potrzeb) zbiorowości, i to w różnych płaszczyznach. Należy

¹¹ M. Szydło, *Ustawa o gospodarce...*, s. 134.

¹² Wskazania na obecność tego typu poglądów w doktrynie i w orzecznictwie dokonuje M. Szydło (*ibidem*, s. 133). Zob. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., II OSK 288/06 (dostępny na stronie www.orzeczenia-nsa.pl), w którym stwierdzono, że „nie wszystkie zadania własne jednostek samorządu terytorialnego mogą być uznane za zadania o charakterze użyteczności publicznej” i w związku z tym kwalifikacji takiej nie przyznano zadaniu własnemu polegającemu na działalności „spółki obejmującej udzielanie poręczeń pożyczek i kredytów zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego”.

¹³ *Słownik poprawnej polszczyzny*, red. W. Doroszewski, Warszawa 1980, s. 44.

¹⁴ *Ibidem*, s. 402.

¹⁵ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1988, s. 163.

¹⁶ *Ibidem*, t. 2, s. 353.

zwrócić uwagę, że każda wspólnota samorządowa jako zbiorowość jest niewątpliwie zainteresowana, by potrzeby (interesy) jej poszczególnych członków w ogóle były zaspokajane (realizowane) oraz by było to czynione w sposób bezstronny i legalny¹⁷. Inaczej mówiąc, nie powinno się postrzegać zaspokajania przez samorząd terytorialny potrzeb jednostkowych swych mieszkańców w kategoriach działalności, która nie może być uznana za działalność użyteczności publicznej ze względu na przesłankę celu w postaci zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności. Warto w tym miejscu przywołać także pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w uchwale W 10/93¹⁸, zgodnie z którym „działalnością komunalną jest wszelka działalność gmin”, a „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności”. Tak więc zaspokajanie potrzeb indywidualnych mieszkańców przez jednostkę samorządową pozostaje przejawem zaspokajania potrzeb zbiorowych całej społeczności oraz przedmiotem zainteresowania tejże społeczności¹⁹. Stwierdzenie to w odniesieniu do prowadzonych rozważań ma to znaczenie, że przesłanka celu zadań użyteczności publicznej w postaci zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności nie odgrywa roli w zakresie wyznaczania granic znaczeniowych charakteryzowanej definicji legalnej. Skoro każde zadanie własne, niezależnie czy w sferze użyteczności publicznej, czy poza nią, służy zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, to nie da się za jego pomocą delimitować zakresu tego wycinka gospodarki komunalnej, jaki stanowią zadania użyteczności publicznej.

Artykuł 1 ust. 2 u.g.k. operuje kryterium usługowości, a więc rozstrzyga o możliwości uznania za zadania użyteczności publicznej jedynie takiej działalności, która jest realizowana w drodze świadczenia usług na rzecz mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego oraz w pewnym zakresie osób przybywających na jej terenie. Działalność usługowa przybiera postać świadczeń niematerialnych, które jednakże mogą się odnosić do określonego obiektu materialnego (np. usługi transportowe), jak też świadczeń bezpośrednio zaspokajających potrzeby odbiorców bez koniecznego efektu w postaci materialnej (np. usługi doradcze)²⁰. Odnosząc te ustalenia do literalnego brzmienia definicji legalnej zadań użyteczności publicznej, należałoby stwierdzić niemożność przyjęcia, że na przykład działalność budowlana mogłaby stanowić działalność użyteczności publicznej²¹, choć oczywiście w rozumieniu potocznym trudno zaprzeczyć, że

¹⁷ M. Szydło, *Ustawa o gospodarce...*, s. 50.

¹⁸ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, Dz. U. Nr 113, poz. 550.

¹⁹ M. Szydło, *Ustawa o gospodarce...*, s. 51.

²⁰ Zob. M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 28–29.

