



**Autorska koncepcja funkcjonowania podmiotu pełniącego rolę operatora przestrzeni rewitalizowanej w ramach realizacji projektu „Fabryka pełna życia-rewitalizacja śródmieścia Dąbrowy Górniczej”**

**Kraków - Dąbrowa Górnicza 2018**



**Zak i Wspólnicy**  
BIURO PRAWNE

**Ekspertyza przygotowana przez zespół Żak i Wspólnicy Biuro Prawne Sp. z o.o.**

**Autorzy:**

**analiza biznesowa:**

Bartłomiej “Świstak” Piotrowski

**analiza prawna:**

r. pr. Anna Rozkuszka

dr Jakub Szlachetko adw.

Przemysław Żak

**wstęp i rekomendacje:**

Przemysław Żak

**Pod redakcją:**

Przemysław Żak

r. pr. Anna Rozkuszka

na zlecenie

**Miasta Dąbrowy Górniczej**

w wyniku zaproszenia do składania ofert nr WOP.042.3.1.2018, w ramach projektu

**„Fabryka Pełna Życia-rewitalizacja śródmieścia Dąbrowy Górniczej”**



Rzeczpospolita  
Polska

Unia Europejska  
Fundusz Spójności



**Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu  
Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020**

*... odstępuję zadanie temu, kto je lepiej potrafi wykonać, chyba, że jest ono moim obowiązkiem z innego jakiegoś powodu. Albo wykonywam je, jak mogę, wzięwszy sobie do pomocy tego, który przy współdziałaniu mej woli potrafi spełnić zadanie dla społeczeństwa w tej chwili odpowiednie i korzystne. Wszystko bowiem, cokolwiek czynię sam czy z pomocą obcą, powinno jeden tylko cel mieć na oku: pożytek i korzyść społeczną.*

[Marek Aureliusz, Rozmyślania, Ks.VII.5, tłum. dr Marian Reiter, 1937 r.]

## SPIS TREŚCI:

<b>I. SKRÓTY</b>	<b>5</b>
<b>II. WSTĘP I REKOMENDACJE</b>	<b>7</b>
1. Wstęp.	7
2. Rekomendacje.	9
2.1. Operator - spółka - urząd - zespół - prototypowanie.	9
2.2. Założenia.	13
2.3. Operator rewitalizacji - możliwe instrumenty i ich wykorzystanie.	13
2.4. Źródła finansowania podmiotu.	14
2.5. Wskazówki i pomysły.	15
2.6. Rekomendacja opracowania gminnego programu rewitalizacji.	15
2.7. Rekomendacje do dalszych prac.	15
<b>III. ANALIZA BIZNESOWA</b>	<b>17</b>
1. Analiza wstępna.	17
1.1. Cele części biznesowej.	17
1.2. Jak używać części ekspertyzy dotyczącej modelowania biznesowego?	18
1.3. Lista przeanalizowanych dokumentów.	18
1.4. Zastosowana metodologia pracy.	19
1.5. Notatki wynikające bezpośrednio z analizowanych dokumentów.	20
1.5.1. Chmura tagów.	21
1.5.2. Kluczowe cytaty.	23
1.6. Uwagi, pomysły, komentarze i podpowiedzi do uzasadniania konkretnych modeli biznesowych.	25
1.6.1. Inspirujące pytania - narzędzia:	25
1.6.2. Pomysły dodatkowe do procesu rewitalizacji:	26
2. Wybrane grupy docelowe.	30
2.1. Uzasadnienie wybranych grup docelowych	32
2.2. Kolejność grup docelowych	32

