

Agnieszka Kwarcińska

Uniwersytet Szczeciński

ŚWIADCZENIE USŁUG KOMUNALNYCH A ZADANIA WŁASNE GMINY

Streszczenie: Usługi komunalne stanowiące część usług publicznych powiązane są z koniecznością realizacji przez gminę jej zadań własnych, mających charakter użyteczności publicznej. Znaczenie zadań własnych gminy przekłada się bezpośrednio na rangę świadczenia usług komunalnych oraz ich specyficzne uwarunkowania, do których można przede wszystkim zaliczyć: konieczność zapewnienia ich realizacji, powszechną dostępność, specyficzne sposoby i formy ich świadczenia, a także swoiste sposoby odpłatności. Postulat powszechnej dostępności może być z kolei rozpatrywany w aspekcie: ekonomicznym, czasowym, przestrzennym i informacyjnym. Świadczenie usług komunalnych może odbywać się w sposób rynkowy, nierynkowy bądź quasi-rynkowy i przybierać różne formy organizacyjne i być rozliczane.

Słowa kluczowe: zadania własne gminy, usługi publiczne, usługi komunalne

1. Wstęp

Świadczenie usług komunalnych związane jest z uwarunkowaniami właściwymi tylko tego rodzaju usług. Wiele z nich wynika bezpośrednio ze związku usług komunalnych i zadań własnych gminy. Celem artykułu jest przedstawienie głównych zależności pomiędzy realizacją usług komunalnych a zadaniami własnymi gminy. Ich wzajemne powiązania warunkują właśnie szereg aspektów ich realizacji.

2. Problemy zdefiniowania usług komunalnych

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w polskim prawodawstwie brak jest jednoznacznej definicji usług komunalnych. Wynika to między innymi ze znacznej różnorodności samych usług komunalnych. Określeniami towarzyszącymi usłudze komunalnej są: gospodarka komunalna – wskazywana zwłaszcza w zakresie regulacji prawnych oraz usługi publiczne – pojawiające się znacznie częściej i zdefiniowane w literaturze przedmiotu.

Określeniem pojawiającym się w regulacjach prawnych jest gospodarka komunalna. Zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej¹ odnosi się ona do zadań włas-

¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43).

nych jednostek samorządu terytorialnego (JST) i obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej², których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Należy zauważyć, że powyższe określenie gospodarki komunalnej wymaga sformułowania kilku uwag:

- znaczenie słowa komunalny i zakres zadań objętych pojęciem gospodarki komunalnej jest odmienne w ogólnym rozumieniu,
- gospodarka komunalna odnosi się do zadań o charakterze użyteczności publicznej³,
- celem gospodarki komunalnej jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych ludności (wspólnoty samorządowej),
- realizacja celu gospodarki komunalnej odbywa się poprzez świadczenie usług powszechnie dostępnych.

Pierwotne znaczenie słowa komunalny można by odnieść jedynie do zadań stawianych przed gminą. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego komunalny oznacza „należący do gminy miejskiej, podlegający samorządowi miejskiemu”⁴. Ustawodawca jednak rozszerza zakres gospodarki komunalnej do zadań własnych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, czyli gmin, powiatów i województw.

Zadania o charakterze użyteczności publicznej skłaniają do rozważań na temat określenia „użyteczność⁵ publiczna”. Przede wszystkim należy zauważyć, że termin ten, choć w praktyce często stosowany to w literaturze przedmiotu oraz w prawie,

² Art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej wskazuje, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, a z kolei w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym art. 9, ust. 4 zadania własne gminy są zadaniami użyteczności publicznej. Zob.: ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej..., dz. cyt., ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95).

³ W uregulowaniach europejskich istnieje kategoria usług świadczonych w interesie ogólnym – *services of general interest*. „Zgodnie z definicją europejską, usługą świadczoną w interesie ogólnym jest taka usługa, którą władze publiczne klasyfikują jako leżącą w ogólnym interesie i podlegającą szczególnym obowiązkom użyteczności publicznej, a także wobec której uznaje się, iż winna być świadczona w sposób stawiający na pierwszym miejscu dobro użytkowników”. *Usługi interesu ogólnego, do których zaliczyć można między innymi usługi energetyczne, telekomunikacyjne, mediów elektronicznych, pocztowe, dostawę wody, gospodarowanie odpadami, usługi edukacyjne, zdrowotne, transportowe obejmują: usługi interesu ogólnego świadczone na zasadach rynkowych – komercyjnych (market services of general interest) oraz usługi interesu ogólnego świadczone na zasadach nierynkowych, niekomercyjnych (non-market services general interest)*, <http://www.dolceta.eu/polska/Mod6/spip.php?rubrique63>.

