

Jacek Pokładecki*

Rola aktywności gospodarczej samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, gospodarka lokalna, działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego, użyteczność publiczna, gospodarka komunalna.

Streszczenie: Rozwój lokalny to kategoria pojęciowa, która ma znaczenie wielowymiarowe i rozumiana bywa w bardzo różny sposób. Kategoria ta determinowana jest uwarunkowaniami przestrzennymi o charakterze ilościowym, a w szczególności jakościowymi. Rozwój lokalny obejmuje różne wymiary funkcjonowania społeczności lokalnych: społeczno-kulturowy, środowiskowy, infrastrukturalny, gospodarczy i przestrzenny. Podstawowym czynnikiem kształtującym rozwój lokalny jest gospodarka lokalna, która umożliwia rozwój danej jednostki, a więc te wszystkie działania w sferze społecznej i gospodarczej, które, wykorzystując zasoby lokalne (i pozalocalne), na taki proces wpływają. Efektywność rozwoju danej społeczności lokalnej zależy od możliwości kierowania swym rozwojem w różnych jego płaszczyznach. Strukturami powołanymi do takiej aktywności są organy samorządu terytorialnego. Wykonując samodzielnie określone zadania publiczne, mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb, w tym również w zakresie działalności gospodarczej, prowadzą do rozwoju lokalnego. Niezwykle ważnymi w tym zakresie są organy samorządu gminnego i powiatowego. Skuteczność działania samorządu lokalnego jest w znacznym stopniu uzależniona od obowiązujących unormowań prawnych i przyjętych rozwiązań organizacyjnych. Ustawodawstwo polskie po 1990 r. bardzo wolno reagowało na zwiększające się potrzeby społeczności lokalnych do tworzenia lepszych warunków dla działalności gospodarczej podmiotów samorządowych, w tym również prowadzenia – niezwykle ważnej w sferze usługowej – gospodarki komunalnej. Przyspieszenie, jakie ostatnio nastąpiło, jest m.in. efektem implementacji rozwiązań prawnych, które miały miejsce po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

The role of local government's business activity in local development

Key words: local development, local economy, business activity of local government units, public utility, municipal services

Summary: The concept of local development is multidimensional and can be interpreted in diverse ways. This conceptual category is determined by spatial determinants of quantitative, but – even more importantly – of qualitative character. Local development encompasses various dimensions related to the functioning of local communities: socio-cultural, environmental, infrastructural, economic and spatial. The main factor affecting local development is local economy which facilitates the development of a given entity, i.e. a full range of social and economic activities which influence the process of development with the use of local (and non-local) resources. Effective development of a given local community depends on its opportunities to control its development in various spheres. Local government units are structures tasked with conducting activities of this type. They independently fulfill a range of defined public tasks in order to meet common needs, including those related to business activity, and leading to local development. A special role in the process is played by the local government at the level of commune (Polish: gmina) and county (Polish: powiat). The efficiency of local government's operations is to a large extent related to the legal regulations and organizational solutions in place. After 1990, Polish legislation sluggishly responded to the growing needs of local communities in terms of providing better conditions for business activity of local governments, including the highly important field of municipal services. The recent acceleration has been a result of the implementation of legal regulations adopted after Poland's accession to the European Union, among other factors.

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wyższa Szkoła Pedagogiki i Administracji im. Mieszka I w Poznaniu

Pojęcie i warunki realizacji rozwoju lokalnego

Rozwój lokalny jest kategorią wieloaspektową, niejednoznaczną, a tym samym trudną do zdefiniowania, co znajduje wyraz zarówno w literaturze polskiej, jak i zagranicznej¹. Pojęcie to jest zdeterminowane przestrzennie, ukazuje proces następujących na określonym terenie zmian o charakterze ilościowym, a nade wszystko jakościowym. Złożoność rozwoju lokalnego wyrazić można w różny sposób. Andrzej Klasik i Florian Kuźnik uważają, że rozwój lokalny obejmuje następujące wymiary funkcjonowania społeczności lokalnej: społeczno-kulturowy, środowiskowy, infrastrukturalny, gospodarczy i przestrzenny (Zob. Tab. 1.).

