



projekt

**Uchwała Nr/...../.....
Rady Powiatu Gorzowskiego
z dnia**

w sprawie rozpatrzenia wniosku z dnia 25 lipca 2024 r. w przedmiocie utworzenia Powiatowej Wspólnoty Gospodarczej.

Na podstawie art. 16a ust. 1 w zw. z art. 12 pkt 11) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107), art. 242 § 1, art. 244 § 2 i art. 238 w zw. z art. 247 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572) Rada Powiatu Gorzowskiego uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Odmawia się uwzględnienia wniosku z dnia 25 lipca 2024r. (wpływ 27.07.2024 r.) w przedmiocie utworzenia Powiatowej Wspólnoty Gospodarczej.

2. Uzasadnienie sposobu rozpatrzenia wniosku stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu Gorzowskiego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Powiatu

Andrzej Kail

*Akceptuję
i.pr. Joanna Śliwa*

Załącznik

do Uchwały Nr/..../....

Rady Powiatu Gorzowskiego

z dnia

Uzasadnienie

Działając na podstawie art. 241, art. 238 w zw. z art. 247 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572) po zapoznaniu się i przeanalizowaniu wniosku z dnia 25 lipca 2024r. (wpływ 27.07.2024 r.) o utworzenie Powiatowej Wspólnoty Gospodarczej oraz po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, Rada Powiatu postanowiła o nieuwzględnieniu wniosku.

Rada Powiatu Gorzowskiego wskazuje, co następuje:

Zgodnie z art. 241 k.p.a. przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku (art. 242 § 1 k.p.a.). Jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę (art. 243 k.p.a.).

Przedmiotowy wniosek z dnia 27 lipca 2024r. w sprawie utworzenia Powiatowej Wspólnoty Gospodarczej dotyczy utworzenia przez Powiat Gorzowski Spółdzielni Powiatowych. Zgodnie zaś z art. 12 pkt 8 lit. f) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107) do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących tworzenia i przystępowania do związków, stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni oraz ich rozwiązywania lub występowania z nich. Tworzenie i przystępowanie stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni stanowi sprawę o charakterze majątkowym, ale jednocześnie o charakterze ustrojowym. Uprawnienie do podejmowania uchwał w sprawach tworzenia i przystępowania do związków, stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni oraz ich rozwiązywania lub występowania z nich przysługuje w tym zakresie wyłącznie Radzie Powiatu. Tym samym organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowego wniosku jest Rada Powiatu Gorzowskiego. W konsekwencji wniosek został przekazany do rozpatrzenia Radzie Powiatu Gorzowskiego zgodnie z art. 243 k.p.a.

Przede wszystkim w chwili obecnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie obowiązuje żaden, wprowadzony zgodnie z art. 228 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) stan nadzwyczajny, a tym samym brak jest podstaw do podejmowania działań zmierzających do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa (art. 228 ust. 5 Konstytucji RP).

Powiat Gorzowski w zakresie swoich kompetencji aktywnie działa na rzecz promocji aktywności społecznej i gospodarczej regionu, wspierając w granicach swoich możliwości

finansowych inicjatywy obywatelskie. Aktywnie realizuje zadania m. in. w zakresie promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta, współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Realizacja tych zadań przekłada się na sprzyjanie tworzenia aktywności zawodowej i gospodarczej mieszkańców regionu i w założeniach długoterminowych ma na celu zapobieganie przyszłym kryzysom społeczno – gospodarczym.

Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP sam samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Zadania własne samorządu powiatu określa art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107).

Jednostki samorządu terytorialnego mogą także tworzyć stowarzyszenia. Prawo do zrzeszania się wynika z art. 172 Konstytucji RP, a szczegółowe zasady tworzenia, przystępowania i występowania ze stowarzyszeń reguluje Prawo o stowarzyszeniach, z tym że dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3 założycieli (art. 75 u.s.p.). Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, może samodzielnie określać swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwalać akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Stowarzyszenia te podlegają obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, a nadzór nad nimi sprawuje wojewoda właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia (art. 8 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261). Istotnym jest również aby podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć stowarzyszenia wraz z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 12 pkt 8 lit. f u.s.p. powiat może także przystąpić do spółdzielni. Członkami spółdzielni mogą być osoby fizyczne, ale statut spółdzielni może dopuszczać również członkostwo osób prawnych. Co więcej, zgodnie z art. 15 § 5 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 593) mogą być zakładane spółdzielnie złożone wyłącznie z osób prawnych, jednak w takim przypadku (podobnie jak w przypadku stowarzyszeń) spółdzielnia taka musi liczyć co najmniej 3 członków. „Celem spółdzielni jest prowadzenie wspólnej działalności gospodarczej, zatem z tego powodu jest „mało prawdopodobne, żeby powiat chciał korzystać z takiej formy współdziałania”. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 6 ust. 2 u.s.p. powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Z tego też względu tworzenie i przystępowanie do spółdzielni przez powiat będzie w praktyce nader

rzadkie” (za C. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, art. 12).

Poza tym w celu wykonywania w/w zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami.

Co jednak ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście złożonego wniosku, powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (art. 6 ust. 1 i 2 u.s.p.). Wynika z tego, że tworząc np. spółdzielnię, która jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą (art. 1 ust. 1 Prawa spółdzielczego), może podejmować działalność wyłącznie w celu realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Możliwość podejmowania działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego została co do zasady ograniczona wyłącznie do zadań o charakterze użyteczności publicznej. Termin „użyteczność publiczna” zdefiniowany został w art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679). Obejmuje ona zadania własne jednostek samorządu terytorialnego mające na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Przy czym zakres pojęcia użyteczności publicznej będzie węższy niż zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego, realizacja części zadań nie jest bowiem bezpośrednio powiązana z bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniem potrzeb wspólnoty i nie jest realizowana w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Celem zadania użyteczności publicznej jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności. W skali społecznej warunkują one możliwość bytowania ludności i prowadzenie działalności gospodarczej w większych skupiskach ludzkich. Są to potrzeby higieniczno-sanitarne, energetyczne i transportowe. Potrzeby te mogą być zaspokajane poprzez dostarczenie usług materialnych i niematerialnych. w sensie przedmiotowym usługi te mogą być podzielone na te występujące w dziedzinie infrastruktury technicznej (np. dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, dostarczanie energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła, usługi transportu zbiorowego, oczyszczanie i odwadnianie miast, utrzymanie cmentarzy komunalnych, utrzymanie zieleni miejskiej, organizacja oświetlenia ulicznego i sygnalizacji świetlnej) oraz te występujące w sferze infrastruktury społecznej (np. pomoc społeczna, opieka zdrowotna, edukacja i oświata publiczna, prowadzenie bibliotek). Infrastruktura techniczna oraz infrastruktura społeczna są zatem – w sensie przedmiotowym – dwiema podstawowymi dziedzinami, w obrębie których występują usługi o charakterze użyteczności publicznej. Aktualny pozostaje pogląd, że do zadań użyteczności publicznej nie zalicza się takich dziedzin, w których gmina „występowałaby na rynku na równi z innymi podmiotami gospodarczymi, prowadząc działalność nastawioną przede wszystkim na osiągnięcie zysku” (np. w przypadku terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych) (za R. Mędrzycki, 6. ZADANIA O CHARAKTERZE UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ A ZADANIA WYKONYWANE POZA SFERĄ UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ – CHARAKTERYSTYKA POJĘĆ PODSTAWOWYCH [w:] R. Mędrzycki, B. Dolnicki, Zadania samorządu terytorialnego, Warszawa 2024).

Uwzględniając powyższe wyjaśnić należy również, że powiat realizuje te zadania, z którymi gmina ze względu na małą liczbę mieszkańców czy powierzchnię nie byłaby w stanie sobie poradzić. Często są to więc te same zadania, za które odpowiada gmina, ale realizowane na większą skalę. Przykładowo, powiat odpowiada za zarządzanie i prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych: liceów, szkół zawodowych. Powiaty odpowiadają także za prowadzenie szpitali. Zadaniem powiatu jest przeciwdziałanie bezrobociu; na poziomie tej jednostki samorządowej ulokowane są urzędy pracy. Powiat prowadzi także politykę na rzecz osób niepełnosprawnych, przeciwdziałania problemom społecznym. Powiat odpowiada także za całą gamę zadań zleconych przez administrację centralną, realizowanych przez straż pożarną, policję, służby weterynaryjne i geodezyjne. Nie wszystkie zadania własne powiatu mogą być uznane za zadania o charakterze użyteczności publicznej. Sfera ta odnosi się zazwyczaj do wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz transportu zbiorowego. Odnosząc się bezpośrednio do treści złożonego wniosku wskazać przyjdzie, iż Naczelny Sąd Administracyjny z dnia 16 maja 2006 roku uznał, że działalność na rynku usług finansowych (tj. udzielanie poręczeń pożyczek i kredytów) nie wykazuje koniecznych elementów do uznania takiej działalności za wypełniającą zadania o charakterze użyteczności publicznej. Tego rodzaju aktywności nie można bowiem uznać za formę realizacji zadań mających na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r. II OSK 288/06).

Powiat może być uznany za przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą tylko w zakresie wykonywania zadań własnych i tylko wówczas, gdy są one związane z udziałem tej jednostki w obrocie cywilnoprawnym. W ramach zadań własnych jednostka ta, na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 1996 r. o gospodarce komunalnej, wykonuje zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. O tym, co stanowi potrzebę wspólnoty, decyduje ustawodawca, nakładając na jednostki samorządu terytorialnego określone zadania.

Zatem powiat może realizować tylko te zadania użyteczności publicznej, jakie mieszczą się w zakresie jego zadań wyznaczonych przez art. 4 u.s.p. oraz w zakresie kompetencji jakie dla organów powiatu ustawodawca wyznaczył w przepisach szczególnych.

Dodatkowo *a contrario* z art. 10 u.g.k. wynika, że powiat nie ma możliwości realizowania działalności gospodarczej w formie spółek kapitałowych poza sferą użyteczności publicznej.

Jednocześnie zakres działalności powiatu, poza sferą działalności gospodarczej, wyznaczają wprost przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że Powiat nie może podejmować działalności, która wykracza poza wyznaczone mu zadania i przyznane kompetencje. Poza tym zakresem mieści się prowadzenie działalności gospodarczej, która nie ma charakteru użyteczności publicznej, w tym np. działalności produkcyjnej (wytwórczej), tym w rolnictwie, świadczenia usług piekarniczych, prowadzenia cukrowni, usług zakładu obuwniczego czy też prowadzenia pawilonów handlowych.

Jednocześnie Rada podkreśla, że Powiat Gorzowski, w granicach i na podstawie przepisów prawa, podejmuje szereg działań zmierzających do poprawy warunków bytowania mieszkańców regionu. Powiat realizuje swoje zadania z najwyższą dbałością, mając na względzie dobro wspólnoty samorządowej.

Należy jednakże pamiętać, że jako że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji RP). W tym zakresie Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12 Konstytucji RP). Ponadto każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP). Obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę (art. 65 ust. 3 Konstytucji RP), co leży w kompetencji organów centralnych.

W konsekwencji inicjatywna w zakresie podejmowania działalności zawodowej, gospodarczej, jak również zrzeszania się w ramach różnych form prawnych, pozostaje w gestii obywateli i pozostawiona jest ich swobodnej decyzji. Organy samorządu terytorialnego nie mogą w tym zakresie zastępować swobodnej decyzji obywateli. Co do zasady organy administracji publicznej szczebla samorządowego nie mogą od obywateli wymagać podjęcia działalności gospodarczej lub podjęcia pracy, w tym pracy bezpłatnej, w jakiegokolwiek formie. Same zaś, stosownie do wyżej przedstawionych wywodów, nie mogą podejmować swobodnie działalności gospodarczej, bowiem tą sferę aktywności jednostek samorządu terytorialnego w sposób szczegółowy regulują i reglamentują właściwe przepisy prawa.

Jednocześnie przepisy prawa w sposób wyczerpujący regulują źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm., Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 356). Z kolei zasady prowadzenia zbiorów publicznych regulują przepisy ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1672). Powyższe wyklucza możliwość finansowania działalności powiatu oraz tworzonych przez niego jednostek organizacyjnych w opisany we wniosku sposób.

Uwzględniając wszystkie wskazane uwagi, Rada Powiatu Gorzowskiego jest zdania, że powołanie powiatowej spółdzielni czy też innej jednostki organizacyjnej, w kształcie, zakresie zadań i zasad finansowania ujętym w przedmiotowym wniosku nie mieści się w zakresie prawem określonych kompetencji Rady Powiatu. Przede wszystkim podkreślić należy, że działalność wskazanego podmiotu nie mieści się w zakresie zadań powiatu, w ramach których przedmiotowa jednostka samorządu terytorialnego mogłaby podjąć się wykonywania działalności o charakterze użyteczności publicznej.

Na marginesie przyjdzie zauważyć, że struktura samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej zakłada niezależność jednostek samorządu terytorialnego, jako realizacji zasady decentralizacji administracji publicznej (art. 15 Konstytucji RP), jednocześnie zaś samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Struktura ta nie ma charakteru hierarchicznego i nie zakłada podległości jednych jednostek samorządu terytorialnego innym jednostkom zasadniczego podziału terytorialnego. Tym samym gminy nie podlegają powiatowi, a w konsekwencji także Staroście, który jest organem wykonawczym powiatu. Co więcej, zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin (art. 4 ust. 6 u.s.p.).

W zaistniałym stanie faktycznym i prawnym, brak jest podstaw do uwzględnienia wniosku z dnia 27.07.2024r.

Pouczenie:

Zgodnie z art. 246 §1 k.p.a. wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 „Skargi” o Działy VIII „Skargi i wnioski” ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Skargę wnosi się do organu właściwego do jej rozpatrzenia (art. 228 k.p.a.). Organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności rady powiatu jest wojewoda (art. 229 ust. 1 pkt 1 k.p.a.).