2.2.1. Pułapka wszystkiego dla wszystkich.	33
2.2.2. Po pierwsze MIESZKAŃCY.	33
2.2.3. Po drugie MIASTO (urzędnicy).	34
2.2.4. Po trzecie OPERATOR (zewnętrzny).	35
2.2.5. Po czwarte DUŻE FIRMY.	35
2.2.6. Po piąte MISie i startupy.	36
2.2.7. Po szóste organizacje pozarządowe i ruchy nieformalne.	36
3. Modele biznesowe zgodne z standardem Business Model Canvas (BMC)	37
3.1. Czemu BMC i co daje?	37
3.2. Modele biznesowe.	38
3.2.1. Mieszkańcy.	38
3.2.2. Miasto	40
3.2.3. Operator (zewnętrzny)	42
3.2.4. Duży biznes, inwestorzy (działy CSR + EB)	42
3.2.5. MISie i startupy	43
3.2.6. NGO i ruchy nieformalne	44
4. Podsumowanie.	45
4.1. Główne wnioski z analizy - wewnętrzny i zewnętrzny operator.	45
Operator jako element rewitalizacji.	47
4.2. Prototypowanie - możliwe etapy.	47
4.3. Kontakty, które mogą zostać wykorzystane.	49
4.4. Podsumowanie używanych w raporcie “narzędzi”	49
4.5. Wnioski końcowe oraz rekomendacje	50
Na co należy uważać?	50
Kluczowe wskazówki dla etapowania.	51
<b>IV. ANALIZA PRAWNA</b>	<b>53</b>
1. Przegląd wybranych możliwych form prawnych, ich wad i zalet.	53
1.1. Zestawienie wad i zalet form prawnych - skrót przeglądu.	54
1.1.1. Spółka komunalna	54
1.1.2. Spółka non profit	55
1.1.3. Fundacja	56

1.1.4. Komitet sterujący	56
1.1.5. Partnerstwo publiczno-prywatne	57
1.1.6. Zlecenie realizacji zadań publicznych	57
1.2. Spółka komunalna	58
1.2.1. Uwaga do rekomendacji.	58
1.2.2. Podstawa utworzenia spółki komunalnej.	58
1.2.3. Cechy charakterystyczne spółki komunalnej w rewitalizacji.	60
1.2.4. Możliwy profil spółki komunalnej.	61
1.3. Spółka non profit	63
1.3.1. Pojęcie i znaczenie.	63
1.3.2. Cel i forma spółki non profit w rewitalizacji.	63
1.3.3. Formy współpracy i aktywności.	65
1.3.4. Gmina jako udziałowiec spółki not-for-profit.	66
1.4. Fundacja.	67
1.5. Komitet sterujący.	68
1.6. Partnerstwo publiczno-prywatne.	69
1.6.1. Istota i przedmiot.	69
1.6.2. Partnerstwo w formie spec-podmiotu.	70
1.7. Zlecenie realizacji zadań publicznych	71
1.7.1. Clou.	71
1.7.2. Podstawy i istota.	72
1.7.3. Dotacje dla podmiotów poza u.d.p.p.w.	73
2. Oprzyrządowanie prawne operatora rewitalizacji - omówienie ogólne	74
2.1. Wyjaśnienie do tabeli.	74
2.1.1. Niedostępne uprawnienia z ustawy o rewitalizacji.	74
2.2. Wybrane uprawnienia.	76
2.2.1. Wolontariat?	76
2.2.2. Możliwość udzielania zamówień w trybie in-house	77
2.3. Tabela - oprzyrządowanie prawne	79
3. Operator rewitalizacji - jeden czy dwa podmioty?	89
Wstęp.	89

Clou rekomendacji.	89
Operatorzy przedsięwzięć?	90
3.1. Rekomendacja decydenta i zespołu ds. rewitalizacji POR Centrum.	91
3.1.1. Pełnomocnik ds. rewitalizacji jako kierujący zespołem.	91
3.1.2. Zespół w funkcji koordynatora i jego skład.	92
3.1.3. Pozycja i kompetencje zespołu ds. rewitalizacji.	94
3.2. Spółka jako operator	95
3.2.1. Spółka jako operator rewitalizacji - etapowanie.	95
3.2.2. Spółka komunalna i (czy) spółka non-profit	98
3.3. Uprawnienia właścicielskie.	101
3.3.1. Aport i uchwały.	103
3.3.2. Użytkowanie wieczyste nieruchomości.	107
3.3.3. Dzierżawa terenu FPŻ.	111
3.3.4. Partnerstwo publiczno - prywatne	114
Wstęp.	114
Operator jako podmiot prywatny - współpraca w formie ppp	115
Umowa PPP możliwości i kontrola.	116
PPP jako operator?	118
Operator jako podmiot publiczny - realizacja poszczególnych zadań w formule ppp.	119
3.4. Rewitalizacja w ujęciu architektoniczno-urbanistycznym.	121
3.5. Rola i zakres podmiotu jako wykonawcy usług dla gminy.	123
<b>V. WZORY DOKUMENTÓW</b>	<b>126</b>
7.1. Uchwała o powołaniu spółki	126
7.2. Projekt umowy spółki	128
7.3. Uchwała o wynagrodzeniu członków zarządu	139

