

1. Jaki podmiot kwalifikuje się do udziału w projekcie?

Odpowiedź: DEFINICJA JST:

Jednostka samorządu terytorialnego¹, czyli beneficjent końcowy projektu, to gmina, powiat lub województwo. Zadania JST zostały określone w ich ustawach ustrojowych, odpowiednio w: ustawie o samorządzie gminnym², ustawie o samorządzie powiatowym³ oraz ustawie o samorządzie województwa⁴. Gmina⁵ i powiat⁶ mogą tworzyć, a województwo⁷ tworzy jednostki organizacyjne w celu wykonywania swoich zadań, w tym jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej:

- jednostki budżetowe lub
- samorządowe zakłady budżetowe⁸.

Jednostka budżetowa pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu JST⁹. Samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania własne JST w zakresie określonym w ustawie o finansach publicznych¹⁰ i pokrywa koszty swojej działalności z przychodów własnych¹¹.

Jednostki organizacyjne gminy, powiatu i województwa, które nie posiadają osobowości prawnej, ani zdolności prawnej, nie są odrębnymi podmiotami prawa i stanowią wydzieloną organizacyjnie i funkcjonalnie „część” JST. Ich działalność jest działalnością JST, a pomoc finansowa im przyznana – pomocą finansową przyznaną JST¹². W szczególności jednostki te nie są beneficjentami w rozumieniu ustawy wdrożeniowej¹³. Działają one w imieniu i na rachunek JST, a ich byt prawny zależy od organu, który je utworzył. Jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować zadania publiczne za

¹ §2 pkt 10 Regulaminu naboru.

² Art. 9 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym. Zadania własne gminy zostały niewyczerpująco wymienione w art. 7 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym.

³ Art. 6 ust. 1 Ustawy o samorządzie powiatowym. Zadania powiatu zostały wskazane w szczególności w art. 4 ust. 1 i 2 Ustawy o samorządzie powiatowym.

⁴ Art. 8 ust. 1 Ustawy o samorządzie województwa. Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej (art. 2 ust. 2 Ustawy o samorządzie województwa). Zadania o charakterze wojewódzkim, wykonywane przez samorząd województwa zostały niewyczerpująco wymienione w art. 14 ust. 1 Ustawy o samorządzie województwa.

⁵ Art. 9 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym.

⁶ Art. 6 ust. 1 Ustawy o samorządzie powiatowym.

⁷ Art. 8 ust. 1 Ustawy o samorządzie województwa.

⁸ Art. 14 i art. 15 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych.

⁹ Art. 11 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych.

¹⁰ Samorządowe zakłady budżetowe mogą wykonywać zadania własne JST 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 (art. 14 Ustawy o finansach publicznych).

¹¹ Art. 15 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych.

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 9 czerwca 2016 r., sygn. akt I SA/Ke 263/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 25 listopada 2010 r., sygn. akt I SA/Op 557/10 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 18 maja 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 40/10 (wskazane orzeczenia dostępne w bazie CBOSA).

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 9 czerwca 2016 r., sygn. akt I SA/Ke 263/16 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 25 listopada 2010 r., sygn. akt I SA/Op 557/10 (oba orzeczenia dostępne w bazie CBOSA).

pośrednictwem swoich jednostek organizacyjnych, nieposiadających osobowości prawnej (jednostek budżetowych, w tym urzędów oraz samorządowych zakładów budżetowych¹⁴). Działalność tych jednostek jest działalnością JST, ponieważ nie są one odrębnymi podmiotami prawa.

Definicja JST zawarta w Regulaminie naboru GovTech Inno_LAB obejmuje zatem: gminę, powiat lub województwo, w tym ich wyodrębnione jednostki organizacyjne: jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe. Odbiorcami wsparcia w ramach projektów pilotażu mogą więc być co do zasady: gmina, powiat, województwo wykonujące swoje zadania w ramach grantu za pośrednictwem jednostek budżetowych lub samorządowych zakładów budżetowych.

(...) spółki zależne JST (w tym spółki, których jedynym udziałowcem jest JST) nie stanowią beneficjentów końcowych, tj. nie kwalifikują się jako JST¹⁵ i beneficjent końcowy w projektach.

2. Co oznacza stwierdzenie że wyzwanie nie może być przedmiotem działalności gospodarczej JST?

Odpowiedź: DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA JST:

Odnosząc się do zakresu działalności gospodarczej JST doktryna i orzecznictwo nie są zgodne, czy i w jakim zakresie JST mogą prowadzić działalność gospodarczą. W tym aspekcie prezentowane są dwa główne poglądy.

- 1) JST nie prowadzą działalności gospodarczej (w rozumieniu Prawa przedsiębiorców¹⁶) w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej¹⁷, ponieważ nie prowadzą działalności zarobkowej (celem JST jest wykonywanie zadań publicznych – zaspokojenie potrzeb ludności, a nie uzyskanie dochodów; JST nie działają na zasadach rynkowych – ceny świadczonych przez nie usług powinny zostać ustalone¹⁸ na takim poziomie, aby zapewnić do nich powszechny dostęp również osobom niezamożnym; gmina ma obowiązek wykonywania zadań publicznych nawet, jeżeli prowadzona działalność nie jest rentowna¹⁹).

