

Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych

Forms of Performing Their Own Tasks by Local Government Units in France - Commercial Companies

The decision of the Court of Justice of the European Union in the Stadt Halle case in 2005 announced the changes in the organization of the forms of implementation of their own tasks by local government units in France. The Court stated that that the smallest share of the private sector in the companies performing a public task will require treatment of such companies as normal commercial entities and will require the application of the principles of free competition and public procurement law. Given the above, to previously known legal forms of performing their own tasks by local government units like sociétés d'économie mixte locales (SEML), établissements publics and entreprises publics, a new form of local public company – société publique locale (SPL) – was added. As a result of this change a lot of SEML companies were transformed into a SPL ones. All these may be interesting for the Polish legislator in case of changing Polish legal regulations related to discussed issue.

Michał Mariański

*doktor nauk prawnych
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
w Olsztynie*

ORCID – 0.000-0001-6212-914X

Słowa kluczowe:
samorząd terytorialny, zadania własne,
prawo francuskie, publiczne spółki
lokalne, jednostka publiczna,
przedsiębiorstwo publiczne

Key words:
local government, own tasks, French law,
local public company, public entity, public
undertaking

<https://doi.org/10.36128/priv.vi35.249>

1. Wprowadzenie do organizacji samorządu terytorialnego we Francji

Z uwagi na specyfikę organizacji jednostek samorządu terytorialnego we Francji, zanim autor poda analizie przewidziane przez francuskiego ustawodawcę formy prawne realizacji zadań własnych przez te jednostki, niezbędnym wydaje się wprowadzenie do ogólnej organizacji samorządu nad Sekwaną. Na wstępie podkreślenia wymaga, iż we Francji nie używa się charakterystycznego dla prawa polskiego pojęcia jednostek samorządu terytorialnego, lecz posługuje się określeniem wspólnot lokalnych (*collectivités territoriales*)¹,

1 Do dnia 28 marca 2003 francuska Konstytucja z 1958 roku również posługiwała się

administracji terytorialnej (*administration territoriale*), bądź też administracji zdecentralizowanej (*administration décentralisée*)². Podstawą prawną decentralizacji władzy publicznej we Francji jest uchwalona 2 marca 1982 roku ustawa o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów³. Przywoływana wyżej ustawa wyodrębniła trzy zasadnicze jednostki samorządu terytorialnego we Francji⁴ w postaci gmin (*communes*), departamentów (*départements*) i regionów (*régions*)⁵.

Dodatkowo najnowsza ustawa regulująca organizację samorządu terytorialnego Republiki Francuskiej z 7 sierpnia 2015⁶, zmieniająca wiele zapisów Ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*), precyzyjnie reguluje status tzw. jednostek o statucie specjalnym (*collectivité à statut particulier*)⁷, terytoriów zamorskich (*collectivité*

w zakresie decentralizacji swoistym dualizmem terminologicznym. Artykuł 34 francuskiej ustawy zasadniczej używał bowiem określenia jednostki/ wspólnoty lokalnej (*collectivité locale*) podczas gdy już w tytule XII posługiwano się pojęciem wspólnoty terytorialnej (*collectivité territoriale*). Ostatecznie, po nowelizacji ustawy zasadniczej, ujednociono jej zapisy przyjmując drugie z powyższych określeń.

- 2 Szerzej Estelle Brosset, „L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République” *Revue française de droit constitutionnel*, nr 60 (2004): 695 i n.
- 3 Ustawa z dnia 2 mars 1982 nr 82-213 – Loi relative aux droits et libertes des communes, des departements et des regions.
- 4 Na podstawie znowelizowanego art. 34 Konstytucji oraz Ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*), wspólnotę terytorialną definiuje się jako posiadającą osobowość prawną, zdecentralizowaną jednostkę o swoistych kompetencjach przyznanych przez ustawodawcę, działającą na zasadach władztwa administracyjnego poprzez wydawanie decyzji stanowiących zatwierdzenie czynności podjętych przez organy w jej ramach funkcjonujących.
- 5 Szerzej zob. Michał Mariański, „Samorząd terytorialny we Francji”, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE*, red. Bronisław Sitek, Dagmara Barańska, Kamila Naumowicz (Olsztyn: WPiA UWM, 2011), 61 i n.
- 6 Ustawa – Loi numer 2015-991 z 7 sierpnia 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Dz. U. JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705.
- 7 Jak Korsyka oraz od 2014 roku również metropolia miasta Lyon.