## I. SKRÓTY

W niniejszym opracowaniu zastosowano następujące skróty:

- MIS - małe i średnie przedsiębiorstwa,
- WSB - Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej,
- FPŻ - Fabryka Pełna Życia
- DFOP - Dąbrowskie Forum Organizacji Pozarządowych,
- sp. z o.o. - spółka z ograniczoną odpowiedzialnością,
- u.g.k.- ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 827),
- u.p.p.p. - ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U.2017.1834 j.t.),
- u.s.g. - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t.),
- u.d.p.p.w. - ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2018.450 j.t.),
- k.s.h. - ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U.2017.1577 j.t.),
- u.r. - ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U.2018.1398 j.t.),
- umowa o p.p.p. - umowa o partnerstwie publiczno - prywatnym,
- u.p.z.p. - ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U.2017.1579 j.t.),
- u.p.d.o.p. - ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U.2018.200 j.t.),
- u.g.n. - ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2018.121 j.t.),
- u.r.t. - ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U.2017.1414 j.t.),
- u.p.c.c. - ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U.2017.1150 j.t.),



- u.z.k.w. - ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz.U.2017.2190 j.t.),
- u.k.r.b.u. - ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U.2016.1920),
- u.p.b. - ustawy z dnia 7.07.1994 r. Prawo Budowlane (Dz.U.2018.1202 j.t.).

## II. WSTĘP I REKOMENDACJE

### 1. Wstęp.

Prace nad niniejszą ekspertyzą były prawdziwym wyzwaniem dla naszego Biura oraz utworzonego na potrzeby zlecenia 4 osobowego zespołu. W świetle zaproszenia do składania ofert nr WOP.042.3.1.2018 musieliśmy już w koncepcji ekspertyzy a następnie w wyniku rozpoznania dokumentacji zgromadzonej przez Zamawiającego i konsultacji z nim - dookreślić swoją rolę i wyzwanie. Nie jesteśmy mieszkańcami Dąbrowy Górniczej, siłą więc rzeczy nasza opinia jest tu pomocniczą i tyle bezstronną, co bazującą na wiedzy o potrzebach i sytuacji, wynikających z powyższych źródeł. Zorientowaliśmy się, że istotną wartością, jaką możemy ośmielić się wnieść do procesu prowadzonego w Dąbrowie Górniczej, jest zwyczajnie - ocena osób z zewnątrz.

#### Dwie części, czyli o kształcie i treści ekspertyzy.

Ocena, której dokonaliśmy dla sformułowania rekomendacji, przeprowadzona została w dwóch optykach. Analiza biznesowa o operacyjnym charakterze, która była dla nas też pierwszym etapem pracy oraz w optyce analizy prawnej o maksymalnie doradczym i funkcjonalnym podejściu. Jest to odzwierciedlenie schematu postępowania klasycznego dla każdego racjonalnego doradcy. Zbadać potrzeby klienta i do nich pasować odpowiedzi.

Wszystkie analizy i opisywane możliwości oparliśmy więc o zebrane informacje o potrzebach i możliwościach Zamawiającego i ich wcześniejszej analizie biznesowej. Oparliśmy też o kryteria wskazywane w zaproszeniu do składania ofert oraz ujęte później w przedstawionej koncepcji ekspertyzy, to znaczy przede wszystkim potrzeby funkcjonowania w gminie podmiotu zarządzającego rewitalizacją POR Centrum, jego optymalnej formy prawnej, zadań i możliwych źródeł finansowania, problemie zarządu nieruchomościami gminy przez operatora, możliwości tworzenia partnerstw na potrzeby rewitalizacji w tym inwestycji, głównych możliwych kierunków rozwoju podmiotu.

