

Gmina jako dostawca Internetu

SIEĆ | Świadczenie przez gminę usług zapewniających dostęp do Internetu jej mieszkańcom podlega daleko idącym ograniczeniom z uwagi na ustawowy zakres działalności gminy. Ma ona jednak względnie dużą swobodę w świadczeniu tego rodzaju usług w ramach swojej struktury organizacyjnej.

Marcin Mioduszewski

Postępująca informatyzacja administracji publicznej daje jej organom możliwość realizowania swoich celów w zupełnie nowych formach. Rozwój technologii oraz malejące koszty infrastruktury spowodowały znaczne zwiększenie możliwości świadczenia przez nie usług dostępu do Internetu (ISP – ang. *Internet Service Provider*). Zagadnienie to dotyczyć może zasadniczo każdego organu admistracji, jednak zostanie scharakteryzowane na przykładzie gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Działalność polegająca na zapewnieniu dostępu do Internetu stanowi usługę telekomunikacyjną w rozumieniu art. 2 pkt 48 Ustawy prawo telekomunikacyjnej (zwanej dalej: u.p.t. z dnia 16 lipca 2004 (DzU z 2004 r. nr 171, poz. 1800 z późn. zm.)). Podmiotem, który zgodnie z jej treścią świadczy tego typu usługi, jest przedsiębiorca telekomunikacyjny. Ten z kolei, w rozumieniu art. 2 pkt 27 u.p.t., jest przedsiębiorcą lub innym podmiotem upoważnionym do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów.

Działalność dostawcy usług telekomunikacyjnych jest zgodnie z art. 10 ust. 1 u.p.t. działalnością regulowaną i jako taka podlega wpisowi do prowadzonego przez UKE rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Wpis jest dokonywany na wniosek podmiotu, który ma zamiar świadczyć usługi telekomunikacyjne, w terminie 7 dni od dnia jego złożenia. W przypadku gdy wpisu nie dokonano, a od dnia wpływu wniosku upłynęło 14 dni, podmiot ma prawo roz-

począć wykonywanie działalności, po uprzednim pisemnym zawiadomieniu o tym fakcie UKE.

Zapewnienie dostępu do Internetu

Prowadzący działalność telekomunikacyjną podlega różnym obowiązkom określonym w u.p.t., dotyczącym w szczególności kwestii organizacyjno-technicznych oraz informacyjnych wobec UKE. Zapewnianie dostępu do Internetu odbywa się na dwa sposoby – drogą przewodową lub bezprzewodową. W tym celu tworzone są sieci lokalne (LAN), w ramach których użytkownicy końcowi uzyskują dostęp do Internetu przez zbiorcze łącze świadczącego usługę ISP. Użycie konkretnych środków technicznych, określonego rodzaju przesyłania przewodowego lub bezprzewodowego zależne jest od warunków świadczenia usług, dostępnej infrastruktury i modelu działalności określonego ISP. W bezprzewodowym dostępie do Internetu (WiFi) – technologii mającej niewątpliwą przewagę nad wykorzystywaniem łączy kablowych przez uproszczenie budowy sieci – wykorzystywane są publicznie dostępne częstotliwości radiowe. U.p.t. nie wymaga w tym zakresie żadnego pozwolenia lub innej decyzji administracyjnej na korzystanie z takich zasobów.

Mieszkańcy bez Sieci

W toku swojej działalności gmina korzysta z mienia komunalnego. Jego istotą jest służyć wspólnocie samorządowej, a nie wykonywanie z ich wykorzystaniem działalności zarobkowej. Dlatego też nie jest ona przedsiębiorcą w rozumieniu przepisu art. 4 Ustawy o swobodzie działalno-

List od czytelnika

✉ Aby zminimalizować koszty dostępu do Internetu zamierzamy w gminie wdrożyć technologię WiFi. Do nadajnika zainstalowanego na budynku urzędu gminy chcemy podłączyć jednostki jej podległe. Nasze plany obejmują także podłączenie do sieci WiFi mieszkań pracowników urzędu (za symboliczną opłatą). Czy te działania są zgodne z prawem?



Informatyk

ści gospodarczej (zwanej dalej: u.s.d.g) z dnia 2 lipca 2004 (DzU z 2004 r. nr 173, poz. 1807 z późn. zm.). Jako osoba prawna może być jednak podmiotem praw i obowiązków.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym dalej „u.s.g.” z dnia 8 marca 1990 (tekst jedn. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) zadaniem gminy jest zaspokajanie potrzeb zbiorowej wspólnoty. Przepis ten wylicza przykładowe zadania gminy, wśród których nie ma jednak jakichkolwiek regulacji dotyczących działań związanych z dostarczaniem Internetu czy też informatyzacją wspólnoty gminnej. Bogate orzecznictwo sądów w tym zakresie wskazuje na to, że gmina nie może dysponować środkami finansowymi w sposób dowolny w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty gminnej. Musi mieć to związek z usta-

wami szczególnymi zlecającymi gminie określone zadania. Takiego szczególnego upoważnienia gminy w zakresie usług ISP nie znajdujemy także w ustawie o informatyzacji.

Zwrócić należy uwagę także na istotną różnicę pomiędzy działalnością typu ISP prowadzoną przez gminę a dostarczaniem Internetu w ramach struktury organizacyjnej danego organu. W tym ostatnim zakresie oczywiście nie ma mowy o świadczeniu usług telekomunikacyjnych, są to jedynie techniczne czynności polegające na rozprowadzaniu Internetu w ramach tego samego podmiotu.

