

Marek Szydło

Ustawa o gospodarce komunalnej

Komentarz



praktyczne komentarze



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Marek Szydło

Ustawa o gospodarce komunalnej

Komentarz

Warszawa 2008



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Stan prawny na 15 kwietnia 2008 r.

Recenzent:

Prof. zw. dr hab. Leon Kieres

Wydawca:

Anna Berska

Redaktor prowadzący:

Dagmara Wachna

Skład, łamanie:

Sławomir Sobczyk

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2008

ISBN: 978-83-7526-918-5

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. (022) 535 80 00

31-156 Kraków, ul. Zacisze 7

tel. (012) 630 46 00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów.	7
Wprowadzenie	11
Gospodarka komunalna. Zagadnienia wstępne.	13
Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.	23
Rozdział 1. Przepisy ogólne.	23
Art. 1. [Pojęcie gospodarki komunalnej]	23
Art. 1a. [Pojęcie jednostek samorządu terytorialnego]	148
Art. 2. [Formy organizacyjnoprawne gospodarki komunalnej]	158
Art. 3. [Umowne powierzanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej]	183
Art. 4. [Kompetencje organów jednostek samorządowych w zakresie wyboru sposobu i form gospodarki komunalnej oraz w zakresie kształtowania cen].	286
Art. 5. [Gospodarka komunalna a związki i porozumienia jednostek samorządu terytorialnego].	333
Rozdział 2. Komunalne zakłady budżetowe	344
Art. 6. [Tworzenie, likwidowanie i przekształcanie komunalnych zakładów budżetowych]	344
Art. 7. [Działalność zakładów budżetowych wyłącznie w sferze użyteczności publicznej].	351
Art. 8. [Pracownicy komunalnych zakładów budżetowych]	354
Rozdział 3. Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.	358
Art. 9. [Samorządowe spółki z o.o. i akcyjne].	358
Art. 10. [Gospodarka komunalna poza sferą użyteczności publicznej].	387
Art. 10a. [Rady nadzorcze w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego]	431

Art. 10b.	[Rady nadzorcze w spółkach zależnych od spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego]	447
Art. 11.	(<i>skreślony</i>)	452
Art. 12.	[Udziały i akcje w spółkach samorządowych]	452
Art. 13.	[Regulamin korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółki samorządowe]	470
Rozdział 4. Przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych		486
Art. 14.	[Przekształcenie przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę]	486
Art. 15.	[Czynności związane z przekształceniem przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę]	493
Art. 16.	[Reżim prawny spółki powstałej z przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę]	497
Art. 17.	[Zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie oraz zarząd w spółkach powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych]	493
Art. 18.	[Rada nadzorcza w spółkach powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych]	503
Art. 19.	[Status pracowników w spółkach powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych]	519
Art. 20.	(<i>uchylony</i>)	524
Art. 21.	[Niestosowanie przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji]	524
Art. 22.	[Likwidacja zakładu budżetowego w celu utworzenia spółki samorządowej]	527
Art. 23.	[Konsekwencje majątkowe likwidacji zakładu budżetowego, zlikwidowanego w celu utworzenia spółki samorządowej]	532
Rozdział 5. Zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy końcowe		538
Art. 24.	[Zmiany w ustawie o samorządzie terytorialnym]	538
Art. 25.	[Zmiany w ustawie o pracownikach samorządowych]	539
Art. 26.	[Zmiany w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych]	540
Art. 27.	[Dostosowanie statutów spółek samorządowych]	540
Art. 28.	[Wejście ustawy w życie]	541
Wykaz orzeczeń		543
Bibliografia		549

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | |
|--------------------|--|
| k.c. | – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 1993 z późn. zm.) |
| k.p.c. | – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.) |
| Konstytucja | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) |
| k.p. | – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.) |
| k.p.a. | – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) |
| k.s.h. | – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.) |
| pr. bank. | – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późn. zm.) |
| prawo energetyczne | – ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 89 poz. 625 z późn. zm.) |

pr. stow.	– ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.)
p.z.p.	– ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.)
TWE	– Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE 2006, C 321/1)
u.d.p.p.w.	– ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.)
u.f.	– ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.)
u.f.p.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
u.g.k., także jako ustawa	– ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.)
u.k.p.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 z późn. zm.
u.o.k.k.	– ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.)
u.p.s.	– ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.)
u.p.p.	– ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 169, poz. 1420)
u.s.d.g.	– ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095)

u.s.g.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)
u.s.p.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)
u.s.t.	– ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.)
u.s.w.	– ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

Inne

ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
TK	– Trybunał Konstytucyjny
Mon. Praw.	– Monitor Prawniczy
NJW	– Neue Juristische Wochenschrift
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA WSA	– Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich

OSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK ZU	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
ST	– Samorząd Terytorialny
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

WPROWADZENIE

Niniejszy komentarz stanowi efekt wieloletnich badań, jakie prowadziłem nad zagadnieniami prawnymi z zakresu gospodarki komunalnej w Zakładzie Prawa Administracyjnego Gospodarczego na Uniwersytecie Wrocławskim. Badania te miałem honor prowadzić pod okiem prof. dr. hab. Leona Kieresa, kierownika wspomnianego Zakładu, a jednocześnie mojego Mistrza i nauczyciela akademickiego oraz naukowego. Komentarz ten powstał m.in. właśnie z jego inspiracji oraz zachęty. Pan Profesor był łaskaw opatrzyć niniejszy komentarz słowem wstępnym, sporządził też jego recenzję. Wyrażam głęboką wdzięczność za trud, który w związku z tym podjął, jak też za wieloletnią opiekę, jaką sprawował nad całą moją przygodą naukową. Chciałbym podkreślić, że wszelkie niedostatki i mankamenty tego dzieła obciążają tylko i wyłącznie jego autora¹.

¹ Autor będzie niezmiernie wdzięczny za wszelkie krytyczne uwagi i spostrzeżenia, jakie czytelnicy będą łaskawi formułować w odniesieniu do merytorycznej zawartości niniejszego komentarza: m.szydlo@prawo.uni.wroc.pl.

GOSPODARKA KOMUNALNA. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Problematyka gospodarki komunalnej jest obecna w rozwiązaniach prawnych, orzecznictwie sądowym oraz dyskusjach nad stanem prawa i perspektywami jego rozwoju od restytucji w 1990 r. polskiego samorządu terytorialnego. Rozważana była w poglądach nad jego usytuowaniem w ustroju państwa oraz przy wyborze koncepcji, zasad organizacji i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (L. Kieres, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego* (w:) A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2000, s. 263 i n.). Współczesne regulacje w sferze gospodarki komunalnej w sposób istotny korzystają z dyskusji nad celowością osadzenia jednostek samorządu terytorialnego poza tzw. działalnością statutową. Innymi słowy – zwłaszcza w latach bezpośrednio po restytucji gmin (1991–1992) oraz po upływie ich pierwszej kadencji (1995–1996) – powracał w dyskusjach naukowych, zwłaszcza prowadzonych z udziałem przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, problem umocowania tych jednostek w sferze gospodarki komunalnej oraz jego zakres – w tym formy organizacyjne.

Zakres przedmiotowy regulacji, które możemy zaliczyć do prawa gospodarki komunalnej, jest oczywiście płynny, determinują go bowiem zadania (własne) gmin oraz proponowane przez ustawodawcę koncepcje form realizacji tych zadań oraz katalogu uczestników (jednostek) w sferze gospodarki komunalnej. Wybór problemów zaliczanych do przedmiotu tej dyskusji, a zwłaszcza ustalenie ich znaczenia dla określenia zadań i kompetencji polskiego samorządu terytorialnego, podlegał zarazem zmianom, które były determinowane przez gromadzone doświadczenia oraz wnioski z przeglądu praktyki działania jednostek samorządowych.

Przedmiot i znamiona gospodarki komunalnej od strony zadaniowo-kompetencyjnej zostały określone w ustawach ustrojowych, a rozwinięte w ustawie o gospodarce komunalnej. Koncepcja opracowania M. Szydły uwzględnia odniesienia do tych regulacji prawnych, jako podstawowych dla gospodarki komunalnej. Dzisiaj jednak nie jest możliwe sformułowanie ocen i poglądów o tej sferze działalności samorządu terytorialnego przez odniesienia do regulacji prawnych, które stanowią refleks zagadnień tradycyjnie zaliczanych do sfery aktywności samorządu terytorialnego, a określanych jako gospodarka komunalna. Wyróżnić winniśmy również zagadnienia, które kształtują działalność nazywaną statutową czy działalność jednostek samorządu terytorialnego o charakterze świadczącym. Tradycyjnie tych sfer aktywności samorządowej nie zaliczano do działalności gospodarczej, chociaż w pewnych sytuacjach i w innych systemach prawa (np. niemieckim i amerykańskim) dopuszczano „komercjalizację” działalności publicznej, której celem miało być zaspokajanie niematerialnych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Orzecznictwo sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych (zwłaszcza Sądu Najwyższego) przenosiło stopniowo sferę gospodarki komunalnej na sfery aktywności (początkowo tylko gmin) nieuznawane za właściwe dla przedmiotu działań, których znamiona pozwalałyby na ich wiązanie z działalnością gospodarczą (oświata, opieka zdrowotna, rehabilitacja, kultura, sport kwalifikowany). Te odniesienia były poprzedzane formułowaniem w orzecznictwie sądowym przesłanek, które pozwalały na wiązanie wyróżnionych wyżej przykładowo dziedzin działalności publicznej z działalnością o charakterze gospodarczym.

W refleksji nad sytuacją polskiego samorządu terytorialnego i jego zadaniami można oczywiście wskazać na fakty kształtujące stan prawa, które w sposób istotny modyfikowały status gmin, czy to przez jego wzbogacanie o nowe rozwiązania (instytucje), czy też stanowiąc swego rodzaju regres, zwłaszcza wobec postulatów jednostek organizacyjnych lub osób zainteresowanych analizowaną problematyką. Wyróżnić tutaj możemy zwłaszcza lata 1992 oraz 1996, kiedy doszło do istotnej zmiany w stanowisku polskiego ustawodawcy i wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych przesądzających o obecności jednostek samorządu terytorialnego w sferze stosunków rynkowych i jej kształcie. Brak pogłębionego zainteresowania problematyką gospodarki rynkowej zaznaczył się zarazem w latach

1997–1998, kiedy przyjmowano rozwiązania prawne kształtujące pozycję samorządu terytorialnego przez wyodrębnienie drugiej jego kategorii o charakterze lokalnym (powiat) oraz jednostek samorządu terytorialnego o charakterze regionalnym (województwo).

Pewny mankament w dyskusjach nad gospodarką komunalną ujawnił się również w okresach, kiedy przygotowywano i przyjmowano rozwiązania normatywne odnoszące się do wybranych i szczegółowych zagadnień z tej sfery działania jednostek samorządu terytorialnego (utrzymanie czystości i porządku na terenie gmin, dostawa wody i odprowadzanie ścieków, publiczny transport zbiorowy i inne). Skutkiem tego stosunkowo ubożego w refleksję koncepcyjną i intelektualną podejścia do relacji pomiędzy rozwiązaniami prawnymi o charakterze ustrojowym (ogólnym) oraz materialnoprawnym są problemy związane z interpretacją (stosowaniem) odpowiednich postanowień normatywnych. Dochodzi do tego pewien stan niejasności w relacjach między prawem europejskim po wstąpieniu Polski 1 maja 2004 r. do Wspólnot Europejskich a „zastanymi” rozwiązaniami polskiego systemu prawa. Konsekwencje tych „zderzeń” są widoczne zwłaszcza w analizach, które prowadzą do ustalenia znaczenia (obowiązywania) orzeczeń ETS przy interpretacjach odpowiednich rozwiązań prawa polskiego. Takie „konfrontacyjne” analizy widzimy – zwłaszcza w ostatnich miesiącach – w linii orzeczniczej sądów polskich – przede wszystkim sądownictwa administracyjnego.

Komentarz M. Szydły, już chociażby z uwagi na wyróżnione wyżej problemy natury ogólnej, okazuje się przydatny – tak z uwzględnieniem wyzwań odnoszonych do nauki, jak też przy uwzględnianiu postulatów praktyki. Jest rzeczą dla mnie oczywistą, że autor starał się koncentrować swoją uwagę na rozwiązaniach prawnych i orzecznictwie sądowym, uwzględniając także poglądy nauki. Zwykle komentarze do odpowiednich regulacji prawnych poprzestają na ich szczegółowej interpretacji. Tymczasem prezentowane opracowanie nie sprowadza się wyłącznie do analiz odpowiednich przepisów (rozwiązań normatywnych). Niewątpliwie jest ono także opracowaniem naukowym. Przyjęta przez M. Szydłę koncepcja refleksji nad prawem gospodarki komunalnej jest tym samym oryginalna i wykracza poza przyjmowane zwykle podejście widoczne w opracowaniach interpretacyjnych. Komentarz M. Szydły jest raczej refleksją nad aplikacją poglądów nauki widoczną w treści prawa polskiego,

uwzględniającą jednak przydatności (skuteczności) rozwiązań tego prawa dla praktyki samorządowej.