⁴ *Popularny słownik języka polskiego*, red. B. Dunaj, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 2000, s. 234.

⁵ Termin użyteczność stosowany jest w ekonomii w celu opisanie subiektywnej przyjemności, pożytku, zadowolenia wynikającego z konsumowania dóbr. Użyteczność jest konstrukcją analityczną wykorzystywaną dla wyjaśnienia sposobu, w jaki racjonalnie zachowujący się konsumenci dzielą swój ograniczony dochód między dobra, które przynoszą im zadowolenie, są dla nich użyteczne. Zob.: P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1. Wydaw. Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 616. Użyteczność całkowita w teorii ekonomii rozumiana jest jako największe możliwe łączne zadowolenie osiągnięte przez konsumenta poprzez jego wybory zgodnie z upodobaniami przy danych cenach różnych dóbr i danym dochodzie. Istnieje także pojęcie użyteczności krańcowej, które oznacza przyrost uży-

nie jest jednoznacznie zdefiniowany. Odniesienie do niego można odnaleźć w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych⁶, w której pojawiają się przedsiębiorstwa państwowe tworzone jako przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności (podobnie jak w określeniu gospodarki komunalnej), a „w szczególności przedsiębiorstwa te mają na celu produkcję lub świadczenie usług w zakresie: inżynierii sanitarnej, komunikacji miejskiej, zaopatrzenia ludności w energię elektryczną, gazową i ciepłą, zarządu państwowymi zasobami lokalowymi, zarządu państwowymi terenami zielonymi, usług pogrzebowych i utrzymania urządzeń cementarnych, usług kulturalnych”⁷. Zgodnie ze stosowanym w ekonomii rozumieniem użyteczności oraz mając na uwadze świadczenie usług dla szerokiego grona odbiorców, użyteczność publiczna może być rozumiana jako zadowolenie określonej społeczności lokalnej z konsumowania danej usługi.

Nawiązując do celu gospodarki komunalnej – zaspokajania potrzeb zbiorowych ludności – należy zauważyć, że kategoria potrzeb zbiorowych wiąże się z bardzo istotnym zagadnieniem podziału potrzeb ze względu na sposób ich zaspokajania. Obok potrzeb zbiorowych, według tego kryterium, istnieją jeszcze potrzeby indywidualne⁸. Ustawowe określenie zakresu gospodarki komunalnej zawiera jedynie odniesienie do zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności (np. bezpieczeństwo publiczne, oświetlenie ulic), co oznacza wykorzystywanie w tym celu także publicznych środków finansowych, a przecież wśród usług komunalnych są także usługi, które finansowane są bezpośrednio ze środków nabywców.

Z kolei postulat powszechnej dostępności należałoby rozszerzyć o różne aspekty analizowania dostępności. Dostępność w odniesieniu do usług komunalnych może być między innymi⁹:

- ekonomiczna – ujmowana jako cena płacona za usługę,
- czasowa – analizowana jako czas oczekiwania na realizację usługi bądź sam czas świadczenia usługi,
- przestrzenna – odnosząca się do geograficznego rozmieszczenia dostępu do usługi komunalnej (np. przyłączenie do sieci wodociągowej czy kanalizacyjnej lub odległość do pojemników na odpady itp.),

teczności całkowitej związany z konsumpcją dodatkowej jednostki danego dobra. Zob.: *Elementarne zagadnienia ekonomii*, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 137–138.

⁶ Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. 1991, nr 19, poz. 80).

⁷ Tamże.

⁸ Szerzej na temat kategorii potrzeb zbiorowych: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 21–24.