W trakcie prac różne kryteria i wyzwania dotyczące koncepcji operatora znalazły się w różnym stopniu opisane i ujęte w tekście ekspertyzy. Stopniu zależnym od już istniejącej operacjonalizacji wizji rewitalizacji POR Centrum w różnych jej aspektach tj. od ściśle inwestorskich zmian architektoniczno-urbanistycznych po wizję wymiaru społecznego rewitalizacji. Jest to ściśle

powiązane z wynikami desk research i analizy biznesowej, w tym spotkań z przedstawicielami Zamawiającego.

W dokumencie oddane jest to w jego podziale na dwie części tj. analizę biznesową w cz. III oraz analizę prawną w cz. IV. Dalszemu rozpoznaniu treści służy szczegółowy podział na punkty opisany w spisie na początku. W tekście prócz sekcji z szczegółowymi wnioskami lub uwagami, ważniejsze fragmenty dla ułatwienia szybkiego przeglądu zostały wyróżnione w ramkach. W końcu główne rekomendacje zostały wyciągnięte przed treść obu części i podsumowane na początku.

### **Przydatność ekspertyzy.**

Zgodnie z założeniami zaproszenia do składania ofert, głównym i podstawowym wyzwaniem ekspertyzy była odpowiedź na pytanie, czy w ogóle dedykować warto osobny podmiot na potrzeby rewitalizacji. Wyniki ekspertyzy, w zdiagnozowanych warunkach Zamawiającego, sprowadzają się głównie do rekomendacji określonej drogi kształtowania zewnętrznego operatora rewitalizacji z zauważeniem potrzeby prototypowania jego funkcji, w tym pierwszego etapu tej drogi oraz pokazaniu potencjału konfiguracji możliwości (głównie prawnych), przy wyborze koncepcji zewnętrznego względem urzędu miejskiego operatora rewitalizacji POR Centrum. W powiązaniu z licznymi uwagami i argumentami w treści to jeden aspekt ekspertyzy ważny dla decydentów przed przystąpieniem do tworzenia podmiotu operatora.

Druga funkcjonalność ekspertyzy powinna się dopełnić po stworzeniu operatora. Staraliśmy się bowiem zawrzeć w treści wiele uwag, pomysłów i opisów przydatnych narzędzi z często szczegółowymi uzasadnieniami i wyjaśnieniami prawnymi właśnie pod kątem już późniejszego ich praktycznego wykorzystania. To wszystko powinno być przydatne dla kształtowania planów i praktyki codziennego funkcjonowania operatora. Z pewnością doradzamy lekturę ekspertyzy przyszłemu zespołowi operatora, o ile Dąbrowa Górnicza pójdzie w tym kierunku.

Miasto podjęło się ważnego dla swojej wspólnoty i ekscytującego wyzwania. Jesteśmy przekonani, że choć pierwsze kroki są już poczynione, to wiele kluczowych i innowacyjnych przed miastem. Wybór, mamy nadzieję wbrew utartym sposobom działania, filozofii podejścia w zakresie procesu kształtowania i funkcjonowania operatora, który proponujemy w ekspertyzie - z pewnością do tej ostatniej grupy będzie należał. Warto tu podkreślić, że pójście w stronę nie

kaskadowego a przyrostowego modelu wdrożenia i zarządzania, to podejście które nieśmiało uważamy za wskazane przy całym myśleniu o rewitalizacji.

## 2. Rekomendacje.

Wszystkie rekomendacje stanowią skrót z wniosków, uwag i rozważań oraz argumentów je uzasadniających z poszczególnych punktów ekspertyzy. Szczegółowy spis treści oraz wewnętrznej linki powinny ułatwić odnalezienie rozwinięć podsumowanych poniżej refleksji. W szczególności zaś wyjaśnień powodów dopuszczalności proponowanych rozwiązań i ich powiązania z dotychczasowym dorobkiem Zamawiającego.