²¹ W tym znaczeniu, że nie prowadzi ona, w czasie jej wykonywania, do bezpośredniego, bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb ludności.

rozbudowa dróg gminnych czy powiększanie w ten sposób gminnego zasobu lokalowego nie jest działalnością publicznie użyteczną²².

Gdy chodzi z kolei o kryterium powszechnej dostępności do usług użyteczności publicznej, należy podkreślić, że ogranicza ono w istotny sposób zakres znaczeniowy omawianej definicji jedynie do niektórych usług, których świadczenie leży w polu działań samorządu terytorialnego. Należy wskazać na dwa aspekty tej przesłanki. Pierwszy z nich to ustalenie, że usługa użyteczności publicznej może być dobrem publicznym o charakterze niewykluczającym, jeśli chodzi o korzystanie z niej (np. korzystanie z elementów organizacji ruchu drogowego, takich jak oświetlenie uliczne, sygnalizacja świetlna, lub też z udostępnianych terenów zielonych czy obiektów sportowych). Jeśli chodzi o drugi aspekt przedstawianej przesłanki, należy wskazać na istnienie gwarancji skutecznego roszczenia dla każdego zainteresowanego podmiotu o dostęp do usługi danego rodzaju (np. w odniesieniu do dostarczania wody, energii elektrycznej, ciepła, usług pomocy społecznej czy opieki zdrowotnej)²³.

Powszechna dostępność w wielu przypadkach jest warunkowana wysokością opłat oraz istnieniem możliwości infrastrukturalnych świadczenia usług. Dlatego też w odniesieniu do usług użyteczności publicznej brak jest swobody kształtowania cen przez świadczące je podmioty, których cenniki lub taryfy cenowe są zatwierdzane przez właściwe organy władzy publicznej²⁴. Nie ulega wątpliwości, że wysokość tego rodzaju opłat, w sytuacji odpłatności istotnej części usług użyteczności publicznej²⁵, bezpośrednio rzutuje na zakres zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych, z kolei

zakres i sposób zaspokajania potrzeb zaliczanych w danym społeczeństwie do podstawowych (czy elementarnych) oddziałuje zwykle równocześnie na poziom życia społecznego w ogóle, zarówno w sensie korzystnym (np. poprzez upowszechnienie określonych osiągnięć cywilizacyjno-kulturowych) [...], jak i w sensie niekorzystnym (np. przy wysokich kosztach zaspokajania potrzeb ele-

²² Trudno nie zgodzić się także ze stwierdzeniem, że w rozumieniu potocznym, abstrahującym od przesłanek określonych w art. 1 ust. 2 u.g.k., wiele działań jednostek samorządu terytorialnego będzie uznawanych za publicznie użyteczne, choć nie będą one desygnatami przedstawianej definicji legalnej. Można by tu, przykładowo, wskazać na zadania z zakresu promocji jednostki samorządu terytorialnego czy działalność budowlaną związaną z tworzeniem infrastruktury użyteczności publicznej. To oderwanie w pewnym stopniu definicji legalnej z art. 1 ust. 2 u.g.k. od reguł języka naturalnego stanowi o trudnościach w stosowaniu przepisu ją wyrażającego.

²³ M. Szydło, *Ustawa o gospodarce...*, s. 137–138.

²⁴ Art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k. stanowi, że o „wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego” postanawiają organy stanowiące tych jednostek, z wyjątkiem sytuacji unormowanych w przepisach szczególnych. Zob. również art. 24–27 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 139 z późn. zm.).

²⁵ Zob. L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy*, [w:] J. Grabowski *et al.*, *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B*, Warszawa 2013, s. 73–74.

mentarnych ogranicza się *de facto* możliwości finansowe społeczeństwa w zakresie zaspokajania potrzeb wyższego rzędu)²⁶.