d'outre-mer)⁸ oraz tzw. terytoriów niezamieszkałych (*territoires inhabités*)⁹. Cytowana wyżej ustawa wraz z ustawą z 1982 roku zwiększyła kompetencje lokalne przede wszystkim gmin oraz w nieznacznym stopniu również departamentów i regionów, zmniejszając możliwy zakres kontroli administracyjnej aktów wydawanych przez te jednostki na rzecz kontroli sądowej. Podkreślenia wymaga, iż w procesie ewolucji organizacji wspólnot terytorialnych we Francji, pozbawiono wielu kompetencji prefekta, który nie może już samodzielnie anulować bądź zawieszać aktów administracji samorządowej, lecz jedynie poddawać je sądowej kontroli w zakresie, w jakim uzna to za stosowne.

Najważniejszą, również z punktu widzenia wykorzystania spółek prawa handlowego do realizacji własnych zadań, jednostką administracji zdecentralizowanej jest gmina (*commune*). Gminy posiadają we Francji jednolity status prawny, przy czym są bardzo zróżnicowane w zakresie zajmowanego obszaru oraz ludności¹⁰. W świetle danych francuskiego urzędu statystycznego (INSEE)¹¹ według stanu z 31 grudnia 2015 roku, tzn. przed wejściem w życie reformy z 2015 roku, we Francji funkcjonowało 36 599 gmin (w tym 129 gmin zamorskich)¹². Natomiast w 2019 roku, już po wdrożeniu reformy, liczba gmin w ramach Republiki Francuskiej wynosiła 34 968, co plasowało Francję cały czas jako państwo europejskie z największą liczbą tego typu jednostek samorządu terytorialnego¹³. Organem uchwalodawczym i kontrolnym tej jednostki jest rada gminy (*conseil municipal*) natomiast organem wykonawczym wybierany przez nią burmistrz (*maire*). Istotnym dla rozwoju form realizacji zadań własnych gminy była ustawa z dnia 12 lipca

8 Jak Mayotte, Polinezja francuska, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna oraz Nowa Kaledonia.

9 Jak Clipperton, Ziemia australne i antarktyczne (*terres australes et antarctiques françaises* – TAAF), Wyspy Crozet, Wyspy Kerguelen, Saint-Paul-et-Amsterdam, Ziemia Adélie, Wyspy Éparses.

10 Powyższe twierdzenie wynika z faktu, iż obok ponad dwumilionowej gminy Paryża występują gminy niezamieszkałe zwane gminami martwymi (*communes mortes*), które to nigdy nie zostały odbudowane bo bitwie pod Verdun z 1916 roku.

11 INSEE – Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.

12 Ciekawostką jest fakt, iż w 2004 roku francuskie gminy stanowiły niemal 50% liczby gmin w całej Unii Europejskiej. Zob. Domonique Grandguillot, *Collectivités territoriales en France* (Paryż: Gualino, 2018), 10.

13 Jean-Claude Zarka, *Les collectivités territoriales* (Paryż: Gualino, 2019), 13 i n.

1999 zwana *loi Chevènement*¹⁴, która zwiększyła możliwości współpracy między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz wprowadziła pojęcie współpracy międzygminnej (*coopération intercommunale*)¹⁵.

Kolejną jednostką administracji zdecentralizowanej są, składające się z od jednej do prawie tysiąca gmin, departamenty, których ustawodawca francuski wyodrębnił 101¹⁶. Organem uchwałodawczym na tym poziomie jest rada generalna (*conseil général*), natomiast organem wykonawczym jest przewodniczący rady¹⁷.