⁹ Zob.: H. Babis, R. Czaplewski, A. Panasiuk, T. Sondej, *Problemy regulacji dostępności usług pocztowych o charakterze powszechnym*, Wydawnictwo Naukowe US, Szczecin 2000, s. 13 oraz T. Kwarciński, *Dostępność transportowa – podejście teoretyczne i praktyczne*, w: *Dostępność transportowa. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. E. Załoga, Zeszyty Naukowe US, nr 33: *Ekonomiczne Problemy Usług*, Wydaw. Naukowe US, Szczecin 2009, s. 66.

- informacyjna – traktowana jako dostęp do informacji o określonych usługach komunalnych, ich cenach, sposobach świadczenia, ale także informacji na temat podmiotów, które je świadczą.

Warto zaznaczyć, że usługi komunalne zawierają się w zbiorze usług publicznych, które definiowane są w literaturze przedmiotu. Zasadne wydaje się jednak najpierw zwrócenie uwagi na określenie charakteru usług (dóbr) publicznych. S. Owsiak zwraca uwagę na dwa kryteria, które decydują o określeniu charakteru publicznego bądź prywatnego danego dobra (usługi)¹⁰:

- kryterium użyteczności (społeczne) – korzyści z dobra prywatnego ograniczają się do jednej osoby, a korzystanie z danego dobra uniemożliwia korzystanie innym, odwrotnie jest w przypadku z dobra publicznego,
- kryterium odpłatności (ekonomiczne) – dobra publiczne finansowane są przez budżet państwa, budżety samorządowe i inne fundusze publiczne.

Zgodnie z przedstawionymi kryteriami za usługę publiczną można zatem uznać usługę, z której konsumowania korzyści nie ograniczają się jedynie do jednej osoby, nie uniemożliwiają jednoczesnego korzystania innym oraz finansowane są ze środków publicznych. Przyjmując, że nie wszystkie kryteria muszą być spełnione jednocześnie (zwłaszcza finansowanie ze środków publicznych) do usług o charakterze publicznym można zaliczyć także usługi komunalne.

Z definicji pod pojęciem usług publicznych rozumie się „system usług komunalnych, społecznych i administracyjnych, który jest skierowany na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej, w których ważną rolę, z przyczyn ustrojowych, politycznych, społecznych, majątkowych, ekonomicznych, finansowych i ekologicznych, odgrywają organy administracji rządowej i samorządowej”¹¹. Swoistymi cechami wyróżniającymi usługi publiczne spośród grupy usług są: specyficzne podejście do odpłatności za ich dostarczanie¹², brak wykluczenia z ich konsumpcji, przymus konsumpcji, naruszenie wolności wyboru, użyteczność publiczna oraz wykorzystanie mienia (najczęściej publicznego) do ich realizacji¹³.

Usługi publiczne wyróżnił także K. Rogoziński¹⁴. Wskazując na dychotomiczny podział usług ze względu na sposób ich konsumowania – obok usług rynkowych – konsumowanych indywidualnie, wyszczególnił właśnie usługi publiczne (ko-

¹⁰ Zob. S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, dz. cyt., s. 25.

¹¹ G. Dziarski, W. Kłosowski, *Usługi publiczne, w tym komunalne*, FRDL, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003, s. 8–9, za: *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 454.

¹² Można mówić o usługach nieodpłatnych, częściowo płatnych bądź płatnych. Należy jednak zaznaczyć, że w sensie ekonomicznym usługi nieodpłatne dla indywidualnego odbiorcy są opłacane zbiorowo i może to być w formie podatków, opłat itp. Zob.: *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 456–457.

¹³ Tamże, s. 456.

¹⁴ Zob.: K. Rogoziński, *Usługi rynkowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000, s. 71.

lektywne), których cechą charakterystyczną jest konsumpcja zbiorowa. Zgodnie z tym sformułował bardzo ogólną definicję usług publicznych, stwierdzając, że są to „usługi nabywane nieodpłatnie lub (częściowo) odpłatnie, przy czym w tym drugim przypadku poziom cen byłby w ograniczonym zakresie wyznaczony »grą« popytu i podaży”¹⁵.