Właściwie ustalona odpłatność, a częstokroć także istnienie odpowiedniej infrastruktury i jej jakość decydują o odpowiednio ukształtowanej podaży usług użyteczności publicznej, tak by zapewnić dostęp do nich na zasadach powszechności i równości. Wskazana sytuacja w zakresie możliwości kształtowania odpłatności (cen) za usługi użyteczności publicznej stanowi przyczynek do rozważań o możliwości kwalifikowania świadczenia tych usług jako działalności gospodarczej w rozumieniu przepisu art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej²⁷. Należałoby przyjąć taką możliwość, wskazując jednak na konieczność innego niż w odniesieniu do przedsiębiorców prywatnych dążących do maksymalizacji zysku, postrzegania celu zarobkowego działalności, a więc z perspektywy oparcia tej działalności na wymogach rachunku ekonomicznego w płaszczyźnie racjonalnego gospodarczo działania, w tym minimalizacji strat, a także prymatu wymogu prawidłowej realizacji zadań publicznych nad elementem zyskowości prowadzonej działalności²⁸. W ramach przedstawianej przesłanki ogranicza się więc istotnie zakres znaczeniowy definicji legalnej z art. 1 ust. 2 u.g.k. do zaspokajania odczuwanych powszechnie oraz w sposób absolutny, elementarnych potrzeb materialno-bytowych wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach na obecnym poziomie rozwoju cywilizacyjnego. Usługi takie są wykonywane w sferze infrastruktury technicznej (dostarczanie wody, gazu, komunikacja miejska) lub społecznej (pomoc społeczna, edukacja publiczna)²⁹.

DEFINICJA ZADAŃ UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ A KWALIFIKACJA ZADAŃ WŁASNYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W ramach tej części rozważań zwrócę uwagę na wątpliwości, które pojawiają się w sytuacji odniesienia przedstawionego pojęcia zadań użyteczności publicznej do wybranych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Za pewien rodzaj katalogu zadań ze sfery użyteczności publicznej powinniśmy w zasadzie uznać zadania wymienione w przepisie art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰, a więc zadania dopuszczone do wy-

²⁶ A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 11.

²⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 672 z późn. zm.

²⁸ Zob. L. Kieres, *op. cit.*, s. 75.

²⁹ M. Szydło, *Ustawa o gospodarce...*, s. 141–142.

³⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm. (dalej jako u.f.p.).

konywania przez samorządowy zakład budżetowy³¹, który zgodnie z art. 7 u.g.k. może działać tylko w sferze użyteczności publicznej. Niemniej jednak stwierdzenie to nie jest wolne od problemów interpretacyjnych związanych z odniesieniem przedstawianych przesłanek statuujących zadanie użyteczności publicznej do wymienionych we wskazanym unormowaniu zadań własnych. W przepisie art. 14 u.f.p. jest bowiem mowa między innymi o zadaniach w zakresie „utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania”. Zadania takie wykonywane są w szczególności poprzez prowadzenie ogrodów zoologicznych. W tym przypadku jednak wręcz nie sposób przyjąć, że realizacja takiego zadania służy zaspokajaniu elementarnych potrzeb materialno-bytowych ludności koniecznych do zaspokajania na zasadzie powszechnej dostępności. W katalogu możliwych zadań samorządowych zakładów budżetowych mowa jest także o zadaniach z zakresu gospodarki mieszkaniowej — czy oznacza to jednak, że zakład budżetowy mógłby wykonywać także zadania o charakterze inwestycyjnym, polegające na rozbudowie (powiększaniu) gminnego zasobu mieszkaniowego? Nie byłaby to przecież działalność usługowa wobec mieszkańców, ale wykonywanie takich zadań poprzedzałoby świadczenie usług w przyszłości. Można zadać także pytanie o kwalifikację działalności polegającej na prowadzeniu basenów rekreacyjnych, sportowych, saun oraz usług towarzyszących, czyli usług tzw. *aquaparków*. Wprawdzie jest to niewątpliwie przejaw realizacji zadania własnego w sferze kultury fizycznej i utrzymywania urządzeń sportowych (art. 14 pkt 7 u.f.p.)³², niemniej jednak należałoby stwierdzić, że już spoza sfery użyteczności publicznej wobec braku istnienia wymogu powszechnej dostępności w odniesieniu do usług tego rodzaju. Oznacza to także, że w obszarze zadań własnych — dotyczących kultury fizycznej

³¹ Art. 14 u.f.p. stanowi, że „Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie:

- 1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
 - 2) dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
 - 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
 - 4) lokalnego transportu zbiorowego,
 - 5) targowisk i hal targowych,
 - 6) zieleni gminnej i zadrzewień,
 - 7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
 - 7a) pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
 - 8) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
 - 9) cmentarzy
- mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe”.