### 2.1. Operator - spółka - urząd - zespół - prototypowanie.

Rekomendujemy utworzenie spółki komunalnej o statusie spółki non-for-profit jako operatora rewitalizacji POR Centrum.

Spółka - operator rewitalizacji, powołana przez gminę w trybie art. 10 ust. 3 u.g.k. (poza sferą użyteczności publicznej, ale w celu wykonywania zadań własnych jako ważna dla rozwoju gminy) może być równocześnie spółką w rozumieniu art. 3 ust. 3 pkt 1 u.d.p.p.w.

Takie rozwiązanie daje możliwość korzystania z benefitów posiadania autonomicznego prawnie, przyjaźniejszego inwestorom, zintegrowanego w podejściu do przedmiotu działań, elastyczniejszego w zarządzaniu i działaniu - podmiotu, który wciąż pozostaje zależny i nadzorowany przez gminę. W ekspertyzie wiele razy zwróciliśmy uwagę na szeroką gamę możliwości praktycznych jakie dają istniejące narzędzia zarówno dla przekazywania środków, zadaniowania i kontrolowania jak i ewolucyjnego przekazywania kompetencji w zależności od potrzeb takiemu operatorowi.

Warto przywołać, że jedną z uwag z analizy biznesowej jest wskazanie, by operator zewnętrzny występował jako adwokat przedsiębiorców w procesie rewitalizacji, co jest odbiciem wniosków o istnieniu takiej potrzeby z analizy dokumentacji Zamawiającego.

Rolę i znaczenie operatora w procesie rewitalizacji, która wynika zdaniem Autorów z całokształtu zebranych informacji przedstawia grafika p. Bartłomieja Piotrowskiego w pkt [4.1](#). cz. III.

### Koncepcja operatora wymaga dodatkowych rozstrzygnięć.

Prócz kwestii sygnalizowanych przy dalej opisanej rekomendacji utworzenia pełnomocnika i zespołu po stronie urzędu, wymaga dodatkowych rozstrzygnięć w procesie tworzenia operatora również zakres jego funkcji. Istotą tu jest też docelowe rozstrzygnięcie, czy w wyniku postępu prac aktualnie prowadzonych przez Zamawiającego, ostatecznie potrzebny okaże się jeden zewnętrzny operator, czy też bliższą będzie koncepcja podzielonych funkcji i podmiotów operatorów różnych aspektów rewitalizacji, lub na co też zwrócono uwagę w niniejszym dokumencie - rozszerzenie roli i specjalizacji operatora z POR Centrum na pozostałe obszary rewitalizacji.

Aktualnie jest bowiem klarownym, że Zamawiający potrzebuje sprawnej jednostki do obsługi głównie działań na około FPŻ oraz (choć niekoniecznie łącznie) pozostałego obszaru POR Centrum. Analiza dokumentacji i konsultacji z przedstawicielami urzędu, jak i przykładów z Polski (jak słynna spółka Wrocławska Rewitalizacja Sp. z o.o. czy przykład Płocka) zaś nie wskazuje, żeby jeden operator był uniwersalnie najlepszym rozwiązaniem lub jednoznacznie złym.

Z powyższymi uwagami związana jest istota kolejnej rekomendacji (prototypowania operatora). To jest zaproponowanie ścieżki znalezienia najlepszych odpowiedzi *w procesie*, nie zaś próba ustalenia wszystkiego z góry.

Prócz pionierskiego charakteru, trzeba zwrócić uwagę na ww. aspekt podejścia i odnajdywania funkcji i ich operatorów na niższym szczeblu zarządzania procesem niż obszar POR. Jednym z podstawowych narzędzi zarządczych jest umiejętność wydzielenia na etapie planistyki z większych projektów i celów - mniejsze. Stąd warto, by zarówno ewentualny operator zewnętrzny jak i operator po stronie urzędu mieli umiejętność przyjęcia optyki na potencjalnych partnerów prywatnoprawnych jako potencjalnych operatorów konkretnych projektów (przedsięwzięć) rewitalizacyjnych (por. też [pkt 3](#) cz. IV).

