

MARTA MULAWA

## GOSPODARKA KOMUNALNA MISJĄ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

### I. UWAGI WSTĘPNE

Podstawą działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup> określanej jako gospodarka komunalna jest u.g.k. Niniejsza ustawa jest pierwszym w polskim porządku prawnym aktem normatywnym wprowadzającym pojęcie gospodarki komunalnej do kategorii pojęć prawnych i nadaje mu konkretną, normatywną treść<sup>2</sup>. Gospodarka komunalna dotyczy zaspokajania potrzeb ludności wynikających ze wspólnego zamieszkiwania określonego miejsca<sup>3</sup>. Zgodnie z art. 1 u.g.k. gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez j.s.t. zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Jest ona realizowana w ramach administracji zarządczej, w sferze *dominium*, z subsydiarnym zastosowaniem instrumentów władczych<sup>4</sup>. Oprócz ogólnej podstawy prawnej – u.g.k., która dotyczy sfery działalności gospodarczej samorządu, obowiązują także inne przepisy ustawodawstwa szczegółowego.

Gospodarka komunalna bez wątpienia jest istotną sferą działania samorządu terytorialnego. Ponadto stanowi główną misję samorządu, obejmującą trzy podstawowe obszary zadań własnych o charakterze gospodarczym<sup>5</sup>:

1 Dalej jako: „j.s.t.”.

2 M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 23.

3 J. Lang, *Prawo gospodarki komunalnej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 372.

4 M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, ST 2012, nr 7-8, s. 7.

5 *Ibidem*, s. 7.

- sferę gospodarki komunalnej w sensie ścisłym – zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych,
- interwencję na lokalnym rynku gospodarczym ze względów gospodarczych, jak i dla ochrony interesów gospodarczych gminy,
- działania na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego.

Każdy szczebel samorządu uzyskał oddzielne zadania w zakresie realizacji potrzeb zbiorowych wspólnot. Na poziomie gminy, powiatu oraz województwa zadania wykonywane są przy pomocy powierzonego im majątku i zapewnionych ustawowo dochodów. Warto podkreślić, iż rozwiązania związane z obszarem dopuszczalnej działalności gospodarczej na poszczególnych szczeblach samorządu są nieznacznie różne. Fundamentalną zasadą przyjętą przez ustawodawcę było wprowadzenie (z drobnymi wyjątkami), iż możliwa jest tylko taka działalność gospodarcza, która będzie miała na celu wykonywanie zadań o charakterze publicznym.

## II. MIENIE KOMUNALNE

Mienie komunalne służy przede wszystkim wykonywaniu zadań należących do samorządów. Składają się na nie prawo własności a także inne prawa majątkowe, m.in. prawo użytkowania wieczystego i inne ograniczone prawa rzeczowe oraz środki pieniężne. Środki te pochodzą z należnych j.s.t. podatków lokalnych i udziałów w podatkach należnych budżetowi państwa, z opłat, wynikające np. z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, z dochodu z majątku komunalnego, z transferów z budżetu państwa (subwencje ogólne i dotacje celowe) a także ze środków zagranicznych (są to głównie środki europejskie, a wśród nich środki funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, środki funduszy wspomagających rolnictwo i rybołówstwo czy też Europejskiego Banku Inwestycyjnego)<sup>6</sup>. Dochody j.s.t. – takie jak spadki, zapisy oraz darowizny w postaci pieniężnej; odszkodowania; dochody z kar; grzywien; dochody uzyskiwane z budżetu państwa, związane z realizacją zadań administracji rządowej; dotacje z innych j.s.t. czy funduszy celowych – składają się także na mienie komunalne<sup>7</sup>.

6 A. Krasnowolski, *Gospodarka komunalna – polski model*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2012, s. 2.

7 *Ibidem*, s. 2.

### **III. ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE ZASPOKAJANIA POTRZEB SPOŁECZNYCH**

Samorząd terytorialny na każdym szczeblu wykonuje określone ustawowo zadania, zmierzające do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Najbardziej rozległy zakres zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty prowadzi gmina, stanowiąca podstawowy szczebel samorządowy. Art. 7 u.s.g. wskazuje na szeroki zakres zadań własnych gminy, mający na celu zaspokajanie różnorodnych potrzeb wspólnoty. Zadania te obejmują sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 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; działalności w zakresie telekomunikacji; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych oraz polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej.

