

***Utilitas publica* z perspektywy prawa rzymskiego i polskiego**

1. Wprowadzenie

Współczesna koncepcja państwa doznaje daleko idącej transformacji, a w konsekwencji redefinicji. Państwo prawa zastępowane jest koncepcją państwa kultury, państwa socjalnego, państwa dobrobytu, państwa podatkowego, państwa sądowniczego, państwa partii politycznych czy państwa ekologicznego. Te określenia formułowane są w celu jak największego uwypuklenia jednej z funkcji czy celów państwa ważnych lub modnych w danej chwili¹.

Na przestrzeni jednego pokolenia do lamusa historii przechodzi koncepcja państwa narodowego, określonego granicami politycznymi, ze wszystkimi konsekwencjami z tego faktu płynącymi, jak również koncepcja państwa opiekuńczego, wspierającego człowieka na każdym jego etapie egzystencji. Współczesny fenomen zmiany koncepcji państwa znajduje swoje częste odzwierciedlenie w dyskusji politycznej, medialnej, społecznej, ale również i naukowej. Wiodącym tematem jest kwestia koncepcji państwa, jego celów, a zwłaszcza jego funkcji.

Ta dyskusja nie jest czymś nowym, bowiem swoimi początkami sięga co najmniej czasów antycznego Rzymu. Dowodem tego są liczne publikacje literackiego i prawnicze pochodzące z tamtego okresu, w których wykreowane zostały wizje państwa idealnego lub co najmniej doskonałego. Takie rozważania prowadził przede wszystkim Cynceron w swoich dwóch dziełach, tj. w *De Republica* (*O państwie*) i *De Officiis* (*O obowiązkach*).

Z dyskusji dawnej i współczesnej wyłania się kwestia celowości działalności państwa i jego agend dla dobra całego społeczeństwa. Każda grupa rządząca w swoim programie politycznym zapisuje dobro publiczne jako cel podstawowy swojego działania. Jednym z terminów, które najlepiej charakteryzuje takie działanie jest użyteczność publiczna, określana w czasach rzymskich mianem

* Prof. zw. dr. hab. SWPS w Warszawie.

¹ Zob. H. Juros, *Ochrona środowiska naturalnego a redefinicja państwa*, [w:] *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, red. R. Sobański, Warszawa 1998, s. 77–85.

utilitas publica. Przedmiotem niniejszego opracowania jest ukazanie koncepcji użyteczności publicznej (*utilitas publica*) w antycznym Rzymie i współcześnie.

Temat użyteczności publicznej jest dość dobrze opracowany w doktrynie romanistycznej, czego przykładem jest między innymi publikacja R. Scevoli², jak zresztą podobnie we współczesnej literaturze pozytywnej. Obecne opracowanie tego tematu ma charakter prawno-porównawczy a więc z punktu widzenia założeń systemowych prawa rzymskiego i prawa polskiego. Celem jest ukazanie podobieństw i różnic w stosowaniu pojęcia „użyteczność publiczna”, wraz z istniejącymi wówczas i dzisiaj różnymi uwarunkowaniami egzogennymi i endogennymi.

2. *Publica utilitas* w antycznym Rzymie

Zwrot *publica utilitas* był dość często stosowany w tekstach literackich i prawnych antycznego Rzymu. W tekstach literackich zwrot ten był używany równoważnie z pojęciem *utilitas communis* i *utilitas rei publicae*. Był on zasadniczo stosowany w rozważaniach filozoficznych o państwie, jego celach i funkcjach. Cyceron w swojej słynnej definicji państwa pisze, że *res publica* to wspólna sprawa, o którą winni dbać wszyscy jej obywatele zebrani na zgromadzeniu ludowym (*comitia*). Nie chodzi zatem o jakieś przypadkowe zgromadzenie, lecz o wspólnotę uznaną przez prawo, kierującą się własnym prawem. Państwo jest stworzone dla pożytku wszystkich³.

W ramach państwa są rzeczy i sprawy wspólne dla wszystkich. Do rzeczy wspólnych Arpinata zalicza miejsca zgromadzeń, a nawet całe miasta⁴. W tych tylko dwóch spośród wielu przypadków stosowania tego pojęcia w literaturze wynika, że zwrot *utilitas communis* funkcjonalnie oznaczał rzeczy lub sprawy wspólne, dostępne dla wszystkich, nie tylko dla pełnoprawnych obywateli (*cives Romanorum*), kobiet, dzieci, peregrynów (obcokrajowców), ale także dla niewolników, jak np. możliwość korzystania z miejsc czy ulic publicznych.

Całkowicie odmiennie, chociaż funkcjonalnie tożsamo, termin ten był stosowany w tekstach prawnych. Jak wskazuje R. Scevola, dla *prudentes* pojęcie

² R. Scevola, *Utilitas Publica*, t. 1–2, CEDAM 2012.

