

Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego

- Czym jest wolność gospodarcza?
- Czy samorządom przysługuje wolność gospodarcza?
- Jaki jest cel samorządów?

Zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej.

- Domniemanie kompetencji na rzecz samorządu. **163 Konstytucji**
- Domniemanie kompetencji na rzecz gminy.
- Decentralizacja wykonywania zadań publicznych.

Zadania samorządu

- Generalny [zakaz wykonywania zadań nie-publicznych](#). (163K)

„Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.”

Zadania własne i zlecone

- Czyje potrzeby zaspokajają „**zadania własne**” samorządów?
potrzeby wspólnoty samorządowej. – klauzula generalna!
- Gmina i Województwo – otwarty katalog zadań.
- Powiat – zamknięty katalog zadań.
- Jakie akty wyróżniają zadania własne samorządu?
 - Ustawy ustrojowe
 - Ustawy szczególne
- Jak dzielimy zadania własne?
 - Obowiązkowe
 - Fakultatywne

Zadania własne i zlecone

- Jaki zasięg mają „**zadania zlecone**”?

mają charakter ogólnopaństwowy

- W czym imieniu samorządy wykonują zadania zlecone?

w imieniu administracji rządowej

- W jaki sposób nakłada się obowiązek wykonania zadań zleconych?

w drodze ustawy lub na podstawie porozumienia pomiędzy gminą czy powiatem a organem administracji rządowej

- Tryb zlecenia tych zadań i zabezpieczania na ten cel środków finansowych określa ustawa.

Gospodarka komunalna - ogólnie

- Pojęcie **gospodarki komunalnej**.

„Wykonywanie zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.”

- Czy gospodarka komunalna dotyczy **wszystkich** zadań własnych?

Tak! Chociaż są różne teorie.

- Czy **nieodpłatna** działalność samorządów może być zaliczana do gospodarki komunalnej?

Nie!

- Czy wykonywanie zadań własnych przez samorząd wyklucza działanie podmiotów prywatnych?

- Czy gospodarka komunalna może zaspokajać **interesy indywidualne**?

Gospodarka komunalna a zadania własne

- ~~Gospodarka komunalna dotyczy~~ ~~zadań własnych~~ czy ~~zadań zleconych~~?
- ~~Czy gospodarka komunalna obejmuje~~ **wszystkie** ~~zadania własne?~~
- Które z zadań własnych gminy realizują spółki Wrocławia?

Podział gospodarki komunalnej

- Działalność w **sferze użyteczności publicznej**.

Polega na **bieżącym i nieprzerwanym** zaspokajaniu **zbiorowych potrzeb** ludności w drodze świadczenia usług **powszechnie dostępnych**.

- ✓ Co to znaczy „bieżące” i „nieprzerwane”?
- ✓ Czym są „zbiorowe potrzeby”?
- ✓ Jak określić zbiorowe potrzeby?
 - ✓ inicjatywa społeczności
 - ✓ działalność organów samorządu (**referendum**)
- ✓ Czym są usługi powszechnie dostępne? Czy to znaczy, że muszą być darmowe?

- Działalność **poza sferą użyteczności publicznej**.

Działalność poza sferą użyteczności występuje gdy polega na czymś innym niż bieżące i nieprzerwane świadczenie powszechnie dostępnych usług, zaspokajających kwalifikowane potrzeby mieszkańców danej gminy).

Wówczas utworzenie przez gminę takiej spółki lub też przystąpienie do niej może nastąpić tylko i wyłącznie na warunkach i po spełnieniu się przesłanek wyspecyfikowanych w [art. 10 ust. 1-3](#).

Czy gospodarka komunalna = działalność gospodarcza

Ochrona konkurencji i konsumentów

Art. 4. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

1) przedsiębiorcy - rozumie się przez to przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, a także:

a) osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, **organizującą** lub **świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej**, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej,

WNIOSKI:

- Sfera użyteczności **≠** działalności gospodarczej.
- Poza sferą **=** działalność gospodarcza

- Czy jednostki samorządu prowadzą działalność gospodarczą zdefiniowaną w u.s.d.g.?

Art. 2. Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

- Czy realizacja zadań publicznych może przynosić **dochody**?

Pogląd: działalność samorządu może przynosić dochody i stanowić konkurencję dla podmiotów prywatnych dlatego jest to działalność w myśl u.s.d.g.

Pogląd: Nastawienie na realizację zadań własnych – nie na działalność zarobkową.