Najwyższą jednostką samorządu terytorialnego we Francji są regiony, które składają się z kilku departamentów. Przed wspomnianą już reformą we Francji funkcjonowało 27 regionów, niemniej jednak w wyniku cytowanej już ustawy z 7 sierpnia 2015, od 1 stycznia 2016 liczba regionów zmniejszyła się do 18¹⁸. Organem ustawodawczym na tym poziomie są rady regionalne (*conseil régional*), w których skład wchodzi, wybierani na okres sześciu lat, przewodniczący (jako organ wykonawczy). Podkreślenia wymaga, iż we Francji regiony, obok departamentów, są niejako jednostkami o dwojakim statusie. Z jednej strony stanowią one jednostki administracji samorządowej, a z drugiej jednostki zdekoncentrowanej administracji państwowej reprezentowanej przez prefektów¹⁹.

Do reformy z 2006 oraz 2010 roku jednostki samorządu terytorialnego we Francji, w ramach realizacji zadań własnych, mogły korzystać z trzech zasadniczych form prawnych. Były to spółki *sociétés d'économie mixte locales* (SEML), *établissements publics* oraz *entreprises publiques*. Po reformach z 2006 oraz 2010 roku dodano nową formę prawną w postaci lokalnej spółki publicznej – *société publique locale* (SPL) – która będzie przedmiotem analizy w ramach odrębnego podrozdziału niniejszej pracy.

14 Ustawa z dnia 12 lipca 1999 n° 99-586 – *loi Chevènement* « *Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* ».

15 Wprowadzono bowiem zachęty fiskalno-administracyjne dla gmin i innych jednostek realizujących wspólne projekty wykraczające poza granice administracyjne każdej z nich. Szerzej Grandguillot, *Collectivités territoriales en France*, 20 i n.

16 Do 2011 roku we Francji funkcjonowała stała liczba 100 departamentów, natomiast po tej dacie Majotta stała się sto pierwszym departamentem francuskim.

17 Zarka, *Les collectivités territoriales*, 9.

18 Wśród 18 regionów francuskich 13 stanowić będzie regiony Francji kontynentalnej natomiast 5 stanowić będą tzw. regiony zamorskie (*régions d'outre-mer*).

19 Mariański, „Samorząd terytorialny we Francji”, 64 i n.

2. Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji przed reformą z 2006 roku

Jak już nadmieniono, do momentu wprowadzenia dwóch reform z 2006 oraz 2010 roku jednostki samorządu terytorialnego we Francji miały do dyspozycji trzy podstawowe formy prawne umożliwiające realizację przypisanych im zadań własnych. Formy te to odpowiednio: spółka lokalna w formie przedsiębiorstwa mieszanego *société d'économie mixte locale* (SEML), jednostka publiczna (*établissement public*) oraz przedsiębiorstwo publiczne (*entreprise public*). Podstawową cechą i warunkiem zastosowania każdej z tych form jest zaspokajanie potrzeb miejscowej ludności i to tylko w przypadku gdy nie jest to możliwe za pośrednictwem inicjatywy prywatnej. Prowadzenie działalności w jednej z powyższych form powinno prowadzić do zaspokojenia ogólnych potrzeb danej społeczności bez względu na to, czy jest to działalność przynosząca zysk czy też nie²⁰.