³ Cic. De rep. 1,25.39: *Est igitur, inquit Africanus, res publica res populi, populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus.*

⁴ Cic. Pro. Sestio 42,91: *Tum res ad communem utilitatem, quas publicas appellamus, tum conventicula hominum, quae postea civitates nominatae sunt, tum domicilia coniuncta, quas urbis dicimus, invento et divino iure et humano moenibus saepserunt.*

to nie miało charakteru abstrakcyjnego, jak np. *boni viri arbitrato*. Miało ono bardziej charakter techniczny i było stosowane m.in. jako rodzaj uzasadnienia w rozstrzygnięciach procesowych. Klasycznym przykładem jest argumentacja przekazana nam przez rzymskiego prawnika Alfenusa, który napisał, że liczne kazusy z *ius civile* pokazują, iż wiele kwestii prawnych rozstrzygnięto nie na podstawie zasad logicznej argumentacji, lecz z uwagi na ogólny pożytek – *Multa autem iure civili contra rationem disputandi pro utilitate communi recepta esse innumerabilibus rebus probari potest*⁵. Następnie Alfenus podaje kolejny przykład, mianowicie kilka osób razem ukradło bardzo ciężką belkę budowlaną. Dosłownie interpretując to zdarzenie należy przyjąć, że **żaden ze sprawców nie dokonał tego czynu w pojedynkę, bowiem ze względu na wagę belki nie byłby w stanie sam jej unieść, aby ją wynieść**. Jednak ze względu na dobro wspólne wszyscy sprawcy odpowiadają za kradzież.

Kolejny przypadek dotyczy sposobu interpretacji przepisów prawa. Według Modestynusa, żadne zasady prawne nie pozwalają sędziom na surowszą interpretację przepisów prawa, aniżeli ta, która była w zamiarze ustawodawcy. Ów późnoklasyk prawnik przyjął, że zamiar ten jest wyrazem racjonalnego prawodawcy, który tworzy prawo na pożytek ludzi – *pro utilitate hominum introducuntur*⁶.

Podobnie Papinian usprawiedliwił tworzenie przepisów prawa przez pretora, którego zadaniem było poprawianie, korygowanie i uzupełnianie dawnego prawa cywilnego. *Ius Quiritium* było bowiem tworzone na potrzeby prostej gospodarki, głównie rolniczej, a przepisy prawne miały przede wszystkim charakter religijny. Dostosowanie dawnych przepisów prawa do zmieniającej się rzeczywistości, zwłaszcza pod koniec republiki, pretor przeprowadzał w swoim edykcje, kierując się przy tym użytecznością publiczną – *Ius praetorium est, quod praetores introduxerunt adiuvandi vel supplendi vel corrigendi iuris civilis gratia propter utilitatem publicam* (Papin. 2 *definitionum*, D. 1,1,7,2).

Powoływanie się w sądach na użyteczność publiczną miało miejsce przede wszystkim w sprawach dotyczących wolności (*favor liberatis*). Ze względu na użyteczność publiczną Justynian zniósł wymóg obecności obrońcy wolności (*adsertor libertatis*) w procesie o wolność (*causa liberalis*). Tym samym niewolnik zyskał prawo do występowania we własnym imieniu w procesie o wol-

⁵ Alf. 2 dig. (D. 9,51,2).

⁶ Modest. l. 8 *respon.* (D. 1.3.25): *Nulla iuris ratio aut aequitatis benignitas patitur, ut quae salubriter pro utilitate hominum introducuntur, ea nos duriore interpretatione contra ipsorum commodum producimus ad severitatem.*

ność – *pro sua libertate*⁷. Takie rozwiązanie, sprzeczne z dotychczasową dogmatyką i w konsekwencji praktyką, było usprawiedliwione właśnie ze względu na użyteczność publiczną⁸.

Z kolei Marcianus podaje, że chociaż kobieta nie miała zdolności sądowej, to jednak w sprawach dotyczących nadużyć przy rozdziale zboża biednym, czyli ówczesnej formie pomocy społecznej (*frumentatio*), kobieta mogła być przesłuchana w sprawie przez prefekta odpowiedzialnego za aprowizację Rzymu (*praefectus annonae*)⁹.

Innym obszarem stosowania przez *prudentes* zwrotu *publica utilitas* były miejsca przeznaczone dla użytku wszystkich. Przykładem takich miejsc były drogi, ulice, place. Według Festusa u podstawy podziału dróg na publiczne (*viae publicae*) i prywatne (*viae privatae*) leży właśnie *ratio utilitas*¹⁰. Z dróg publicznych mogli korzystać wszyscy, nawet niewolnicy – *per [quas] ire ager] e omnibus licet*. Dostępność dróg prywatnych zaś była ograniczona do określonej tylko grupy osób, np. rodziny czy sąsiadów. Z tych samych względów miejsca publiczne były koncepcyjnie oddzielane od prywatnych, chodzi w tym przypadku o place publiczne – *loca publica*, z których mogli korzystać wszyscy, a jednocześnie nikomu nie wolno ich było zagradzać, blokować czy w jakikolwiek sposób zajmować. Według Labeona do miejsc publicznych zaliczano nie tylko drogi publiczne, place, ale również budynki (np. świątynie, bazyliki czy inne budynki użyteczności publicznej), grunty i ulice, które mogły być wykorzystywane przez wszystkich dla realizacji swoich nawet prywatnych celów, np. dojścia do domu¹¹.