Gmina jako podmiot niebędący przedsiębiorcą w rozumieniu u.s.d.g. nie może w zakresie swoich zadań ustawowych wynikających z u.s.g. dostarczać usług internetowych swoim mieszkańcom. Bez znaczenia jest tutaj kwestia odpłatności za takie usługi. Ma jednak możliwość w ramach wykonywania gospodarki komunalnej powoływać zakłady budżetowe oraz spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Działalność w tym zakresie reguluje Ustawa o gospodarce komunalnej (zwana dalej: „u.g.k.” z 20 grudnia 1996 r. (DzU z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.). Zakłady budżetowe tworzone są przez gminę, aby realizować zadania o charakterze użyteczności publicznej (art. 7 u.g.k.), tj. zadania własne gminy. Ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Aby określić możliwości świadczenia podmiotom usług ISP przez gminę, należy ocenić podmioty te pod względem prawnym. Zakłady budżetowe nie mają osobowości prawnej, a zobowiązania zaciągane przez ich kierowników są zobowiązaniami gminy. Co więcej, wydatki tych podmiotów zgodnie z przepisami o finansach publicznych są kwalifikowane jako wydatki budżetu gminy, podobnie – dochody takich jednostek są dochodami gminy. Gospodarka finansowa w ramach ich działalności prowadzona jest na podstawie planu, a wysokość dochodów nie jest zależna od wysokości wydatków. Mając na uwadze tak niesamodzielny charakter zakładów budżetowych, dostarczanie do nich przez gminę Internetu jest po prostu działalnością techniczną, wewnątrz struktury organizacyjnej samej gminy.

Oczywiście, nie jest także możliwe wykorzystywanie zakładów budżetowych do dostarczania usług internetowych innym podmiotów – działalność zakładów jest bowiem ograniczona jedynie do działań o charakterze użyteczności publicznej.

Spółki – dobre rozwiązanie

Poza zakładami budżetowymi gmina może tworzyć spółki ze swoim udziałem (art. 10 u.g.k.). Formuła ich działalności jest znacznie szersza niż zakładów budżetowych. Obejmuje ona wszelkie działania poza sferą użyteczności publicznej, o ile w gminie występują niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym oraz jeśli występujące w gminie bezrobocie obniża poziom życia wspólnoty. Spółki są więc znacznie szerszą formułą możliwego, pośredniego prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę, pod warunkiem spełnienia wyżej wymienionych warunków. O ile potrzebą danej społeczności jest zazwyczaj zapewnienie dostępu do Internetu, szczególnie w rejonach trudno dostępnych dla firm prywatnych świadczących usługi ISP, to zrealizowanie przesłanki związanej z aktywizacją rynku lokalnego ma charakter bardziej złożony. Chodzi tutaj o taki profil działalności spółki zajmującej się dostarczaniem Internetu w gminie, który będzie w istotny sposób wpływał, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio, na redukcję bezrobocia. W opisywanym przypadku gmina, mimo że nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu u.s.d.g., może prowadzić działalność ISP za pomocą utworzonej spółki.


Jednym słowem

Gmina może tworzyć spółki (uwaga – nie zakłady budżetowe) ze swoim udziałem, gdy jej zadania będą służyły zaspokajaniu potrzeb lokalnego społeczeństwa, będą związane z aktywizacją rynku lokalnego oraz zmniejszaniem bezrobocia. Trudno ocenić, jak bardzo przyczyni się do tego dostarczenie usług internetowych. Jednak biorąc pod uwagę możliwości Sieci (dostęp do informacji, handel elektroniczny, reklama własnej działalności), można uznać, że jest to narzędzie jak najbardziej odpowiednie do tego celu.

Z kolei świadczenie przez gminę usług dostępu do Internetu na rzecz tworzonych przez nią spółek wobec ich odrębnej podmiotowości prawnej i odrębności ich zadań od zadań samej gminy nie może być zakwalifikowane jako świadczenie usług ISP w ramach struktury organizacyjnej gminy.

W ramach własnej struktury

Jak już wspomnieliśmy, gmina może bez żadnych ograniczeń zapewniać dostęp do Internetu w ramach swojej struktury. Oznacza to doprowadzenie sygnału do każdego stanowiska pracy, które w większości znajduje się w budynku danego urzędu. Można jednak wyobrazić sobie taką sytuację, w której pracownik, ze względu na mobilny charakter swojej pracy, potrzebuje dostępu bezprzewodowego, np. przez sieć telefonii komórkowej. Zapewnienie tego także będzie leżało w zakresie działalności gminy. Na podobnej zasadzie można wyobrazić sobie zapewnienie dostępu w miejscu zamieszkania pracowników urzędu, jeżeli z zasad organizacji zadań, w szczególności regulaminu pracy, wynika, że jest to działanie uzasadnione. Należy jednak mieć na uwadze, że taki sposób dostarczania Internetu może występować wyłącznie w ramach realizowania przez gminę swoich zadań. Powinna więc wystąpić współzależność między obowiązkami konkretnego pracownika urzędu, podejmowanymi przez niego czynnościami służbowymi w miejscu zamieszkania (treść umowy o pracę) a zadaniami ustawowymi gminy. Samo zatrudnienie w urzędzie gminy nie jest bowiem dostatecznym powodem do udostępnienia łącza internetowego przez gminę w miejscu zamieszkania pracownika.

Jak widać, gmina jedynie w bardzo wąskim zakresie może świadczyć usługi telekomunikacyjne polegające na zapewnieniu dostępu do Internetu. Świadczenie usług ISP mieszkańcom jest bardzo ograniczone przez ustawowe zadania gminy jako jednostki samorządu terytorialnego. Gmina korzysta jednak z niemal całkowitej swobody w zapewnianiu dostępu do Internetu w ramach własnej struktury organizacyjnej. 

Autor jest specjalistą w zakresie prawa własności intelektualnej, prawnikiem w Kancelarii Prawnej Bukowski i Wspólnicy z Krakowa.