Gospodarka komunalna nie jest dziedziną aktywności polskich jednostek samorządu terytorialnego, którą polski ustawodawca wyodrębnił w sposób zamknięty co do przedmiotu regulacji. Istotne znaczenie miały zwłaszcza koncepcje, które znalazły swoją aplikację w 1990 r. w rozwiązaniach uprawniających jednostki samorządu terytorialnego (gminy) do podejmowania i prowadzenia działań w sferze, która objęta jest zainteresowaniem przedsiębiorców. Zmiana stanowiska ustawodawcy skutkowałą nowelizacją art. 9 u.s.t. i ograniczeniem działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego wyłącznie do sfery użyteczności publicznej. Ustawowy zakaz podejmowania i prowadzenia działalności przez gminy i komunalne jednostki organizacyjne poza tą dziedziną był komentowany jako „nieszcście” (K. Byjoch, S. Redel, *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000, s. 67). Stanowisko takie wywodzono jednak nie z założeń „filozoficzno-prawnych” koncepcji samorządu terytorialnego w państwie. U jego źródeł leżały przede wszystkim problemy związane z właściwym kształtowaniem przez polskiego ustawodawcę systemu finansowania gmin.

W pierwszych dwóch latach pojawiały się kontrowersje w relacjach gmin i ich krajowych reprezentacji z właściwymi organami administracji rządowej o istotnym i systemowym wręcz znaczeniu co do „wydajności” źródeł budżetowych gmin (zwłaszcza subwencji oraz dotacji na wykonywanie zadań zleconych). Sytuacja finansowana gmin, która prowadziła do sporów sądowych ze Skarbem Państwa (warto zauważyć, że polskie sądy powszechne w pierwszym roku działalności gmin nie zawsze uznawały ich zdolność sądową w postępowaniu o prawa majątkowe przeciwko Skarbowi Państwa – por. uchwała SN z dnia 8 stycznia 1992 r., III CZP 139/91, niepubl.) zwracała zainteresowanie organów gmin na tę ich aktywność, która mogła w stanowić źródło dochodów. Uzasadnieniem dla takiej aktywności było niedoszacowanie wydatków na realizację zadań własnych (obligatoryjnych) i zleconych, a tym samym konieczność uzyskiwania nowych źródeł dochodów – właśnie m.in. przez aktywność o charakterze zarobkowym – w celu pokrywania niedoborów.

Pewna życzliwość dla podobnego do zarysowanego wyżej spojrzenia na zarobkową (komercyjną) działalność gmin pojawiła się w orzeczeniach

ctwie sądowym – zwłaszcza NSA. Widoczna była ona w wyrokach, które uznawały uprawnienie gminy do udziału w spółkach akcyjnych prowadzących działalność bankową czy też przez akceptację prawa gmin do dysponowania instrumentami finansowymi w operacjach giełdowych (wyrok NSA z dnia 17 maja 1995 r., SA/Wr 275/95, niepubl.). Nie jest w tym miejscu rzeczą właściwą poddawanie przeglądowi argumentów szczegółowych, które sądownictwo administracyjne dobierało na poparcie stanowiska orzeczniczego, albowiem wykraczałoby to poza ramy wyznaczone przedmiotem opracowania, które winno mieć charakter wprowadzający. Wystarczy tylko wspomnieć o tym orzecznictwie w kontekście przyjętych w 1992 r. zmian w ustawodawstwie samorządowym. Zmiany te prowadziły do przyjęcia zakazu podejmowania i prowadzenia przez gminy działalności o charakterze zarobkowym, co słusznie odnoszono do działalności gospodarczej. W jednym z orzeczeń SN wyrażono zarazem pogląd, że obrót tytułami uczestnictwa w spółkach nie wypełnia znamion działalności gospodarczej (wyrok SN z dnia 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, OSN 1995, nr 5, poz. 72). M. Szydło słusznie wraca w swoich analizach także do źródeł obowiązujących regulacji prawnych, kieruje się nimi w próbach ustalenia i zrozumienia obowiązującego stanowiska ustawodawcy. Jego rozważania na temat ewolucji obowiązujących regulacji prawnych inspirowały do dalszych pogłębionych przemyśleń – i to nie tylko na płaszczyźnie finansów publicznych. Opracowanie wskazuje także na wyzwania, które stoją przed badaniami nad problemami prawa gospodarki komunalnej czy też publicznego prawa gospodarczego. Autor słusznie nie koncentrował się na detalicznym omówieniu zakazów czy ograniczeń i ich skutków przez wskazywanie na niebezpieczeństwo monopolizacji rynku lokalnego. Argument ten był podnoszony w 1992 r. przy nowelizacji art. 9 u.s.t. i wprowadzeniu zakazu podejmowania i prowadzenia przez gminy komercyjnej działalności. M. Szydło stara się raczej uchwycić myśl ustawodawcy widoczną w treści obowiązujących regulacji prawnych.

Stanowisko sądów w tej kwestii (widoczne w ich orzecznictwie) nie jest konsekwentne i zmienia się w zależności od okoliczności towarzyszących rozstrzyganiu konkretnych przypadków. Wydaje się, że pewnym wyzwaniem dla polskiego ustawodawcy będzie ustosunkowanie się do orzecznictwa sądowego w kwestii możliwości i zasad zaliczania do go-

spodarki komunalnej dziedzin aktywności, które tradycyjnie pozostawały poza przedmiotem działań samorządowych o charakterze zarobkowym.

Kolejny problem, który pozostaje w związku z prawem gospodarki komunalnej, to wiązanie sytuacji jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw) ze statusem przedsiębiorcy. Wyklucza się możliwość zaliczania polskich jednostek samorządowych do tej kategorii podmiotów prawa. Zarazem w rozwiązaniach szczególnych (np. na gruncie kodeksu postępowania cywilnego) przyznawany jest im status podmiotu o cechach identyfikujących z przedsiębiorcą. Problematyka ta jest pobieżnie rozważana w opracowaniach zaliczanych do odrębnych dyscyplin prawnych (postępowanie cywilne, publiczne prawo gospodarcze) w analizach poświęconych szczegółowym instytucjom prawnym (zdolność sądowa w sprawach gospodarczych), uczestnictwu jednostek samorządu terytorialnego w przedsięwzięciach wspólnych, m.in. z udziałem osób zagranicznych. Komentarz M. Szydły nie pozostaje obojętny wobec wyróżnionych wyżej problemów, w sposób pogłębiony przedstawiono czytelnikowi możliwości interpretacyjne odpowiednich regulacji prawnych.

Analizy rozwiązań ustawy o gospodarce komunalnej winny charakteryzować się kompleksowym podejściem, przez uwzględnienie regulacji, które pozostają z nią w istotnym związku, a które kreślą status jednostek samorządu terytorialnego w sferze zamówień publicznych oraz ochrony konkurencji i konsumentów (H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 117). Dzisiaj niewątpliwie jednostki samorządowe przez swoje zachowanie (działalność) mogą bezpośrednio lub przez ustalanie warunków na rynku lokalnym pośrednio kształtować zachowania przedsiębiorców.

Ustawodawstwo polskie w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów od początku podlegało interpretacjom, które w analizach i wnioskach uwzględniały działalność jednostek samorządu terytorialnego (C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 24 i n.). Orzecznictwo sądowe wyróżniało przesłanki zachowania tych jednostek, które pozwalały na przyznawanie jednostkom samorządowym znamion przedsiębiorcy na rynku lokalnym. Tym samym gospodarka komunalna w swoim przedmiocie zawiera działania o charakterze regulacyjnym (np. kształtujące określoną politykę taryfowo-cenową) lub

też inne działania, które mogą prowadzić do ingerencji w sferę działalności przedsiębiorców. Problematyka zasygnalizowana wyżej jest obecna w orzecznictwie organu publicznego odpowiedzialnego za ochronę konkurencji i konsumentów (Prezes UOKiK) oraz w orzecznictwie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jest dla mnie rzeczą oczywistą, że M. Szydło nie mógł pozostawić poza sferą wyzwań, które niosły prace nad prawem gospodarki komunalnej, analiz nad tymi i podobnymi szczegółowymi zagadnieniami istotowo związanymi z gospodarką komunalną. Można nawet powiedzieć, że w sposób znaczący zostały one objęte przedmiotem zainteresowania autora komentarza.

Kolejne zagadnienie, które wywołało reakcję sądów europejskich – zwłaszcza ETS – to obecność gminy w sferze stosunków gospodarczych oraz jej zakres. Problematyka ta w zasadzie nie jest przedmiotem szczegółowego zainteresowania w prawie Unii Europejskiej. Pogląd ten jednak nie jest uprawniony w rozważaniach na temat prawa zamówień publicznych i wykorzystywania ich jako instrumentu powierzania jednostkom komunalnym (spółkom) zadań ze sfery gospodarki komunalnej. Refleksem orzeczniczej ingerencji ETS czy SPI w sprawach gospodarczej aktywności jednostek samorządu terytorialnego są orzeczenia sądów polskich, szeroko przywoływane przez M. Szydłę. Słusznie uznał on, że analiza odpowiednich orzeczeń sądowych jest niezbędna w rozważaniach prowadzących do interpretacji odpowiednich rozwiązań prawnych (zwłaszcza ustawy o gospodarce komunalnej). Zarazem jednak bliska jest mi w tych analizach refleksja nad rolą sądów w procesach stosowania prawa. Opracowanie M. Szydły jednoznacznie inspirowało do formułowania lub podtrzymywania tezy o prawotwórczej roli orzecznictwa sądowego (tak sądów unijnych, jak też sądów polskich) w omawianej tutaj dziedzinie stosunków gospodarki komunalnej. Tendencja ta jest widoczna także w tych orzeczeniach, które możemy znaleźć w judykatach wydanych już po przygotowaniu przez M. Szydłę pracy do druku. Nie ma tu miejsca na szersze rozwinięcie tezy o twórczej roli orzecznictwa sądowno-administracyjnego, pogląd ten analizowałem już przy innych okazjach. Sądzę natomiast, że bronić się będzie także w przyszłości, co uzasadnia stale rozwijająca się praktyka, wyzwalająca reakcje ze strony judykatury unijnej i polskiej. Przedmiotem tej refleksji – tak jak to jest obecnie – będzie nie tylko konkretna sytuacja adresatów prawa i jej opis w orzeczeniu determinowany

rozwiązaniami normatywnymi. Spodziewam się również podtrzymywania stanowiska sądów o celowości ingerowania przez orzecznictwo sądowe w domenę, która jest zastrzegana dla „legislacji”, w tym znaczeniu, że orzecznictwo może prowadzić do kształtowania sytuacji podmiotów sporu w ujęciu własnym (subiektywnym) sądu.

Przykłady na podobne do powyższego podejście w interpretacjach prawa gospodarki komunalnej widzimy w orzeczeniach z dziedziny zamówień publicznych. Wyrażają one stanowisko co do możliwości i sposobu ujęcia relacji między jednostką samorządu terytorialnego jako zamawiającym (udzielającym zamówienia) a jednostką gospodarki komunalnej – zwłaszcza spółką z wyłącznym udziałem jednostki samorządu terytorialnego. Reakcja orzeczeń ETS, ale przede wszystkim polskich sądów administracyjnych, umożliwiła wyróżnienia warunków, które pozwalają na odstępianie od obowiązujących regulacji prawnych w sytuacji, gdy jednostka samorządu terytorialnego udziela zamówienia „własnej” jednostce organizacyjnej (tzw. doktryna Teckal). Stanowisko takie nie znajduje bezpośredniej podstawy w obowiązujących regulacjach prawnych.

Dzisiaj prawo zamówień publicznych, obowiązujące na rynku unijnym, to nie tylko odpowiednie dyrektywy czy rozporządzenia. Istotny wpływ na zachowania uczestników postępowań ma orzecznictwo ETS (A. Sołtysińska, *Europejskie prawo zamówień publicznych*, Zakamycze 2006, s. 25). Sądzę, że można mówić o precedensowym charakterze tych rozstrzygnięć, nawet jeżeli powyższy pogląd nie jest inspirowany stanowiskiem ustawodawcy unijnego. Pogląd ten uprawniony jest zarazem w analizach nad zagadnieniami prawa gospodarki komunalnej z uwzględnieniem elementu transgranicznego. I w tym zakresie komentarz M. Szydły spełnia rygory odnoszone do wymagań stawianych opracowaniom nie tylko przywołującym i przyswajającym w sposób sprawozdawczy informacje i poglądy na temat stanu prawa. M. Szydło w swoich analizach stara się wprowadzić czytelnika w problemy szczegółowe skomplikowanej praktyki działania adresatów norm prawnych, formułując swoje poglądy z uwzględnieniem orzecznictwa w sposób, który nie budzi wątpliwości interpretacyjnych.

Szczególne znaczenie w dyskusji nad przedmiotem (dziedzinami) gospodarki komunalnej zajmuje tzw. działalność sektorowa. Ponownie zastrzegam, że i ta problematyka nie pojawiała się w opracowaniach poświęconych charakterystyce przedmiotu gospodarki komunalnej. Należałoby

raczej przyjąć pogląd o stopniowym wiązaniu z nią interesów społeczności lokalnych (regionalnych). Wiązanie zagadnień ogólnych ze sfery regulacji gospodarki komunalnej oraz szczegółowych rozwiązań prawnych (wodociągi, telekomunikacja, energetyka, poczta) uznawane jest stopniowo za właściwą metodę analizowania prawa gospodarki komunalnej. Autor komentarza jest niewątpliwie jednym z promotorów takiego stanowiska w badaniach, a komentarz wyróżnia się właśnie takim kompleksowym podejściem w analizach regulacji prawnych.