Dla ochrony miejsc publicznych stosowano ochronę interdykta (*interdictum de locis publicis*)¹², stosując współczesną terminologię ochronę prawno-administracyjną. W przypadku wystąpienia nieprawidłowości w ko-

⁷ Zob. M. Marrone, *Istituzioni di diritto Romano*, Palermo 1989, s. 268.

⁸ Zob. C. Biondi, *Il diritto Romano cristiano*, t. II: *La giustizia – le persone*, Milano 1952, s. 396.

⁹ Marcianus *l. primo de pub. iudicis* D. 48.2.13): *Mulierem propter publicam utilitatem ad annonam pertinentem audiri a praefecto annonae deferentem divus Severus et Antoninus rescripserunt*.

¹⁰ Festus, s.v. *viae*, [w:] *Ex libris de verborum significatu*.

¹¹ Ulp. 68 ad ed. (D. 43.8.2.3): *Publici loci appellatio quemadmodum accipitur, Labeo definit, ut et ad areas et ad insulas et ad agros et ad vias publicas itineraque publica pertineat*.

¹² Paul. 64 ad ed. (D.3.8.1): *In loco publico praetor prohibet aedificare et interdictum proponit*.

rzystaniu z miejsc publicznych konieczna była szybka reakcja organów odpowiedzialnych za porządek publiczny. Było to możliwe przez zastosowanie instrumentów administracyjnych. Przy okazji stosowania tego instrumentu ochrony należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden ważny element. Mianowicie interdyktem tym nie można było chronić obiektów czy placów należących do fiskusa, które były wyłączone z użyteczności publicznej. I chociaż sam fiskus pełnił funkcje publiczne, to jednak miejsca czy budynki zajmowane przez niego zasadniczo nie były przeznaczone dla powszechnego korzystania, np. budynek, w którym przechowywano pieniądze, złoto lub inne wartościowe przedmioty będących we władaniu fiskusa.

Użyteczność publiczna była również kryterium usprawiedliwiającym wprowadzenie przez cesarza wyjątków od zasady zwolnienia (*privilegium immunitatis*) osoby fizycznej lub instytucji z wykonywania obowiązków publicznych (*munera*). Niektóre osoby fizyczne, np. duchowni, czy instytucje, np. fundacje (*piae causae*), korporacje czy stowarzyszenia (*collegia*) cieszące się przywilejem zwalniającym z wykonywania obowiązków publicznych, ze względu na użyteczność publiczną pewne konieczne obowiązki musiały wykonywać¹³. Zakres obowiązkowych prac publicznych był zmienny i był zapewne zależny od potrzeb danego okresu. Przykładem mogą być obowiązkowe dla wszystkich świadczenia na budowę dróg i mostów wprowadzone konstytucją Justyniana (C. 1,2,3)¹⁴.

3. Współczesne znaczenie pojęcia „użyteczność publiczna”

Współcześnie zwrot „użyteczność publiczna” stosowany jest w tekstach prawnych i prawniczych na określenie instytucji publicznych i niepublicznych ze względu na wykonywane przez nie zadania. W konsekwencji również efekty

¹³ Callistr. L. Primo de cognit. (D.50.6.6.12): *Quibusdam collegiis vel corporibus, quibus ius coeundi lege permissum est, immunitas tribuitur: scilicet eis collegiis vel corporibus, in quibus artificii sui causa unusquisque adsumitur, ut fabrorum corpus est et si qua eandem rationem originis habent, id est idcirco instituta sunt, ut necessariam operam publicis utilitatibus exhiberent. Nec omnibus promiscue, qui adsumpti sunt in his collegiis, immunitas datur, sed artificibus dumtaxat. Nec ab omni aetate allegi possunt, ut divo Pio placuit, qui reprobavit prolixae vel inbecillae admodum aetatis homines. Sed ne quidem eos, qui augeant facultates et munera civitatum sustinere possunt, privilegiis, quae tenuioribus per collegia distributis concessa sunt, uti posse plurifariam constitutum est.*

¹⁴ Więcej na temat zwolnień osób lub instytucji pożytku publicznego z ponoszenia publicznych ciężarów zob. M. Wójcik, *Fundacje dobroczynne w rzymskim prawie poklasycznym*, Lublin 2003, s. 130–138.

działań tych instytucji określane są jako usługi lub produkcja użyteczności publicznej. Instytucje zajmujące się działaniami z zakresu użyteczności publicznej posiadają mienie lub majątek służący do świadczenia usług lub prowadzenia produkcji.

Powszechnie przyjmuje się, że w zakresie użyteczności publicznej świadczone są głównie usługi oświatowe, zdrowotne, energetyczne, transportowe (transport publiczny), łączności, aprowizacyjne czy bezpieczeństwa osobistego i zbiorowego (policja, wojsko, służby). Oprócz usług może występować również produkcja przedmiotów użyteczności publicznej, jak np. druk pieniędzy czy budowa obiektów użyteczności publicznej, np. budynków szkolnych, ośrodków zdrowia, posterunków policji, jak również obiektów sakralnych, muzealnych, dróg czy placów.