Pierwsza z wyżej opisanych form prawnych – spółka lokalna SEML – została utworzona ustawą z dnia 7 lipca 1983 roku²¹ i stanowi specyficzną formę spółki akcyjnej, której większościami udziałowcami są jednostki samorządu terytorialnego. Szczegółowe regulacje dotyczące tej formy prowadzenia działalności gospodarczej znajdują się w artykułach od L. 1521-1 do L. 1525-3 Ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*). SEML jest zatem spółką prawa handlowego, w której kapitał jest podzielony na akcje należące do różnych akcjonariuszy, którzy ponoszą straty do wysokości swoich wkładów. Liczba akcjonariuszy musi wynosić minimum 7 podmiotów, a szczegółowe zasady funkcjonowania spółki co do zasady zawarte są we francuskim Kodeksie Handlowym (*Code de commerce*), chyba że przepisy tego aktu prawnego są wprost wyłączone. Jednostki samorządu lokalnego oraz ich zgrupowania mogą, w ramach swoich kompetencji, tworzyć SEML przy współpracy z jedną lub kilkoma podmiotami prywatnymi bądź też ewentualnie innymi podmiotami publicznymi. Niekiedy SEML określane jest w literaturze niefrancuskojęzycznej jako forma partnerstwa publicznoprawnego, stanowiąca stowarzyszenie związków lokalnych z osobami prywatnymi²². W literaturze francuskiej²³ podkreślany jest jednak przede wszystkim charakter SEML jako spółki prawa handlowego, której

20 Krzysztof Byjoch, Dariusz Klimek, *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne* (Toruń: Adam Marszałek, 2015), 12 i n.

21 Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales.

22 Natalia Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie* (Warszawa: PWE, 1993), 194 i n.

23 Pierre Serrand, *Manuel d'institutions administratives francaises* (Paryż: PUF, 2012), 279 i n.

zadaniem jest realizacja zadań użyteczności publicznej na poziomie lokalnym (*services publics locaux*)²⁴.

Spółka lokalna SEML zakładana jest przede wszystkim w sektorze budownictwa, w tym w szczególności budownictwa socjalnego, projektach związanych z zagospodarowaniem terenu, realizacją usług publicznych o charakterze przemysłowym lub handlowym²⁵ oraz innych podobnych przedsięwzięciach podejmowanych w interesie ogólnym. Pojęcie interesu ogólnego nie jest uregulowane w żadnym akcie rangi ustawowej we Francji, jednak w orzecznictwie administracyjnym przyjęte jest, iż to czy dana aktywność mieści się w zakresie tego pojęcia winno być przedmiotem każdorazowej kontroli i analizy sędziego. Powyższe zostało wielokrotnie potwierdzone w orzeczeniach najwyższego sądu administracyjnego we Francji, jakim jest *Conseil d'Etat*²⁶.

Możliwy zakres tworzenia SEML był jednak stopniowo rozszerzany i doprecyzowywany przez francuskiego ustawodawcę. Przykładowo ustawą z 13 sierpnia 2004²⁷ roku dookreślono, iż ta forma spółki lokalnej może znaleźć zastosowanie przy zarządzaniu bądź też budowie lokalnych lotnisk cywilnych, szpitali i placówek medycznych, portów czy też przy renowacji obiektów wpisanych na ministerialną listę zabytków. Natomiast ustawą z 9 lipca 2004 roku²⁸ rozszerzono możliwości działania tego typu spółek na projekty związane z rozwojem telewizji naziemnej w tym i telewizji cyfrowej.

Istotne postanowienia dotyczące SEML zawarte są również w Kodeksie handlowym, w szczególności w art. L.224-2 odnoszącym się do minimalnej wartości kapitału zakładowego tego rodzaju spółki. Tak też minimalna wartość kapitału, w zależności od przedmiotu działalności spółki wynosi od 37 000 € do 225 000 €²⁹. Kapitał zakładowy może być tworzony zarówno przez poszczególne jednostki terytorialne, jak i przez zgrupowania tych jednostek, z tym zastrzeżeniem, że ich łączny udział musi przekraczać połowę

24 Pascal Leprêtre, *Les collectivités territoriales* (Paryż: Gualino, 2018), 82 i n.

25 Services publics à caractère industriel ou commercial (SPIC).

26 Zob. orzeczenia CE, 10 octobre 1994, préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle; CE, 23 décembre 1994, commune de Clairvaux d'Aveyron et autres.