Analizując usługi publiczne z uwzględnieniem ich szerokiego zakresu, można zauważyć, że w skład ich wchodzi¹⁶:

- usługi komunalne: wodno-kanalizacyjne, zaopatrzenie w energię i ciepło, gospodarka odpadami, utrzymanie cmentarzy, utrzymanie czystości i porządku w miejscach publicznych, utrzymanie dróg i transport zbiorowy, utrzymanie zieleni, gospodarka pozostałymi składnikami infrastruktury,
- usługi społeczne: oświata, wychowanie i edukacja, ochrona zdrowia, kultura, pomoc i opieka społeczna, zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych, kultura fizyczna, rekreacja i sport, bezpieczeństwo publiczne,
- usługi administracyjne: czynności podejmowane na wniosek interesanta, czynności podejmowane z urzędu.

Z zaprezentowanego powyżej podziału wyłaniają się trzy grupy usług publicznych, wśród których znajdują się usługi komunalne. Ich wyróżnienie wskazuje przede wszystkim na istnienie odrębnych cech, które je określają.

Uwzględniając definicje gospodarki komunalnej i usług publicznych oraz pamiętając o różnorodności samych usług komunalnych (co stanowi główny problem ze zdefiniowaniem), a także analizując ich cechy charakterystyczne, można podjąć próbę sformułowania definicji usług komunalnych. Usługi komunalne to czynności wykonywane przez organ jednostki samorządu terytorialnego lub wyznaczony przez niego podmiot w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty (społeczności lokalnej), związane z zapewnieniem dostępu do infrastruktury technicznej lub zapewnieniem porządku i organizacji życia publicznego przy zastosowaniu różnych form odpłatności.

3. Zadania własne gminy

Świadczenie usług komunalnych związane jest z realizacją zadań własnych gminy. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego zakresem swoich działań obejmuje sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Do zadań własnych gminy należy przede wszystkim zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w szczególności należą do nich sprawy:

- „ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,

¹⁵ Tamże.

¹⁶ *Współczesna ekonomika usług...*, dz. cyt., s. 459.

- 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,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 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,
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
- promocji gminy,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw¹⁷.

Należy także pamiętać, że zgodnie z ustawą zadania własne gminy stanowią zadania użyteczności publicznej, a fakt ten implikuje kolejne istotne warunki zapewnienia dostępu (podaży) do usług komunalnych.

Analizując zbiór zadań własnych gminy, a także wykorzystując dotychczasowe definicje i informacje, można podjąć próbę wyodrębnienia spośród zadań gminy tych, które związane będą bezpośrednio ze świadczeniem usług komunalnych. W szczególności obejmować one będą usługi świadczone w zakresie: utrzymania gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, zaopatrywania w wodę, odprowadzania ścieków, utrzymania urządzeń sanitarnych, utrzymania czystości i porządku, odbioru śmieci, utrzymania wysypisk oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną, zaopatrzenia w energię ciepłą, zaopatrzenia w gaz, zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego,

¹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym..., dz. cyt., art. 7.

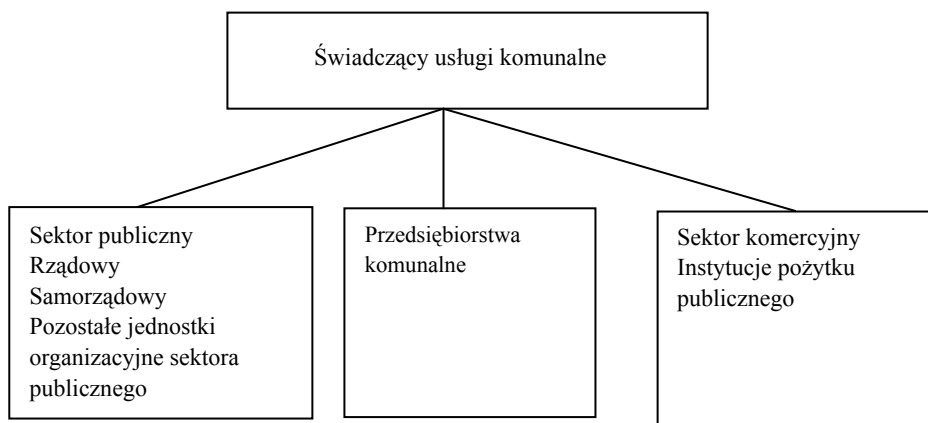
gminnego budownictwa mieszkaniowego, utrzymania zieleni gminnej i zadrzewień, utrzymania porządku na cmentarzach gminnych.