Tab. 1. Wymiary rozwoju lokalnego i regionalnego

Wymiary	Dziedziny
Spoleczno-kulturowy	Ludność, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, integracja społeczności lokalnych, warunki życia, instytucje i usługi społeczne
Środowiskowy	Komponenty i zasoby środowiska przyrodniczego, stan zanieczyszczenia i zniszczenia środowiska, infrastruktura ekologiczna, świadomość ekologiczna
Infratechniczny	Infrastruktura techniczna o zasięgu lokalnym i ponadregionalnym, organizacja sektorów infrastruktury, luka infrastrukturalna, rezerwy infrastrukturalne, inwestycje infrastrukturalne
Gospodarczy	Zasoby gospodarcze, działalności gospodarcze według sektorów i branż, funkcje gospodarcze, rynki lokalne i regionalne, baza ekonomiczna miast i regionów, korzyści zewnętrzne, koszty społeczne, dobra wspólne, konkurencyjność miast i regionów
Przestrzenny	Zagospodarowanie przestrzenne, układy funkcjonalno-przestrzenne, dostępność przestrzenna, kompozycja i ład przestrzenny, wartość przestrzeni

Źródło: A. Klasik, F. Kuźnik, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 2, red. S. Dolata, Opole 1998, s. 396.

Wśród powyżej przedstawionych aspektów rozwoju lokalnego pierwszorzędne, a może należy uznać, że podstawowe, znaczenie ma gospodarka lokalna. W tym przypadku zasadnym będzie odwołanie się do interesującego podejścia prezentowanego przez Jerzego J. Paryska, który gospodarkę lokalną w znaczeniu ogólnym określa jako „działania umożliwiające rozwój danej jednostki, a więc te wszystkie działania w sferze społecznej, gospodarczej, które wykorzystują lokalne czynniki rozwoju i uwzględniają

¹ T. Trajkowski, *Polityka gospodarcza. Studia i przyczynki*, Warszawa 2005.

jego ograniczenia”². Tym samym na gospodarkę lokalną należy spojrzeć szerzej, jako na „proces, w którym władze lokalne (traktowane jako podsystem regulacyjny) przy wykorzystaniu zasobów własnych, w tym także ludności oraz partnerów zewnętrznych (kapitał), stymulują rozwój gospodarczy danej jednostki terytorialnej”³. Rozstrzygając powyższe kwestie pojęciowe, można przyjąć, że rozwój lokalny jest w znacznym stopniu efektem gospodarki lokalnej, ponieważ wpływa na możliwość realizacji wielu potrzeb społeczności lokalnych. W płaszczyźnie społecznej rozwój lokalny jest uzależniony od aktywności społeczności lokalnych w zakresie artykułowania interesów grupowych, powoływania różnych stowarzyszeń i przejęcia odpowiedzialności za różne sfery życia codziennego i jego obsługi w tak ważnych dziedzinach, jak kultura, oświata, opieka społeczna czy służba zdrowia. W płaszczyźnie politycznej rozwój lokalny uzależniony jest od stopnia świadomości społecznej, od zakresu właściwie rozumianej podmiotowości społeczności lokalnych i od zdolności mobilizowania do podejmowania decyzji o własnych potrzebach z wykorzystaniem zasobów, jakimi społeczność dysponuje.

Wydaje się to dość oczywiste, że każda społeczność lokalna ma określone możliwości kierowania swym rozwojem w każdej z wymienionych płaszczyzn. Należy tylko dane możliwości rozpoznać, ocenić, a następnie wykorzystać. Do tych najważniejszych czynników determinujących zaliczyć należy: potrzeby społeczne, poziom posiadanej infrastruktury technicznej i społecznej, potencjał gospodarczy, zasoby finansowe i kadrowe, walory lokalnego środowiska, lokalizację przestrzenną, zaangażowanie mieszkańców i władz samorządowych, nastawionych na kreowanie rozwoju, a także przepisy prawne sprzyjające podejmowaniu różnych inicjatyw wspomagających rozwój lokalny. Należy również stwierdzić, że istotne niedobory określonych czynników mogą w znacznym stopniu ograniczyć zdolności rozwojowe.