Komentarz M. Szydły inspirował do zgłoszenia pewnej koncepcji, nie tylko co do metody analizy regulacji prawnych, których przedmiot zaliczamy do gospodarki komunalnej. Uznaję za właściwe przede wszystkim kompleksowe wyodrębnienie tych regulacji w tym znaczeniu, iż należy je wiązać ze sobą, uwzględniając jednocześnie regulacje prawa polskiego, jak i też prawa Unii Europejskiej. Pewnym wyzwaniem jest także pogłębiona analiza orzecznictwa sądowego (krajowego i unijnego) – nie tylko z uwzględnieniem znaczenia konkretnych orzeczeń dla oceny poszczególnych przypadków. Orzecznictwo inspirowało do oceny i refleksji nad stanem prawa, a samo zarazem w pewnych sytuacjach ma charakter prawotwórczy. I wreszcie – przedmiot gospodarki komunalnej podlega ewolucyjnym co do swojego zakresu zmianom. Sporządzanie analiz pretendujących do miana wszechstronnych i kompleksowych wymaga zaliczania do ich przedmiotu zagadnień z zakresu: ustroju jednostek samorządu terytorialnego, w tym ich relacji do jednostek specjalnych odpowiedzialnych za wykonywanie specyficznych zadań (uprawnionych do tego); materii szczegółowych (energetyka, tzw. media); szeroko pojmowanego nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w sferze gospodarki komunalnej, w tym w sferze zamówień publicznych czy ochrony konkurencji. Za szczególne wyzwanie należy jednak uznać konfrontowanie statusu jednostek samorządu terytorialnego i ich działalności zaliczanej do zakresu gospodarki komunalnej z zasadami właściwymi dla działalności gospodarczej, w tym działalności z udziałem osób zagranicznych. Komentarz M. Szydły otwiera i określa płaszczyzny dyskusji nad wyróżnionymi wyżej problemami badawczymi.

*Prof. zw. dr hab. Leon Kieres
Uniwersytet Wrocławski*

Ustawa

z dnia 20 grudnia 1996 r.

o gospodarce komunalnej

(Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43; zm.: Dz. U. z 1997 r. Nr 106, poz. 679, Nr 121, poz. 770; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 2002 r. Nr 113, poz. 984; z 2003 r. Nr 96, poz. 874, Nr 199, poz. 1937)

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Pojęcie gospodarki komunalnej]

- 1. Ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.**
- 2. 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.**

1. Ustawa o gospodarce komunalnej jako pierwszy w polskim porządku prawnym akt normatywny wprowadza pojęcie gospodarki komunalnej do kategorii pojęć prawnych i nadaje mu konkretną normatywną treść. Do momentu wejścia w życie komentowanej ustawy polski porządek prawny

pojęcia tego w ogóle nie znał i funkcjonowało ono jedynie jako pojęcie potoczne lub też co najwyżej jako pojęcie z zakresu nauk ekonomicznych. Przeważał przy tym pogląd, że „gospodarka komunalna” to aktywność zaspokajająca powszechne, codzienne i mające charakter materialno-bytowy potrzeby, wynikające z faktu zamieszkiwania ludzi na określonych terenach. Pojęciem tym obejmowano zwłaszcza taką działalność, jak zaopatrzenie w wodę i źródła energii, prowadzenie kanalizacji i oczyszczalni ścieków, utrzymanie dróg lokalnych, oświetlenia, sprawowanie ochrony przeciwpożarowej, a także ochrony i konserwacji substancji mieszkaniowej (K. Byjoch, S. Redeł, *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000, s. 25–26; M. Bałdyga, *Gospodarka komunalna. Aspekty prawne*, Ostrołęka 2004, s. 21).

Warto dodać, że przytoczona powyżej definicja pojęcia „gospodarka komunalna”, mająca charakter potoczny i używana czasem także przez ekonomistów, na potrzeby prawa ma jedynie bardzo niewielką wartość. Wprawdzie w miarę dokładnie specyfikuje ona przedmiotowy aspekt pojęcia gospodarki komunalnej, podkreślając, że jest to działalność zaspokajająca określone potrzeby ludzi zamieszkujących pewne wspólne im terytorium, jednak nie wynika z niej w sposób jednoznaczny, kto jest (czy też ma być) podmiotem tego rodzaju działalności, a więc czy podmiotem tym jest (powinien być) szeroko rozumiany samorząd terytorialny oraz podmioty w określony sposób z nim powiązane, czy też dopuszczalne jest również prowadzenie tej działalności przez inne (niesamorządowe) podmioty. Definicja ta nie rozstrzyga też jednoznacznie, czy gospodarka komunalna jest działalnością mającą ze swojej istoty gospodarczy charakter, czy też może mieścić się tutaj również działalność niegospodarcza, zwłaszcza zaś działalność o charakterze administracyjnym.

W omawianym kontekście przedstawiciele nauk ekonomicznych tradycyjnie używali też innego pokrewnego pojęcia, a mianowicie pojęcia „gospodarka terenowa”, które w sensie merytorycznym pokrywało się w zasadzie z ekonomicznym (oraz z potocznym) rozumieniem terminu „gospodarka komunalna”, miało też podobny zakres. Zdaniem ekonomistów „gospodarka terenowa” oznacza „prawnie wyodrębniony element gospodarki narodowej o zakresie adekwatnym do zadań i kompetencji samorządu terytorialnego jako gospodarza terenu”. Zgadzano się przy tym, że w obrębie tak pojmowanej „gospodarki terenowej” mieszczą się

te działy i dziedziny działalności, „których funkcjonowanie wiąże się bezpośrednio z warunkami bytowymi ludności (gospodarka komunalna i mieszkaniowa, sfera usług socjalno-kulturalnych, budownictwo ogólne, komunalne i rolnicze, handel detaliczny i hurtowy, gastronomia, transport lokalny) oraz te, których działalność ze względu na specyfikę lub powiązania z rynkiem lokalnym uzasadniają takie przyporządkowanie (rolnictwo, drobny przemysł)” (E. Zeman-Miszewska, *Samodzielność ekonomiczna samorządów lokalnych. Założenia modelowe*, Katowice 1996, s. 45).

Również i w odniesieniu do tej (podobnie jak w przypadku pierwszej z wymienionych wyżej) definicji zasadny wydaje się – przynajmniej patrząc z prawnego (jurydycznego) punktu widzenia – zarzut, że akcentując przedmiotowy aspekt omawianego pojęcia, nie wypowiada się ona precyzyjnie ani co do podmiotu omawianej tutaj działalności (tj. działalności zaspokajającej określone potrzeby ludzi zamieszkujących pewne wspólne im terytorium), ani też co do gospodarczego lub też niegospodarczego (administracyjnego) charakteru tejże działalności.

Można, jak się wydaje, przyjąć, że używając określeń „gospodarka komunalna” czy też „gospodarka terenowa” ekonomiści mają najprawdopodobniej na myśli jedynie działalność o charakterze gospodarczym (zaspokajającą określone bytowe potrzeby ludności zamieszkującej na pewnym lokalnym terytorium), nie zaś działalność mającą naturę niegospodarczą, administracyjną. W tym kontekście trzeba przecież pamiętać o tym, co pojęcie gospodarki oznacza w nauce ekonomii. Otóż „gospodarka” jest przez ekonomistów pojmowana jako określona działalność gospodarcza, służąca zaspokajaniu ludzkich potrzeb poprzez produkcję, podział dóbr i świadczenie usług (zob. R. Stober, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stuttgart–Berlin–Köln 1991, s. 7; C. Banasiński, *Istota prawa administracyjnego gospodarczego* (w:) C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, R. Kaszubski, K. Pawłowicz, D. Szafrński, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2001, s. 17–18). Skoro więc ekonomicznie pojmowana „gospodarka” oznacza po prostu określoną, mającą w swoim założeniu zaspokajać ludzkie potrzeby, działalność gospodarczą, to tym samym staje się jasne, że powiązana dodatkowo z kwalifikatorem „komunalna”, dość powszechnie kojarzonym z lokalnością lub też z samorządem, jest równoznaczna z działalnością gospodarczą, zaspokajającą te ludzkie potrzeby, które wynikają z fak-

tu zamieszkiwania na określonym lokalnym terytorium (najczęściej na obszarze określonej jednostki samorządu terytorialnego). W tym kontekście (tj. w kontekście ekonomicznym) zdaje się przy tym nie mieć znaczenia okoliczność, kto z punktu widzenia podmiotowego prowadzi tego rodzaju działalność, a więc czy czynią to jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty z nimi powiązane, czy też wykonywanie tej działalności należy raczej do podmiotów prywatnych, niezależnych od jednostek samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia ekonomicznego istotny wydaje się jedynie element gospodarczego zaspokajania określonych, najczęściej mających charakter socjalno-bytowy, potrzeb, artykułowanych przez ludność zamieszkującą pewne wspólne im (lokalne) terytorium.

Słusznie więc C. Banasiński i M. Kulesza twierdzą, że „gospodarka komunalna” w ujęciu ekonomicznym to „rynek (wszystkie rynki) usług użyteczności publicznej o charakterze lokalnym”, niezależnie zresztą od tego, czy jednostki samorządu terytorialnego są na takim rynku (rynkach) obecne, a jeżeli tak – to w jakiej formie (C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 15–16). Podana przez powołanych autorów definicja gospodarki komunalnej w bardzo plastyczny sposób obrazuje to, co jest dla ekonomistów najistotniejsze przy definiowaniu omawianego pojęcia, a mianowicie fakt, że chodzi w nim o zaspokajanie określonych kwalifikowanych potrzeb zamieszkującej pewne lokalne terytorium ludności, a konkretnie – o zaspokajanie tych potrzeb, które mają charakter użyteczności publicznej. Wzmiankowane zaspokajanie potrzeb o charakterze użyteczności publicznej, artykułowanych przez ludność zamieszkującą pewne lokalne terytorium, powinno się przy tym odbywać poprzez „rynek”, a konkretnie poprzez prowadzoną na tymże rynku działalność gospodarczą. Nie ma przy tym większego znaczenia, kto z podmiotowego punktu widzenia tego rodzaju działalność prowadzi, a więc czy czyni to bezpośrednio samorząd terytorialny, czy też wykonują tę działalność podmioty prywatne.

Należy jeszcze raz podkreślić, że w ujęciu ekonomicznym gospodarka komunalna jest kojarzona ze ściśle określonymi rodzajami działalności gospodarczej, które w swoim założeniu mają zaspokajać konkretne potrzeby ludzkie o charakterze użyteczności publicznej, wynikające z faktu bytowania przez tę ludność na określonym wspólnym im terenie (na obszarze lokalnym).

Podkreślenia wymaga również fakt, że takie ekonomiczne pojmowanie terminu „gospodarka komunalna” jest być może wystarczające z punktu widzenia nauk ekonomicznych (jest również wystarczające przy jego potocznym używaniu), niemniej jednak na potrzeby prawa (w tym zwłaszcza na potrzeby prawa samorządowego) okazuje się być ono zdecydowanie niezadowolające. Z punktu widzenia prawnego jest bowiem kwestią niezwykle istotną nie tylko charakter działalności określanej tutaj mianem gospodarki komunalnej (a więc to, czy jest to działalność gospodarcza czy też niegospodarcza) oraz przedmiot (cel) tej działalności (tj. zaspokajanie określonych, mających charakter użyteczności publicznej, potrzeb ludności), ale również podmiot tej działalności, a więc fakt, kto ją w sensie prawnym prowadzi. Z punktu widzenia prawnego bardzo ważne jest bowiem, do kogo powinno się odnosić prawa i obowiązki związane z omawianą działalnością oraz kto za wykonywanie tego rodzaju działalności powinien ponosić prawną odpowiedzialność. Nic więc dziwnego, że oczekiwania, jakie względem definicji gospodarki komunalnej formułują prawnicy są o wiele dalej idące niż te, które mają w tym względzie ekonomiści. Na potrzeby prawa (porządku prawnego) wymagana jest w tym względzie o wiele większa precyzja.

W tym kontekście wydaje się, że tego rodzaju (jurydyczną) precyzję twórcom komentowanej ustawy udało się osiągnąć. Definiując bowiem pojęcie gospodarki komunalnej, twórcy ustawy położyli nacisk nie tylko na aspekt przedmiotowy tego pojęcia (tj. na to, co jest przedmiotem i celem tej gospodarki), ale również na aspekt podmiotowy, wyraźnie przesądzając, aktywność jakiego rodzaju podmiotów może być określana mianem gospodarki komunalnej. Równocześnie autorzy omawianej tutaj definicji rozstrzygnęli jednoznacznie kwestię tego, czy gospodarka komunalna obejmuje swoim zakresem jedynie działalność o charakterze gospodarczym (jak to zdają się przyjmować ekonomiści), czy też może mieścić się tutaj także działalność o charakterze niegospodarczym, w tym zwłaszcza działalność administracyjna. O wszystkich tych aspektach pojęcia „gospodarka komunalna” (tj. o aspekcie przedmiotowym, podmiotowym oraz aspekcie związanym z charakterem mającej tutaj miejsce działalności) będzie szczegółowo mowa w dalszych rozważaniach.

2. W art. 1 ust. 1 u.g.k. prawodawca stwierdza, że gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialne-

go zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Wypowiadając tego rodzaju stwierdzenie, ustawodawca w sposób jednoznaczny zdeterminował zarówno przedmiot (cel) gospodarki komunalnej, jej podmioty, jak też charakter działalności, która może być określana tym mianem. I tak, w sensie przedmiotowym gospodarka komunalna jest równoznaczna z wykonywaniem **zadań własnych** spoczywających na jednostkach samorządu terytorialnego i ukierunkowanych na **zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej**. Zaspokajanie tych potrzeb jest istotą **wszystkich** zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części pracy). Nie jest więc tak, że gospodarka komunalna obejmuje swoim zakresem przedmiotowym jedynie część zadań własnych jednostek samorządowych, a mianowicie te zadania, które polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. W rezultacie, w zakresie przedmiotowym analizowanego pojęcia mieszczą się wszystkie zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, a więc zadania polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb danej wspólnoty samorządowej.