Rekomendujemy prototypowanie modelu operatora procesu rewitalizacji.

Desk research i wtórna do niego analiza biznesowa jak i rozważania na etapie analizy prawnej w tym po konsultacjach z przedstawicielami Zamawiającego wykazały szereg niewiadomych przy

jednocześnie złożonym i nader różnorodnym “portfelu” interesariuszy i celów rewitalizacji POR Centrum (por. wnioski z pkt. [4.5](#). cz. III).

Odpowiedzią na powyższe jest podział ról deweloperskich i animacyjnych na zewnętrznego i wewnętrznego operatora, ewolucyjne planowanie rozwoju, ciągłej ewaluacji i ewolucji modelu, włączając jego rozwinięcie na całą Dąbrowę w perspektywie długofalowej.

W analizie biznesowej opisano proponowaną 5-etapową ścieżkę (zob. [prototypowanie](#)), bazującą na dużej otwartości na podmioty prywatnoprawne, oraz istniejące jednostki miejskie, które mogłyby pełnić funkcję deweloperskie lub animacyjne w rewitalizowanej przestrzeni.

Stąd rekomendujemy podejście w kilku fazach prototypowania, czyli stopniowego dochodzenia do docelowej formy rewitalizacji i jej operatora (omówione na początku pkt 4 cz. III). Pozwoli to uwzględniać bieżącą analizę postępów.

Zgodnie z sygnalizowanym punktem wyjścia (powyżej) oraz założeniami (poniżej) należy się skupić w naszej ocenie na I etapie. Można go podsumować jako skoncentrowanie się na 1) wstępnym dostosowaniu FPŻ i dalszym jego przybliżaniu mieszkańcom oraz potencjalnym inwestorom prywatnym, przy 2) jednoczesnym zapewnieniu przez gminę twardych inwestycji oraz dalszych działań sprzyjających przekonaniu o przyszłej roli POR Centrum z naciskiem na FPŻ, z 3) równoległym zadaniowaniu przez gminę operatora w zakresie zarządzania lub realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych głównie w zakresie animacji i konsultacji, i w ten sposób sprawdzania skuteczności i trafności modelu rozszerzenia kompetencji operatora.

Kolejne etapy przedstawione w cz. III jak i propozycja ich operacjonalizacji i skrótu z pkt [3.2.1](#) cz. IV, to wyobrażenie na temat możliwych dróg postępowania, których nie da się jednak przesądzić ani przewidzieć przy danych dostępnych wyjściowo na dzień dzisiejszy.

Rekomendujemy utworzenie operatora “wewnętrznego” - pełnomocnika.

Odpowiedzialność polityczna za rewitalizację należeć zawsze będzie do gminy i jej organów. W efekcie nie jest możliwe stworzenie naszym zdaniem takiego modelu operatora zewnętrznego procesu rewitalizacji, który przejąłby samodzielność i odpowiedzialność. Brak jednego zaś wyklucza drugie.

Jednocześnie, skądinąd pomocna przy zarządzaniu całą gminą, resortowość urzędu nie sprzyja prowadzenia tak wymagających integracji wielu aspektów procesów jak rewitalizacja.

Jakikolwiek podmiot zewnętrzny współpracujący z urzędem czy jako operator całego procesu, czy wykonawca lub partner w zakresie jednego z przedsięwzięć rewitalizacyjnych - potrzebuje sprawnego kontaktu, decyzyjnej komórki po stronie urzędu. Na wszystko to wskazujemy w analizie biznesowej.

Stąd propozycja powołania przez Prezydenta miasta Dąbrowa Górnicza Pełnomocnika ds. rewitalizacji, wraz z nadaniem mu stosownych uprawnień jako zastępcy Prezydenta lub w innej formie. Ewentualne rozszerzenia jego kompetencji do procesu rewitalizacji całej Dąbrowy uzasadniłoby na pewno ekonomicznie potrzebę zarządczą przydzielenia mu odpowiedniego zespołu współpracowników.