27 Loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

28 Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

29 Najwyższa minimalna wartości kapitału zakładowego dedykowana jest dla spółek lokalnych których przedmiot działalności odnosi się do budownictwa oraz zagospodarowania terenu.

kapitału spółki oraz przekładać się na więcej jak połowę głosów w organach zarządzających³⁰. Spółki lokalne mogą również brać udział w przetargach rozpisywanych na podstawie francuskiego kodeksu urbanistycznego (*code de l'urbanisme*). Ciekawostką jest fakt, iż w skład SEML mogą wchodzić również jednostki samorządu terytorialnego spoza Francji, pod warunkiem że są jednostkami państwa członkowskiego UE albo gdy są jednostkami państwa nienależącego do UE, gdy stosowny akt prawa międzynarodowego otwiera taką możliwość.

Inne formy realizacji zadań własnych przez jednostki terytorialne we Francji, jak już nadmieniono na początku niniejszego podrozdziału, nawiązują do instytucji jednostki publicznej (*établissement public*) oraz przedsiębiorstwa publicznego (*entreprise public*). Jednostka publiczna (*établissement public*) jest bardzo szerokim pojęciem odnoszącym się do osoby prawnej prawa publicznego, której działalność finansowana jest ze środków publicznych celem realizacji misji z zakresu szeroko rozumianego interesu publicznego³¹. Szczególnym rodzajem jednostek publicznych są tzw. przedsiębiorstwa publiczne (*entreprise public*), które to są już osobami prawnymi prawa prywatnego, finansowanymi jednak nadal ze środków publicznych mających za zadanie realizację potrzeb społeczności związanych z interesem publicznym³². W przeciwieństwie do organów administracji centralnej jednostki publiczne posiadają daleko idącą autonomię finansową oraz niezależność administracyjną. Obszary interwencji tego typu instytucji publicznych są bardzo zróżnicowane, gdyż można je spotkać zarówno w dziedzinie zdrowia (np. Francuska Agencja Bezpieczeństwa Żywności)³³, edukacji (uniwersytety, szkoły wyższe), kultury (muzea), jak i gospodarki. We francuskiej doktrynie³⁴ wyróżnia się dwa zasadnicze rodzaje tego typu instytucji: publiczne zakłady administracyjne (EPA)³⁵ i publiczne przedsiębiorstwa przemysłowo-handlowe (EPIC)³⁶. Zasadnicza równica między wyżej wymienionymi formami

30 Organy te powoływane są i funkcjonują na ogólnych zasadach Kodeksu handlowego dotyczących spółek akcyjnych.

31 Guy Braibant, Bernard Stirn, *Le droit administratif français* (Paryż: Dalloz, 2005), 127 i n.

32 Niekiedy w literaturze polskiej można spotkać nieco odmienny podział sprowadzający się do tego, iż *entreprises publics*, w pełni działają na zasadach komercyjnych, podczas, gdy *établissements publics* nie. Tak m.in. Byjoch, Klimek, *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, 12 i n.

33 Agence française de sécurité sanitaire.

34 Serrand, *Manuel d'institutions administratives françaises*, 334-335.

35 Les établissements publics à caractère administratif (EPA).

36 Les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).

jednostek publicznych sprowadza się do faktu, iż publiczne zakłady administracyjne (EPA) zatrudniają pracowników na zasadach prawa publicznego, podlegają regułom charakterystycznym dla rachunkowości publicznej oraz muszą stosować się bezwzględnie do przepisów kodeksu zamówień publicznych (*code des marchés publics*). Natomiast publiczne przedsiębiorstwa przemysłowo-handlowe (EPIC) co do zasady zatrudniają pracowników na zasadach prawa prywatnego (umowy o pracę), podlegają przepisom właściwym dla rachunkowości prywatnej oraz nie mają obowiązku kierowania się prawem zamówień publicznych przy doborze podwykonawców i współpracowników.

3. Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji po reformie z 2006 roku

Na skutek wielu zastrzeżeń co do funkcjonowania, dość specyficznych na gruncie europejskim form prawnych, jakie zostały opisane w poprzednim punkcie niniejszego opracowania, formułowanych zwłaszcza na poziomie UE, francuski ustawodawca zdecydował się w 2006 roku, a następnie w 2010 roku, wprowadzić nową formę prawną w postaci lokalnej spółki publicznej (*société publique locale* – SPL).