³² Zob. również art. 7 ust. 1 pkt 10 u.s.g.

i utrzymania urządzeń sportowych — poszczególne przejawy ich wykonywania mogą być kwalifikowane zarówno jako działania w sferze użyteczności publicznej, jak i poza nią. Powstaje także pytanie, jak kwalifikować działalność samorządowych instytucji kultury w kontekście takich cech użyteczności publicznej, jak: bieżący i nieprzerwany sposób wykonywania³³, a także właśnie konieczność zapewnienia powszechnego dostępu do takich usług.

Przytoczone przykłady prowadzą do wniosku, że nawet w rzadkich przypadkach³⁴, w których sam ustawodawca kwalifikuje określone samorządowe zadania publiczne jako zadania użyteczności publicznej, nie zostają wyłączone problemy interpretacyjne związane z odniesieniem do nich przesłanek zawartych w art. 1 ust. 2 u.g.k., którym poświęcone jest niniejsze opracowanie. Sytuacje, których ocena prowadzi do stwierdzenia niemożności uznania danego zadania własnego lub niektórych przejawów jego wykonywania za działalność w sferze użyteczności publicznej pomimo takiej kwalifikacji ze strony ustawodawcy, sugeruje występowanie w przedmiotowej regulacji prawnej kolizji ustawowych. Problem taki może się także pojawić na podstawie przepisów kwalifikujących dane zadania własne do rzędu zadań spoza sfery użyteczności publicznej. Jako przykład można wskazać postanowienie art. 10 ust. 3 u.g.k., w którym jako działalność spoza sfery użyteczności publicznej została wskazana „działalność edukacyjna [...] ważna dla rozwoju gminy”. Sformułowanie to stwarza istotną wątpliwość co do zakresu, w jakim działalność edukacyjna powinna być postrzegana jako działalność spoza sfery użyteczności publicznej.

Szczególne wątpliwości powstają nie tylko w sytuacji odnoszenia wymogu powszechnej dostępności do konkretnych rodzajów działalności w sferze zadań publicznych samorządu terytorialnego, analogiczne problemy powstają na tle przesłanki bieżącego i nieprzerwanego sposobu wykonywania takich zadań. Przykładowo, tradycyjnie zaliczany do sfery zadań użyteczności publicznej zarząd miejskim (gminnym) zasobem lokalowym trudno uznać za działalność w swej istocie bezustanną, wykonywaną stale. Także gdy chodzi o zarząd (utrzymywanie) terenów zielonych (zieleni i zadrzewień) wysoce problematyczne jest uznanie, że mamy do czynienia z działalnością nieprzerwaną. W obu wskazanych przypadkach nie ulega natomiast wątpliwości, że realizacja usług w tym zakresie powinna być bieżąca, a więc realizowana w miarę potrzeby podjęcia wymaganej aktywności.

³³ Zob. L. Stępnia, *Nowe prawo przedsiębiorstw państwowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1982, nr 1–2, s. 4. Zdaniem tego Autora podmioty działające w sferze usług kulturalnych nie będą spełniały przesłanki bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności.

³⁴ Zob. A. Trela, *Dopuszczalność działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej w świetle proponowanych zmian ustawy o gospodarce komunalnej*, [w:] *Nowe problemy...*, s. 309.