4. Główne uwarunkowania świadczenia usług komunalnych wynikające z ich powiązania z zadaniami własnymi gminy

Warto zaznaczyć, że w przypadku usług komunalnych, podobnie jak usług publicznych, mamy do czynienia z pewnym zbiorem usług, charakteryzujących się określonymi cechami, które wynikają także między innymi z ich powiązania z koniecznością realizacji zadań własnych gminy. Mając na względzie użyteczność publiczną jako nadrzędny wyznacznik charakteru usług komunalnych, wskazać można między innymi następujące uwarunkowania świadczenia usług komunalnych:

- zobowiązania prawne do zapewnienia ich realizacji,
- powszechna dostępność,
- swoiste sposoby i formy ich świadczenia,
- swoiste sposoby odpłatności.

Gmina jako podmiot samorządowy, który skupia społeczność lokalną, podejmuje decyzje dotyczące sposobu zapewnienia jej dostępu do różnego rodzaju usług komunalnych. W poszczególnych gminach świadczenie usług komunalnych może odbywać się także w różnych formach. Jako że usługi komunalne są częścią usług publicznych sposób oraz forma ich bezpośredniej realizacji mogą być takie, jak w ogóle usług publicznych. Zgodnie z tym upoważnionymi do świadczenia usług komunalnych mogą być: sektor publiczny, sektor komercyjny oraz przedsiębiorstwa komunalne.



Rys. 1. Upoważnieni do świadczenia usług komunalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Pana-siuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 460.

Charakteryzując główne sposoby świadczenia usług komunalnych, także można odnieść się do usług publicznych i wskazać na następujące sposoby wykonywania zadań publicznych¹⁸:

- quasi-rynkowy, dopuszczający ingerencję organów władzy publicznej w świadczenie usług komunalnych co do ceny, sposobu świadczenia, organizacji usług,
- rynkowy, który wyklucza możliwość oddziaływania nierynkowego na proces świadczenia usług,
- nierynkowy, opierający się na wykorzystaniu przez organy władzy publicznej własnych procedur, jednostek organizacyjnych i pełnej ingerencji w proces świadczenia usług.

W zależności od przyjętego sposobu świadczenia usług komunalnych określona może być również forma ich świadczenia. W przypadku quasi-rynkowego sposobu wykonywania usług komunalnych możliwymi instytucjami prowadzącymi tę działalność mogą być przedsiębiorstwa tworzone przez jednostki administracji publicznej. Sposób rynkowy warunkuje zaangażowanie przedsiębiorstw i podmiotów z sektora komercyjnego. Sposób nierynkowy oznacza wykorzystywanie do świadczenia usług komunalnych podległych jednostek organizacyjnych JST¹⁹. Sposoby, formy świadczenia usług publicznych oraz ich charakterystyka zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Sposoby i formy świadczenia usług publicznych

Sposób	Forma	Charakterystyka formy świadczenia
Quasi-rynkowy	Spółki prawa handlowego tworzone przez organ założycielski podmiotu sektora publicznego (spółki jednoosobowe)	Podmiot publiczny jest jedynym współnikiem lub akcjonariuszem. Właściciel może wpływać na działalność spółki. Ich działalność nie ma bezpośredniego powiązania z budżetem. Posiadają odrębność prawną, majątkową i finansową w stosunku do podmiotu założycielskiego
Rynkowy	Spółki prawa handlowego z udziałem osób spoza sektora publicznego	Są odrębnymi osobami prawnymi. Prowadzą działalność we własnym imieniu, na własne ryzyko i odpowiedzialność
	Spółdzielnie	Są samorządne, samodzielne i samofinansujące się. Ich działalność jest finansowana przede wszystkim ze środków własnych
	Fundacje	Jednostki typu zakładowego. Posiadają osobowość prawną. Służą realizacji celów użyteczności publicznej
	Stowarzyszenia	Działają zgodnie z ustawą Prawo o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 r.