Lokalna spółka publiczna (SPL) jest, podobnie jak SEML, spółką akcyjną, za której pośrednictwem jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać przydzielone im zadania publiczne. SPL co do zasady nie podlegają jednak regułom wolnej konkurencji na rynku i mogą być beneficjentami pomocy publicznej ze strony Państwa³⁷. Idea nowej formy realizacji zadań własnych przez jednostki terytorialne wyniknęła z ograniczeń w funkcjonowaniu SEML zwłaszcza w kontekście orzecznictwa ETS. W szczególności orzeczeniem w sprawie Stadt Halle z 2005 roku³⁸ ETS zaznaczył, iż uprzywilejowanie spółek typu SEML w przedmiocie uzyskiwania koncesji na działalność w zakresie usług publicznych z pominięciem mechanizmów wolnej konkurencji jest niezgodne z zasadami zawartymi w dyrektywach dotyczących rynku zamówień publicznych Unii Europejskiej. W przywoływanej wyżej sprawie ETS orzekł bowiem, iż w przypadku gdy instytucja zamawiająca zamierza zawrzeć umowę o charakterze odpłatnym dotyczącą usług podlegających procedurze zamówień publicznych ze spółką odrębną od tej instytucji (np. gminy) pod względem prawnym, w której kapitale ma ona udział wraz z jednym lub kilkoma przedsiębiorstwami prywatnymi, procedury udzielania

37 Sébastien Brameret, „La société publique locale, société d'économie mixte locale à capitaux intégralement publics ?” *CP-ACCP*, nr 131 (2013): 31 i n.

38 Orzeczenie C-26/03, Stadt Halle i RPL Recyclingpark Lochau GmbH/Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna.

zamówień publicznych powinny zawsze być stosowane, nawet gdy udział ten jest udziałem większościowym. Zatem fakt, iż jednostki terytorialne we Francji posiadają jedynie większościowy udział w SEML nie zwalniał w świetle orzecznictwa z obowiązku stosowania prawa zamówień publicznych. Aby zwolnić się z tego obowiązku, jednostki te muszą kierować swoje zamówienia w kierunku podmiotów, nad którymi posiadają kontrolę podobną do kontroli wykonywanej wobec własnych wewnętrznych jednostek organizacyjnych, pod warunkiem że te kontrolowane podmioty wykonują przeważającą część swojej działalności na rzecz tej jednostki³⁹.

Z uwagi na powyższe stanowisko ETS, celem dostosowania prawa francuskiego do nowej linii orzeczniczej ustawą z dnia 13 lipca 2006⁴⁰ roku powołano do życia nowy podmiot w postaci lokalnej spółki publicznej – *société publique locale d'aménagement* (SPLA). Na mocy przywoływanej wyżej ustawy do kodeksu urbanistycznego dodano nowy artykuł L.327-1, który dawał kompetencje jednostkom terytorialnym do tworzenia tego nowego typu spółek. Spółki te, stanowią wyjątek od zasady wyrażonej w art. L.225-1 Kodeksu handlowego, gdyż pomimo tego, że mają formę spółki akcyjnej, to wystarczy, aby były założone przez minimum dwa podmioty. Podmiotami tymi mogą być jednak tylko jednostki samorządu terytorialnego bądź też zgrupowania takich jednostek (*groupements de collectivités*). SPLA powoływane są do wykonywania wszelkich projektów zagospodarowania terenu w rozumieniu art. L. 300-1⁴¹ kodeksu urbanistyki wyłącznie na rzecz swoich akcjonariuszy i na ich terytorium⁴².