W sensie podmiotowym gospodarka komunalna obejmuje aktywność **jednostek samorządu terytorialnego**, a więc gmin (zob. ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), powiatów (zob. ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) oraz województw (zob. ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.). To zatem działalność jednostek samorządu terytorialnego (polegająca na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej) została przez ustawodawcę zakwalifikowana jako gospodarka komunalna.

Nie wolno w tym miejscu zapominać, że w rzeczywistości (niejako wbrew literalnemu brzmieniu komentowanego art. 1 ust. 1 ustawy) zakres podmiotowy pojęcia „gospodarka komunalna” jest znacznie szerszy, gdyż poza jednostkami samorządu terytorialnego (tj. poza gminami, powiatami i województwami) obejmuje on dodatkowo inne jeszcze podmioty. I tak, z art. 5 u.g.k. wynika, że gospodarką komunalną jest również wykonywanie zadań własnych przez **związki jednostek samorządu terytorialnego**, a więc przez związki międzygminne (zob. art. 64–73a u.s.g.),

przez związki powiatów (zob. art. 65–72 u.s.p.) oraz przez związki komunalne, a więc przez związki miast na prawach powiatu z gminami (zob. art. 74 u.s.p.). W zakresie podmiotowym ustawy nie mieszczą się natomiast porozumienia zawierane pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (o których również wspomina art. 5 u.g.k.), jako że porozumienia te – w przeciwieństwie do związków – nie są odrębnymi podmiotami prawa i w związku z tym nie prowadzą same (we własnym imieniu) gospodarki komunalnej. Gospodarka ta, nawet po zawarciu przez określone jednostki samorządowe porozumienia, jest więc nadal prowadzona przez właściwe (zawierające porozumienie) jednostki samorządu terytorialnego (zob. komentarz do art. 5).

Trzeba natomiast podkreślić fakt, że zakresem podmiotowym pojęcia „gospodarka komunalna” objęta została także działalność **odrębnych od danej jednostki samorządu terytorialnego osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, którym dana jednostka samorządowa powierzyła w drodze umowy wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej** (zob. art. 3 u.g.k.). Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, czy podmiot, któremu jednostka samorządu terytorialnego powierzyła wykonywanie zadania z zakresu gospodarki komunalnej (a więc określonego zadania własnego tej jednostki, polegającego na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej) jest podmiotem w określony sposób zależnym od danej jednostki samorządowej (i będącym np. samorządową osobą prawną), czy też jest podmiotem całkowicie autonomicznym, niemającym – poza, rzecz jasna, zawartą umową – żadnych związków z jednostką samorządową, która powierzyła mu realizację określonego zadania. Ważny jest jedynie fakt zawarcia pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a określonym podmiotem stosownej umowy włączającej niejako dany (kontraktowany) podmiot do kręgu podmiotów objętych podmiotowym zakresem omawianego pojęcia, których aktywność (polegająca na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej) może być w świetle ustawy określana mianem gospodarki komunalnej.

Należy stwierdzić, że w celu włączenia danego podmiotu w zakres podmiotowy gospodarki komunalnej zawarcie z nim stosownej umowy przez jednostkę samorządu terytorialnego jest niezbędne, jako że w tym kontekście bynajmniej nie jest wystarczające, że dany podmiot niejako

ko samodzielnie i z własnej inicjatywy, a bez zawarcia wzmiankowanej umowy, wykonuje określone zadania z zakresu gospodarki komunalnej. Sam tylko fakt (autonomicznego i niemającego oparcia w zawartej umowie) wykonywania tych zadań nie pozwala jeszcze na kwalifikowanie działalności takiego podmiotu jako gospodarki komunalnej w rozumieniu ustawowym.

Podmiotowym zakresem pojęcia „gospodarka komunalna” są również objęte takie **odrębne w sensie prawnym od danej jednostki samorządowej podmioty prawa (np. spółki prawa handlowego), które zostały utworzone przez te jednostki samorządowe (tj. przez gminy, powiaty i województwa), względnie też podmioty, do który te jednostki samorządowe przystąpiły**. Argumentem przemawiającym za taką interpretacją jest zwłaszcza brzmienie (treść) ustaw ustrojowych, które upoważniają gminy, powiaty i województwa do tworzenia określonych jednostek organizacyjnych **w celu wykonywania spoczywających na nich zadań** („W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne” – art. 9 ust. 1 u.s.g.; „W celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne” – art. 6 ust. 1 u.s.p.; „W celu wykonywania zadań województwo tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne” – art. 8 ust. 1 u.s.w.). Z powyższych przepisów należy wyciągnąć wniosek, że gminy, powiaty i województwa mogą tworzyć jednostki organizacyjne, a także przystępować do jednostek organizacyjnych już istniejących, **jedynie i wyłącznie** w celu wykonywania spoczywających na nich zadań (własnych i zleconych). Tworzenie zaś przez jednostki samorządu terytorialnego jednostek organizacyjnych oraz przystępowanie do nich w innym celu nie jest możliwe, gdyż wykraczałoby poza ramy ustawowego upoważnienia, w ramach którego mogą działać poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Wypływa z tego kolejny wniosek, że odrębne jednostki organizacyjne (np. spółki prawa handlowego), które zostały utworzone przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, względnie też jednostki organizacyjne, do których jednostki samorządowe przystąpiły, mogą tak naprawdę prowadzić swoją działalność tylko i wyłącznie w celu wykonywania zadań – własnych i zleconych – spoczywających na ich macierzystych jednostkach samorządu terytorialnego. W przeciwnym bowiem przypadku, a więc gdyby te jednostki organizacyjne (np. spółki prawa handlowego) prowadziły również dzia-

łałość (choćby ubocznie) wykraczającą poza realizację zadań (własnych lub zleconych) spoczywających na ich macierzystych jednostkach samorządu terytorialnego, to wówczas, niejako pośrednio, również i same jednostki samorządu terytorialnego byłyby zaangażowane w działalność wykraczającą poza spoczywające na nich – z mocy ustaw bądź porozumień zawartych z organami administracji rządowej – zadania. Tego zaś w żadnym wypadku czynić im nie wolno. Raz jeszcze zatem należałoby wyraźnie powtórzyć, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć określone jednostki organizacyjne i przystępować do nich wyłącznie w celu wykonywania spoczywających na nich zadań (własnych bądź zleconych), z kolei zaś te utworzone przez nie jednostki organizacyjne, względnie też jednostki organizacyjne, do których poszczególne gminy, powiaty bądź województwa przystąpiły, mogą prowadzić swoją działalność jedynie w celu realizacji zadań (własnych lub zleconych) ich macierzystych jednostek samorządowych.

Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby stwierdzić, że w podmiotowym aspekcie pojęcia „gospodarka komunalna” mieszczą się również odrębne w sensie prawnym od macierzystej jednostki samorządowej jednostki organizacyjne, które zostały utworzone przez poszczególne gminy, powiaty lub województwa, względnie też jednostki, do których gminy, powiaty lub województwa przystąpiły. Jeżeli taka odrębna w sensie prawnym od danej jednostki samorządu terytorialnego jednostka organizacyjna (np. spółka prawa handlowego), prowadzi przy tym swoją działalność w zakresie realizacji zadań własnych spoczywających na jej macierzystej jednostce samorządowej, to wówczas należałoby przyjąć, iż prowadzi ona po prostu gospodarkę komunalną w znaczeniu ustawowym (podobnie jak jej macierzysta jednostka samorządu terytorialnego). Gospodarki komunalnej w znaczeniu ustawowym nie prowadzi natomiast wówczas, gdy wykonuje zadania zlecone spoczywające na jej macierzystej jednostce samorządu terytorialnego.

Jak widać, zakres podmiotowy pojęcia „gospodarka komunalna” jest znacznie szerszy niż to wynika z literalnego brzmienia samego tylko art. 1 ust. 1 u.g.k. W tym kontekście trzeba bowiem dodatkowo jeszcze uwzględnić treść art. 5 oraz art. 3 u.g.k., a także fakt, że również jednostki organizacyjne utworzone przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, względnie też jednostki organizacyjne, do których poszcze-

gólne jednostki samorządu terytorialnego przystąpiły, w pełni mieszczą się w podmiotowym aspekcie omawianego pojęcia.

Podsumowując wstępne uwagi na temat podmiotowego zakresu pojęcia „gospodarka komunalna”, warto wspomnieć o wypowiedzianym w doktrynie poglądzie, zgodnie z którym analizowane pojęcie „ma przede wszystkim znaczenie podmiotowe” (K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2006, s. 159). Autorzy komentarza stwierdzają, że aspekt podmiotowy omawianego pojęcia jest najważniejszy i odegrał przy jego normatywnym definiowaniu decydującą rolę. Nie wydaje się jednak, aby pogląd taki był słuszny. Jest rzeczą oczywistą, że pojęcie „gospodarka komunalna” nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w oparciu o sam aspekt (czy też element) podmiotowy, gdyż bardzo mocny nacisk położył on również na aspekt przedmiotowy tego terminu. Definiując gospodarkę komunalną, nie ograniczył się jedynie do określenia, kto z podmiotowego punktu widzenia prowadzi gospodarkę komunalną, a więc kto w sensie podmiotowym podejmuje daną aktywność. W tym kontekście prawodawca przesądził bowiem również, na czym w sensie przedmiotowym polega gospodarka komunalna, czyli co jest jej zasadniczym przedmiotem (celem). Normatywna definicja pojęcia jest więc zbudowana na zasadzie sprzężenia aspektu (znaczenia) podmiotowego oraz przedmiotowego i nie ma bynajmniej tylko znaczenia podmiotowego.

Biorąc pod uwagę normatywną definicję gospodarki komunalnej, także przy doktrynalnym analizowaniu tego pojęcia konieczne jest zwracanie uwagi na oba wspomniane wyżej aspekty. Konieczność nierozdzielnego powiązania ze sobą aspektu podmiotowego i przedmiotowego jest tym bardziej widoczna (i niezbędna), że nie cała aktywność podmiotów objętych zakresem podmiotowym omawianego pojęcia zasługuje na miano gospodarki komunalnej w znaczeniu ustawowym. Gospodarką komunalną jest bowiem jedynie ta aktywność wspomnianych wyżej podmiotów (przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego), która polega na wykonywaniu spoczywających na jednostkach samorządu terytorialnego zadań własnych, bez możliwości objęcia tym terminem faktu realizowania przez wzmiankowane wyżej podmioty zadań zleconych samorządu (na temat rozróżnienia zadań własnych i zleconych samorządu terytorialnego

zob. uwagi w tezie 3 i 8 komentarza do niniejszego artykułu). Pominięcie zatem aspektu przedmiotowego omawianego tutaj pojęcia i analizowanie go wyłącznie poprzez jego aspekt podmiotowy mogłoby wywołać mylne wrażenie, jakoby gospodarką komunalną była cała działalność prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego (oraz przez inne podmioty objęte podmiotowym zakresem pojęcia). Tymczasem wniosek taki byłby z całą pewnością nietrafny.

W tym kontekście staje się również jasne, dlaczego w początkowej części komentowanego przepisu ustawodawca posłużył się zbitką pojęciową „gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego” (wyjaśniając w dalszej części przepisu, że polega ona na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych). użytemu przez prawodawcę sformułowaniu zarzucono „błąd paralelizmu leksykalnego, polegający na tym, że ustawodawca użył dwóch słów określających to samo. Jeżeli gospodarka komunalna oznacza gospodarkę gminną (powiatową, województwa samorządowego), to niepotrzebnie dodano, iż jest to gospodarka jednostek samorządu. W ten sposób powstało – w stosunku do gmin – następujące zestawienie słów: gospodarka gminna gminy, tak jakby gmina prowadziła jeszcze inną gospodarkę niż wynikającą z ustawy o gospodarce komunalnej” (K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Komentarz...*, s. 159). Powyższy zarzut byłby zasadny, gdyby ustawodawca nadał pojęciu „gospodarka komunalna” znaczenie wyłącznie podmiotowe, a więc gdyby to jego aspekt podmiotowy był tutaj jedyny i wyłączny (i to ograniczony wyłącznie do gmin, powiatów oraz województw), aspekt zaś przedmiotowy nie odgrywał żadnej roli. Wówczas rzeczywiście można by twierdzić, że gospodarka komunalna jest po prostu gospodarką (działalnością) gminną, powiatową lub województwa samorządowego, bez względu na to, do czego w sensie przedmiotowym ta gospodarka (działalność) się odnosi (i co ma na celu) i trafny byłby zarzut, że w sformułowaniu „gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego” zawarte zostało niepotrzebne powtórzenie, gdyż gospodarka komunalna to po prostu gospodarka (działalność) prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego. Nie miałyby wtedy sensu używanie rozbudowanego zwrotu, mówiącego, że gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego to działalność jednostek samorządu terytorialnego (polegająca na wykonywaniu zadań własnych), jako że w zupełności wystarczyło-

by stwierdzenie, iż gospodarka komunalna jest działalnością prowadzoną przez jednostki samorządu terytorialnego (w sferze zadań własnych).