Za punkt wyjścia dla zdefiniowania pojęcia „użyteczność publiczna” może posłużyć zapis art. 9 ust. 4 Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵ (dalej: u.s.g.), według którego użytecznością publiczną „jest bieżące i nieprzerwane zaspakajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Można przyjąć, że sformułowanie to jest jednocześnie definicją tak samego pojęcia, jak i koncepcji użyteczności publicznej. Elementami definiującymi „użyteczność publiczną” są zatem: zaspakajanie potrzeb ludności na bieżąco i w sposób ciągły w określonym zakresie oraz powszechny dostęp do świadczonych usług. Usługi te mogą być świadczone w sposób czynny, polegające na działaniu, np. usługi oświatowe, zdrowotne czy pomoc społeczna lub biernie, to znaczy poprzez zagwarantowanie możliwości korzystania z pewnych zbiorowych udogodnień czy jeszcze inaczej zaspokojenie zbiorowych potrzeb, np. udostępnienie wszystkim chętnym wejścia do parku, na place publiczne czy ulice¹⁶.

Bardzo ważny jest zakres przedmiotowy pojęcia użyteczności publicznej. W wyroku NSA z 18 listopada 2011 r. (I OSK 983/11) stwierdzono, że „pod pojęciem użyteczności publicznej mieści się wszystko to, co jest dostępne dla całego społeczeństwa i jego członków” (Legalis). To stwierdzenie Sądu jest odniesieniem się do sprawy związanej z wywłaszczeniem nieruchomości na podstawie dekretu z 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych

¹⁵ Dz.U. 2013, poz. 594.

¹⁶ O użyteczności publicznej w powiązaniu z usługami publicznymi jest mowa w Białej Księdze na temat użyteczności publicznej (Komunikat z 12.05.2004 r. Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, COM (2004) 374 final).

na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945¹⁷. Przedmiotowa nieruchomości została wyłączone na potrzeby mieszkaniowe Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego. Sąd uznał, że w tym przypadku wyłączenie nie było dokonane na rzecz użyteczności publicznej. Nieruchomość nie została oddana do korzystania przez wszystkich obywateli, lecz tylko przez funkcjonariuszy urzędu. I nawet wykonywanie przez tę instytucję celów publicznych nie mogło spowodować zmiany kwalifikacji przeprowadzonego wyłączenia. W tym przypadku przekazanie nieruchomości na cele mieszkaniowe organów administracji publicznej nie jest równoznaczne z przekazaniem nieruchomości na cele użyteczności publicznej. Treść orzeczenia pokazuje, że o charakterze wyłączenia nie decyduje cel, lecz funkcja, dla której zostało ono przeprowadzone.

4. Zakres podmiotowy i przedmiotowy użyteczności publicznej

Instytucją użyteczności publicznej może być jednostka organizacyjna określona tak w ustawie, np. przedsiębiorstwo państwowe czy organy państwa lub też jednostki nienależące do sfery publicznej, ale spełniające warunki ustawowe, aby za takie były uznane. Do instytucji użyteczności publicznej zalicza się również samorządy, które wykonują zadania z zakresu użyteczności publicznej.

Instytucje użyteczności publicznej mogą prowadzić działalność gospodarczą, świadczyć usługi lub produkcję pożytku publicznego odpłatnie lub nieodpłatnie. W pierwszym przypadku mogą osiągać zyski, np. spółki prowadzące działalność jako banki, hotele, zakłady opieki zdrowotnej, zakłady pogrzebowe, obiekty sportowo-rekreacyjne, biblioteki, szkoły, garaże i parkingi publiczne, biblioteki i liczne inne.

Można jeszcze wskazać na grupę instytucji działających w formie fundacji, stowarzyszeń czy związków wyznaniowych, które mogą, ale nie muszą, przybrać postać organizacji pożytku publicznego. Według art. 3 ust. 1 pkt 2 Ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁸ (dalej: u.d.p.p.w.) organizacje pożytku publicznego nie mogą jednak osiągać zysku ze swojej działalności.

Wszystkie te możliwe formy prawne jednostek winny prowadzić działalność w sposób ciągły, zorganizowany i regularny. Każda z tych form może

¹⁷ Dz.U. 1948, nr 20, poz. 128.

¹⁸ Dz.U. 2010, nr 234, poz. 1536.

działać na podstawie odrębnych aktów normatywnych, jak np. organizacje pozarządowe mogą działać na podstawie normy ogólnej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustaw szczególnych, tj. ustawy z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach¹⁹, Ustawy z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach²⁰ czy Ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej²¹. Ponadto każda z tych instytucji posiada swoje wewnętrzne unormowania w formie statutów, regulaminów czy też własnego systemu prawnego (prawo kanoniczne).

Najszerszą grupę przedsiębiorstw użyteczności publicznej stanowią przedsiębiorstwa państwowe i samorządowe. Według art. 5 Ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych²² (dalej: u.p.p.) przedsiębiorstwa państwowe mogą być tworzone na zasadach ogólnych, czyli tak jak inne podmioty prawa handlowego lub jako przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Ustawodawca nie określił formy prawnej, która miałaby być właściwa dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Należy zatem przyjąć, że forma ta może być dowolna, np. spółka kapitałowa²³.