¹⁸ Zob.: *Współczesna ekonomika usług...*, dz. cyt., s. 461.

¹⁹ Tamże.

Nierynkowy	Jednostki budżetowe	Jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych pokrywające swoje wydatki bezpośrednio z budżetu. Nie mają osobowości prawnej, majątkowej ani samodzielności finansowej. Powoływane są do realizacji zadań, których koszty są niewspółmierne z dochodami. Są powiązane z budżetem macierzystym metodą brutto
	Zakłady budżetowe	Jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które wykonują odpłatnie wyodrębnione zadania i pokrywają koszty swojej działalności z przychodów własnych. Nie mają osobowości prawnej. Nie prowadzą własnej polityki cenowej. Są powiązane z budżetem macierzystym metodą netto
	Gospodarstwa pomocnicze	Wyodrębnione z jednostki budżetowej pod względem organizacyjnym i finansowym. Nie posiadają osobowości prawnej. Pokrywają koszty swojej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych. Są powiązane z budżetem macierzystym metodą zmodyfikowaną netto
	Fundusze celowe	Przychody pochodzą z dochodów publicznych. Wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań. Działalność dysponenta funduszu jest wyznaczona celami, do jakich został stworzony. Rozchody mogą być dokonywane jedynie w granicach posiadanych środków finansowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Pana-siuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 461–467. Zob. także: M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Budżet i finanse 2006. Poradnik dla samorządów*, MUNICIPIUM SA, Warszawa 2006, s. 36–42; *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 470–472.

Należy nadmienić, że w tabeli 1 uwzględniono formy jednostek wyodrębnionych organizacyjnie, ale warto także wspomnieć o wyodrębnionych tylko finansowo środkach specjalnych, które stanowią środki finansowe gromadzone przez jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach bankowych²⁰.

Zaznaczyć można, że „organizacyjnie możliwość świadczenia usług publicznych jest stosunkowo zróżnicowana i może przybrać formę jednego z czterech podstawowych modeli:

- zadania wykonywane samodzielnie przez podległe jednostki organizacyjne jako formy organizacyjne sektora finansów publicznych,

²⁰ *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 470–472.

- zadania wykonywane przez przedsiębiorstwa i inne podmioty tworzone przez sektor publiczny, w stosunku do których istnieje pełen nadzór i kontrola ze strony sektora publicznego,
- zadania zlecane do realizacji innym podmiotom, wykorzystując przy tym dozwolone przepisy prawne oraz odpowiedni system umów,
- modele mieszane oparte na powyższych trzech rozwiązaniach²¹.

Ustawa o gospodarce komunalnej sprawdza możliwości zastosowania form świadczenia usług komunalnych do następujących²²:

- zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego – jeśli gospodarka komunalna prowadzona jest przez JST,
- osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej – jeśli JST powierza wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej i działają one wówczas na własny rachunek i ryzyko.

Bieżące świadczenie usług komunalnych związane jest także z problemem odpłatności za usługi komunalne. Powszechnie uznaje się, że zgodnie z prawami rynku świadczenie usługi wymaga określonej odpłatności za nią, czyli powstający obowiązek zapłaty spoczywa na konsumentie danej usługi. Odpłatności za usługi komunalne, świadczone w różnych sposobach i formach, najogólniej rzecz ujmując, mogą być ostatecznie dokonywane w dwojaki sposób: albo przez gminę albo przez członków społeczności lokalnej. Jeżeli opłata dokonywana jest bezpośrednio przez gminę można uznać, że z punktu widzenia członka społeczności jest to dla niego usługa bezpłatna²³. Dotyczy to między innymi usług typu: utrzymanie zieleni, oświetlenia ulic, utrzymania czystości i porządku publicznego, utrzymania porządku na cmentarzach gminnych. Jeżeli opłaty dokonuje ostateczny konsument można uznać, że gmina nie ponosi z tego tytułu kosztów, np. usługi zaopatrywania w wodę czy odprowadzania ścieków. W praktyce spotykane są także rozwiązania pośrednie, kiedy to kosztem obciążane są po części oba wyżej wymienione podmioty, np. usługi transportu lokalnego. Głównym wyznacznikiem odpłatności jest znaczenie i ranga danej usługi komunalnej. Jeżeli dotyczy to spraw niezwykle istotnych z punktu widzenia zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności dla zapewnienia właściwej dostępności zgodnie z art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej²⁴, gmina może nawet postanawiać o wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej lub o sposobie ich ustalania. Konsekwencje praktyczne wynikające z tych postanowień dotyczą głównie problemu rentowności podmiotów świadczących