Restytucja samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. zapoczątkowała budowę nowego modelu systemu administracji publicznej opartego na decentralizacji administracji, z której wynika przyznanie niektórym podmiotom prawa do samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych, w tym z zakresu działalności gospodarczej, co prowadzi do rozwoju lokalnego. Zasada ta obecnie ma swoje umocowanie w Konstytucji RP w art. 15–17⁴. Istotne w tej kwestii zapisy zawiera także Preambuła, w której wskazano na potrzebę poszanowania wolności i sprawiedliwości, współdziałania władz, dialogu społecznego oraz oparcia systemu władzy lokalnej na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Zdaniem Janusza Hryniwicza samorząd terytorialny, obok misji politycznej (tworzenia warunków do realizowania idei wolności

² J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 1997, s. 10.

³ Ibidem.

⁴ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

obywatelskich i przeciwdziałania alienacji władzy), spełnia też misję gospodarczą, która wynika z potrzeb czysto pragmatycznych. Misja ta zawiera się w:

- dostarczaniu albo organizowaniu dystrybucji dóbr i usług zaspokajających zbiorowe potrzeby społeczności lokalnych,
- dbałości o rozwój gospodarczy,
- działalności porządkowo-reglamentacyjnej⁵.

Jak wynika z powyższych rozwiązań, samorzady terytorialne są podmiotami prowadzącymi politykę rozwojową, co jest zgodne z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶. Celem tak widzianej polityki rozwoju lokalnego jest:

- przyczynianie się do zdolności konkurencyjnej danej jednostki samorządowej,
- stworzenie warunków dla rozwijania przedsiębiorczości i kreatywności, co polega na wspieraniu sieci koordynacji działań wielu różnych partnerów, zaś w szczególności na formowaniu układu instytucjonalnego promującego innowacyjność. Tym samym polityka rozwoju lokalnego polega głównie na mobilizowaniu i wykorzystaniu długofalowych zasobów i czynników rozwoju: kapitału ludzkiego, kapitału społecznego oraz długoterminowego kapitału finansowego⁷.

Struktury samorządu terytorialnego, wykonując przekazane w trybie decentralizacji swoje funkcje, w istotny sposób mogą więc wpływać na rozwój jednostek samorządowych. Zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego winny prowadzić do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych. Szczególnie ważną rolę w tym względzie spełniają struktury samorządu terytorialnego gminy i powiatu. Zadania samorządu określić można jako cele, które ma osiągać dana jednostka w swojej działalności. Zadania określają kierunki działania oraz zakres rzeczowy spraw należących do właściwości poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego⁸. Katalog zadań gminy został zawarty w ustawie o samorządzie gminnym⁹. Do najważniejszych, mających istotne znaczenie dla zaspokajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych, należą: gospodarka terenami, zapewnienie ładu przestrzennego, ochrona środowiska, budowa i utrzymanie dróg, ulic, mostów, placów, wodociągów i kanalizacji, zorganizowanie usuwania nieczystości, zaopatrzenia w wodę oraz energię elektryczną i (tam gdzie to możliwe) gazową, organizacja lokalnego transportu zbiorowego, ośrodków zdrowia, opieki społecznej, komunalnego budownictwa mieszkaniowego, oświaty, kultury i kultury fizycznej oraz zieleni, a także

⁵ J. Hryniewicz, *Administracja samorządowa – misje, własności i kontekst organizacyjny*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10, s. 31 i nast.

⁶ Ustawa z dnia 6 lipca 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2012 r. nr 279, poz. 1237.

⁷ J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, <http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf>, (data dostępu: 16.03.2013).