Poza formą prawną najistotniejszy jest charakter prowadzonej działalności, która nie zawsze musi być rentowana, ale konieczna ze względu na potrzebę zaspakajania potrzeb ludności. Stąd też organ założycielski może dotować działalność nierentownych przedsiębiorstw użyteczności publicznej, np. wodociągi mogą być dofinansowywane przez gminę. Ponadto przedsiębiorstwa użyteczności publicznej winny świadczyć swoje usługi na bieżąco i w sposób nieprzerwany. Jednorazowe działanie na rzecz społeczeństwa nie daje podstaw do kwalifikowania samego działania, jak i podmiotu działającego do kategorii przedsiębiorstw użyteczności publicznej²⁴.

Według art. 6 ust. 1 u.p.p. przedsiębiorstwa użyteczności publicznej prowadzą produkcję lub świadczą usługi w zakresie: inżynierii sanitarnej, komunikacji miejskiej, zaopatrzenie ludności w energię elektryczną, gazową i ciepłą,

¹⁹ Dz.U. 1991, nr 46, poz. 203.

²⁰ Dz.U. 2001, nr 79, poz. 855.

²¹ Dz.U. 2013, poz. 1169. Zob. J. Krukowski, *Prawne możliwości udziału Kościoła w wykonywaniu funkcji użyteczności publicznej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2000, t. 10, z. 1, s. 123–132, Sum.

²² Dz.U. 2013, poz. 1384.

²³ Zob. W. Szpringer, *Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, „Kontrola Państwowa” 1985, nr 4, s. 34–43.

²⁴ Zob. C. Banasiński i inni, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1998, s. 129–134.

zarządu państwowymi zasobami lokalowymi, zarządu państwowymi terenami zielonymi, usług pogrzebowych i utrzymania urządzeń cmentarnych, usług kulturalnych.

Do przedsiębiorstw użyteczności publicznej zalicza się wszystkie przedsiębiorstwa działające w publicznym obszarze transportu zbiorowego (Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, dalej: u.p.t.z.²⁵), w tym kolej (Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym²⁶), porty lotnicze (Ustawa z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, dalej: p.l.²⁷) czy porty morskie (Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystankach morskich, dalej: u.p.p.m.²⁸).

Użyteczność publiczna przedmiotowych przedsiębiorstw uwidacznia się w tym, że organy ustawowo upoważnione mogą określać zasady finansowania świadczenia usług z zakresu transportu zbiorowego (art. 50 u.p.t.z.). Z kolei samorządy mogą ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie realizowanego zadania o charakterze użyteczności publicznej (art. 50a ust. 1 u.p.t.z.). Stąd źródłem finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej mogą być środki własne jednostki samorządu terytorialnego, jak i środki pochodzące z budżetu państwa (art. 51 u.p.t.z.)²⁹.

W art. 2 pkt 17 p.l. do obiektów użyteczności publicznej zaliczony jest port lotniczy niezależnie od jego statusu prawnego a więc czy jest on prywatny, państwowy czy spółką akcyjną z udziałem Skarbu Państwa. Osoba prawna zarządzająca takim portem musi spełniać wymogi wynikające z użyteczności publicznej świadczonych usług. Stąd ważne jest to, aby był on wykorzystywany do lotów handlowych poprzez zagwarantowanie: świadczenia usług przewozu lotniczego w sposób ciągły i regularny. W ten sposób gwarantuje się tzw. zdolność przewozową i kształt taryf, których przewoźnik lotniczy nie spełniałby, kierując się jedynie interesem handlowym; zarządzania lotniskiem zgodnie z przepisami ustawy Prawo Lotnicze, prawem unijnym czy międzynarodowym. Normy te nie zawsze są bowiem zgodne z interesem handlowym lub statutowym zarządzającego portem lotniczym.

Z kolei w art. 6 ust. 1 i e u.p.p.m. ustawodawca stwierdził, że również spółki zarządzające portami i przystankami morskimi mają charakter użyteczności

²⁵ Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13.

²⁶ Dz.U. 2013, poz. 1594.

²⁷ Dz.U. 2013, poz. 1393.

²⁸ Dz.U. 2010, nr 33, poz. 179.

²⁹ Zob. K. Szałucki, *Publiczna użyteczność działalności przedsiębiorstw transportowych w Polsce*, „Problemy Ekonomiki Transportu” 1997, nr 1, s. 5–11.

publicznej. Muszą zatem pełnić usługi w sposób ciągły i zorganizowany z udostępnieniem ich wszystkim chętnym.

Do przedsiębiorstw użyteczności publicznej zalicza się m.in. Poczta Polska. Pomimo takiego statusu przedsiębiorstwo to zostało skomercjalizowane na podstawie Ustawy z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”³⁰. W konsekwencji komercjalizacji, w dotychczasowych ustawach, gdzie występowało pojęcie „przedsiębiorstwo użyteczności publicznej Poczta Polska” zostało ono zastąpione zwrotem „Poczta Polska Spółka Akcyjna”, np. w art. 6 ust. 5 i 7 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³¹ czy w art. 30 ust. 2 Ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego³².