²¹ J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, ODDK, Gdańsk 2003, s. 16, za: *Współczesna ekonomia usług...*, dz. cyt., s. 467–469. Do czynników i kryteriów, według których dokonywany jest wybór modelu zarządzania zadaniami publicznymi zaliczyć można czynniki: polityczne, organizacyjne, finansowe, jakościowe i społeczne.

²² Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej..., dz. cyt., art. 2 i 3.

²³ Nie uwzględniając pochodzenia tych środków, bo przecież dochody gmin składają się między innymi z wpłat podatkników.

²⁴ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej..., dz. cyt.

usługi komunalne. W przypadku podmiotów sektora komercyjnego, których głównym wyznacznikiem działania jest zysk, oczywiste jest, że jakakolwiek ingerencja ze strony władz publicznych będzie niepożądana. Z drugiej strony, jeżeli jest to struktura organizacyjna podległa gminie, nie należy zapominać, że głównym celem działań podejmowanym przez gminę jest wykonywanie zadań publicznych w celu zaspokajania potrzeb zbiorowych. W praktyce oznacza to, że gmina nie prowadzi działalności ukierunkowanej na osiąganie zysku²⁵. Pojawia się tu dylemat, jak pogodzić ekonomiczną efektywność działań z koniecznością zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

5. Podsumowanie

Usługi komunalne wiążą się bezpośrednio z zakresem zadań własnych gminy. Można nawet stwierdzić, że stanowią nadrzędny wyznacznik konieczności ich realizacji, zwłaszcza z prawnego punktu widzenia. Z kolei zadania własne gminy są zadaniami o charakterze użyteczności publicznej. Fakt ten sprawia, że pod wieloma względami usługi komunalne należy traktować w sposób szczególny. Również świadczenie usług komunalnych poprzez to powiązanie nabiera innego, szerszego znaczenia (rangi) także w aspekcie społecznym.

Literatura

1. Babis H., Czapplewski R., Panasiuk A., Sondej T., *Problemy regulacji dostępności usług pocztowych o charakterze powszechnym*, Wydawnictwo Naukowe US, Szczecin 2000.
2. *Elementarne zagadnienia ekonomii*, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
3. Kwarciński T., *Dostępność transportowa – podejście teoretyczne i praktyczne*, w: *Dostępność transportowa. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. E. Załoga, Zeszyty Naukowe US, nr 33: *Ekonomiczne Problemy Usług*, Wydaw. Naukowe US, Szczecin 2009.
4. Mackiewicz M., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., *Budżet i finanse 2006. Poradnik dla samorządów*, MUNICIPIUM SA, Warszawa 2006.
5. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
6. *Popularny słownik języka polskiego*, red. B. Dunaj, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 2000.
7. Rogoziński K., *Usługi rynkowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000.
8. Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
9. *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

²⁵ Zob.: M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Budżet i finanse 2006. Poradnik dla samorządów*, MUNICIPIUM SA, Warszawa 2006, s. 153.

10. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43).
11. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. 1991, nr 19, poz. 80).
12. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95).
13. *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
14. <http://www.dolceta.eu/polska/Mod6/spip.php?rubrique63>

PROVIDING UTILITIES AND OWN OBJECTIVES OF A COMMUNE

Summary: Utilities being part of public services relate to the necessity of implementing by a commune its own objectives. Importance of communes' own objectives and their public utility character translate into the rank of providing utilities and their specific conditioning, in which we can include necessity of its realization, universal availability, specific ways and forms of accomplishment, and specific ways of paying for them. A postulate of universal availability can be considered in several aspects: economical, temporary, spatial and information. Providing utilities can be held by a market, nonmarket or *qasi*-market way. As concerning the ways of payment for utilities, they can be divided into those paid directly by a consumer, those being funded in part by the commune and the ones paid by the commune.