⁸ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 21.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

utrzymywanie porządku publicznego¹⁰. Wylczenie to ma charakter taksatywny i stanowi jedynie wskazówkę, które problemy powinny szczególnie zaprzętać uwagę organów gminy¹¹. Przyjęcie takiej konstrukcji prawnej stwarza każdej gminie swobodę w określaniu własnej polityki rozwojowej. Z powyższych zadań wynikają kompetencje dla organów gminy. Kompetencje to „zespół uprawnień (praw) i obowiązków przysługujących organom o charakterze władczym, związanych z organizacją życia społeczno-gospodarczego na określonym terytorium”¹². Działania organów gminy mają służyć poprawie warunków życia mieszkańców, co w konsekwencji oznacza rozwój gospodarki lokalnej.

Kolejnym poziomem struktur terytorialnych działającym na rzecz rozwoju lokalnego jest powiat¹³. Spełnia on ważne funkcje służące zaspokajaniu potrzeb zbiorowych, ale o charakterze ponadgminnym i mającym wpływ na gospodarkę lokalną. Zakres funkcji realizowanych przez powiat został określony w ustawie o samorządzie powiatowym¹⁴. Ustawodawca, inaczej niż w przypadku gminy, określił zakres zadań powiatu, stosując zasadę enumeracji pozytywnej (rzeczowej). Tym samym narzuca konieczność wykonywania wszystkich zadań wskazanych w ustawie ustrojowej w zakresie: edukacji publicznej w sferze szkolnictwa ponadgimnazjalnego, pomocy i ochrony zdrowia (m.in. prowadzenie szpitali ogólnych), pomocy społecznej (m.in. prowadzenie powiatowych domów pomocy społecznej), polityki prorodzinnej (m.in. prowadzenie powiatowego centrum pomocy rodzinie), transportu zbiorowego i dróg publicznych (m.in. zarządzanie siecią dróg powiatowych i ruchem na nich), kultury i ochrony dóbr kultury, kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody (m.in. rozpatrywanie spraw dotyczących inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska), rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego (m.in. ochrona gruntów rolnych i leśnych), porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej oraz zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy (m.in. poprzez działalność powiatowych urzędów pracy), ochrony praw konsumenta, utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, obronności, promocji powiatu, a także współpracy z organizacjami pozarządowymi¹⁵. Nie da się ukryć, że polityka rozwojowa powiatu jest znacznie ogra-

¹⁰ Ibidem, art. 7 ust. 1.

¹¹ J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996, s. 84.

¹² Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999, s. 27.

¹³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity, Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

¹⁵ Ibidem, art. 4, ust. 1.

niczona, bowiem jego zadania oraz środki finansowe są zdominowane przez działania określone centralnie, a tym samym margines samodzielnych decyzji jest bardzo wąski.

Warunki realizacji działalności gospodarczej przez jednostki samorządu lokalnego

Z powyższych rozważań wynika, że bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na rozwój lokalny jest działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Regulacje prawne w zakresie wykonywania aktywności gospodarczej przyjęte na początku budowy systemu samorządowego w 1990 r. obejmowały ważne, ale tylko podstawowe kwestie, np. „gmina zaspokaja podstawowe potrzeby społeczności lokalnych” czy „gminie przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe”. Polityka władz gminnych była zatem ograniczona do tych możliwości, które umożliwił system prawny. Pewnym dopełnieniem przyjętych wówczas rozwiązań prawnych, wzmacniających aktywność gospodarczą, była ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r., tzw. „Mała Konstytucja”¹⁶, która akcentowała prawo własności jednostki samorządu terytorialnego i inne prawa majątkowe zwane mieniem komunalnym¹⁷, poszerzyła zakres pojęcia dochodów własnych i subwencji o kategorię dotacji¹⁸. Ważne znaczenie miał zapis, że źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo¹⁹.