Działalnością z zakresu użyteczności publicznej jest również rozwój usług i sieci telekomunikacyjnej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 Ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych³³ (dalej: u.w.r.u.s.t.) zadanie to winno być realizowane przez samorządy lokalne, jak również przez przedsiębiorstwa energetyczne, przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą w zakresie przesyłania oraz dystrybucji paliw i energii oraz przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (art. 2 ust. 1, pkt 3 u.w.r.u.s.t.).

Użyteczność publiczna daje pewne przywileje, ale też nakłada i obowiązki. Zakres uprawnień przedsiębiorstw użyteczności publicznej został określony m.in. w art. 16 ust. 1 u.w.r.u.s.t. Przedsiębiorca mający status przedsiębiorstwa użyteczności publicznej może budować lub eksploatować infrastrukturę, w tym przypadku telekomunikacyjną i sieci telekomunikacyjne, dostarczać sieci telekomunikacyjne lub zapewnić dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej, a także świadczyć usługi telekomunikacyjne na rzecz osób fizycznych i prawnych.

5. Mienie i majątek instytucji użyteczności publicznej

Jak zostało wcześniej powiedziane, użyteczność publiczna oznacza nie tylko usługi czy produkcję konieczną do zaspokojenia potrzeb zbiorowych, ale również obiekty przeznaczone do użytku ogółu ludności. Do takich obiek-

³⁰ Dz.U. 2008, nr 180, poz. 1109.

³¹ Dz.U. 2004, nr 241, poz. 2416, z późn. zm.

³² Dz.U. 2000, nr 98, poz. 1070, z późn. zm. Zob. S. Naruszewicz (oprac.), *Projekt ustawy o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”. Opinia Rady Legislacyjnej*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 6, s. 183–184.

³³ Dz.U. 2010, nr 106, poz. 675.

tów zalicza się: budynki administracji publicznej, domy kultury, wychowania fizycznego (hale sportowe, boiska), opieki zdrowotnej, społecznej, socjalnej, obiekty bankowe, gastronomiczne, porty lotnicze, stacje kolejowe, przystanki autobusowa. Za obiekty użyteczności publicznej uznaje się również obiekty ograniczone do użytku tylko przez jakąś określoną grupę społeczną, np. szkoły, uczelnie wyższe, instytuty badawcze, laboratoria, kościoły, pływalnie, szpitale, cmentarze i inne. Stąd instytucje użyteczności publicznej mogą posługiwać się własnym mieniem czy majątkiem ruchomym, ale też i nieruchomościami, inaczej mówiąc mogą mieć obiekty oraz grunty, które służą do wykonywania działalności o charakterze użyteczności publicznej. Mogą też posiadać aktywa pochodzące z podatków, dotacji, zbiorów czy odpisów podatkowych.

Posiadane mienie czy majątek wymaga odpowiedniego zarządu. Dlatego organy odpowiedzialne za to mienie mogą wydawać stosowne zarządzenia. I tak, gmina może stanowić prawo lokalne, np. uregulowanie zasad i trybu korzystania z lasu komunalnego (II SA/Go 973/09, Legalis). Mienie komunalne winno służyć zaspakajaniu potrzeb społecznych o charakterze użyteczności publicznej³⁴, a nie tylko zaspokojeniu potrzeb lokalnej administracji.

Wszelkie obiekty użyteczności publicznej muszą spełniać odpowiednie wymogi techniczne przewidziane prawem budowlanym (Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane)³⁵ oraz wymogi sanitarne i przeciwpożarowe. Według art. 5 ust. 1 pkt 4 Ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁶ obiekty te ze względu właśnie na użyteczność publiczną muszą spełnić wymogi konstrukcyjne, np. odpowiedniej szerokości klatki schodowe, korytarze, posiadanie wyjść ewakuacyjnych, jak również muszą być dostosowane do korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. W tym zakresie Powiatowy Inspektor Budowlany zobowiązany jest do kontroli tych budynków już na etapie ich budowy pod kątem spełniania przez nich wymogów budowlanych, w tym odpowiednich dla osób niepełnosprawnych (art. 59a ust. 2 pkt 2f Prawa budowlanego). Na podstawie art. 4 ust. 1

³⁴ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 841; M. Szczypińska-Grabarczyk, *Działalność gospodarcza gminy w sferze użyteczności publicznej i poza nią oraz formy tej działalności*, „Biuletyn Ekspertyz i Opinii Prawnych. Kancelaria Sejmu” 1997, nr 2, s. 62–66.

³⁵ Dz.U. 2013, poz. 1409. Prócz Ustawy Prawo budowlane szczegółowe wymogi techniczne obiektów użyteczności publicznej określa Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. 2002, nr 75, poz. 690).

³⁶ Dz.U. 2013, poz. 1409.

pkt 2 Ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej³⁷ kontroli obiektów użyteczności publicznej może też dokonywać Państwowa Inspekcja Sanitarna. Ponadto obiekty użyteczności publicznej winny być lokalizowane w bezpiecznej odległości od zakładów mogących wywołać zagrożenie poważnej awarii (art. 73 ust. 4 i 5 Ustawy z 27 kwietnia 2001 r.)³⁸.