Natomiast w myśl art. 4 u.s.p., powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie: edukacji publicznej w sferze szkolnictwa ponadgminnego, placówek oświatowo-wychowawczych oraz publicznych szkół specjalnych; promocji i ochrony zdrowia, w tym prowadzenia szpitali ogólnych; pomocy społecznej, w tym prowadzenia powiatowych domów opieki społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, w tym powoływania powiatowego centrum pomocy rodzinie; wspierania osób niepełnosprawnych; transportu zbiorowego i dróg publicznych, w tym zarządzanie siecią dróg powiatowych i ruchem na nich, wydawanie praw jazdy, prowadzenie ewidencji pojazdów; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycz-

nej i turystyki; geodezji, kartografii i katastru; gospodarki nieruchomościami; administracji architektoniczno-budowlanej; gospodarki wodnej, w tym wydawanie zezwoleń wodno-prawnych; ochrony środowiska i przyrody, w tym rozpatrywanie inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska; rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, w tym ochrona gruntów rolnych i leśnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, w tym prowadzenie powiatowego urzędu pracy; ochrony praw konsumenta, w tym powoływanie powiatowych rzeczników praw konsumenta; utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; obronności; promocji powiatu oraz działalności w zakresie telekomunikacji.

Zgodnie z art. 14 u.s.w., do zadań samorządu województwa należą zadania z zakresu: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia, w tym prowadzenie psychiatrycznych zakładów opieki zdrowotnej oraz wojewódzkiego ośrodka medycyny pracy; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, w tym organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej oraz wojewódzkich bibliotek publicznych; pomocy społecznej, w tym kształcenie służb społecznych i wdrażanie programów pomocy społecznej; polityki prorodzinnej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, w tym opracowywanie programów pomocy osobom niepełnosprawnym; modernizacji terenów wiejskich; zagospodarowania przestrzennego, w tym opracowanie planu przestrzennego zagospodarowania województwa; ochrony środowiska; gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych; transportu zbiorowego i dróg publicznych, w tym budowa, utrzymanie, modernizacja i zarządzanie drogami wojewódzkimi oraz zarządzanie ruchem na drogach wojewódzkich; kultury fizycznej i turystyki; ochrony praw konsumentów; obronności; bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy; działalności w zakresie telekomunikacji oraz ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Prowadzona przez samorząd gospodarka komunalna może przyjąć formę samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Zmiany te dotyczące zasad prowadzenia gospodarki komunalnej wprowadziła u.f.p. Jednak wybór formy gospodarki komunalnej, sposobu jej prowadzenia podej-

mują w formie uchwały organy stanowiące j.s.t. U.g.k. zapewnia dużą autonomię gminie, pozwalając jej na samodzielne ustalenie zasad, form prowadzenia gospodarki komunalnej, w tym jej finansowania. Może ona realizować zadania o charakterze użyteczności publicznej za pomocą instrumentów właściwych prawu administracyjnemu, jak i za pomocą instytucji właściwych prawu cywilnemu, co znajduje potwierdzenie w art. 4 ust. 1 u.g.k.<sup>8</sup>. Co więcej, powyższe formy nie wyczerpują form organizacyjno – prawnych realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej<sup>9</sup>.

J.s.t. realizują zadania z zakresu użyteczności publicznej i zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej jako jednostki organizacyjne finansów publicznych w postaci zakładów budżetowych za pośrednictwem spółek prawa handlowego. Samorządy mogą także powierzać realizację swoich zadań osobom fizycznym, osobom prawnym, jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w drodze umów cywilnoprawnych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.g.k. zawierając te umowy samorządy muszą uwzględniać przepisy takich ustaw, jak: u.f.p., p.z.p., u.p.p.p., u.k.r.b.u., u.p.t.z., u.d.p.p.w. Ponadto j.s.t. w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej na zasadach ogólnych<sup>10</sup>.

Realizując zadania z zakresu pożytku publicznego j.s.t. prowadzą działalność w różnych formach, takich jak:

- samorządowy zakład budżetowy,
- spółka prawa handlowego,
- stowarzyszenie.

Ponoszone przez samorządowe zakłady budżetowe wydatki pokrywane są z przychodów własnych. Mogą także otrzymywać z budżetu j.s.t. dotacje przedmiotowe, dotacje celowe i dotacje podmiotowe<sup>11</sup>.