- Permanentny stan braku zysku.
- W jakiej sytuacji zysk odgrywa główną rolę?

Kiedy wykonywanie zadań własnych zostaje powierzone podmiotom prywatnym! (PPP. Zamówienia. Dotacje a zysk.)

- Kwestia spółek z udziałem samorządu. Kogo uznajemy za przedsiębiorcę?

Bilans MPK

Rachunek zysków i strat cd.	Rok zakończony 31 grudnia 2014	Rok zakończony 31 grudnia 2013
K. Zysk (strata) brutto (I±J)	-19 552 451,93	-45 414 799,05
L. Podatek dochodowy	3 458 099,00	-95 320,00
M. Pozostałe obowiązkowe zmniejszenia zysku (zwiększenia straty)	0,00	0,00
N. Zysk (strata) netto (K-L-M)	-23 010 550,93	-45 319 479,05

Działalność poza sferą użyteczności publicznej

- ~~Czym jest działalność komercyjna?~~
- Jakie argumenty przemawiają przeciwko prowadzeniu takiej działalności przez samorządy?
 - Samorządy powinny się koncentrować na sprawach społecznych a nie na zarabianiu pieniędzy.
 - Prowadzenie działalności komercyjnej niesie ryzyko niepowodzenia.
 - Ingerencja w wolny rynek.
- Czym była „klauzula potrzeby społecznej”?
- Wprowadzenie zakazu prowadzenia działalności komercyjnej.
- Jak uchylono **zakaz** prowadzenia działalności komercyjnej? (wliczenie do gospodarki komunalnej)

- Kiedy gmina może prowadzić działalność komercyjną?
- W jakiej formie gmina może prowadzić działalność komercyjną?

Art. 10. 1. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym;
- 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

2. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

3. Ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa w ust. 1 i 2, nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się **czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą** na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

4. Poza sferą użyteczności publicznej **województwo** może tworzyć spółki prawa handlowego na zasadach i w formach określonych w ustawie o samorządzie województwa.

- Kiedy województwo może prowadzić działalność komercyjną?

art. 13 ust. 2 o Sam. Woj.

Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć 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**.

- Który samorząd nie może prowadzić działalności komercyjnej?

Uprawnienie do prowadzenia działalności komercyjnej powiat może uzyskać w przepisach szczególnych!!!

np. ustawa o wspieraniu rybactwa oraz obszarów wiejskich.

- Czy **sporadyczne, okazjonalne** nabycie przez samorząd udziałów lub akcji jest prowadzeniem działalności komercyjnej?
- Czy utworzenie nowej spółki wyłącznie z udziałem samorządu jest taką działalnością?
- Czym trzeba się kierować przy wyborze rodzaju działalności komercyjnej?
 1. Niezaspokojone potrzeby wspólnoty
 2. Zadania publiczne
 3. Nastawienie na rozwój jednostki samorządu
 4. Ograniczenie ze względu na uzyskanie pozycji dominującej
- Kto kontroluje taki wybór? Jakie jest kryterium kontroli?
(NIK. Kryterium gospodarności.)

Formy organizacyjno-prawne gospodarki komunalnej

- Z jakich ustaw wynika forma organizacyjno-prawna:
 1. Ustawy ustrojowe
 2. O gospodarce komunalnej
 3. Ustawy szczególne
- W jakiej formie można prowadzić działalność komunalną?
 - Zakłady budżetowe
 - Spółki prawa handlowego
 - Inne samorządowe jednostki organizacyjne lub inne formy organizacyjno-prawne
- Od czego zależy forma prowadzenia działalności komunalnej?
 - od sfery działalności
 - od celu działalności
- Kiedy **nie można** korzystać z formy zakładu budżetowego?
 - Do wykonywania innych zadań niż przewidziano w ustawie.
 - Do działalności komercyjnej.

- Kto wybiera formę organizacyjno-prawną?

- Rada gminy, miasta
- Rada powiatu
- Sejmik województwa

- W jakim akcie dokonuje się wyboru?

- Jaka jest rola organów wykonawczych?

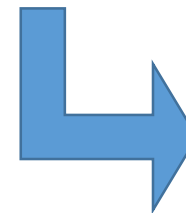
Gospodarowanie mieniem komunalnym, m.in. wykonywanie prawa z udziałów i akcji.