Poza wymogami bezpieczeństwa przeciwpożarowego, sanitarnego czy technicznego obiekty użyteczności publicznej muszą mieć również zapewnione bezpieczne korzystanie z nich. Do najczęściej spotykanych zagrożeń należy zaliczyć fałszywe doniesienia o podłożeniu materiałów wybuchowych czy innych środków masowego rażenia, np. gazu trującego. Stąd ustawodawca w art. 224 Ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³⁹ penalizuje wszelkie zachowania godzące w normalne funkcjonowanie tych instytucji, np. poprzez przekazanie fałszywych informacji o podłożonej bombie. Obiekty użyteczności publicznej, zarówno te centralne, państwowe, jak i gminne, winny być należycie chronione przez policję, wojsko czy straż miejską (art. 11 u.s.g.).

Na terenach wiejskich czy na obrzeżach wielkich miast może występować zagrożenie dla obiektów użyteczności publicznej ze strony dzikiej zwierzyny, np. dzików. Takie zagrożenie może stanowić podstawę do odstąpienia od procedury przewidzianej przez ustawodawcę w art. 44 Ustawy z 13 października 1993 r. Prawo łowieckie⁴⁰ (odtąd: p.ł.) do określenia liczby zwierząt przeznaczonych do odstrzału lub odłowu. Na podstawie art. 45 ust. 3 p.ł. uprawniony do wydania stosownego pozwolenia jest starosta w porozumieniu z Polskim Związkiem Łowieckim.

Mienie czy majątek będący we władaniu właścicielskim czy na podstawie innego tytułu prawnego, instytucji użyteczności publicznej a który służy do wypełniania swoich zadań może podlegać procesom transformacji, jak np. komunalizacji, prywatyzacji, reprivatyzacji czy komercjalizacji⁴¹. Wiele emocji w ostatnim czasie budzi proces komercjalizacji szpitali. Procesy te nie zawsze jednak prowadzą do zmiany funkcji danej instytucji. W przypadku komercjalizacji szpitali, i tym samym usług zdrowotnych na podstawie Ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁴², doszło do powstania niezadowolenia społecznego.

³⁷ Dz.U. 2011, nr 212, poz. 1263.

³⁸ Dz.U. 2013, poz. 1232.

³⁹ Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553.

⁴⁰ Dz.U. 2013, poz. 1226.

⁴¹ Wyrok WSA z 5 czerwca 2007 r. I SA/Wa 1472/06.

⁴² Dz.U. 2013, poz. 217.

6. Publiczne czy prywatne świadczenie usług użyteczności publicznej?

W czasach realnego socjalizmu świadczenie usług użyteczności publicznej czy też produkcja dóbr z tego zakresu była wyłączną domeną państwa. Nie było ani podstaw ideologicznych, ani tym bardziej prawnych do działalności prywatnej, za wyjątkiem stowarzyszeń czy nielicznych fundacji. Taki stan rzeczy wykreował pewnego rodzaju mentalność polegającą na oczekiwaniu przez społeczeństwo od państwa szerokiej gamy świadczeń zdrowotnych, oświatowych, energetycznych i innych. Wraz ze zmianą systemu politycznego w 1989 r., a w konsekwencji i gospodarczego, zaczęto wprowadzać reformy, upodmiotowując w tym zakresie społeczeństwo. Wiązało się to również z przemodelowaniem koncepcji państwa i ograniczeniem jego funkcji zgodnie z zasadą pomocniczości.

Kwestia świadczenia usług z zakresu użyteczności publicznej była poruszana w mediach, w dyskusjach politycznych i społecznych znacznie wcześniej w innych częściach świata. Przy okazji tych dyskusji dało się słyszeć krytykę poziomu jakości usług publicznych. Tego typu zjawisko miało miejsce w USA już w latach 80. XX w. Pierwszym stanem, który dokonał epokowych przemian była Kalifornia. Wyborcy tego stanu 6 czerwca 1978 r. przegłosowali tzw. „Propozycję 13” zmniejszającą podatek od nieruchomości o połowę. W 1980 r. Prezydent USA Ronald Reagan wprowadził reformę tę w całym kraju. W jej efekcie samorządy lokalne straciły ok. 25% swoich dochodów. Ten swoisty klinch fiskalny sprawił, że władze stanowe i lokalne zaczęły stopniowo zmieniać sposób realizacji powierzonych im zadań publicznych. W celu realizacji usług z zakresu użyteczności publicznej zaczęto zawierać partnerstwa publiczno-prywatne. W ten sposób zaczęła się reforma nie tylko systemu świadczenia usług użyteczności publicznej, ale i samych instytucji oświatowych, zdrowotnych i pomocy społecznej. W konsekwencji urynkowienia usług publicznych w USA dokonała się koncentracja kapitału w sektorze prywatnym z zamiarem szerszego wejścia z inwestycjami w sektor użyteczności publicznej, oczekując w zamian większej stopy zwrotu. Skutkiem tych działań było obniżenie cen za świadczone usługi z zakresu użyteczności publicznej oraz większa efektywność niż regulacja⁴³.