Istotnym czynnikiem generującym rozwój lokalny jest działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. W polskim ustroju władz lokalnych dotyczy to przede wszystkim gmin. Jak wskazano wyżej, możliwości powiatów w tym zakresie są raczej ograniczone. Podstawowym warunkiem tej działalności gospodarczej jest własność i inne prawa majątkowe gmin, ewentualnie powiatów²⁰. Dysponując określonym mieniem (ruchomości i nieruchomości) oraz środkami finansowymi pochodzącymi z prawnie określonych źródeł dochodowych, jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość wpływania na zaspokajanie potrzeb zbiorowych mieszkańców. Problem pojawia się jednak

¹⁶ Ustawa z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, tzw. „Mała Konstytucja”, Dz.U. z 1992 r. nr 84, poz. 426.

¹⁷ Ibidem, art. 70, ust. 3.

¹⁸ Ibidem, art. 73, ust. 1.

¹⁹ Ibidem, art. 73, ust. 2.

²⁰ Zob.: T. Dybowski, *Mienie komunalne*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 267–268, Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998, s. 164–165, K. Żuk, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka samorządu terytorialnego*, red. A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, Warszawa 2007, s. 107–108.

w odniesieniu do możliwości korzystania z praw majątkowych, co wynika z przyjętych rozwiązań ustrojowych i ograniczeń narzuconych przez państwo. Dotyczy to przede wszystkim wykorzystania mienia samorządowego w celach komercyjnych.

Modelowo rzecz ujmując, działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego przynosząca zysk może być całkowicie zakazana, w pełni dozwolona lub dozwolona pod pewnymi warunkami (ewentualnie zakazana, z możliwością jej wyjątkowego dopuszczania)²¹. Należy stwierdzić, że zakaz prowadzenia przez gminy działalności gospodarczej o charakterze zarobkowym (komercyjnym) nie występuje w żadnym państwie o gospodarce rynkowej, aczkolwiek istnieją różne zakazy prowadzenia przez gminy niektórych rodzajów działalności²². Ustawa ustrojowa z 1990 r. dopuściła możliwość prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, zastrzegając ją jednak wymogami „potrzeb społecznych”²³. Ze względu na niedookreśloność „pojęcia potrzeb społecznych” i brak w ustawie ograniczeń faktycznie oznaczało to dopuszczenie prowadzenia nieograniczonej działalności komercyjnej przez gminy. Zapis ten wywoływał sprzeciw już w trakcie samego procesu ustawodawczego, a także po uchwaleniu ustawy. Szczególnie stanowczo przeciwko temu zapisowi występowały środowiska liberalne, które raczej zasadnie obawiały się, że dysponując majątkiem komunalnym, gminy staną się, jeżeli nie monopolistą, to przynajmniej znaczącym konkurentem na rynku lokalnym. W efekcie w 1992 r. wprowadzono radykalne zmiany w tym zakresie. Przyjęto, że gmina nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania użyteczności publicznej²⁴. Spowodowało to znaczne problemy interpretacyjne w odniesieniu do pojęcia „działalności gospodarczej” gminy i wykonywania zadań „użyteczności publicznej”²⁵.

Pewnego uporządkowania tych ważnych kwestii miały dokonać kolejne nowelizacje ustawy ustrojowej oraz przyjęcie ustawy o gospodarce komunalnej²⁶, która określiła zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej²⁷. Nadal jednak w literaturze i w doktrynie pojęcie działalności gospodarczej samorządu terytorialnego traktowano w sposób bardzo zróżnicowany. Przyczyn tego sporu należy upatrywać w rozwiązaniach przyjętych jeszcze w ustawie o działalności gospo-

²¹ J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 87; T. Skoczny, *Dopuszczalność działalności gospodarczej gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3, s. 5.

²² Np. w RFN banków komercyjnych.

²³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95, art. 9 ust. 2.

²⁴ Ustawa z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 r., nr 100, poz. 499, art. 12, ust. 2 i art. 2.

²⁵ Zob: T. Rabska, *Zakres działalności gospodarczej*, „Wspólnota” 1993, nr 21, s. 1, 3–4.

²⁶ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.