Tymczasem wiemy już, że terminowi „gospodarka komunalna” ustawodawca nie nadał bynajmniej znaczenia tylko i wyłącznie podmiotowego (a więc nie użył go jedynie w aspekcie podmiotowym), lecz zdefiniował go poprzez łączne wykorzystanie elementu podmiotowego oraz przedmiotowego. W rezultacie gospodarka komunalna jest wprawdzie działalnością wykonywaną przez jednostki samorządu terytorialnego (oraz przez jeszcze inne podmioty), jednak równocześnie jest to działalność swoista, mająca swój specyficzny przedmiot (cel), a mianowicie realizowanie zadań własnych (i tylko własnych) samorządu (polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej). Gospodarką komunalną nie jest więc cała działalność jednostek samorządu terytorialnego (oraz innych podmiotów objętych podmiotowym aspektem omawianego pojęcia). Tym samym w sformułowaniu „gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego” nie ma niepotrzebnego powtórzenia, gdyż trzeba pamiętać, że oprócz gospodarki komunalnej w rozumieniu normatywnym (ustawowym), jednostki samorządu terytorialnego prowadzą jeszcze gospodarke (działalność) niebędącą gospodarką komunalną *sensu stricto*, a mianowicie gospodarke, której przedmiotem są zadania zlecone. Nie jest więc tak – jak błędnie twierdzą autorzy przytoczonego wyżej poglądu – że np. gmina czy powiat nie prowadzi żadnej innej gospodarki (działalności) niż wynikająca z ustawy o gospodarce komunalnej. Sprawa przedstawia się wręcz odwrotnie – dana jednostka samorządu terytorialnego prowadzi jak najbardziej inną działalność, którą jest wykonywanie zadań zleconych. Powyższy wywód pokazuje, jak istotną rolę w ramach normatywnej definicji omawianego pojęcia odgrywa element przedmiotowy.

O błędzie paralelizmu językowego występującym jakoby w sformułowaniu „gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego” nie można mówić również dlatego, że w sensie podmiotowym gospodarka komunalna obejmuje działalność nie tylko gmin, powiatów i samorządowych województw, ale także – jak była już o tym mowa – działalność niektórych innych podmiotów. Tymczasem w art. 1 ust. 1 u.g.k. mówi się tylko o gospodarce komunalnej „jednostek samorządu terytorialnego” (tj. o gospodarce komunalnej gmin, powiatów i samorządowych woje-

wództw), zaś o gospodarce komunalnej wykonywanej przez pozostałe podmioty (mieszczące się w podmiotowym zakresie pojęcia „gospodarka komunalna”) mowa jest w innych przepisach ustawy (np. w art. 3 i 5). Tym bardziej więc sformułowanie „gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego” nie zawiera żadnego niepotrzebnego powtórzenia, gdyż gospodarka komunalna jest w sensie podmiotowym pojęciem szerszym niż gospodarka samych tylko gmin, powiatów i samorządowych województw.

Trzecim ważnym elementem ustawowej definicji pojęcia „gospodarka komunalna” jest charakter działalności określonej tym mianem. Otóż wbrew nasuwającemu się *prima facie* skojarzeniu, gospodarka komunalna **nie jest** bynajmniej równoznaczna **jedynie z działalnością gospodarczą** prowadzoną przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych. Prawdą jest oczywiście, o czym już była wcześniej mowa, że pojęcie „gospodarka” jest przez ekonomistów rozumiane jako działalność gospodarcza, co mogłoby mylnie sugerować, że również określenie „gospodarka komunalna” powinno być pojmowane w znaczeniu komunalnej (samorządowej) działalności gospodarczej. Wniosek taki byłby jednak z całą pewnością nietrafny, gdyż ustawodawca jednoznacznie stwierdził, że gospodarka komunalna to po prostu działalność jednostek samorządu terytorialnego polegająca „na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych”. Tymczasem wykonywanie przez jednostki samorządowe zadań własnych może przybierać postać działalności o bardzo różnym charakterze. Z jednej strony może to być rzeczywiście działalność o charakterze typowo gospodarczym, polegająca na uczestniczeniu danej jednostki w obrocie gospodarczym (tj. w rynkowej wymianie dóbr lub usług), realizowana w formach prawa prywatnego. Z drugiej jednak strony wykonywanie przez gminę, powiat czy województwo zadań własnych również może też przybierać postać działalności o charakterze *stricte* administracyjnym, dokonywanej w formach prawa administracyjnego (np. w formach władczych) i niezwiązanej w żadnym wypadku z występowaniem w obrocie gospodarczym (występowaniem na rynku). Ta ostatnia działalność, w świetle normatywnej definicji analizowanego pojęcia, również będzie zasługiwała na miano gospodarki komunalnej, i to niezależnie od faktu, że nazywanie działalności administracyjnej (władczej) „gospodarką” może na pierwszy rzut oka wydawać się nieco sztuczne

czy też wręcz sprzeczne z językową tradycją (oraz z ekonomiczną konotacją tego terminu). Jest to jednak uzasadnione tym, iż pojęcie „gospodarka komunalna” jest typowo konwencjonalne (umowne), użyte przez ustawodawcę na określenie pewnego wycinka działalności prowadzonej przez samorząd terytorialny (będącego zresztą fragmentem najistotniejszym w całokształcie tej działalności). Ten wycinek działalności samorządu terytorialnego, polegający na wykonywaniu przez samorząd zadań własnych, może przybierać postać nie tylko działalności gospodarczej, ale również postać działalności niebędącej działalnością gospodarczą w tradycyjnym znaczeniu tego słowa.

Trudno byłoby się w pełni zgodzić z twierdzeniem, że dokonany przez ustawodawcę wybór tytułu ustawy, jak też sposób zdefiniowania podstawowego dla niej pojęcia są przejawem tego, iż „ustawodawca nie zamierza przesądzać, czy gospodarkę prowadzoną przez gminy (potem przez pozostałe jednostki samorządu terytorialnego) uznać za działalność gospodarczą, czy też nie. W związku z tym nie udzielił w tym zakresie jasnej odpowiedzi” (K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Komentarz...*, s. 159). Prawdą jest oczywiście, że w żadnym z przepisów komentowanej ustawy ustawodawca nie posłużył się określeniem „działalność gospodarcza” na oznaczenie aktywności jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcie działalności gospodarczej w ogóle zresztą nie występuje w merytorycznych przepisach ustawy o gospodarce komunalnej, lecz pojawia się jedynie w jej art. 24 (zawartym w rozdziale 5 zatytułowanym „Zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy końcowe”), nowelizującym treść art. 9 ust. 2 u.s.g. Nie należy jednak tłumaczyć tego faktem, że ustawodawca nie chciał przesądzać, czy działalność prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego ma charakter działalności gospodarczej (w tradycyjnym rozumieniu tego słowa) czy też nie. Wydaje się bowiem, że wprowadzając pojęcie gospodarki komunalnej, przyjął on po prostu koncepcję szerszego zakresowo, w porównaniu z pierwotnie zakładanym, uregulowania aktywności jednostek samorządu terytorialnego, nie ograniczonego do samej tylko działalności gospodarczej, ale obejmującego także działalność o charakterze niegospodarczym. Początkowo bowiem (a konkretnie w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku) zakładano, że komentowana ustawa będzie regulowała jedynie problematykę ści-

śle rozumianej działalności gospodarczej gmin, a następnie ewentualnie również i innych jednostek samorządu terytorialnego. Wskazywały na to zresztą już same tytuły pochodzących z lat 1992–1995 projektów ustawy (opracowany przez C. Kosikowskiego i E. Wojciechowskiego oraz przyjęty w styczniu 1993 r. przez sejmową Komisję Samorządu Terytorialnego projekt ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych użyteczności publicznej; opracowany w sierpniu 1993 r. w Biurze Reformy Administracji Publicznej Urzędu Rady Ministrów projekt ustawy o przedsiębiorczości komunalnej; zgłoszony w 1995 r. w parlamencie poselski projekt ustawy o działalności gospodarczej gmin – ten ostatni projekt stał się zresztą podstawą do dalszych prac parlamentarnych, przy czym w toku procesu legislacyjnego tytuł ustawy uległ zmianie, przybierając obecną postać; zob. C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2001, s. 294–295). Ostatecznie jednak ustawodawca porzucił koncepcję uregulowania w odrębnej względem obowiązującej ówczesnie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym ustawie wyłącznie problematyki działalności gospodarczej gmin (potem innych jednostek samorządu terytorialnego), na rzecz koncepcji szerszej, wyrażającej się w objęciu odrębną ustawą całej aktywności gmin (innych jednostek samorządu terytorialnego) polegającej na wykonywaniu zadań własnych. Nie oznacza to, że przyjmując szerszą koncepcję oraz wprowadzając nowe (normatywne) pojęcie gospodarki komunalnej, ustawodawca zdystansował się od pojęcia działalności gospodarczej, nie chcąc przesądzać, czy aktywność jednostek samorządowych jest czy też nie jest działalnością gospodarczą. Gdyby rzeczywiście prawodawca nie chciał zajmować w tej kwestii jasnego stanowiska, wyeliminowałby pojęcie działalności gospodarczej z całego prawa samorządowego. Tak się jednak nie stało, o czym świadczy chociażby treść art. 24 u.g.k., nowelizującego art. 9 ust. 2 u.s.g. i utrzymującego tam określenie „działalność gospodarcza” w odniesieniu do gmin. Również późniejsza, uchwalona w czerwcu 1998 r., ustawa o samorządzie powiatowym zawiera określenie „działalność gospodarcza” na oznaczenie pewnej sfery aktywności powiatów (zob. art. 6 ust. 2 u.s.p.). Wynika z tego, że ustawodawca godzi się oraz ma pełną świadomość faktu, iż pewne przejawy działalności gmin oraz powiatów (a dotyczy to także województw), z uwagi na ich charakter oraz fakt występowania przez daną jednostkę samorządową w obrocie gospodarczym, stanowią

działalność gospodarczą w tradycyjnym rozumieniu tego słowa i nie ma powodu, aby nie określać ich takim właśnie mianem (na temat pojęcia „działalność gospodarcza” w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego zob. komentarz do art. 10). Można by nawet powiedzieć, że utrzymując w prawie samorządowym pojęcie działalności gospodarczej w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, ustawodawca sam przesądził o takim właśnie traktowaniu określonej aktywności jednostek samorządowych. Inną sprawą jest (i to bynajmniej nie uwarunkowaną niechęcią ustawodawcy do przesądzania o gospodarczym lub też niegospodarczym charakterze działalności jednostek samorządowych), że ustawa o gospodarce komunalnej, jak też samo pojęcie gospodarki komunalnej, obejmują swoim zakresem nie tylko wspomnianą wyżej działalność gospodarczą jednostek samorządu terytorialnego, ale również działalność o charakterze innym niż gospodarcza, zwłaszcza działalność administracyjną. Zarówno działalność jednostek samorządowych o charakterze gospodarczym, jak też niegospodarczym powinna być przy tym – jeżeli ma być określana mianem gospodarki komunalnej w normatywnym rozumieniu tego słowa – prowadzona w zakresie zadań własnych samorządu.

Ostatecznie zatem trzeba stwierdzić, że pojęcie gospodarki komunalnej należałoby rozpatrywać w trzech zasadniczych aspektach, a mianowicie w aspekcie podmiotowym, przedmiotowym oraz związanym z charakterem wchodzącej w grę działalności. W aspekcie podmiotowym gospodarka komunalna obejmuje działalność gmin, powiatów, województw, związków jednostek samorządu terytorialnego, tworzonych przez te podmioty jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych i prawnych, a także jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, którym zostało powierzone w drodze umowy wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej. W aspekcie przedmiotowym gospodarka komunalna obejmuje działalność w zakresie zadań własnych, a więc działalność mającą na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Z kolei jeśli chodzi o aspekt związany z charakterem wchodzącej tutaj w grę działalności, to działalność określana mianem gospodarki komunalnej może mieć zarówno charakter działalności gospodarczej, jak też charakter działalności niegospodarczej, administracyjnej.

3. Jak już wyżej wspomniano, w aspekcie przedmiotowym gospodarka komunalna polega na wykonywaniu (przez jednostki samorządu tery-

torialnego oraz inne podmioty mieszczące się w podmiotowym aspekcie tego pojęcia) zadań własnych, mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. W tym kontekście warto byłoby zatem bliżej zastanowić się nad tym, czym są w swojej istocie zadania własne jednostek samorządu terytorialnego (na czym one polegają) oraz jakie jest ich miejsce w całokształcie działalności jednostek samorządowych.

O zadaniach własnych jednostek samorządu terytorialnego mowa jest przede wszystkim w Konstytucji RP, która w jednoznaczny sposób zalicza je do szerszej zakresowo kategorii, jaką są **zadania publiczne**. Kwalifikacja zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego jako zadań publicznych wynika przede wszystkim z treści art. 166 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego, iż: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”. Z powyższego przepisu wyraźnie widać, że ustawodawca konstytucyjny traktuje zadania własne jednostek samorządu terytorialnego – o których mówi, że polegają na „zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej” – jako mieszczące się w pojęciu zadań publicznych.