Zakres działalności spółek publicznych został rozszerzony ustawą z dnia 28 maja 2010 roku⁴³ wszelkiego rodzaju analizy i studia przygotowawcze (jak studium wykonalności), nabywanie oraz sprzedaż nieruchomości, wykonywanie prac budowlanych lub renowacyjnych, zawieranie transakcji kupna, sprzedaży, leasingu czy też zakupu dóbr lub papierów wartościowych

39 Marek Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008), 234-235.

40 Ustawa Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

41 Dotyczy to w szczególności lokalnej polityki mieszkaniowej, zarządzania tą działalnością gospodarczą, promowania rozwoju rekreacji i turystyki, obiektów użyteczności publicznej i pomieszczeń badawczych lub szkolnictwa wyższego, walki z zanieczyszczaniem środowiska, odnowy miast, zwiększania wartości majątku zabudowanego lub niezabudowanego oraz obszarów przyrodniczych.

42 Leprêtre, *Les collectivités territoriales*, 83 i n.

43 Ustawa Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales.

z tymi dobrami związanych. Ponadto SPLA uzyskały uprawnienie do wykonywania kompetencji delegowanych im przez ich właścicieli w przedmiocie prawa pierwokupu i pierwszeństwa w zakresie ustalonym przez kodeks urbanistyczny oraz ustawę o wywłaszczeniu⁴⁴.

Wspomniana już ustawa z 28 maja 2010 roku poza rozszerzeniem kompetencji SPLA wprowadziła podstawową formę publicznej spółki lokalnej w postaci *société publique locale* – SPL. Art. 1 wyżej wymienionej ustawy zmienił bowiem artykuł L.1531-1 Ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*), pozwalając jednostkom terytorialnym na tworzenie tzw. SPL, czyli spółek w których są one posiadaczami całości kapitału zakładowego. Podobnie jak ich wcześniejsza forma, tzn. SPLA, publiczne spółki lokalne SPL stanowią wyjątek od zasady ogólnej odnoszącej się do spółek akcyjnych (art. L.225-1 Kodeksu handlowego), gdyż nie muszą być zakładane tak jak pozostałe spółki akcyjne przez minimum 7 podmiotów. Zasadniczo SPL mają znacznie szerszy potencjalny zakres przedmiotu działalności niż utworzone w 2006 roku SPLA. W opracowaniach francuskich⁴⁵ podkreśla się, iż ich przedmiot działalności zasadniczo pokrywa się z przedmiotem działalności spółek lokalnych SEML, omówionych szczegółowo w poprzednim rozdziale opracowania. Jednostki terytorialne mogą jednak tworzyć SPL tylko w zakresie, w jakim są one zobowiązane do wykonywania przyznanych im zadań własnych, bez możliwości tworzenia tego typu spółek do tzw. działalności akcesoryjnych w postaci zarządzania zasobami ludzkimi, zarządzania budżetem danej jednostki czy też sporządzania opinii i ekspertyz technicznych bądź prawnych.

Koncepcja lokalnej spółki publicznej w formie SPL lub SPLA pozwoliła francuskiemu ustawodawcy na pełne dostosowanie swojego prawa do wymogów ETS w zakresie interpretacji dyrektyw i przepisów dotyczących procedur zamówień publicznych. Forma lokalnej spółki publicznej pozwoliła na wyłączenie przepisów dotyczących wymogów rynkowej konkurencji oraz procedury przetargowej w zakresie, w jakim spółki te realizują zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Podkreślenia wymaga również, iż funkcjonujące po dziś mieszane spółki lokalne SEML, które nie spełniały warunków wyłączenia spod procedur zamówień publicznych, mogą być przekształcone na podstawie art. L. 225-243 francuskiego Kodeksu handlowego w lokalne spółki publiczne SPL, co wymaga jednak zmiany ich statutu oraz zgody wszystkich akcjonariuszy takiej spółki.

44 Te nowe uprawnienia będą jednak mogły być wykonywane tylko na warunkach ustalonych w umowie zawartej przez te spółki z jednym ze swoich akcjonariuszy.

45 Solenne Daucé, „Les SPL et les compétences locales à l’issue de la loi de réforme des collectivités territoriales” *Les entreprises publiques locales, Actes territoriaux* (2011): 9 i n.

