

Warszawa, 13 września 2021 r.

DRS.SK.5300.7.22.2021.AK(1)

**Operatorzy projektów  
GovTech Inno\_LAB**

Dotyczy: **Działanie 2.4 Współpraca w ramach krajowego systemu innowacji  
Poddziałanie 2.4.1 Centrum analiz i pilotaży nowych instrumentów inno\_LAB  
Pilotaż GovTech Inno\_LAB**

Szanowni Państwo,

w związku ze zgłaszanymi wątpliwościami dotyczącymi realizacji projektów pilotażu GovTech Inno\_LAB poniżej przedstawiam informacje PARP.

#### **Beneficjent końcowy – zakres podmiotowy**

Jednostka samorządu terytorialnego<sup>1</sup>, czyli beneficjent końcowy projektu, to gmina, powiat lub województwo. Zadania JST zostały określone w ich ustawach ustrojowych, odpowiednio w: ustawie o samorządzie gminnym<sup>2</sup>, ustawie o samorządzie powiatowym<sup>3</sup> oraz ustawie o samorządzie województwa<sup>4</sup>. Gmina<sup>5</sup> i powiat<sup>6</sup> mogą tworzyć, a województwo<sup>7</sup> tworzy jednostki organizacyjne w celu wykonywania swoich zadań, w tym jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej:

- jednostki budżetowe lub
- samorządowe zakłady budżetowe<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> §2 pkt 10 Regulaminu naboru.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Art. 9 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>6</sup> Art. 6 ust. 1 Ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>7</sup> Art. 8 ust. 1 Ustawy o samorządzie województwa.

<sup>8</sup> Art. 14 i art. 15 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych.

Jednostka budżetowa pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu JST<sup>9</sup>. Samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania własne JST w zakresie określonym w ustawie o finansach publicznych<sup>10</sup> i pokrywa koszty swojej działalności z przychodów własnych<sup>11</sup>.

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 JST<sup>12</sup>. W szczególności jednostki te nie są beneficjentami w rozumieniu ustawy wdrożeniowej<sup>13</sup>. 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 pośrednictwem swoich jednostek organizacyjnych, nieposiadających osobowości prawnej (jednostek budżetowych, w tym urzędów oraz samorządowych zakładów budżetowych<sup>14</sup>). 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.**

<sup>9</sup> Art. 11 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych.

<sup>10</sup> 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 wyginieciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania, 9) cmentarzy (art. 14 Ustawy o finansach publicznych).

<sup>11</sup> Art. 15 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych.

<sup>12</sup> 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).

<sup>13</sup> 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).

<sup>14</sup> *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).

Jednocześnie informuję, że spółki zależne JST (w tym spółki, których jedynym udziałowcem jest JST) nie stanowią beneficjentów końcowych, tj. nie kwalifikują się jako JST<sup>15</sup> i beneficjent końcowy w projektach.

Zwracam przy tym uwagę, że podniesienie kompetencji JST odbywa się poprzez zaangażowanie w projekt osób pracujących w danej jednostce<sup>16</sup>, tworzących Zespół pracowników JST (min. 3, max. 5 osób). Operator zapewnia wsparcie członkom zespołu projektowego JST<sup>17</sup> w podniesieniu kompetencji w zakresie trybów zamawiania innowacyjnych rozwiązań, zwinnych metodyk zarządzania projektami oraz właściwego diagnozowania potrzeb technologicznych JST.

### **Działalność gospodarcza JST**

Pomoc finansowa udzielana przez operatorów projektów, zgodnie z §45 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia POIR<sup>18</sup> nie stanowiąca pomocy publicznej, udzielana jest na podniesienie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wdrażania innowacji, w ramach **działalności niebędącej działalnością gospodarczą**.

Powyższy warunek wykluczający działalność gospodarczą został doprecyzowany w Regulaminie naboru GovTech Inno\_LAB który określa, że wyzwanie rozpatrywane przez operatora stanowi „**potrzebę technologiczną** zidentyfikowaną przez JST (...) **dotyczącą działalności niebędącej działalnością gospodarczą JST**<sup>19</sup>”. Zgodnie z wymaganiami kryteriów wyboru projektów GovTech Inno\_LAB oraz zatwierdzonymi do finansowania wnioskami o powierzenie grantu weryfikacja wyzwania pod tym kątem stanowi zadanie i odpowiedzialność operatora.