Zadaniami publicznymi, ogólnie rzecz biorąc, są takie zadania, które zostały wyznaczone i powierzone państwu oraz jednostkom samorządu terytorialnego przez cały obowiązujący w danym państwie porządek prawny. Można zatem powiedzieć, że są to prostu zadania, które zostały powierzone do realizacji państwu i jednostkom samorządu terytorialnego przez prawo pozytywne, czyli przez normy prawne (S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 16). Norma prawna powierzająca państwu lub jednostkom samorządowym do zrealizowania określone zadanie ma charakter normy zadaniowej, a więc normy wyznaczającej danemu podmiotowi określony cel, który ma zostać urzeczywistniony (J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 110), lub też – inaczej mówiąc – określającej treść działania danego (obciążonego konkretnym zadaniem) podmiotu, poprzez nakazanie mu realizowania określonych wartości (Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 63). Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby zatem stwierdzić, że zadanie publiczne jest to nałożony przez ustawodawcę na państwo lub jednostki samorządu terytorialne-

go obowiązek urzeczywistniania określonych celów i realizowania konkretnych wartości.

W tym miejscu można by wszakże postawić pytanie, czy ustawodawca (zwykły bądź konstytucyjny), powierzając organom państwa lub też organom jednostek samorządu terytorialnego określone zadania do wykonania (a więc nakładając na państwo lub samorząd obowiązek realizowania określonych celów lub wartości), może kształtować te zadania (a tym samym cele lub wartości, które mają być realizowane) w sposób zupełnie dowolny w sensie treściowym, czy też może on ustalać jedynie takie zadania, które zobowiązują obciążone nimi podmioty do urzeczywistniania pewnych celów lub też wartości „publicznych”, związanych z dobrem ogółu (niezależnie zresztą od tego, jak w konkretnym przypadku ów wymóg „publicznego” charakteru danego celu lub wartości będzie pojmowany) ?

Z jednej strony prawdą jest, iż ostatecznie to sam ustawodawca decyduje o tym, które zadania są, a które nie są zadaniami publicznymi, przy czym uzewnętrznionym przejawem podjętej w tym zakresie decyzji jest fakt prawnego powierzenia określonego zadania państwu lub jednostkom samorządu terytorialnego. Jeżeli tego rodzaju ustawowe powierzenie rzeczywiście nastąpi, to wówczas takie zadanie nabiera charakteru „zadania publicznego” i takiej kwalifikacji nie można już kwestionować na drodze prawnej, lecz co najwyżej na drodze politycznej (R. Schmidt, *Öffentliches Wirtschaftsrecht. Allgemeiner Teil*, München 1990, s. 499 i n.). Biorąc to pod uwagę, można by *prima facie* twierdzić, że w istocie każde zadanie powierzone do realizowania jednostkom samorządu terytorialnego przez obowiązujący porządek prawny ma charakter zadania publicznego (przy czym powierzanie zadań przez ustawodawcę może również następować w ten sposób, że ustawodawca upoważnia organy administracji rządowej do zawierania z jednostkami samorządu terytorialnego stosownych porozumień, przekazujących tym jednostkom określone zadania). Przekazując określone zadanie do zrealizowania jednostkom samorządu terytorialnego (a więc nakładając na te jednostki obowiązek urzeczywistniania określonych celów i wartości) lub też upoważniając administrację rządową do przekazania samorządowi określonego zadania, ustawodawca – jak można by twierdzić – sam przesądza, iż dane zadanie ma charakter zadania publicznego, niezależnie od tego, do czego konkretnie w sensie

treściowym dane zadanie obliuguje, a więc niezależnie od tego, czy nakłada ono na jednostki samorządowe obowiązek urzeczywistniania określonych celów lub też wartości publicznych (tj. związanych z dobrem ogółu), czy też nie.

Jednakże z powyższym poglądem w żadnym wypadku nie można się zgodzić. Należy raczej przyjąć, że ustawodawca nie może wyznaczać państwu oraz jednostkom samorządowym do wykonywania zadań zupełnie dowolnych w sensie treściowym. W przeciwieństwie więc do podmiotów prywatnych, państwo nie może ustalać sobie (ani samorządowi) dowolnych zadań (celów, wartości), które będą realizowane. Muszą to być takie zadania, które – ogólnie rzecz biorąc – obligują do działania w interesie publicznym lub też w celu publicznym i których realizacja służy tym samym dobru ogółu (por. D. Ehlers, *Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat* (w:) *Allgemeines Verwaltungsrecht*, red. H.-U. Erichsen, D. Ehlers, Berlin 2002, s. 17–18). W tej sytuacji zadaniami publicznymi są jedynie takie zadania, które w sensie formalnym ustawodawca powierza do wykonywania państwu lub samorządowi i które równocześnie zawierają w sensie materialnym obowiązek urzeczywistniania celów lub wartości mających charakter publiczny, a więc takich, które służą interesom i dobru ogółu. Tylko one mogą być zatem określane mianem prawdziwych zadań publicznych.

Jak się wydaje, jedynie to ostatnie stanowisko interpretacyjne może być uznane za trafne. Przemawia za tym chociażby przyjęta przez ustawodawcę konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (zob. art. 2 Konstytucji), nawiązująca do znanej wielu konstytucjom koncepcji socjalnego państwa prawnego (zob. np. E. Benda, *Der soziale Rechtsstaat* (w:) *Handbuch des Verfassungsrechts*, red. E. Benda, W. Maihofer, H.-J. Vogel, Berlin–New York 1983, s. 477 i n.; H.J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht. Band I*, München 1999, s. 195 i n.), które powinno działać w imię „dobra wspólnego” (zob. art. 1 Konstytucji). Takie państwo nie może wyznaczać oraz realizować całkowicie dowolnych zadań (celów, wartości), lecz określając dane zadania (również i te realizowane przez samorząd terytorialny) musi to czynić kierując się troską o dobro wspólne oraz o poszanowanie wartości (celów) publicznych. W rezultacie każde zadanie publiczne przewidziane przez obowiązujący porządek prawny musi obli-

wać obciążone nim podmioty do urzeczywistniania określonych interesów (celów) publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby stwierdzić, że zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego są to takie zadania powierzone tym jednostkom przez obowiązujący porządek prawny, które obligują je do realizowania określonych celów i wartości publicznych. Z przepisów Konstytucji bezspornie przy tym wynika, że jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać tylko i wyłącznie zadania publiczne, nie zaś zadania o innym niż „publiczny” charakterze (zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje: „Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych”; w myśl art. 163 Konstytucji: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”; z kolei art. 166 ust. 1 i 2 stanowi, iż: „1. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. 2. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych”), przy czym pojęcie zadań publicznych powinno być w tym kontekście pojmowane tak jak to zostało wyżej zaproponowane (a więc przy łącznym wykorzystaniu kryterium formalnego i materialnego). Równocześnie należałoby przyjąć, że podstawowym celem (interesem) publicznym (wartością publiczną), do którego urzeczywistniania jednostki samorządu terytorialnego są zobligowane spoczywającymi na nich zadaniami publicznymi jest – co bezspornie wynika z art. 166 Konstytucji – **zaspokajanie potrzeb społeczeństwa (społeczności)**, a konkretnie zaspokajanie potrzeb artykułowanych przez społeczeństwo jako całość, przez różne grupy społeczne oraz przez poszczególnych członków tegoż społeczeństwa. Pod pojęciem społeczeństwa powinno się zaś rozumieć zarówno społeczność samorządową (lokalną, ponadlokalną, regionalną), jak też społeczeństwo ogólnopaństwowe (społeczność całego państwa).

Powyższe rozumienie zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego (a więc pojmowanie ich jako spoczywających z mocy prawa na jednostkach samorządu terytorialnego obowiązków zaspokajania potrzeb społeczeństwa, i to zarówno w wymiarze samorządowym, jak też ogólnopaństwowym) jest w pełni podzielane w orzecznictwie Trybu-

nału Konstytucyjnego. W tym kontekście należałoby przywołać słynną uchwałę z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, cz. II, poz. 46, w której Trybunał stwierdził, iż „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą **zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności** [podkr. M. Sz.] czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych (z art. 6 i 7 u.s.t.). (...) **„zaspokojenie potrzeb mieszkańców”** jako cel działalności samorządu terytorialnego (...) ma być osiągany poprzez całą tę działalność. Nie ma żadnych podstaw prawnych ku temu, by różnicować poszczególne zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego na takie, które przyczyniają się do osiągnięcia tego celu i na takie, które się nie przyczyniają, względnie na takie, które przyczyniają się w mniejszym stopniu”.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje zatem, że wszystkie zadania spoczywające na jednostkach samorządu terytorialnego dlatego mają charakter zadań publicznych, że – jako nałożone na te jednostki przez obowiązujący porządek prawny – obligują wspomniane jednostki do zaspokajania „potreb zbiorowych społeczności”, co bez wątpienia należy uznać za przejaw urzeczywistniania celów i wartości publicznych. Dotyczy to wszystkich samorządowych zadań bez wyjątku, gdyż wszystkie one, bez względu na to, czego konkretnie w sensie treściowym dotyczą, obligują jednostki samorządowe do zaspokajania potrzeb (zbiorowych) społeczeństwa (i są w związku z tym zadaniami publicznymi). Wzmiankowane tutaj zaspokajanie potrzeb (zbiorowych) społeczeństwa jawi się w tym kontekście jako podstawowa wartość aksjologiczna, którą powinien realizować samorząd terytorialny oraz jako jego podstawowe zadanie publiczne. To zasadnicze zadanie jest rzecz jasna konkretyzowane poprzez cały szereg bardziej szczegółowych zadań publicznych, sprowadzających się wszakże zawsze do obowiązku czynienia zadość określonym potrzebom artykułowanym przez społeczeństwo.

Wspomniano już o tym, że zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”. Z kolei art. 166 ust. 2 Konstytucji stanowi, że: „Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom sa-

morządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych”. Z porównania obu tych przepisów wynika, iż ustawodawca konstytucyjny dokonuje dychotomicznego podziału całości zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania własne oraz zlecone, przy czym o ile zadania własne powinny w założeniu służyć zaspokajaniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej (tj. wspólnoty gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej), o tyle zadania zlecone powinny raczej służyć zaspokajaniu uzasadnionych potrzeb całego państwa. Takie ujęcie zdaje się współgrać z przytoczoną wyżej uchwałą Trybunału Konstytucyjnego, w której stwierdził on, że zadania własne samorządu służą zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych, zadania zlecone mają natomiast służyć zaspokajaniu potrzeb całego społeczeństwa zorganizowanego w państwo.

Biorąc powyższe pod uwagę, można by *prima facie* wyciągnąć wniosek, że pomiędzy zadaniami publicznymi mającymi status zadań własnych jednostek samorządowych z jednej strony oraz zadaniami publicznymi mającymi status zadań zleconych z drugiej strony występuje istotna różnica o charakterze materialnym, jako że każda z tych kategorii zadań, mimo iż należą one do wspólnej im kategorii zadań publicznych, służy zaspokajaniu potrzeb innych rodzajowo społeczności (zadania własne zaspokajają potrzeby społeczności lokalnych, zaś zadania zlecone zaspokajają potrzeby społeczności ogólnopaństwowych).

Od razu jednak należałoby stwierdzić, że taki wniosek byłby całkowicie niezasadny i pozostawałby w sprzeczności z jednolitością (w sensie rodzajowym) naturą zadań własnych oraz zadań zleconych jednostek samorządu terytorialnego, należących przecież do wspólnej rodzajowo kategorii zadań publicznych. Wszystkie zadania samorządu terytorialnego – będąc zadaniami publicznymi – służą zaspokajaniu potrzeb (zbiorowych) społeczeństwa (potrzeb społeczności), bez względu na to, czy z formalnego punktu widzenia posiadają one status zadań własnych, czy też zadań zleconych. Wprowadzanie w ramach całości zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego dodatkowego materialnego zróżnicowania, w zależności od tego, czy pewne zadania służą zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych, czy też potrzeb całego społeczeństwa (potrzeb całego państwa), nie miałoby z pewnością sensu, gdyż kryterium lokalnego lub też ogólnopaństwowego (ogólnospołecznego) charakteru

potrzeb zaspokajanych przez samorząd (jako kryterium służące do podziału zadań publicznych na własne i zlecone) okazuje się być zawodne. Bardzo często jest przecież tak, że zadanie publiczne, które z formalnego punktu widzenia uzyskało status zadania własnego jednostek samorządu terytorialnego, jest wprawdzie realizowane na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego i służy dobru lokalnej wspólnoty samorządowej (zaspokaja potrzeby tej lokalnej wspólnoty), jednak równocześnie posiada też istotne znaczenie w skali całego państwa (tak wyrażnie TK w wyroku z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK ZU 1998, z. 3, poz. 31) i służy tym samym zaspokojeniu potrzeb społeczności szerszych niż tylko społeczności lokalnych.

Z kolei może być również i tak, że określone zadanie publiczne wykonywane przez jednostki samorządowe, które formalnie ma status zadania zleconego (gdyż tak zostało zakwalifikowane przez ustawodawcę lub też zostało powierzzone przez administrację rządową jednostce samorządu terytorialnego w drodze zawartego porozumienia) i służy w związku z tym, przynajmniej w założeniu, zaspokajaniu potrzeb w szerszej niż samorządowa skali, równocześnie w istotnym stopniu przyczynia się do zaspokojenia określonych potrzeb społeczności lokalnej i ma duże znaczenie dla danej lokalnej wspólnoty. Sam zresztą Trybunał Konstytucyjny – w przytoczonej już poprzednio uchwale W 10/93 – stwierdził, że wszystkie zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego służą zaspokajaniu potrzeb mieszkańców danej jednostki samorządowej (skoro zaś wszystkie, to również i zlecone) i nie ma żadnych podstaw prawnych ku temu, by wyróżniać w obrębie całości tych zadań (mających notabene publiczny charakter) takich zadań, które się w ogóle nie przyczyniają do zaspokajania wspomnianych potrzeb wspólnoty samorządowej (tj. które w ogóle nie zaspokajają potrzeb mieszkańców) lub też takich zadań, które potrzeby mieszkańców zaspokajają w mniejszym stopniu. Również zatem zadania zlecone jednostek samorządowych, podobnie jak ich zadania własne, służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (mieszkańców). Trudno byłoby więc twierdzić, iż wspomniane zadania zlecone (będąc zadaniami publicznymi państwa, powierzonymi w sensie formalnym do wykonywania jednostkom samorządu terytorialnego) różnią się w jakimś istotnym stopniu w sensie materialnym od typowych zadań własnych jednostek samorządowych, skoro podobnie jak te ostatnie przy-

czyniąją się do czynienia zadość określonym potrzebom artykułowanym przez samorządową społeczność.