- ~~Formy w sferze użyteczności publicznej i w działalności komercyjnej?~~

~~Każda dozwolona prawnie forma —
gmina, powiat~~



~~Sp. Z.o.o + S.A. — województwo~~



~~Spółki prawa handlowego — mimo
wątpliwości chodzi o spółki kapitałowe~~

~~+ Sp. Komandytowe i komandytowo-
akcyjne~~

FORMY

➤ Gmina

- W sferze użyteczności publicznej → wszystkie formy
- Poza sferą → spółki prawa handlowego

➤ Powiat

- W sferze użyteczności publicznej → wszystkie formy

➤ Województwo

- W sferze użyteczności publicznej → wszystkie formy; zwłaszcza S z.o.o + S.A. + spółdzielnia
- Poza sferą → S z.o.o + S.A.

Samorządowy zakład budżetowy

- Jaka ustawa reguluje sytuację zakładu budżetowego?
- Czy jest osobą prawną i czy posiada zdolność prawną?
- Wykonuje zadania odpłatnie czy za darmo?
- Kto pokrywa koszty jego działalności?
- Czy działa na swój rachunek i we własnym imieniu?
- Czy może otrzymywać dotacje?

- Jakie dotacje może otrzymywać zakład budżetowy?
 - ✓ dotacje przedmiotowe
 - ✓ dotacje podmiotowe
 - ✓ dotacje celowe
 - ✓ dotacja jednorazowa na wyposażenie w środki obrotowe

- Jakie są cele działalności zakładu budżetowego? (Np. transport zbiorowy, zaopatrzenie w wodę)
- Katalog zadań samorządowych zakładów budżetowych jest otwarty czy zamknięty?
- Czy zakład budżetowy może samodzielnie decydować jakie zadania będzie wykonywał?

Art. 14. Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie:

- 1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
- 2) dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) 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,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) targowisk i hal targowych,
- 6) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 7a) pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
- 8) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
- 9) cmentarzy

- mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe.

- Czy zakład budżetowy może prowadzić działalność komercyjną?
- Czy zakład budżetowy jest *przedsiębiorcą*?

Art. 4. 1. Przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą.

2. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

Spółki handlowe

- Jakie spółki handlowe wyróżniamy?
- Czy gospodarkę komunalną można prowadzić w każdej formie spółki osobowej?
- Kiedy można działać w formie spółki komandytowej i komandytowo-akcyjnej?
- Czy gospodarkę komunalną można prowadzić w formie spółki cywilnej?
- Przekształcenie PRZEDSIĘBIORSTW KOMUNALNYCH w jednoosobowe spółki gminy.

Cechy spółki samorządowej

- 1) Świadczy **usługi publiczne**
- 2) Nie realizuje prywatnych celów
- 3) Częściowo regulowana przez **KSH**, częściowo przez ustawę **o gosp. kom.**
- 4) Akty organu samorządu wiążą spółkę (np. regulaminy)
- 5) Unia personalna organu wykonawczego i walnego zgromadzenia
- 6) Organ wykonawczy związany uchwałami organu uchwałodawczego
- 7) **Obligatoryjne utworzenia rady nadzorczej**
- 8) Radę nadzorczą wybiera: walne zgromadzenie (organ wykonawczy)
- 9) Członków rady wybierają też pracownicy – liczba wybieranych zależy od wielkości zatrudnienia
- 10) **Kadencja** członka rady nadzorczej w spółce z większościovym udziałem samorządu trwa **3 lata**
- 11) Obowiązek zatwierdzania projektów aktów przyjmowanych przez organy spółki

- Jak możemy podzielić spółki samorządowe?
 - Jednoosobowe
 - Z większościowym udziałem
 - Z mniejszościowym udziałem
- Kiedy spółki zależne zaliczymy do gospodarki komunalnej?
- Jak wybrać wspólnika spółki samorządowej? (orzecznictwo)
 - Wyłonienie w trybie przetargu
 - Postępowanie zgodne z zasadami:
 - Uczciwej konkurencji
 - Przejrzystości
 - Równego traktowania

Pozostałe formy

- Czy można prowadzić gospodarkę komunalną w formie **spółdzielni**?
 - W sferze użyteczności teoretycznie TAK (choć występują wątpliwości) – **już nie ma wątpliwości!!!**
 - W działalności komercyjnej NIE
- Czy można prowadzić gospodarkę komunalną w formie **stowarzyszenia**?
- Czy samorząd może być zwykłym członkiem stowarzyszenia?
Tylko wyjątkowo! Stowarzyszenie tworzą osoby fizyczne.
- Czy samorząd może być członkiem wspierającym?
Tak. Członkiem wspierającym mogą być osoby prawne.
- Czy można prowadzić gospodarkę komunalną w formie **fundacji**?

