



Łódź, 7 listopada 2022 r.

WA 4120-31/2022-w

Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi

W odpowiedzi na pismo zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia - czy w ramach wykonywania obowiązków zarządu dróg dotyczących strefy płatnego parkowania, Zarząd Dróg i Transportu jako jednostka budżetowa Miasta jest uprawniony do odpłatnego umieszczania na odwrotach biletów parkingowych drukowanych w parkomatach reklam produktów, usług lub podmiotów niezwiązanych z realizowanymi przez siebie zadaniami statutowymi bądź innymi zadaniami realizowanymi przez Miasto Łódź - uprzejmie informuję, że w ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi nie ulega wątpliwości, że świadczenie odpłatnych usług polegających na umieszczaniu reklam produktów, usług lub podmiotów na biletach parkingowych drukowanych w parkomatach jest działalnością gospodarczą.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę na poglądy doktryny. Zdaniem Anny Wierzbicy „[u]zasadnione jest (...) stwierdzenie, że miasta na prawach powiatu w pierwszym rzędzie podlegają ustawodawstwu odnoszącemu się do samorządu gminnego, zaś przepisy ustawy o samorządzie powiatowym stosuje się do nich odpowiednio w takim zakresie, w jakim miasta te wykonują zadania powiatu. (...). Obowiązujące reguły prawne wydają się jednoznacznie określać, kiedy w odniesieniu do miasta na prawach powiatu stosuje się przepisy mające zastosowanie do gmin, a kiedy przepisy odnoszące się do powiatów. Kluczem jest tu przede wszystkim rodzaj zadania wykonywanego przez miasto na prawach powiatu. Jeśli jest to zadanie „gminne”, stosuje się przepisy mające zastosowanie do gmin, jeśli zadanie ma charakter „powiatowy”, zastosowanie mają przepisy odnoszące się do powiatów. Istnieje jednak wiele sytuacji, w których reguła ta nie wystarcza. Tytułem przykładu można wskazać na wątpliwości, jakie nasuwają się także w związku z dopuszczalnym zakresem prowadzenia działalności gospodarczej przez miasto na prawach powiatu, jeśli działalność ta wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.” (tak: Anna Wierzbica [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz – praca zbiorowa pod red. Bogdana Dolnickiego, WKP 2020 – komentarz do art. 92, teza 2). Niezależnie od rozstrzygnięcia kwestii, czy do prowadzenia działalności gospodarczej przez miasto na prawach powiatu stosuje się przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022r. poz. 559 z późn. zm.), czy przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022r. poz. 1526) prowadzenie określonej wyżej działalności gospodarczej przez jednostkę budżetową miasta na prawach powiatu uznać należy za niedozwoloną na gruncie przepisów każdej z tych ustaw:

- 1) Stosownie do postanowień art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Bez

wątpienia działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu odpłatnych usług w postaci umieszczania reklam na biletach parkingowych wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej – zakres przedmiotowy takiej działalności nie mieści się w ustawowych zadaniach miasta na prawach powiatu, jak również nie służy zaspokajaniu gospodarczych potrzeb wspólnoty samorządowej. Działalność taka służyłaby w istocie zaspokajaniu gospodarczych potrzeb przedsiębiorców – reklamodawców.

- 2) Stosownie do postanowień art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Odwołać się w tym miejscu należy do przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021r. poz. 679). Art. 7 tej ustawy stanowi wyłącznie, że działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego. Słusznie jednak, zdaniem opiniującego, podnoszą Cezary Banasiński i Krzysztof Maurycy Jaroszyński, że „[m]ożna by zadać pytanie, czy są podstawy do objęcia tym zakazem również jednostek budżetowych. Biorąc pod uwagę, że podobnie jak samorządowe zakłady budżetowe stanowią one pozbawione podmiotowości prawnej formy prawa finansów publicznych, wszystkie powyższe argumenty (dot. zakazu dot. zakładów budżetowych – przyp. opiniującego) zachowują aktualność wobec nich. Można powiedzieć, że są one bardziej aktualne, ze względu na ściślejsze powiązanie finansowania działalności takiej jednostki z budżetem samorządowym i mniejszą jej niezależność niż w przypadku samorządowego zakładu budżetowego (zob. komentarz do art. 6). Z drugiej strony, wobec jednostek budżetowych ustawodawca nie tworzy zamkniętego katalogu zadań, a zatem nie jest ustawowo przesądzone, o jakie zadania chodzi, w szczególności że mają one charakter użyteczności publicznej. Przepis art. 7 u.g.k. milczy na temat jednostek budżetowych i nie ma swojego odpowiednika ich dotyczącego.

Należy jednak zwrócić uwagę, że możliwości wyjścia poza sferę użyteczności publicznej wynikają dla gmin z art. 10, a dla województwa z art. 13 ust. 2 u.s.w. Przepisy te jednoznacznie dopuszczają tworzenie w tym zakresie wyłącznie spółek prawa handlowego. Jest to kluczowy argument za uznaniem, że inne formy działania nie są dopuszczalne. W szczególności nie mogą to być formy finansowania jednostek organizacyjnych przewidziane w ustawie o finansach publicznych. Trzeba zatem uznać, że zakaz przewidziany w art. 7 obejmuje także jednostki budżetowe. Tezę tę potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r. (III SA/Wr 290/09, LEX nr 642756), w którym sąd ten stwierdził: „W tym miejscu wskazać należy, że w świetle przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, w szczególności art. 7 GospKomU, działalność wykraczająca poza zadania użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego. Wprowadzie mowa jest w tym przepisie o zakładzie budżetowym, niemniej ograniczenie to stosuje się odpowiednio do jednostki budżetowej. Zakaz prowadzenia przez jednostki budżetowe działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wywieść można z innych przepisów. W szczególności z art. 2 GospKomU stanowiącego, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach: zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Użycie sformułowania w »szczególności« wskazuje, że są możliwe inne formy publiczno-prawne, w tym niewątpliwie jednostka budżetowa. Tym samym ograniczenie odnoszące się wprost do jednej z form publiczno-prawnych odnosić należy także do innych tego rodzaju (publiczno-prawnych) form”.

Warto podkreślić, że omawiany zakaz dotyczy gospodarki komunalnej, czyli zadań własnych. Zadania zlecone (z zakresu administracji rządowej) nie zostały nim objęte, co oznacza, że na przykład mogłyby być wykonywane przez jednostkę budżetową, nawet jeżeli nie odpowiadałyby innym przesłankom definiującym użyteczność publiczną.” (cyt. za: Cezary Banasiński, Krzysztof Maurycy Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, WK 2017 – komentarz do art. 7, teza 2).

W konsekwencji, w ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, z przyczyn wskazanych wyżej, Zarząd Dróg i Transportu, jako jednostka budżetowa Miasta, nie jest uprawniony do odpłatnego umieszczania na odwrotach biletów parkingowych drukowanych w parkomatach reklam produktów, usług lub podmiotów niezwiązanych z realizowanymi przez siebie zadaniami statutowymi bądź innymi zadaniami realizowanymi przez Miasto Łódź.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi informuje jednocześnie, że stanowisko przedstawione w niniejszym piśmie udzielone zostało w ramach prowadzonej przez Izbę działalności informacyjnej i nie ma mocy wiążącej.

Z poważaniem

[Signature]
Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi
ul. Rynek 10, 90-101 Łódź