Gdyby przyjąć – wbrew bronionemu tutaj pogładowi – że zadania własne jednostek samorządu terytorialnego mają służyć jedynie zaspokajaniu potrzeb danej (lokalnej, regionalnej) wspólnoty samorządowej, zadania zlecone muszą zaś służyć zaspokajaniu potrzeb szerszych niż samorządowe społeczności, to wówczas byłoby to równoznaczne z wprowadzeniem sztywnej (i w dużej mierze sztucznej) materialnej cezury (materialnego podziału) w obrębie jednolitej kategorii zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego. W takim układzie zadania zlecone, będąc zadaniami publicznymi państwa powierzanymi przez nie do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego, posiadałyby odrębny w sensie rodzajowym charakter w stosunku do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Inny zatem charakter (samorządowy) miałyby wówczas zadania własne, jeszcze zaś inny (ogólnopaństwowy) zadania zlecone, będące zadaniami publicznymi państwa (tylko powierzanymi do realizowania jednostkom samorządowym). Tymczasem tego rodzaju ostre przeciwstawienie zadań własnych samorządu oraz zadań zleconych (zadań publicznych państwa) byłoby sprzeczne z tezą, którą wielokrotnie wyrażał Trybunał Konstytucyjny, że istotną cechą wspólną zadań własnych i zleconych samorządu terytorialnego jest ich publiczny charakter (wyrok TK z dnia 13 stycznia 1998 r., K 5/97, OTK ZU 1998, z. 1, poz. 3).

Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby jednoznacznie stwierdzić, że wszystkie zadania jednostek samorządu terytorialnego mają charakter **zadań publicznych**, gdyż są nałożone na nie przepisami obowiązującego prawa i obligują te jednostki do **zaspokajania** (zbiorowych) **potrzeb społeczeństwa (potrzeb społeczności)**. Co więcej, wszystkie te zadania zobowiązują jednostki samorządu terytorialnego do **zaspokajania** (zbiorowych) **potrzeb danej wspólnoty samorządowej** (tj. wspólnoty lokalnej, ponadlokalnej lub regionalnej). Dotyczy to nie tylko zadań własnych (co zresztą *explicite* wynika już z samej ich normatywnej definicji – zob. art. 166 ust. 1 Konstytucji), ale również – co tylko na pierwszy rzut oka może wydawać się zaskakujące – zadań zleconych, gdyż także i one zobowiązują obciążone nimi jednostki samorządowe m.in. do zaspokajania potrzeb danej wspólnoty samorządowej. Wprawdzie w przypadku tych zadań na pierwszym planie często stoi zaspokajanie potrzeb szerszych spo-

łości, względnie potrzeb państwa jako takiego (państwa jako całości), jednak nie zmienia to faktu, że ich wykonywanie przyczynia się także do zaspokajania potrzeb społeczności zamieszkującej daną jednostkę samorządu terytorialnego i służy tym samym dobru tej wspólnoty samorządowej. W tym więc sensie (tj. w sensie ich rodzajowej i materialnej istoty) zadania zlecone (będące formalnie zadaniami publicznymi państwa, powierzonymi przez państwo do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego) oraz zadania własne samorządu mają charakter jednorodny i należą do wspólnej im kategorii zadań publicznych (służących zaspokajaniu potrzeb społeczności, w tym też społeczności samorządowej).

Warto w tym miejscu podkreślić, że to znaczące podobieństwo (konwergencja) zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz zadań zleconych widoczne jest nie tylko w płaszczyźnie ich materialnej istoty, co polega na tym, że obie te kategorie zadań mają charakter publiczny i służą zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa (w tym też potrzeb społeczności samorządowej). To upodobnienie się obydwu kategorii zadań jest bowiem dostrzegalne również i na innych płaszczyznach (zob. tezę 8 komentarza do niniejszego artykułu).

Trzeba przy tym zauważyć, że wspomniana wyżej materialna jednorodność zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego (będących w obu przypadkach zadaniami publicznymi służącymi zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa) jest też podstawą do postawienia bardziej ogólnej tezy, że **zadania samorządu terytorialnego** (własne i zlecone) są w gruncie rzeczy w sensie materialnym tożsame z zadaniami publicznymi państwa jako takiego, a mówiąc bardziej dobitnie – **są zadaniami państwa**. Teza ta jest zresztą bardzo mocno podkreślana przez Trybunał Konstytucyjny, który stwierdza, że „wykonywane przez samorząd terytorialny zadania – własne i zlecone – mają charakter funkcji państwa rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej” (uchwała TK W 10/93). Trybunał akcentuje też, że zadania publiczne państwa oraz zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego są jednorodne chociażby z tego względu, iż nie ma żadnych podstaw prawnych ku temu, by przeciwstawiać jednostki samorządu terytorialnego państwu (orzeczenie TK z dnia 23 października 1995 r., K 4/95, OTK ZU 1995, z. 2, poz. 11). Również doktryna prawa administracyjnego w sposób jasny i niebudzący wątpliwości stwierdza, że zadania własne jednostek sa-

morządu terytorialnego są po prostu zadaniami państwa (tj. zadaniami publicznymi państwa) i nie tworzą „jakiejs bliżej nieokreślonej instytucji, odrębnej od kategorii zadań państwa” (C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej...*, s. 13). Dzieje się tak dlatego, że to przecież samo państwo decyduje o kwalifikacji określonych zadań jako zadań własnych samorządu i to ono powierza te zadania jednostkom samorządowym w celu samodzielnego (choć prowadzonego pod nadzorem państwa) ich wykonywania.

W powyższych rozważaniach parokrotnie już wspomniano, iż zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji zadania własne jednostek samorządu terytorialnego służą „zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej” (dotyczy to zresztą również – jak starano się wykazać – zadań zleconych). Z kolei art. 7 u.s.g. stanowi, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie „zbiorowych” potrzeb wspólnoty. O konieczności zaspokajania przez jednostki samorządu terytorialnego (a konkretnie przez gminy) zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej mówił też w przytaczanej wyżej uchwale Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, iż „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb **zbiorowych** [podkr. M. Sz.] społeczności” (uchwała TK W 10/93). Wreszcie o zbiorowym charakterze potrzeb, jakie powinny być zaspokajane przez działalność jednostek samorządu terytorialnego, mowa jest też w art. 1 ust. 1 u.g.k., stanowiącym, że gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego polega na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Pojawia się zatem pytanie, co właściwie oznacza ów wymóg zaspokajania potrzeb zbiorowych (potrzeb o charakterze zbiorowym).

Powyższe stwierdzenia o zbiorowym charakterze potrzeb, które są lub powinny być zaspokajane przez jednostki samorządu terytorialnego niektórzy przedstawiciele doktryny interpretują, stwierdzając, że chodzi tutaj o zaspokajanie potrzeb odczuwanych „przez wielu, przez zbiorowość” (P. Wagner, *Własność komunalna. Zagadnienia węzłowe*, ST 1998, nr 1–2, s. 26; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 17). Przeciwnieństwem zaś zaspokajania potrzeb zbiorowych (potrzeb odczuwanych przez zbiorowość) ma być zaspokajanie potrzeb czysto indywidualnych. W takim

układzie zaspokajaniem potrzeb zbiorowych (w powyższym rozumieniu) nie jest zaspokajanie przez samorząd indywidualnych potrzeb poszczególnych mieszkańców gminy, dokonywane np. w formie decyzji administracyjnych (A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1994, s. 50). Gdybyśmy rzeczywiście przyjęli taki pogląd, to wówczas zaspokajanie potrzeb indywidualnych poszczególnych mieszkańców – jako niebędące zaspokajaniem potrzeb zbiorowych – nie mogłoby zostać uznane za przejaw wykonywania zadań własnych przez gminę (w rozumieniu art. 7 u.s.g.). Nie byłoby to wtedy również zadanie publiczne samorządu (tak jak je zdefiniował TK w przytaczanej już wielokrotnie uchwale), a zaspokajanie indywidualnych potrzeb poszczególnych członków wspólnoty samorządowej nie mieściłoby się także w pojęciu gospodarki komunalnej.

Nie wydaje się jednak, aby powyższy pogląd, zakładający, iż zaspokajanie indywidualnych potrzeb mieszkańców nie mieści się w zakresie pojęć: „zadania własne”, „zadania publiczne” oraz „gospodarka komunalna” (z powołaniem się na fakt, że potrzeby indywidualne nie mieszczą się w pojęciu potrzeb zbiorowych) był słuszny. Należy raczej przyjąć, że kiedy w art. 7 u.s.g., w art. 1 ust. 1 u.g.k. oraz w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r. mowa jest o konieczności zaspokajania potrzeb zbiorowych, to w pojęciu tym mieści się wprawdzie zaspokajanie potrzeb odczuwanych przez całą zbiorową wspólnotę samorządową (a więc przez całość lokalnej społeczności; są to zatem potrzeby odczuwane „przez wielu, przez zbiorowość”), jednak do owych potrzeb odczuwanych przez całą społeczność samorządową (a więc do potrzeb wspólnoty samorządowej jako pewnej zbiorowości) należy również zaspokajanie indywidualnych potrzeb poszczególnych członków wspólnoty samorządowej. Inaczej mówiąc, zaspokajanie indywidualnych potrzeb poszczególnych członków wspólnoty samorządowej jest jedną z potrzeb zbiorowych odczuwanych przez całą samorządową społeczność, zaspokajając zaś indywidualne potrzeby poszczególnych mieszkańców, jednostki samorządu terytorialnego zaspokajają przez to równocześnie potrzeby zbiorowe tychże mieszkańców. Na poparcie tezy, że zaspokajanie indywidualnych potrzeb mieszkańców jest równocześnie przejawem zaspokajania przez samorząd potrzeb zbiorowych samorządowej społeczności (rozumianych jako potrzeby całości wspólnoty samorządowej) można przytoczyć następujące argumenty.

Po pierwsze, do zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy to, by sprawy indywidualne mieszkańców były w ogóle załatwiane, a więc by administracja samorządowa nie uchylała się od zaspokajania potrzeb poszczególnych mieszkańców. Można zatem powiedzieć, że jedną ze zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej jest to, by samorząd dbał również w swoich działaniach o interesy indywidualne poszczególnych mieszkańców. Dzieje się tak również dlatego, że jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za wszystkich swoich mieszkańców (za każdego z nich) i muszą dbać o dobro poszczególnych obywateli zamieszkujących samorządowe terytorium (a nie tylko o ich dobro jako całości). Po drugie, w zbiorowym interesie wszystkich mieszkańców wspólnoty samorządowej leży to, by jednostki samorządu terytorialnego, zaspokajając indywidualne potrzeby poszczególnych członków samorządowej społeczności, czyniły to w sposób bezstronny, bez nieusprawiedliwionego faworyzowania lub też dyskryminowania określonych obywateli. Jeżeli jednostki samorządowe, zaspokajając indywidualne potrzeby, będą działały w sposób bezstronny, to wówczas każdy członek samorządowej wspólnoty będzie miał pewność, że znajdując się w takiej samej sytuacji, zostanie potraktowany tak samo, jak inni mieszkańcy. Można więc uznać, że bezstronne zaspokajanie indywidualnych potrzeb poszczególnych obywateli jest równocześnie przejawem zaspokajania potrzeb zbiorowych, gdyż cała samorządowa społeczność jest przecież zainteresowana bezstronnym zaspokajaniem potrzeb indywidualnych jednostek. Po trzecie, jedną ze zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej jest to, by jednostki samorządu terytorialnego zaspokajały indywidualne potrzeby poszczególnych mieszkańców w sposób legalny, działając na podstawie i w granicach prawa. Fakt, że administracja samorządowa, działając w kierunku zaspokajania indywidualnych potrzeb poszczególnych mieszkańców, czyni to w sposób legalny i przy przestrzeganiu obowiązującego porządku prawnego, z pewnością nie jest bez znaczenia dla wspólnoty samorządowej jako całości i w tym sensie pozostaje jedną z jej zbiorowych (odczuwanych przez wielu obywateli) potrzeb. Okazuje się zatem, że zaspokajanie indywidualnych potrzeb poszczególnych jednostek, i to zaspokajanie ich w sposób bezstronny i legalny, w immanentny sposób łączy się zawsze z potrzebami całej zbiorowości, a więc całej społeczności samorządowej (S. Dudzik, *Dzia-*

łałość gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna, Kraków 1998, s. 165–166).

