

ŚIST

Świętokrzyski Instytut
Samorządu Terytorialnego

2023

ZAKRES SWOBODY DZIAŁALNOŚCI
GOSPODARCZEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO

Jak powszechnie wiadomo w Rzeczypospolitej Polskiej panuje szeroko pojęta swoboda prowadzenia działalności gospodarczej. Wynika ona przede wszystkim z relatywnie nowej ustawy Prawo przedsiębiorców z 6 marca 2018 roku. Sama idea nie jest jednak nowa, przewija się przez historię polskiego ustawodawstwa w dziedzinie gospodarczej już od czasu dwudziestolecia międzywojennego, jest wspomniana chociażby w konstytucji RP, ale też w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Art. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców mówi: “podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach”. W art. 4 natomiast wyraźnie mówi, że przedsiębiorcą, a więc osobą prowadzącą działalność gospodarczą może być osoba prawna.

Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego wynika z samej Konstytucji RP, konkretnie z art. 164. Co więcej Konstytucja poza samą osobowością prawną gwarantuje również prawo własności i inne prawa majątkowe. Te informacje mogą wydawać się bardzo fundamentalne i oczywiste, dają nam jednak pewne przekonanie, że na przykład gmina powinna móc prowadzić działalność na zupełnie takich samych zasadach jak każdy inny podmiot.

Tak jednak nie jest. W zasadzie każdy szczebel jednostek samorządu terytorialnego posiada nieporównywalne do innych podmiotów ograniczenia, jeśli chodzi o możliwości:

- Gmina - art. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
- Powiat - art. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
- Województwo - art. 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa

Każdy z tych artykułów narzuca pewne ograniczenia, ale również stawia pewne ramy dla wyjątków, w których można założyć działalność gospodarczą.

W “najgorszej” pozycji pod tym względem znajduje się samorząd powiatowy. Odpowiadająca mu ustawa jest bowiem zaskakująco surowa zakładając w art. 6 że powiat owszem może prowadzić działalność gospodarczą, ale jedynie w zakresie wykonywanych przez siebie zadań z zakresu użyteczności publicznej i w żadnych innych okolicznościach.

Mniej ograniczony jest z kolei samorząd wojewódzki. Art. 13 powiela ograniczenia narzucone na powiat, również ogranicza działalność gospodarczą do sfery użyteczności publicznej. Różnicą jest jednak dodatkowe ograniczenie a mianowicie co do formy

prowadzenia działalności. Województwo może bowiem tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek lub spółdzielni. Może to narzucić pytanie, czemu w takim razie województwo jest ograniczane mniej niż powiat, jeśli może działać wyłącznie w określonych formach? Odpowiedź na nie znajduje się w pozostałej części artykułu. Ustęp 2 przewiduje możliwość założenia w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej, regionalnego funduszu zadania. Ten z kolei wykonuje wynikający z art. 11 ust. 2, cel jakim jest pobudzanie aktywności gospodarczej w regionie.

Ustęp trzeci mówi o kolejnym wyjątku a mianowicie o szeregu czynności, spoza sfery użyteczności publicznej, są to kolejno:

- czynności promocyjne
- Czynności edukacyjne
- Czynności wydawnicze
- działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa

Czynności te wykonywane są w formach typowych dla województwa, a więc spółki akcyjnej i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Ostatnim szczeblem administracji terytorialnej jest gmina i to właśnie ona posiada najmniej restrykcyjne, jeśli chodzi o prowadzenie działalności gospodarczej ustawodawstwo. Podobnie jak samorządy pozostałych szczebli, samorząd gminny może wykonywać działalność gospodarczą w zakresie wykonywanych przez siebie zadań o charakterze użyteczności publicznej o czym mówi art. 9 ustawy o samorządzie gminnym. Co ciekawe w tej konkretnej ustawie pojęcie “użyteczności publicznej”, jest rozbudowane nieco bardziej niż w poprzednich. Zadaniem użyteczności publicznej, według art. 9 ust. 4 są zadania “których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Ponadto, w pozostałych ustępach artykułu wskazuje na możliwość wykonywania działalności spoza grona czynności użyteczności publicznej i odsyła do ustawy odrębnej.