²⁷ Ibidem, art. 1.

darczej z 1988 r.²⁸ oraz w ustawie Prawo działalności gospodarczej z 1999 r.²⁹ W wyniku przyjętych regulacji ustawowych w dyskursie naukowym pojawiły się dwa różne podejścia wyjaśniające właściwe rozumienie działalności gospodarczej gmin. Pierwsze, odwołujące się do art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, pojęcie to interpretuje jako podejmowanie przez jednostki samorządu terytorialnego działań, których celem jest materialna (rzeczowa) realizacja ustawowo określonych zadań publicznych. W efekcie działalność gospodarcza samorządu dotyczy w równym stopniu działalności niezarobkowej, jak i tej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, a więc zarobkowej (komercyjnej). Wynika z tego, że w obecnej regulacji pojęciu temu nadano zdecydowanie szerszy zakres niż w ustawie z 1988 r. Drugie podejście łączy się z pojęciem działalności gospodarczej wyrażonym w tejże ustawie, z tym że uwzględnia różnorodny zakres działalności gospodarczej gmin oraz różne znaczenie osiągniętego zysku³⁰.

Konsekwencją przyjęcia ustawy Prawo działalności gospodarczej w 1999 r. było przyjęcie nowego znaczenia działalności gospodarczej. Nowa definicja obejmuje wyrażenie odmienny i szerszy zakres, stanowiąc, że działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły³¹. Wskazanie na komercyjny charakter działalności wymusza pytanie, czy taka działalność może mieć zastosowanie w przypadku jednostek samorządowych? Jeśli tak, to działalność ta jest podporządkowana pewnym regułom wynikającym z konieczności przestrzegania zasad racjonalnego gospodarowania, co umożliwia osiągnięcie planowanych korzyści. Najważniejszą jednak funkcją samorządu, wynikającą z ustawy o gospodarce komunalnej, jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych³². Należy zatem stwierdzić, zgadzając się z oceną przyjętą przez Krzysztofa Żuka, że pojęcie działalności gospodarczej jednostek samorządowych nie może być rozpatrywane wyłącznie na gruncie ustawy Prawo działalności gospodarczej, bo przedmiot i charakter tych aktywności uregulowane są w ustawach ustrojowych³³.

Pewne zmiany o charakterze proceduralnym, ułatwiające podejmowanie działalności gospodarczej, wprowadziła nowa ustawa o swobodzie działalności gospodarczej³⁴. Tym

²⁸ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. z 1988 r., nr 41, poz. 324 z późn. zm.

²⁹ Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. z 1999 r., nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

³⁰ K. Byjoch, S. Redel, *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000, s. 52–53, K. Żuk, *Działalność gospodarcza samorządu...*, op. cit., s. 117–120.

³¹ Dz.U. z 1999 r., nr 101, poz. 1178, art. 2.

³² Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43, art. 1 i 2.

³³ K. Żuk, *Działalność gospodarcza samorządu...*, op. cit., s. 118.

³⁴ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r., o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej, Dz.U. z 2004 r., nr 173, poz. 1807.

samym uchylona została ustawa Prawo działalności gospodarczej z listopada 1999 r. Do nowych elementów należy rozszerzenie, stanowiące, że do działalności gospodarczej budowlanej, handlowej i usługowej oraz działalności zawodowej polegającej na świadczeniu usług stosuje się odpowiednio przepisy art. 5 oraz przepisy rozdziału 2 i 3 ustawy o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³⁵. Przyjęcie takiego rozwiązania jest konsekwencją przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Gospodarka komunalna

Ważną aktywnością gospodarczą samorządu jest wykonywanie gospodarki komunalnej, która stanowi podstawową sferę działania wynikającą z regulacji ustawowych. W ocenie Michała Kuleszy dziedzina ta obejmuje trzy podstawowe obszary zadań własnych o charakterze gospodarczym:

- sferę gospodarki komunalnej w sensie ścisłym – zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych („zadania użyteczności publicznej”),
- interwencję na lokalnym rynku gospodarczym – zarówno ze względów społecznych, jak i dla ochrony interesów gospodarczych gminy,
- działania na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego³⁶.