Spółki zaś tworzone są przez jeden lub kilka podmiotów. Posiadają one osobowość prawną i własny majątek. W sektorze komunalnym tworzone są spółki kapitałowe: z o.o. i akcyjne. Natomiast zgodnie z art. 14 u.p.p.p. dla realizacji wspólnego przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>12</sup>, mogą być zawiązywane spółki kapitałowe oraz spółki komandytowe lub spółki komandytowo-akcyjne.

8 [samorząd.infor.pl/sektor/zadania/gospodarka\\_komunalna/artykuly/670605,gospodarka\\_komunalna\\_brak\\_definicji\\_a\\_zakres\\_obowiazkow\\_gminy.html# \[03.09.2013r.\]](http://samorząd.infor.pl/sektor/zadania/gospodarka_komunalna/artykuly/670605,gospodarka_komunalna_brak_definicji_a_zakres_obowiazkow_gminy.html# [03.09.2013r.])

9 A. Krasnowolski, *Gospodarka komunalna – polski...*, *op. cit.*, s. 5

10 Zob. art. 3 ust. 1 *in fine* u.g.k.

11 A. Krasnowolski, *Gospodarka komunalna – polski...*, *op. cit.*, s. 6.

12 Dalej jako: „PPP”.

W myśl art. 84 u.s.g., gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym również z powiatami i województwami, wyłącznie w celu wspierania idei samorządności i obrony wspólnych interesów. U.s.p. w art. 75 nie zawiera takiego ograniczenia, a również dopuszcza tworzenie stowarzyszeń wraz z gminami i województwami. U.s.w. w art. 8b zawiera analogiczne rozwiązanie, jak ustawa o samorządzie powiatowym. Organizację, zadania i tryb pracy stowarzyszenia samorządowego określa statut, utworzony na podstawie przepisów u.p.st., a podstawową zasadą każdego stowarzyszenia jest jego niezarobkowy charakter<sup>13</sup>.

Do gmin należy najwięcej zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Bardzo interesującym rozwiązaniem dla gmin oraz województw jest możliwość prowadzenia wyłącznie w formie spółek prawa handlowego działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.g.k. gminy mogą tworzyć w tym celu spółki, jeśli na rynku lokalnym istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej, a także jeśli w gminie występuje bezrobocie, które w ujemny sposób wpływa na poziom życia mieszkańców, zaś inne działania nie mogły wpłynąć na aktywizację życia gospodarczego. Natomiast województwo może tworzyć, poza sferą użyteczności publicznej województwa, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa. Ponadto, trzeba wskazać, iż w odróżnieniu od samorządu gminnego i województwa, powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Jest to wyrazem osłabienia idei równego traktowania wszystkich szczebli samorządu terytorialnego<sup>14</sup>.

Publiczne formy współpracy stanowią istotny element w działalności j.s.t. U.s.g. i u.s.p. pozwalają na tworzenie związków międzygminnych i związków powiatów w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Realizując określone zadania gospodarcze, związek może wspólnie z innymi podmiotami publicznymi bądź prywatnymi, utworzyć np. spółkę prawa handlowego czy powołać fundację. Związek jest instytucjonalną formą współpracy, wyposażoną w osobowość prawną. Organem stanowiącym i kontrolnym związku międzygminnego jest zgromadzenie, w skład którego wchodzi wójtowie gmin uczestniczących w związku, zaś związku powiatów – zgromadzenie starostów

13 A. Krasnowolski, *Gospodarka komunalna – polski...*, op. cit., s. 6.

14 M. Moczulko, *Samorząd powiatowy*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. B. Orlik, A. Puczeko, Warszawa 2011, s. 76.

powiatów uczestniczących w danym związku. Organem wykonawczym każdego związku komunalnego jest zarząd związku komunalnego, powoływany przez organ stanowiący.

Ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym umożliwiają podpisywanie porozumień komunalnych między gminami oraz powiatami. J.s.t. podpisują porozumienia finansowe, w celu realizacji zadań publicznych. Porozumienie wiąże się z powierzeniem realizacji pewnych zadań jednej jednostki samorządowej drugiej jednostce, która wypełnia je na rzecz obu wspólnot. Jednostka samorządowa wykonująca zadania publiczne przejmuje prawa i obowiązki pozostałych jednostek w zakresie powierzonych zadań, a jednostki uczestniczące w porozumieniu mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania<sup>15</sup>.