Tą ustawą jest Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Ustawa ta operuje nowym pojęciem - gospodarki komunalnej – w którym zawiera się działalność zarówno w sferze użyteczności publicznej jak i poza nią. Wyróżnia również w art. 10 kryteria, w których gmina może prowadzić działalność gospodarczą nie związaną z użytecznością publiczną:

- 1) Istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty na rynku lokalnym
- 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty
- 3) zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową

W świetle tego artykułu gmina może również podejmować działalność (w tym gospodarczą) poza sferą użyteczności publicznej w zakresie czynności bankowych, ubezpieczeniowych oraz działalności doradczej, promocyjnej, edukacyjnej i wydawniczej na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

Jak widać samorząd gminny, spośród wszystkich szczebli administracji samorządowej cieszy się najszerszymi możliwościami prowadzenia działalności gospodarczej, są one jednak mocno niedoprecyzowane. Kryteria pozwalają na otwartą interpretację potrzeb lokalnej społeczności a co za tym idzie na rozbudowę działalności gminy i aktywizację sfery gospodarczej.

Wymieniając ograniczenia i wyjątki samorządu terytorialnego nie należy zapominać o tym, że ograniczenia w możliwościach nie dotyczą jedynie samorządów. Sferę podmiotową takich ograniczeń obrazują liczne zakazy wynikające z ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne z dnia 21 sierpnia 1997 r., która stanowi swoisty katalog osób ograniczonych w prowadzeniu działalności gospodarczej. Chociaż sama ustawa nie odnosi się bezpośrednio do działania samorządów jako osób prawnych to zdecydowanie o nie zahacza swoją tematyką, gdyż wiele wymienionych tam przykładów stanowią osoby pełniące funkcje w ramach samorządów na przykład wójtowie, starości, skarbnicy powiatów i województw.

Jeśli chodzi o aspekt przedmiotowy ogólnych ograniczeń to przejawia się na wiele sposobów. Pierwszym z nich jest monopol państwowy, ograniczenie to polega na wyznaczeniu pewnych dziedzin, w których działalność może sprawować wyłącznie Państwo lub jego organy, przykładem jest chociażby Ustawa z dnia 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim, która zakłada w art. 4, że NBP posiada wyłączne prawo emisji znaków pieniężnych Rzeczypospolitej Polskiej. Kolejnym aspektem są koncesje i zezwolenia. Koncesja jest aktem administracyjnym wymaganym do podjęcia szczególnej dla Państwa działalności gospodarczej. Zezwolenie natomiast, obejmuje mniej istotne dla samego kraju dziedziny, które wymagają jednak stosownego nadzoru na przykład dystrybucję alkoholu. Ostatnim przykładem jest działalność regulowana, która w przeciwieństwie do zezwoleń i koncesji nie jest decyzją administracyjną. Polega w praktyce na tym, że aby móc prowadzić dany rodzaj działalności trzeba uprzednio spełnić określone warunki, aby uzyskać wpis do rejestru.

Kończąc wywód, zauważyć możemy, że dość restrykcyjne ograniczenie jednostek samorządu terytorialnego w możliwościach prowadzenia przez nie działalności gospodarczej, wcale nie musi być równoznaczne z naruszeniem zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Wynika to z kilku faktów, przede wszystkim z tego, że pewnymi ograniczeniami, wynikającymi przeważnie z racjonalności ustawodawcy nie są dotknięte jedynie samorzady, ale ogół działalności. Same ograniczenia w ich przypadku również są przejawem pewnej kontroli, nieograniczone możliwości, jeśli chodzi o działalności gospodarcze samorządów zwiększałyby ryzyko utraty lub defraudacji lokalnego kapitału i pośrednio mogłyby zachęcać takie podmioty do nastawiania się na zysk zamiast na wypełnianie potrzeb społeczności. Same ograniczenia nie są również aż tak dotkliwe jak mogłoby się wydawać. Poza samorządami powiatowymi, których możliwości zostały w ustawie ograniczone do absolutnego minimum, pozostałe jednostki posiadają pewien zakres, w którym prowadzić działalność wykraczającą poza użyteczność publiczną. Szczególnie widać to w przypadku gminy, gdzie charakter kryteriów ustawy o gospodarce komunalnej, przyznaje szeroki wachlarz możliwości dostosowanych do rozwiązywania lokalnych problemów, poprzez działalność gospodarczą.