Zdaniem tego autora gospodarka komunalna w głównej mierze realizowana jest w ramach administracji zarządczej, w sferze dominium, z subsydiarnym zastosowaniem także instrumentów władczych. Obok ogólnych podstaw prawnych w wielu dziedzinach gospodarki komunalnej obowiązują także przepisy ustawodawstwa szczegółowego. Niejednokrotnie ograniczają one władztwo organizacyjne samorządu, często nadmiernie³⁷.

Gospodarka komunalna w szerokim rozumieniu tego pojęcia, czyli jako własne zadania samorządu o charakterze gospodarczym, stanowi podstawową sferę działania i główną formę realizacji misji gospodarczej samorządu terytorialnego³⁸. Wedle ustawy 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”. Przepis ten definiuje gospodarkę komunalną w ścisłym rozumieniu tego pojęcia nie poprzez formę prawną realizacji zadań publicznych

³⁵ Ustawa z dnia 4 marca 2004 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2004 r., nr 47, poz. 278.

³⁶ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 11.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem, s. 8.

z tego zakresu, lecz poprzez jej cel: zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (zadania użyteczności publicznej).

Ustawa o gospodarce komunalnej z 1996 r., której tekst jednolity z 2011 r.³⁹ obowiązuje od 3 marca 2011 r., stanowi, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego⁴⁰. Ustawa stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem ustawy o finansach publicznych⁴¹ i innych ustaw szczegółowych.

Istotnym uregulowaniem ustawowym jest stwierdzenie, że jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności jest prawnie wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie⁴².

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego decydują o:

1. Wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.
2. Wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalenia cen i opłat za prowadzenie usługi komunalnej o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Prawo to może być ograniczone przez przepisy szczegółowe. Uprawnienia powyższe organy jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzać organom wykonawczym tych jednostek⁴³.

Działania samorządu w zakresie gospodarki komunalnej z dniem 1 stycznia 2013 r. uległy znaczącej zmianie, bowiem weszła w życie ustawa z dnia 1 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw⁴⁴. Jej zasadniczym celem jest „modernizacja” dotychczasowego gospodarowania odpadami. Do 1 stycznia 2013 r. gminy miały obowiązek uchwalić lokalne regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ranga regulaminu jako aktu podstawowego wzrosła wobec likwidacji instytucji gminnych planów gospodarki odpadami. Rada gminy jest zobowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od uchwalenia tego planu. Czy zmiana powyższych przepisów wywoła potrzebę zweryfikowania dotychczasowych ustaleń dotyczących istoty

³⁹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2011 r., nr 45, poz. 236 – tekst jedn.

⁴⁰ Ibidem, art. 2.

⁴¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240.

⁴² Dz.U. z 2011 r. nr 45, poz. 236, art. 3 ust. 1.

⁴³ Ibidem, art. 4.

⁴⁴ Ustawa z dnia 1 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości w gminie, Dz.U. z 2012 r., poz. 391 i 951, Dz.U. z 2013 r., nr 21, poz. 21 – tekst jedn.

gospodarki komunalnej jako działalności w zakresie użyteczności publicznej? Być może rozwiązania przyjęte w różnych gminach spowodują, że podstawowa aktywność w zakresie gospodarki komunalnej nabierze charakteru przekraczającego sferę użyteczności publicznej, a więc stanie się tym samym działalnością komercyjną. Można to będzie ocenić dopiero po realnych efektach wprowadzenia nowych rozwiązań w tym względzie, co nastąpi jednak dopiero po 1 lipca 2013 r.

Odrębnym zagadnieniem jest prowadzenie działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, a więc nastawionej na osiąganie zysków. Charakter tej aktywności nie został na gruncie prawa jednoznacznie zdefiniowany. Jest to działalność obejmująca zadania publiczne samorządu, również podejmowane w celu zaspokojenia potrzeb wspólnot samorządowych, ale bez obowiązku zapewnienia powszechności świadczenia usług, jak i wykonywanie ich w drodze bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb⁴⁵. Jest więc naturalnym stwierdzenie, że aktywność wykonywana poza sferą użyteczności publicznej może opierać się na kryterium zysku. Ustawodawca tym samym umożliwił prowadzenie działalności gospodarczej przez niektóre podmioty, będące samorządowymi osobami prawnymi.

Ważne w tym względzie jest, jaki charakter prawny mają mieć podmioty działające w tym trybie. Kazimierz Bandarzewski⁴⁶ wskazuje na następujące:

- finansowy – dodatkowe źródło uzyskania środków finansowych przez jednostkę samorządu w drodze np. dywidendy wypłacanej gminie jako właścicielowi akcji⁴⁷,
- ekonomiczny – możliwość realizacji projektów gospodarczych przy współuczestnictwie przedsiębiorców jako wspólników spółek kapitałowych oraz najefektywniejsze wykorzystanie składników mienia komunalnego⁴⁸,
- społeczny – ograniczanie bezrobocia i aktywizacja społeczności lokalnej⁴⁹,
- popularyzatorski (propagatorski) – obejmujący działalność promocyjną, wydawniczą i edukacyjną na rzecz gminy⁵⁰.

Ustawowa regulacja dopuszcza działalność gminy poza sferą użyteczności publicznej poprzez przystępowanie do spółek akcyjnych lub spółek z o.o. i te spółki (a nie gmina jako wspólnik) są określane jako przedsiębiorcy.

Analizując przedstawione uwarunkowania prawne dotyczące aktywności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, że najwięcej ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej dotyczy powiatu. W gminie istnieje natomiast

⁴⁵ Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43, art. 1, ust. 1.

⁴⁶ K. Bandarzewski, *Korzystanie przez samorząd terytorialny z form prawa prywatnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 189.

⁴⁷ Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43, art. 10, ust. 3.

⁴⁸ Ibidem, art. 10, ust. 1. pkt.1.

⁴⁹ Ibidem, art. 10, ust. 1. pkt. 2.

⁵⁰ Ibidem, art. 10, ust. 3.

wiele możliwości prowadzenia działalności gospodarczej i aktywnego uczestniczenia w różnych przejawach życia gospodarczego społeczności lokalnych. Gminom brak jednak narzędzi, aby w sposób skuteczny zharmonizować swoje polityki rozwojowe z planami inwestycyjnymi spółek prawa handlowego z dziedziny tzw. *utilities*⁵¹. Jak pokazują analizy Adama Polińskiego i Tomasza Sierzputowskiego⁵², prawo w tym zakresie jest bardzo niekonsekwentne, przewiduje od pełnego podporządkowania zamiarów spółki polityce gminy, poprzez możliwości wpływu jedynie w drodze nadzoru właścicielskiego, aż po brak jakiegokolwiek możliwości wpływu.

Literatura

- Bandarzewski K., *Korzystanie przez samorząd terytorialny z form prawa prywatnego*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006.
- Bober J., Hauser J., Idebalski H., Lachniewicz W., Mazur S., Felicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, <http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf>, (data dostępu: 16.03.2013).
- Byjoch K., Redel S., *Prawo gospodarki komunalnej*, Warszawa 2000.
- Dybowski T., *Mienie komunalne*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998.
- Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1998.
- Hryniewicz J., *Administracja samorządowa – misje, własność i kontekst organizacyjny*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10, s. 30–47.
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999.
- Klasik A., Kuźnik F., *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, red. S. Dolata, Opole 1998.
- Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 7–24.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
- Parysek J. J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 1997.
- Pokładecki J., *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996.
- Rabska T., *Zakres działalności gospodarczej*, „Wspólnota” 1993, nr 21, s. 1, 3–4.
- Skoczny T., *Dopuszczalność działalności gospodarczej gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3, s. 3–9.
- Trajkowski T., *Polityka gospodarcza. Studia i przyczynki*, Warszawa 2005.

⁵¹ J. Bober i in., op. cit., s. 77.

⁵² Ibidem.