PODSUMOWANIE

Przedstawione rozważania wskazują na konieczność przyjęcia konkretnych wytycznych interpretacji przesłanek statuujących zadania użyteczności publicznej zawartych w art. 1 ust. 2 u.g.k., tak by w miarę możliwości ograniczać wątpliwości związane z kwalifikowaniem poszczególnych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego do sfery użyteczności publicznej. Konieczna jest taka interpretacja materii ustawowych w analizowanym kontekście, by status zadań użyteczności publicznej nadawać tylko takim obszarom działalności samorządów, które służą zaspokajaniu rzeczywiście podstawowych (elementarnych) potrzeb materialno-bytowych artykułowanych przez społeczności lokalne i regionalne w drodze świadczenia im usług. Jednocześnie należy podkreślić, że przesłanki statuujące pojęcie (zadań) usług użyteczności publicznej winny być interpretowane łącznie, a więc przy uwzględnianiu wpływu poszczególnych z nich na pozostałe.

Jednocześnie wobec podnoszonych wątpliwości i problemów interpretacyjnych w obszarze definicji legalnej zadań użyteczności publicznej w sferze gospodarki komunalnej, a także powiązanych z nią przepisów należałoby zgłosić następujące postulaty *de lege ferenda*: 1) zastąpienie określenia zadania w odniesieniu do użyteczności publicznej określeniem usługi; 2) dostosowanie unormowań o możliwym przedmiocie działania samorządowych zakładów budżetowych do treści przepisu art. 7 u.g.k.; 3) wyeliminowanie z treści art. 1 ust. 2 u.g.k. sformułowania o nieprzerwanym wykonywaniu zadań ze sfery użyteczności publicznej przy pozostawieniu określenia o bieżącym charakterze tej działalności. Jeśli chodzi o pierwszy z postulatów, jego realizacja skutkowałaby jeszcze wyraźniejszym wskazaniem na usługowy charakter działalności w sferze użyteczności publicznej, co powinno doprowadzić do rozstrzygnięcia problemów występujących na tle kwalifikowania działalności o innym charakterze niż usługowa, choćby była dość ściśle powiązana, na przykład poprzedzała i warunkowała działalność usługową. Realizacja drugiego z postulatów doprowadziłaby do wyeliminowania możliwych kolizji ustawowych pomiędzy art. 14 u.f.p. a art. 7 w zw. z art. 1 ust. 2 u.g.k., zakładającym możliwość wykonywania przez te jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych wyłącznie działalności w sferze użyteczności publicznej. Z kolei usunięcie z definicji zadań użyteczności publicznej przesłanki ich nieprzerwanej realizacji zlikwidowałoby obiekcje, które powstają w sytuacji odnoszenia do analizowanej definicji działań takich jak — przykładowo — zarząd miejskim (gminnym) zasobem lokalowym, czy też utrzymanie publicznie dostępnych terenów zielonych, tradycyjnie ujmowanych w sferze użyteczności publicznej, ze względu na powiązanie z podstawowymi potrzebami ludności lub z powszechną dostępnością w wymiarze korzystania z dóbr publicznych o charakterze niewykluczalnym.

DEFINITION OF PUBLIC UTILITY TASKS
IN THE MUNICIPAL SERVICES MANAGEMENT ACT —
THE DENOTATION BOUNDARIES

Summary

The Municipal Services Management Act includes a definition of public utility tasks, according to which the factors that distinguish the activity of this sort from other types of activities are: services as the sole type of activity; current and continuous method of performance; meeting the collective needs of the population and the common availability of services. Relating those, generally formulated premises, to actual public tasks of the local self-government often leads to interpretational questions in the field of qualifying those tasks either as public utility tasks or as tasks from beyond the scope of public utility. Solving those problems is not simplified by the legislator, who only occasionally defines the character of self-government's tasks in the above-mentioned area and on occasions treats types of self-government activities, which do not meet the above-mentioned criteria, as public utility tasks. The aim of this article is to show those, questionable situations as well as to attempt to identify some clear guidelines for the purpose of interpretation of those premises that place the definition of public utility tasks within the system of Polish law.