Kto jeszcze prowadzi gospodarkę komunalną?

– Związki i Porozumienia

1. związki międzygminne,
2. związki powiatów,
3. związki powiatowo-gminne,
4. **związki metropolitalne**, (ma osobowość, rozporządzenie RM)
5. miasto stołeczne Warszawa,
6. porozumienia komunalne

- Czym są związki i porozumienia?
- Co ze związkami / porozumieniami **województw**?

Powierzenie przez samorząd zadań w
zakresie gospodarki komunalnej

Art. 3. 1. Jednostki samorządu terytorialnego **w drodze umowy** mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy:

- ✓ o finansach publicznych
- ✓ o partnerstwie publiczno-prywatnym
- ✓ o koncesji na roboty budowlane lub usługi
- ✓ Prawo zamówień publicznych
- ✓ o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
- ✓ o publicznym transporcie zbiorowym
albo na zasadach ogólnych.

2. Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie.

- Czy jednostka samorządu jest **odpowiedzialna** za wykonanie powierzonych zadań?
- ~~Czy ma obowiązek **kontroli** wykonywania tych zadań?~~

Partnerstwo Publiczno – Prywatne

- Co jest istotą tego partnerstwa?

Minimalizowanie wkładu samorządu. Finansowanie i realizowanie zadań przez podmioty prywatne.

- Co jest przedmiotem umowy zawieranej w ramach PPP?

Realizacja przez partnera prywatnego za wynagrodzeniem określonego przedsięwzięcia na rzecz partnera publicznego.

- Jakie podmioty mogą podjąć współpracę w formie PPP?

1. Przedsiębiorca polski
2. Przedsiębiorca zagraniczny

- Jak wybrać partnera prywatnego?
 - ✓ **ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi** – wynagrodzeniem jest pobieranie pożytków + ew. zapłata
 - ✓ **Prawo zamówień publicznych** – pozostałe formy wynagrodzenia

Powierzanie zadań organizacjom
pożytku publicznego i
organizacjom pozarządowym

- Formy współpracy:
 - Zlecenie realizacji zadań publicznych
 - Wymiana informacji o planowanych kierunkach działalności
 - Tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnych
(Komisje Dialogu Społecznego)
- Powierzanie zadań poprzez konkurs ofert.
- Podpisanie umowy na okres nie dłuższy niż 3 lata.

Określanie cen i opłat

- Kto może ustalić ceny i opłaty lub określić sposób ich ustalania?
 - Organy stanowiące
 - ew. organy wykonawcze
- Czy w działalności ze sfery użyteczności obowiązuje **zasada ekwiwalentności**?

Kazusy

Rada miasta Gliwic podjęła uchwałę w sprawie utworzenia S.A. „Skarb Gliwic”, której zgodnie ze statutem przedmiotem działalności ma być warzenie i sprzedaż piwa pszenicznego.

→ Czy działanie rady miasta było legalne?

Czy jest to zadanie własne?

Czy jest to zadanie ze sfery użyteczności?

Czy forma jest właściwa?

Wójt gminy Kobierzyce uznał, że znajduje się w niej wiele miejsc, które mogłyby przyciągnąć turystów. Wydał więc decyzję o powołaniu do życia zakładu budżetowego zajmującego się promocją gminy.

Oceń stan prawny.

Zadanie własne. Poza sferą użyteczności. Niewłaściwy organ.
Niewłaściwa forma.

Powiat, który wybudował basen pływacki, prowadzi działalność gospodarczą w formie powiatowego zakładu budżetowego. Czy jest to prawnie dopuszczalne?

Czy jest to zadanie własne?

Czy jest to zadanie ze sfery użyteczności?

Czy forma jest właściwa?

Samorząd województwa Dolnośląskiego podjął decyzje w sprawach:

- a) Utworzenia spółki partnerskiej zajmującej się odpłatnym świadczeniem usług w zakresie szkolenia w dziedzinie pozyskiwania funduszy unijnych,
- b) Powołania wojewódzkiego zakładu budżetowego prowadzącego odpłatną działalność w formie prowadzenia domu opieki społecznej (tzw. domu spokojnej starości).

Czy te decyzje są prawnie dopuszczalne?

Spółka partnerska. Decyzja to zła forma. Opieka społeczna należy do zakładów budżetowych.