#### **IV. USTAWA O GOSPODARCE KOMUNALNEJ A POWIERZENIE WYKONYWANIA ZADAŃ Z ZAKRESU GOSPODARKI KOMUNALNEJ**

U.g.k. umożliwia j.s.t. powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ww. ustaw<sup>16</sup>. Jednostka może powierzyć wykonywanie takiego zadania jak np. roboty budowlane. Jest ona wówczas odpowiedzialna za wykonanie zadania, jego realizację i kontrolę. Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, j.s.t. mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie.

Realizując zadania publiczne j.s.t. mogą korzystać z współpracy w ramach PPP. Poprzez tego rodzaju partnerstwo podmiot publiczny ma na celu zmniejszenie wkładu własnego przy realizacji zadań publicznych, w wyniku sfinansowania ich i realizacji przez podmioty prywatne. W wyniku PPP dochodzi (za wynagrodzeniem) do realizacji danego przedsięwzięcia przez podmiot prywatny na rzecz podmiotu publicznego. Warto zaznaczyć iż w ramach tej współpracy podmiotem prywatnym może być tylko przedsiębiorca polski lub zagraniczny. Przedsięwzięciem może być<sup>17</sup>:

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>16</sup> Zob. art. 3 ust. 1 u.g.k.

<sup>17</sup> M. Moczulo, *Samorząd...*, *op. cit.*, s. 8.

- realizacja inwestycji infrastrukturalnych,
- świadczenie usług publicznych przez okres powyżej trzech lat jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie niezbędnym do tego celu składnikiem majątkowym,
- działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, w tym rewitalizacji lub zagospodarowania miasta lub jego części,
- przedsięwzięcie pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne, wspierające realizację zadań publicznych.

W ramach PPP mogą również być realizowane takie usługi komunalne, jak transport komunalny, dostarczanie wody pitnej czy odbiór odpadów i wywóz nieczystości<sup>18</sup>.

J.s.t. mogą na podstawie umów cywilnoprawnych powierzać zadania z zakresu gospodarki komunalnej organizacjom pożytku publicznego lub organizacjom pozarządowym. Zakres zadań dopuszczonych do realizacji przez te organizacje jest bardzo szeroki<sup>19</sup>. J.s.t. są zobowiązane zgodnie z ww. ustawą do współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w ustawie. Współpraca powinna odbywać się poprzez zlecenie im realizacji zadań publicznych, wymiany informacji o planowanych kierunkach działalności oraz do tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnych<sup>20</sup>.

## V. CHARAKTER GOSPODARKI KOMUNALNEJ SAMORZĄDU

Przede wszystkim w sferze gospodarki komunalnej chodzi o zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczności. Nie bez znaczenia jest również zarząd mieniem komunalnym. Można w tym miejscu wymienić m.in. utrzymanie obiektów administracyjnych, obiektów użyteczności publicznej i zasobu mieszkaniowego, czy też gospodarowanie składnikami mienia o charakterze komercyjnym<sup>21</sup>. Ważna jest również działalność inwestycyjna, zadania z zakresu administracji świadczącej, z zakresu polityki rozwoju oraz wiele innych<sup>22</sup>.

W działalności gospodarczej samorządu podejmowanej w imieniu mieszkańców i w granicach prawa bardzo ważna jest swoboda organizatorska jaką dyspo-

18 *Ibidem*, s. 9.

19 Zob. art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w.

20 M. Moczulo, *Samorząd...*, *op. cit.*, s. 10.

21 M. Kulesza, *Gospodarka komunalna...*, *op. cit.*, s. 9.

22 *Ibidem*, s. 9.

nuje każda z jednostek. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należące do zadań własnych gminy<sup>23</sup>, oznacza, prawną gwarancję organizatorskiej swobody samorządu w organizowaniu usług publicznych. Art. 1 ust. 2 u.g.k. stanowiący, iż „*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*”, wskazuje na jej cel. Cel ten nie będzie możliwy do osiągnięcia, jeśli gospodarka nie będzie obejmowała działań zarówno ze sfery *dominium* jak i sfery *imperium*<sup>24</sup>.

Zatem można zauważyć, iż gospodarka komunalna pokrywa się z zadaniami samorządu, gdyż służą one zaspokajaniu potrzeb wspólnoty i obejmuje trzy obszary<sup>25</sup>: zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności<sup>26</sup>; interwencję na lokalnym rynku gospodarczym<sup>27</sup>; podejmowanie działań na rzecz rozwoju<sup>28</sup>.