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 przedsiębiorców<sup>20</sup>) w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej<sup>21</sup>, ponieważ nie prowadzą

<sup>15</sup> FAQ pilotażu GovTech Inno\_LAB, s. 3.

<sup>16</sup> Instrukcja wypełniania wniosku o powierzenie grantu s. 18-19, dostępna pod adresem:

[https://www.parp.gov.pl/storage/grants/documents/123/Z3.-INSTRUKCJA-WYPENIANIA-WNIOSKU\\_ZMIANA\\_28012021a.pdf](https://www.parp.gov.pl/storage/grants/documents/123/Z3.-INSTRUKCJA-WYPENIANIA-WNIOSKU_ZMIANA_28012021a.pdf)

<sup>17</sup> §2 pkt 23 Regulaminu naboru.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lipca 2015 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 871, z późn. zm.)

<sup>19</sup> §2 pkt 21 Regulaminu naboru

<sup>20</sup> 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.*

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 ustalone<sup>22</sup> na takim poziomie, aby zapewnić do nich powszechny dostęp również osobom niezamożnym; gmina ma obowiązek wykonywania zadań publicznych nawet, jeżeli prowadzona działalność nie jest rentowna<sup>23</sup>).

- 2) Działalność JST może być działalnością gospodarczą lub niegospodarczą w zależności od jej przedmiotu i okoliczności sprawy<sup>24</sup>. 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 gospodarczym<sup>25</sup>.

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**<sup>26</sup>. 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.

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Art. 4 ust. 1 pkt 2 Ustawy o gospodarce komunalnej.

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> „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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt IV CSK 28/08, LEX nr 550924.

Szczegółowe informacje dotyczące charakteru wyzwania operator powinien pozyskiwać od danej JST, wymagając jednocześnie przedstawienia:

- a) oświadczenia JST o charakterze wyzwania spełniającym warunek wynikający z ww. przepisu rozporządzenia oraz Regulaminu naboru;
- b) uzasadnienia spełnienia ww. warunku zawierającego odniesienie do przepisów prawa.

Staranna weryfikacja oświadczenia i jego uzasadnienia przez operatora powinna skutkować udokumentowanym potwierdzeniem, że wyzwanie odpowiada na warunki projektu GovTech Inno\_LAB, a w przeciwnym razie odmową kwalifikacji JST do programu ze względu na negatywną weryfikację przedstawionego przez JST wyzwania. Należy podkreślić, że przedmiotem wsparcia JST w ramach pilotażu nie może być potrzeba dotycząca działalności gospodarczej danego JST.

Uprzejmie informuję, że osobami do kontaktu w przedmiocie sprawy są: Pan Jacek Bukowicki, e-mail: [jacek\\_bukowicki@parp.gov.pl](mailto:jacek_bukowicki@parp.gov.pl) oraz Pan Sebastian Wojewódzki, e-mail: [sebastian\\_wojewodzki@parp.gov.pl](mailto:sebastian_wojewodzki@parp.gov.pl).

Z poważaniem

Marcin Seniuk  
Dyrektor  
Departament Rozwoju Startupów  
/podpisano elektronicznie/



**Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:**

Znak pisma	DRS.SK.5300.7.22.2021.AK(1)
Identyfikator pliku	1452274
Nazwa pliku	KW_181270_DRS_plik7.DOC
Wersja pliku	1
Skrót pliku	ffbe546acae22c8afdef304ea563206d

Wydrukował(a): Anna Kokot DRS.SK

Data wydruku: 2021-09-13 22:32:49

.....

**Podpisane przez:**

Marcin Seniuk

Dyrektor - Departament Rozwoju Startupów

Data podpisu: 2021-09-13 22:24:01

Numer certyfikatu: 563091244407423896

Wystawca certyfikatu: Enigma Systemy Ochrony Informacji Sp. z o.o.