Skoro zaś zaspokajanie przez jednostkę samorządową indywidualnych potrzeb poszczególnych mieszkańców pozostaje równocześnie przejawem zaspokajania potrzeb zbiorowych całej społeczności (i jest przedmiotem zainteresowania całej zbiorowości), nic nie stoi na przeszkodzie, by owo zaspokajanie potrzeb jednostkowych traktować jako przejaw wykonywania przez samorząd „zadań własnych” (w rozumieniu art. 7 u.s.g.), a także „zadań publicznych” (w znaczeniu nadanym temu pojęciu przez TK w uchwale z dnia 27 września 1994 r.) oraz „gospodarki komunalnej” (w rozumieniu komentowanego art. 1 ust. 1 u.g.k.). Jest zresztą rzeczą znamienną, że również w teorii prawa administracyjnego zauważa się, że zaspokajanie potrzeb jednostkowych i realizowanie interesów poszczególnych jednostek może stanowić część interesu publicznego (i mieścić się w tym pojęciu), zaś dobro pojedynczych jednostek jest częścią dobra ogółu (D. Ehlers, *Verwaltung und Verwaltungsrecht...*, s. 18–19). W rezultacie, pamiętając, że wykonywanie zadania publicznego jest zawsze równoznaczne z obowiązkiem działania w interesie publicznym i dla dobra ogółu, można powiedzieć, iż zaspokajanie indywidualnych potrzeb (interesów) poszczególnych jednostek (np. w ramach pomocy społecznej) również mieści się w pojęciu zadania publicznego (H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1997, s. 5).

Ostatecznie można więc stwierdzić, że jakkolwiek pojęcie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej powinno być rozumiane jako zaspokajanie potrzeb odczuwanych „przez wielu, przez zbiorowość”, a więc przez całość wspólnoty samorządowej, to zaspokajanie tego rodzaju potrzeb obejmuje również – biorąc pod uwagę przytoczone powyżej argumenty – zaspokajanie potrzeb indywidualnych poszczególnych mieszkańców. Dlatego też kwalifikator „zbiorowe” używany na oznaczenie potrzeb zaspokajanych w ramach zadań własnych (a tym samym w ramach gospodarki komunalnej) nie ma samodzielnego znaczenia prawnego. W rezultacie, definiując zadania własne (oraz pojęcie gospodarki komunalnej), równie dobrze można w tym kontekście mówić po prostu o zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (a więc wszelkich jej potrzeb), bez wnikania dokładnie w ich charakter (zbiorowe czy indywidualne).

Podsumowując dotychczasowe rozważania na temat zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, należałoby ostatecznie stwierdzić, iż zadania te mają charakter zadań publicznych, jako że zostały nałożone na jednostki samorządu terytorialnego przepisami prawa obowiązującego i obligują te jednostki do działań w interesie publicznym (dla dobra ogółu), a konkretnie do działań zaspokajających potrzeby społeczeństwa. Chodzi tutaj w pierwszym rzędzie o zaspokajanie potrzeb danej społeczności samorządowej, choć równocześnie powinny być zaspokajane (niejako siłą rzeczy, co nie znaczy, że w sposób zamierzony i intencjonalny) potrzeby szerszych niż tylko samorządowa społeczności. Zadania własne samorządu (jako zadania publiczne) polegają wprawdzie na zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczeństwa, jednak w pojęciu tych potrzeb mieści się także zaspokajanie indywidualnych potrzeb poszczególnych członków wspólnoty samorządowej.

4. Artykuł 1 ust. 1 u.g.k. pozwala jedynie w dość ogólny sposób scharakteryzować pojęcie i istotę zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (których wykonywanie – jak wiadomo – wyraża przedmiotowy sens pojęcia „gospodarka komunalna”). W określony sposób pojęcie zadań własnych zostaje wzbogacone przepisami Konstytucji, z których wynika – o czym już była szeroko mowa wyżej – iż stanowią one część szerzej rozumianej kategorii zadań publicznych. Jednakże chcąc poznać konkretny katalog zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, należałoby przede wszystkim sięgnąć do ustaw ustrojowych dotyczących poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, a więc do ustaw o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym oraz samorządzie województwa. Ustawy te zawierają zresztą nie tylko katalog zadań własnych gmin, powiatów i województw, ale także określają pewne ramowe zasady wykonywania tychże zadań, które należy uwzględniać równoległe z zasadami zawartymi w przepisach ustawy o gospodarce komunalnej. Oprócz trzech wymienionych ustaw ustrojowych należy także uwzględnić przepisy szczegółowych ustaw materialnych, konkretyzujących przepisy ustaw ustrojowych odnoszące się do zadań własnych gmin, powiatów i województw. Przepisy ustaw szczegółowych w tym sensie konkretyzują przepisy ustaw ustrojowych, że rozwijają i precyzują obowiązki, które spoczywają na gminach, powiatach i województwach w związku z realizowaniem przez nie poszczególnych zadań własnych, a także przydają

jednostkom samorządu terytorialnego konkretne kompetencje, służące wykonywaniu przez nie wspomnianych zadań (obowiązków). Niekiedy też ustawy szczegółowe wymieniają inne jeszcze zadania własne gmin, powiatów i województw niż te, o których jest mowa w ustawach ustrojowych, określając równocześnie zasady ich wykonywania oraz związane z tym kompetencje.

5. Zadania własne gminy (będącej podstawową jednostką samorządu terytorialnego) zostały określone przede wszystkim w art. 7 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem do **zadań własnych gminy** należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują następujące 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, 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) ochrony zdrowia; 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 8) edukacji publicznej; 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; 11) targowisk i hal targowych, 12) zieleni gminnej i zadrzewień; 13) cmentarzy gminnych; 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej; 18) promocji gminy; 19) współpracy z organizacjami pozarządowymi; 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że powołany wyżej przepis w pierwszym rzędzie w sposób ogólny (generalny) określa istotę zadań własnych gminy, stanowiąc, iż polegają one na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty (jak należy rozumieć – wspólnoty samorządowej, gminnej).

Wiadomo że zaspokajanie potrzeb (zbiorowych) samorządowej wspólnoty jest istotą zadań własnych spoczywających na wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego (tj. zarówno na gminach, jak też na powiatach i województwach), a zatem w tym kontekście zadania własne gminy nie wyróżniają się niczym szczególnym. Z kolei w dalszej części powołanego przepisu następuje wyliczenie konkretnych zadań własnych gminy (składających się na 20-punktowy katalog tychże zadań), przy czym trzeba podkreślić, że wyliczenie to ma charakter jedynie przykładowy, nie zaś zamknięty (wyczerpujący). Na przykładowy charakter dokonanego w art. 7 ust. 1 u.s.g. wyliczenia zadań własnych gminy wskazuje przede wszystkim fakt posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”, który zgodnie z zasadami techniki prawodawczej jest stosowany zawsze wtedy, gdy pewne wyliczenie nie może być przez prawodawcę dokonane w sposób pełny, lecz jedynie przykładowy (zob. § 153 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. Nr 100, poz. 908). Trudno byłoby się natomiast zgodzić z poglądem, że o przykładowym charakterze zadań wymienionych w omawianym tutaj katalogu świadczy również fakt, iż od początku obowiązywania ustawy o samorządzie gminnym (czyli od 1990 r.) zawarty w omawianym przepisie ustawy katalog zadań własnych gminy był wielokrotnie uzupełniany i rozszerzany, co ma jakoby pokazywać, że ustawodawca bynajmniej nie traktuje dokonanego tutaj wyliczenia jako zamkniętego bądź też enumeratywnego (tak A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 74). Sam fakt wielokrotnej nowelizacji i uzupełniania katalogu zadań własnych gminy świadczy jedynie o tym, iż ustawodawca stara się w możliwie pełny (choć przecież niewyczerpujący) sposób ująć w jednym miejscu (tj. w jednym przepisie) najważniejsze zadania własne gminy, co ma niewątpliwie walor porządkujący oraz rozwiewa wszelkie ewentualne wątpliwości co do tego, czy konkretne zadanie rzeczywiście może być zaliczone w poczet zadań własnych gminy. Nie jest to jednak bynajmniej dowodem na przykładowy charakter omawianego tutaj katalogu, jako że tego rodzaju rozszerzanie (w drodze nowelizacji) katalogu zadań własnych jednostki samorządowej teoretycznie możliwe byłoby także wtedy, gdyby ów katalog miał charakter zamknięty. Nawet gdyby taka sytuacja enumeratywnego wyliczenia w ustawie o samorządzie

gminnym zadań własnych gmin miała miejsce, to i tak ustawodawca byłby wówczas w pełni uprawniony do tego, by ów ustawowy katalog zadań własnych gmin rozszerzać (także w ustawie odrębnej względem ustawy o samorządzie gminnym). To poszerzanie nie spowodowałoby wszakże zanegowania tezy, że katalog ma jednak charakter zamknięty (zamknięty w danym konkretnym momencie, a więc w danym konkretnym stanie prawnym). Zatem to nie fakt częstego uzupełniania przez ustawodawcę katalogu zadań z art. 7 ust. 1 u.s.g. świadczy o jego przykładowym (niezamkniętym) charakterze.

Literalnie brzmienie art. 7 ust. 1 u.s.g. nie pozostawia wątpliwości co do tego, że wymienione tam zadania własne gminy mają wyłącznie charakter przykładowy. Chociaż więc *explicite* wymienione w omawianym przepisie zadania są niewątpliwie najdonioślejsze i najważniejsze z punktu widzenia potrzeb artykułowanych przez gminną społeczność, to jednak zadania własne gminy nie sprowadzają się tylko do nich, obejmują bowiem również i inne, niewymienione wprost w tym przepisie, zadania polegające na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

To właśnie zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej jawi się w świetle omawianego przepisu jako kategoria nadrzędna, opisująca i charakteryzująca w ogólny sposób wszystkie bez wyjątku zadania własne gminy. Natomiast dokonane w tym przepisie wyliczenie zadań własnych gminy jest tylko przykładowym wskazaniem tego, gdzie potrzeby gminnej społeczności ogniskują się najczęściej.

Warto również zauważyć, że dokonane w art. 7 ust. 1 u.s.g. wyliczenie zadań własnych gmin chociażby dlatego nie może mieć charakteru zamkniętego (wyczerpującego), że wyspecyfikowane tam zadania zostały określone w sposób bardzo ogólny i generalny. W świetle tego przepisu zadania własne gmin (przy założeniu, że zadaniem jest obowiązek podejmowania określonych działań ukierunkowanych na realizację pewnych celów lub też wartości, zob. uwagi wyżej) polegają np. na usuwaniu i oczyszczaniu ścieków komunalnych, na utrzymaniu czystości i porządku, na unieszkodliwianiu odpadów komunalnych, na zaopatrywaniu w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, na organizowaniu gminnego budownictwa mieszkaniowego, na ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na zapewnianiu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej czy też na prowadzeniu polityki prorodzin-

nej. Takie jednak określenie zadań własnych gmin jest niezwykle ogólne i wymaga niewątpliwie dalszej konkretyzacji, polegającej na wskazaniu w ustawach odrębnych bardziej szczegółowych i konkretnych zadań własnych gmin, mieszczących się w zakresie generalnych i ogólnych zadań, które zostały wyspecyfikowane w omawianym tutaj przepisie. Tym bardziej więc nie sposób uznać, że enumeracja zadań własnych gmin zamieszczona w art. 7 ust. 1 u.s.g. ma charakter zamknięty.

W związku z powyższym musi budzić zdziwienie fakt, że w wielu rozstrzygnięciach nadzorczych regionalne izby obrachunkowe niejednokrotnie uznawały wyliczenie zadań własnych zamieszczone w art. 7 ust. 1 u.s.g. za mające charakter zamknięty i wyczerpujący (zob. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd gminny. Komentarz...*, s. 74 i 84). Takie stanowisko zdaje się bowiem bagatelizować literalne – i jednoznaczne przecież w swojej treści – brzmienie art. 7 ust. 1 u.s.g., który mówi jedynie o niektórych, a nie o wszystkich zadaniach własnych gmin.

Równocześnie nie sposób też zgodzić się z innym poglądem, zgodnie z którym katalog zadań własnych gmin wyspecyfikowany w art. 7 ust. 1 u.s.g. ma wprowadzić charakter przykładowy, lecz pełne zamknięcie tego katalogu następuje w przepisach ustaw odrębnych (szczególnych względem ustawy o samorządzie gminnym), wyliczających enumeratywnie wszystkie zadania własne gmin, w tym też takie, które nie zostały wprost wymienione w tym pierwszym przepisie. W takim układzie jako zadania własne gmina może wykonywać jedynie takie zadania, które zostały wyraźnie i wprost wymienione bądź to w omawianym tutaj katalogu (zawartym w art. 7 ust. 1 u.s.g.), bądź też w ustawach odrębnych, konkretyzujących, a także uzupełniających i niejako „domykających” katalog z art. 7 ust. 1 ustawy. Takie właśnie stanowisko interpretacyjne zdaje się zajmować NSA, kiedy stwierdza, że: „Nie można (...) podzielić zarzutu (...), iż z przykładowo wymienionego katalogu zadań gminy (art. 7 ust. 1) oraz odesłania (art. 7 ust. 2) do ustawowej regulacji wskazania obowiązkowych zadań gminy wynika, że gmina może przeznaczać środki finansowe na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, bez związku z ustawami szczególnymi (przedmiotowymi)” (wyrok NSA z dnia 17 marca 2000 r., I SA/Lu 31/00, OSS 2001, nr 1, poz. 30). Zgodnie zatem z tezą przytoczonego wyroku gminy mogą przeznaczać środki finansowe jedynie na wykonywanie takich zadań, które zostały wyraźnie określone ustawowo. W konsekwen-