4. Podsumowanie

Postępująca marketyzacja sektora publicznego, określana w nauce francuskiej mianem prywatyzacji funkcji publicznych (*fr. privatisation des fonctions publiques*), stanowiła asumpt do refleksji nad formami realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Niewątpliwie refleksja ta została przyspieszona orzeczeniem ETS w sprawie Stadt Halle z 2005 roku, które w sposób znaczący przyczyniło się do zmian w sposobie organizacji form realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji. Orzeczenie to stanowiło bowiem, iż najmniejszy udział sektora prywatnego w spółce wykonującej zadania publiczne będzie wymagał traktowania tego typu spółek jak normalnych podmiotów prawa handlowego, tzn. stosowania zasad wolnej konkurencji oraz prawa zamówień publicznych. Z uwagi na powyższe do znanych już uprzednio prawu francuskiemu form prawnych w postaci spółki *sociétés d'économie mixte locales* (SEML), établissements publics oraz *entreprises publics* dołączono nową formę lokalnej spółki publicznej – *société publique locale* (SPL). W efekcie zmian formami realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego wiele spółek wykonujących zadania własne tych jednostek konkuruje na normalnych zasadach rynkowych o kontrakty publiczne z przedsiębiorstwami prywatnymi.

Pomimo wielu głosów krytyki odnoszących się do konstrukcji lokalnej spółki publicznej, jako potencjalnego środowiska zachęcającego do nepotyzmu i tworzenia oderwanych od zasad gospodarki rynkowej podmiotów, forma ta stanowi jedynie jeden z możliwych sposobów wykonywania zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji. Wspólnoty terytorialne nad Sekwaną mają bowiem do dyspozycji cztery zasadnicze formy prawne, różniące się stopniem samodzielności gospodarczej i finansowej oraz stopniem oparcia o regulacje prawa publicznego lub prawa prywatnego. W opinii autora powyższe pozwala na powiązanie danej formy prawnej z charakterem realizowanej przez daną jednostkę terytorialną działalności oraz na znalezienie konsensusu pomiędzy kosztami wykonywania pewnych zadań a wymogiem właściwego zaspokajania podstawowych potrzeb publicznych na poziomie społeczności lokalnej. Analiza poczyniona w ramach niniejszego artykułu może stanowić również ciekawą wskazówkę dla ustawodawcy polskiego w przypadku podjęcia prac nad zmianą bądź nowelizacją regulacji prawnych w Polsce odnoszących się do omawianej materii.

Bibliografia

- Braibant Guy, Bernard Stirn, *Le droit administratif français*. Paryż: Dalloz, 2005.
- Brameret Sébastien, La société publique locale, société d'économie mixte locale à capitaux intégralement publics? *CP-ACCP*, nr 131 (2013): 31-33.
- Brosset Estelle, „L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République” *Revue française de droit constitutionnel*, nr 60 (2004).
- Byjoch Krzysztof, Dariusz Klimek, *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*. Toruń: Adam Marszałek, 2015.
- Daucé Solenne, „Les SPL et les compétences locales à l'issue de la loi de réforme des collectivités territoriales” *Les entreprises publiques locales, Actes territoriaux*, (2011): 9-11.
- Gajl Natalia, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*. Warszawa: PWE, 1993.
- Grandguillot Dominique, *Collectivités territoriales en France*. Paryż: Gualino, 2018.
- Leprêtre Pascal, *Les collectivités territoriales*. Paryż: Gualino, 2018.
- Mariański Michał, „Samorząd terytorialny we Francji”, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE*, red. Bronisław Sitek, Dagmara Barańska, Kamila Naumowicz. 61-83. Olsztyn: WPiA UWM, 2011.
- Serrand Pierre, *Manuel d'institutions administratives francaises*. Paryż: PUF, 2012.
- Szydło Marek, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.
- Zarka Jean-Claude, *Les collectivités territoriales*. Paryż: Gualino, 2019.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license. For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>