Określony w art. 7 ust. 1 u.s.g. cel gminy, wyeksponowany w klarowny sposób przez ustawodawcę – zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, nie jest tylko deklaracją. Znajduje on swoje rozwinięcie także w innych przepisach, dotyczących realizacji misji samorządu jaką jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty.

W sferze gospodarki komunalnej można spotkać różne metody prawne działania samorządów<sup>29</sup>. Uprawnienia regulacyjne (*imperium*) przenikają się z aktami o charakterze programowym, z czynnościami ze sfery *dominium* oraz z administracją zarządczą, natomiast w fazie wykonawczej także z klasycznymi uprawnieniami władczymi o charakterze reglamentacyjno-porządkowym<sup>30</sup>.

Realizując zadania publiczne o charakterze gospodarczym, samorządy powinny korzystać z różnorodnych metod, podejmować czynności prawne zgodne z potrzebami, co z pewnością wspomogą w dużym stopniu wypełnianie misji samorządu.

Art. 7 ust. 1 zd. 1 u.s.g. jest samodzielną podstawą dla działań prawnych, ponadto wraz z art. 1 – 5 i 10 u.g.k. tworzy podstawy systemu prawnego gospodarki komunalnej samorządu. Zatem można stwierdzić, iż gospodarka komunalna polega na zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych przez samorząd. W tym względzie podstawowym obszarem działania samorządu jest sfer-

23 Zob. art. 7 ust. 1 zd. 1 u.s.g.

24 M. Kulesza, *Gospodarka komunalna...*, *op. cit.*, s. 10.

25 *Ibidem*, s. 11.

26 Zob. art. 1 ust. 2 u.g.k.

27 Zob. art. 10 ust. 1 i 2 u.g.k.

28 Zob. art. 10 ust. 3 i 4 u.g.k.

29 M. Kulesza, *Gospodarka komunalna...*, *op. cit.*, s. 11.

30 *Ibidem*, s. 11.

ra administracji zarządczej, w której chodzi przede wszystkim o rozporządzenie majątkiem (dominium)<sup>31</sup>. Wyposażony w osobowość prawną, mienie, inne niezbędne atrybuty, samorząd jest odpowiedzialny za zaspokajanie potrzeb mieszkańców, realizowanie misji w imieniu mieszkańców za pośrednictwem, w ramach i na podstawie ustaw.

Mimo, iż ustawodawca bardzo ogólnie ujął pojęcie „gospodarki komunalnej”, jednak poszczególne jednostki mają ściśle określony zakres zadań w tym zakresie. Przedmiotowa ustawa nie zawiera definicji legalnej gospodarki komunalnej, lecz przez pryzmat działań o charakterze użyteczności publicznej wskazuje dokładnie co obejmuje gospodarka i jaki jest jej cel<sup>32</sup>.

Konkludując, należy pamiętać, iż gospodarka komunalna jest działalnością swoistą, mającą swój szczególny cel, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Potrzeby wspólnoty, należy odczytywać jako odczuwane przez wielu, przez zbiorowość<sup>33</sup>. Ważne aby samorząd pamiętał o sprawach swoich mieszkańców, nie uchylał się od ich zaspokajania i walczył o interesy całej społeczności zamieszkującej samorządowe terytorium.

## MUNICIPAL MANAGEMENT AS THE MISSION OF LOCAL GOVERNMENT IN POLAND

### SUMMARY

The basis of economic activity of local government units is Municipal Management Act of 20 December 1996. This law is the first in the Polish legal system act of introducing the concept of municipal management to the category of legal concepts and gives it a specific, prescriptive content. Undoubtedly, municipal management is an important sphere of activities of local government. In addition, is the main mission of self-government. Municipal management is a kind of peculiar activity, with specific objective, that is meet the collective needs of the local community. Furthermore each level of local government received a separate tasks in the realization of the collective needs of the communities.

31 *Ibidem*, s. 22.

32 [http://samorzad.infor.pl/sektor/zadania/gospodarka\\_komunalna/artykuly/670605,gospodarka\\_komunalna\\_brak\\_definicji\\_a\\_zakres\\_obowiazkow\\_gminy.html#](http://samorzad.infor.pl/sektor/zadania/gospodarka_komunalna/artykuly/670605,gospodarka_komunalna_brak_definicji_a_zakres_obowiazkow_gminy.html#) [03.09.2013r.]

33 P. Wagner, *Własność komunalna. Zagadnienia węzłowe.*, ST 1998, nr 1-2, s. 26.