

Jak realizować zadania użyteczności publicznej na terenie gminy

Czy wykonywanie zadań własnych przez samorzady terytorialne przy pomocy utworzonych w tym celu spółek prawa handlowego zawsze musi oznaczać przyporządkowanie jednego konkretnego zadania jednej tylko konkretnej spółce? Analizując praktykę samorządów w tym zakresie wydaje się, że odpowiedź na to pytanie nie jest wcale taka oczywista i prosta. Być może poniższe rozważania pozwolą nieco naświetlić tą kwestię, natomiast nie należy zapominać, jak szczególną rolę w funkcjonowaniu lokalnych społeczności wypełniają samorzady. Dlatego ich działanie musi być w pełni transparentne, oparte na zasadzie legalizmu oraz ekonomicznie uzasadnione. Każde przedsięwzięcie podejmowane przez samorzady powinno być przedmiotem szczegółowych rozważań, poddane analizom o szerokim spektrum – prawnym, ekonomicznym, podatkowym, społecznym czy politycznym.

Nie sposób zatem wprost sformułować zasady uniwersalnej dla wszystkich podejmowanych inicjatyw w zakresie realizacji zadań.

Jakie cele do realizacji

Zgodnie z konstytucyjną zasadą wyrażoną w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. W odniesieniu do aktywności jednostek samorządu znajdują one odzwierciedlenie w ich ustawach ustrojowych – ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym oraz ustawie o samorządzie województwa – wskazującym, że do zakresu działania samorządu należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze właściwym dla danej jednostki, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Zadania te zostały określone ustawami w sposób otwarty. Nie ma wątpliwości, że do zadań tych zaliczyć można każde działanie, także nie wymienione w ustawie, podejmowane w istotnym interesie społeczności samorządowej danej jednostki, z wyraźnym wyłączeniem spraw ustawowo zastrzeżonych dla administracji rządowej, co z kolei powieliła konstytucyjną zasadę wyrażoną w art. 163 Konstytucji RP, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Na własną odpowiedzialność

Podstawowym zadaniem jednostek samorządu terytorialnego jest wykonywanie określonych ustawami zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Nie oznacza to jednak, że samorzady mogą, czy też muszą, realizować ciężące na nich obowiązki jedynie bezpośrednio, przez własne jednostki organizacyjne. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej przewiduje możliwość tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych, a także dopuszcza przystępowanie do takich spółek. Gmina, w szczególności może tworzyć spółki prawa handlowego w celu wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej, czyli zadań wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,

których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym oraz 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. Ponadto 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.

Ważna dla rozwoju

Często jednak potrzeba powołania spółki wykracza poza sferę użyteczności publicznej. W takiej sytuacji utworzenie spółki umożliwia art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym gminy m.in. mogą tworzyć spółki ważne dla rozwoju gminy. W takim przypadku nie mają zastosowania pozostałe ograniczenia dotyczące powoływania i przystępowania do spółek prawa handlowego przez gminę. Pojęcie „spółki ważnej dla rozwoju gminy” jest bardzo pojemne, dlatego w praktyce gminy tworząc nowe spółki często korzystają z tej podstawy prawnej.

Dopuszczalność tworzenia spółek prawa handlowego została znacząco ograniczona w przypadku powiatu, który nie może powołać spółki prowadzącej działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej.

Samorząd województwa natomiast w sferze użyteczności publicznej, stanowiącej szczególny rodzaj zadań własnych, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek lub spółdzielni. Natomiast 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.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb

Widać wyraźnie, że ustawodawca ograniczył dopuszczalność tworzenia spółek z o.o. oraz spółek akcyjnych przez samorządy poza sferą użyteczności publicznej. W praktyce oznacza to w zasadzie możliwość powoływania spółek w celu świadczenia usług powszechnie dostępnych na rzecz społeczności danego samorządu. W myśl art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym pod pojęciem zadań użyteczności publicznej należy rozumieć zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług

powszechnie dostępnych. Na tej podstawie należy uznać, że zadania o charakterze użyteczności publicznej:

- należą do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, tzn. służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej;
- zaspokajają potrzeby o charakterze zbiorowym oraz,
- zaspokajanie tych potrzeb następuje w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Nie powinno się jednak utożsamiać sfery użyteczności publicznej wyłącznie ze świadczeniem usług powszechnie dostępnych, które są w rzeczywistości ostatecznym celem realizowania zadań użyteczności publicznej. Wykonywanie zadań użyteczności publicznej przez samorządy należy rozpatrywać kompleksowo, również jako podejmowanie działań mających na celu stworzenie warunków umożliwiających późniejsze świadczenie usług powszechnie dostępnych. Nierzadko realizacja samych usług na rzecz mieszkańców wymaga uprzednio szeregu zasadniczych działań, nie związanych często wprost z realizacją celu, ale niezwykle istotnych dla osiągnięcia zamierzonego rezultatu. Z tego względu wydaje się uzasadnione twierdzenie, że istotą realizacji zadań użyteczności publicznej jest świadczenie usług o takim charakterze przy uwzględnieniu organizacyjnej roli samorządu pełniącej funkcję służebną w stosunku do samych usług.

W tym kontekście wydaje się, że działania samorządu zmierzające, również pośrednio, do realizacji usług użyteczności publicznej – takich jak gminne budownictwo mieszkaniowe, ochrona zdrowia, zaopatrzenie w wodę itp. – poprzez tworzenie wyspecjalizowanej infrastruktury, przy wykorzystaniu której byłyby świadczone ogólnodostępne usługi na rzecz lokalnej społeczności, powinny być także traktowane jak usługi użyteczności publicznej. Natomiast wykonanie zamierzonego zadania polegającego na udostępnieniu społeczności lokalnej nowoczesnej infrastruktury technicznej niezbędnej dla realizacji zadania oraz faktycznej realizacji tego zadania przez odrębne podmioty, powołane jednakże w celu łącznego zrealizowania konkretnego zadania, wydaje się wypełniać przesłanki pozwalające traktować całe przedsięwzięcie, jako wykonywanie zadania o charakterze użyteczności publicznej, w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Co prawda działalność wykonywana przez te dwa podmioty nie ogranicza się wyłącznie do faktycznego świadczenia usług powszechnie dostępnych o charakterze użyteczności publicznej, natomiast obejmuje działania polegające na organizowaniu usług użyteczności publicznej, kreuje właściwe warunki umożliwiające następnie świadczenie usług medycznych. Zatem w całości powinna być w tym aspekcie traktowana równorzędnie, jako użyteczność publiczna.

Zdaniem autora - Maria Witkowska

Mając wszystko co obok na uwadze, należy dopuścić możliwość powoływania spółek komunalnych, których zadaniem byłoby przeprowadzenie koniecznych inwestycji

infrastrukturalnych oraz zaopatrzenie wybudowanych obiektów w odpowiedni sprzęt w celu wykonywania w nich usług powszechnie dostępnych przez inny podmiot.

Jednocześnie należy zauważyć, że z przepisów powszechnie obowiązujących nie wynika, aby realizacja konkretnego zadania ze sfery użyteczności publicznej mogła być przez samorząd realizowana przy pomocy jednej spółki prawa handlowego utworzonej w tym celu. Wydaje się zatem uzasadnionym twierdzenie, że możliwe jest, i dopuszczalne prawnie, tworzenie więcej niż jednej spółki w celu realizacji jednego tylko zadania użyteczności publicznej, ponieważ zasadniczą istotą działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie użyteczności publicznej jest osiągnięcie założonego celu, nie zaś sposób dojścia do niego przy pomocy wyłącznie jednego podmiotu.

Powyższa koncepcja znajduje swoje odzwierciedlenie w praktyce samorządowej. Na podobnej zasadzie zostało już powołanych kilka spółek samorządu województwa, które bez przeszkód funkcjonują skutecznie w sferze publicznej i gospodarczej.

Zdaniem autora – Piotr Liberski

Wspólne wykonywanie określonego zadania użyteczności publicznej przez więcej niż jeden podmiot w konkretnym przypadku może być uzasadnione względami ekonomicznymi, podatkowymi czy organizacyjnymi lub pracowniczymi. Z tego powodu jednostki samorządu terytorialnego powinny każdorazowo przeprowadzić dokładną analizę prawno-ekonomiczną w celu ustalenia, jaki model organizacyjnoprawny w danym stanie faktycznym pozwoli w sposób najbardziej optymalny realizować zadania samorządu. Należy przypuszczać, że omawiany model w praktyce znajdzie zastosowanie szczególnie przy dużych inwestycjach infrastrukturalnych a samorządy w celu ich realizacji będą wykorzystywać skutecznie możliwości prawne wynikające z ich ustaw ustrojowych.

Autorzy:

Maria Witkowska, radca prawny, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy
Piotr Liberski, radca prawny, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy