

Czy działalność polegająca na udzielaniu poręczeń pożyczek i kredytów prowadzoną przez spółkę powołaną uchwałą rady powiatu można zakwalifikować jako działalność o charakterze użyteczności publicznej?

Przepisy powszechnie obowiązującego prawa przyznają jednostkom samorządu terytorialnego uprawnienie do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Zasady i dopuszczalne formy prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego określa ustawa o gospodarce komunalnej. Głównym celem takiej działalności jest realizacja zadań własnych polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności, w szczególności zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). Ustawa przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego uprawnienie do tworzenia spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych, a także przystępowania do takich spółek (art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej). W przypadku jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego udział w spółkach prawa handlowego został ograniczony do działalności w celu realizacji zadań własnych niewykraczających poza sferę użyteczności publicznej (art. 6 ust. 2 u.s.p.). Konsekwentnie, przepisy ustawy o gospodarce komunalnej przewidują możliwość tworzenia spółek prawa handlowego lub przystępowania do takich spółek w celu realizacji zadań wykraczających poza sferę użyteczności publicznej wyłącznie dla jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i wojewódzkiego (art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej).

Ocena dopuszczalności prowadzenia przez powiat działalności w formie spółki udzielającej poręczeń jest uzależniona od wykazania, że działalność taka mieści się w sferze użyteczności publicznej.

W przedmiotowej sprawie cel oraz zakres działania powołanej na mocy uchwały rady powiatu spółki "Fundusz Poręczeń Kredytowych P.D. Spółka z o.o." zostały określone w przepisach umowy Spółki. Zgodnie z jej postanowieniami misją Spółki jest zwiększenie strumienia przepływu kredytów bankowych do małych i średnich przedsiębiorstw działających w powiecie oraz likwidowanie barier w dostępie małych i średnich przedsiębiorstw do kapitału poprzez udzielanie poręczeń kredytów i pożyczek, stymulowanie wzrostu inwestycji, wzmocnienie potencjału rozwojowego gospodarki powiatu oraz utrzymanie istniejących oraz tworzenie nowych, trwałych miejsc pracy poprzez umożliwienie dostępu do kapitału. Ponad to przedmiot działalności Spółki obejmuje prowadzenie działalności usługowej, poprzez udzielanie poręczeń kredytów i pożyczek podmiotom podejmującym działalność gospodarczą, a także małym i średnim przedsiębiorcom, którzy zaciągają kredyt w celu utworzenia nowych bądź też zachowania istniejących miejsc pracy.

Kategoria użyteczności publicznej jest szeroko komentowana w doktrynie, jednak pojęcie to nadal nie jest rozumiane jednolicie, przez co jednoznaczne rozdzielenie działania w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą nie jest możliwe [zob. K. Byjoch, S. Redel, Prawo gospodarki komunalnej, Warszawa 2000, s. 59-66]. Trafnie podnosi Wojewódzki Sąd Administracyjny, że dla celów zdefiniowania pojęcia "użyteczności publicznej" należy przede wszystkim dokonać wykładni przepisów art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej. Brzmienie art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej wyraźnie wskazuje, że gospodarka komunalna polega na wykonywaniu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu przymiot użyteczności publicznej mają te zadania, których celem jest nieprzerwane i bieżące

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: sobota, 04, lipiec 2015 00:00

Katarzyna Liszka-Michałka

Odśłony: 1290

---

zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Tym samym należy uznać, że zadania o charakterze użyteczności publicznej nie wyczerpują kategorii działalności prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach gospodarki komunalnej. Inaczej mówiąc, nie wszystkie zadania własne jednostek samorządu terytorialnego mogą być uznane za zadania o charakterze użyteczności publicznej. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na przepis art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa wskazujący na możliwość prowadzenia przez gminę oraz województwo działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej.

W rozpatrywanej sprawie należy uznać, że działalność spółki powołanej na mocy uchwały powiatu nie mieści się w zakresie pojęcia "użyteczności publicznej".

Działalność spółki obejmująca udzielanie poręczeń pożyczek i kredytów zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego nie wykazuje bowiem koniecznych elementów dla uznania takiej działalności jako realizacji zadania o charakterze użyteczności publicznej. Tego rodzaju działalności nie można bowiem uznać za formę realizacji zadań mających na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Wątpliwe jest też przyznanie działaniom Spółki cechy powszechności, charakteryzującej takie zadania powiatu określone w art. 4 u.s.p., jak na przykład zadania w zakresie ochrony zdrowia, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, pomocy społecznej czy też transportu publicznego. Ponadto działania podejmowane przez Spółkę są ograniczone do stosunkowo niewielkiego kręgu podmiotów (małych i średnich przedsiębiorców).

Nie można ponadto uznać, że materialnoprawną podstawę uprawnienia rady powiatu do podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi przepis art. 61 ust. 1 ustawy - Prawo działalności gospodarczej w zw. z art. 4 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym. Bowiem przepis art. 61 ust. 1 ustawy - Prawo działalności gospodarczej nakłada na organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego zadania w zakresie wspierania działalności gospodarczej. Wymienione w art. 61 ust. 1-3 tej ustawy przykładowe formy realizacji tych zadań, takie jak promowanie przedsiębiorczości, prowadzenie działalności informacyjnej i oświatowej, współdziałanie z samorządem gospodarczym, organizacjami pracodawców oraz innymi organizacjami przedsiębiorców wskazują na niewładczy charakter podejmowanych działań w celu realizacji przez organy samorządu zadań określonych w tym przepisie. W świetle powyższego należy uznać, że przepis art. 61 ustawy - Prawo działalności gospodarczej nie stanowi właściwej materialnoprawnej podstawy uprawniającej radę powiatu do realizacji określonych w tym przepisie zadań w formie spółki handlowej zajmującej się poręczaniem kredytów i pożyczek dla małych i średnich przedsiębiorców.

Dodatkowo należy stwierdzić, że takiej nie zawierają też przepisy ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu). Realizacja zadań powiatu w celu przeciwdziałania bezrobociu określonych w art. 6 i art. 6a ustawy została bowiem powierzona powiatowym urzędem pracy wchodzącym w skład powiatowej administracji zespolonej.

*Źródło: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., II OSK 288/06*