¹⁴ *Działanie samorządowego zakładu budżetowego, jako formy finansowania jednostek organizacyjnych tworzonych przez administrację samorządową, oznacza czynności samej jednostki samorządu terytorialnego*, C. Banasiński, K. M. Jaroszyński [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 2. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587725072/522512/banasinski-cezary-jaroszynski-krzysztof-maurycy-ustawa-o-gospodarce-komunalnej-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-25 11:32).

¹⁵ FAQ pilotażu GovTech Inno_LAB, s. 3.

¹⁶ Art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162; dalej jako: „Prawo przedsiębiorców”): *Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły*.

¹⁷ Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679; dalej jako: „Ustawa o gospodarce komunalnej”).

Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372; dalej jako: „Ustawa o samorządzie gminnym”), są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, art. 9 ust. 4 Ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁸ Art. 4 ust. 1 pkt 2 Ustawy o gospodarce komunalnej.

¹⁹ C. Banasiński, K. M. Jaroszyński [w:] C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 1. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587725070/522510/banasinski-cezary-jaroszynski-krzysztof-maurycy-ustawa-o-gospodarce-komunalnej-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-29 19:58).

- 2) Działalność JST może być działalnością gospodarczą lub niegospodarczą w zależności od jej przedmiotu i okoliczności sprawy²⁰. Gmina może prowadzić działalność gospodarczą w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej, zwłaszcza za pośrednictwem samorządowych zakładów budżetowych; działalność gospodarcza JST nie jest działalnością zarobkową, ale powinna mieć pozostałe cechy działalności gospodarczej: fachowość, podporządkowanie regułom opłacalności i zysku lub zasadzie racjonalnego gospodarowania, działanie na własny rachunek, powtarzalność działań oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym²¹.

W ocenie PARP w obliczu tak złożonego zagadnienia postępowanie operatorów związane z weryfikacją wyzwań JST w omawianym zakresie powinno uwzględniać **co najmniej** działania zadeklarowane w zatwierdzonych do wsparcia wnioskach o powierzenie grantu. Mechanizm weryfikacji w tej materii mógłby np. opierać się o weryfikację, czy zgłoszone wyzwanie dotyczy zaspokajania potrzeb o charakterze zbiorowym, określonych w poszczególnych ustawach samorządowych i odbywa się na etapie realizacji zadań statutowych (własnych) danej JST. Działalność tego rodzaju zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2008 r. **nie stanowi działalności gospodarczej**²². Jednocześnie ugruntowany w orzecznictwie wydaje się pogląd, że dla rozstrzygnięcia, czy działalność można określić mianem gospodarczej nie mają znaczenia takie czynniki jak zysk, przychodowość czy zarobkowy charakter takiej działalności.

Tak więc, definicja JST zawarta w Regulaminie naboru GovTech Inno_LAB obejmuje: gminę, powiat lub województwo, w tym ich wyodrębnione jednostki organizacyjne: jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe. Odbiorcami wsparcia w ramach projektów pilotażu mogą więc być co do zasady: gmina, powiat, województwo wykonujące swoje zadania w ramach grantu za pośrednictwem jednostek budżetowych lub samorządowych zakładów budżetowych. Spółki zależne JST (w tym spółki, których jedynym udziałowcem jest JST) nie stanowią beneficjentów końcowych, tj. nie kwalifikują się jako JST i beneficjent końcowy w projektach.

3. Czy wyzwanie JST może dotyczyć sfery zadań publicznych, zleconych do realizacji spółce JST?

Odpowiedź: Choć teoretycznie wyzwanie mogłoby dotyczyć sfery zadań publicznych zleconych do realizacji spółce JST, niemniej jednak z uwagi na zakres podmiotowy i przedmiotowy programu

GovTech Inno_LAB, w tym zapisy kryteriów oraz regulaminu dotyczące wdrażania innowacji **w JST, zespole JST**, procesów i kompetencji rozwijanych **w JST**, nie widzimy praktycznej ani formalnej możliwości objęcia wsparciem projektu z wyzwaniem dotyczącym sfery zleconej do realizacji osobnemu podmiotowi, spoza grupy JST w rozumieniu pilotażu.

²⁰ „Zagadnienia powstałe na styku działalności statutowej i działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego - ze względu na złożoność stosunków faktycznych i prawnych - każdorazowo podlegają ocenie na podstawie okoliczności faktycznych danej sprawy”, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt I CSK 826/14, dostępny w bazie LEX.

²¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 26 marca 2019 r., sygn. akt I AGa 215/18, LEX nr 2668198 i powołane w nim orzecznictwo.

²² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV CSK 28/08, LEX nr 550924.

4. Czy możliwe jest uczestnictwo w zespole JST pracownika podmiotu (spółki), która działa w tym obszarze?

Odpowiedź: Nie jest możliwe. Zgodnie z kryteriami „zespół JST” powinien być tworzony „do pracy w zakresie wdrażania innowacji w JST”, a JST definiujemy z wyłączeniem spółek zależnych. Ta odpowiedź wskazuje, że w praktyce nieskuteczna będzie praca nad wyzwaniem ze sfery spółki JST w sytuacji, gdy pracownicy tej spółki nie będą mogli tworzyć zespołu JST. Spółki zależne tworzone przez JST nie mogą być odbiorcami wsparcia i stroną umowy z operatorem.