Urynkowienie usług publicznych w USA wpłynęło zasadniczo na kształtowanie się ustawodawstwa europejskiego, w tym polskiego. I tak w Polsce

⁴³ A. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Warszawa 2010, s. 35–36.

przyjęto Ustawę z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁴⁴. Przyjęte w Polsce rozwiązanie jednak jest bardzo zachowawcze i zawiera zasadniczo rozwiązania prawno-techniczne. Brakuje w tej ustawie przesłania, które leżało u podłoża zamierzeń i działań ustawodawcy. W tym należy szukać wielu niedoskonałości czy wręcz braku widocznych efektów działań w obszarze współpracy publiczno-prywatnej, chociażby w postaci znacznego spadku cen usług użyteczności publicznej.

Efektom urynkowania usług z zakresu użyteczności publicznej jest odejście od monopolu państwowego na rzecz ich sprywatyzowania czy też stworzenia dwóch systemów równoprawnych, czyli państwowego i prywatnego, np. w oświacie czy w służbie zdrowia. Nikogo nie dziwi fakt, że prywatne szpitale świadczą usługi zdrowotne finansowe ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia a studenci na uczelniach niepublicznych otrzymują stypendia socjalne ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Wkrótce nastąpi urynkowanie dostaw energii. W wielu krajach urynkowano dostawy wody, odbiór ścieków.

7. Podsumowanie

Granica pomiędzy sferą życia publicznego a prywatnego zawsze była nieostra, stąd budziła dyskusje oraz niepokoje społeczne. Już w starożytnym Rzymie granica pomiędzy tym co publiczne a tym co prywatne zmieniała się w zależności chociażby od typu ustroju, pojmowania dobra publicznego czy granic autonomii jednostki. Również współcześnie toczy się dyskusja nad tym jak dalece powinno sięgać władztwo państwa. Mówi się nawet o redefinicji państwa a nawet potrzebie wycofywania go z wielu obszarów aktywności tradycyjnie należących do jego *imperium*.

Ważnym elementem życia publicznego są usługi i produkcja o charakterze użyteczności publicznej. Już w czasach rzymskich użyteczność publiczna (*publica utilitas*) uwidaczniała się w powszechnej dostępności placów publicznych, dróg, ulic, obiektów publicznych, np. świątyń, bazylik. Świadczenie usług użyteczności publicznej najczęściej było prowadzone przez podmioty prywatne, ale pod kontrolą państwa. Użyteczność publiczna stała się kryterium interpretacji przepisów prawa i rozstrzygnięć sądowych. Przykładem może być dopuszczenie niewolnika do występowania w procesie o stwierdzenie jego *status libertatis* (wolności). Odstąpienie od dotychczasowych zasad procesowych usprawiedli-

⁴⁴ Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100.

wiano właśnie racją użyteczności publicznej. Współcześnie można byłoby powiedzieć o zasadzie słuszności lub zasadach współżycia społecznego.

Koncepcja użyteczności publicznej funkcjonuje obecnie tak w języku prawnym, jak i prawniczym. Użyteczność publiczna jest świadczeniem usług a także prowadzeniem produkcji służącej do zaspokojenia potrzeb ogółu ludności w sposób ciągły. Nie jest konieczne, aby z dostępności tej rzeczywiście korzystali wszyscy. Musi istnieć potencjalnie taka możliwość.

Kluczowym współcześnie problemem jest zakres podmiotowy świadczenia usług użyteczności publicznej. Państwo totalitarne i opiekuńcze XIX i XX w. zrodziło stereotyp koncepcji zaspokojenia wszystkich potrzeb człowieka, właściwie od urodzenia aż do śmierci. W drugiej połowie XX w., zwłaszcza w USA, zrodziła się dyskusja nad jakością usług użyteczności publicznej świadczonych przez państwo i ewentualną potrzebą ich komercjalizacji. W konsekwencji większość tych usług, podobnie jak i produkcja o charakterze użyteczności publicznej została sprywatyzowana, np. Poczta Polska, PKP, PLK czy porty morskie. Współcześnie nie jest zatem ważne jaki status posiada jednostka świadcząca usługi z zakresu użyteczności publicznej. Mogą to być, i coraz częściej tak jest, instytucje prywatne, np. spółki prawa handlowego, fundacje, stowarzyszenia czy związki wyznaniowe. Ważne jest natomiast, aby ich działalność, tj. usługi lub produkcja spełniała wymogi użyteczności publicznej, czyli aby mógł korzystać z nich ogół ludzi w sposób ciągły i bezpieczny.

Summary

The concept of „public utility”, used in contemporary language of the law and juridical language, was also used in Roman law as *utilitas publica*. This concept allows to separate the public sphere from the private sector. However, the boundary between sphere of public sphere and private sector have not always been blurred since ancient times. In ancient Rome, the boundary between what was public and what was private was changing and depended on a type of political system, an understanding of the public good or the boundaries of individual’s autonomy. In contemporary times there is also a debate over how far should the powers of the State reach. There is even a discussion about the redefinition of the State, and even about the need for withdrawing the State from the areas of activities traditionally belonging to its empire. It is assumed that the public utility is a service as well as leading production used to meet the needs of all people in a continuous manner. It is not required, that this availability is truly enjoyed by all.

Keywords: Roman law, public utility, powers of the State, private utility