Rekomendujemy utworzenie ciała dialogu - zespołu ds. rewitalizacji.

Zespół, mający konstrukcję organu doradczego działającego przy ustawowych organach gminy i w sferze ich ustawowych zadań oraz kompetencji, powinien pełnić przede wszystkim funkcję koordynacyjną, niezwykle istotną w procesie rewitalizacji, w którym uczestniczy duża liczba interesariuszy (jednostek administracji publicznej, organizacji pozarządowych, prywatnych przedsiębiorstw, nieformalnych grup i mieszkańców).

Przede wszystkim jednak służyć powinien prowadzeniu dyskusji pomiędzy interesariuszami, pozwalającej osiągać kompromisy i operacjonalizować konkretne pomysły na przedsięwzięcia rewitalizacyjne, oraz na ile to możliwe synchronizować z planami rewitalizacji - plany inwestycji i działań prywatnych. Zespół ds. rewitalizacji, właśnie ze względu na funkcję koordynacyjną, powinien integrować wszystkich kluczowych interesariuszy rewitalizacji.

W powyższy sposób rozwiązany byłby problem potencjalny inercji decyzyjnej w relacjach z partnerami prywatnoprawnymi rewitalizacji, jak i jej zewnętrznym operatorem. Zespół zaś inspirowany komitetem (z ustawy o rewitalizacji) powinien już na wstępny "przy decydencie" etapie pozwalać na miękkie rozłożenie odpowiedzialności oraz negocjacje decyzji i kierunków stronie społecznej.

Powinno to przyspieszyć działania i ułatwić operatorowi, który nie mogąc przejąć i tak pełnej odpowiedzialności za proces, musiałyby inaczej “wracać” w swojej codziennej działalności częściej po decyzje do gminy.

Dużo więcej na ten temat w analizie biznesowej oraz prawnej (odpowiednio pkt [4.1.](#) oraz pkt [3.1.](#))

## 2.2. Założenia.

Założeniem metodologicznym podejścia do modelowania operatora procesu rewitalizacji jest podejście sprowadzające się do przyjęcia za punkt wyjścia, że:

Nie wiemy, czego nie wiemy.

Jest to podejście charakterystyczne dla metod zarządzania typu Agile lub Lean. Zwinne lub uczące się zarządzanie procesem, to zarządzanie przyrostowe (nie kaskadowe klasyczne), bazujące na otwartości na ciągłej ewaluacji uzyskanych funkcjonalności oraz retrospekcji procesu. Optyka ta towarzyszyła przy analizie biznesowej, jak i została przyjęta i wykorzystania przy analizie prawnej. W efekcie jest rekomendacją zarówno względem samego tworzenia operatora jak i jego późniejszego zarządzania wykorzystywać metodyki typu Lean lub Agile. Warto z pewnością też rozważyć inspirowanie się nimi w zarządzaniu samym procesem rewitalizacji.

Na marginesie warto zwrócić uwagę, że analiza zgromadzonej dokumentacji pokazuje, że Zamawiający ma już doświadczenie w tym zakresie. Projekt “Żywa Ulica” był realizowany w sposób zgodny z tą metodologią (lean management).

## 2.3. Operator rewitalizacji - możliwe instrumenty i ich wykorzystanie.

Jako spółka tzw. not-for-profit<sup>1</sup> może uzyskiwać dedykowane przez gminę ale również z źródeł zewnętrznych wobec gminy - krajowych i unijnych - środki publiczne, może być operatorem tzw. regrantingu, prowadzić projekty w formule inicjatywy lokalnej, zbierać darowizny (jak dalej wskażemy również potencjalnie 1%), korzystać z bardzo ważnej dla animowania ludzi instytucji wolontariatu (np. mieszkańcy lub pracownicy lokalnej biznesu na rzecz spółki i przedsięwzięć rewitalizacyjnych), prowadzić działalność w formie nieodpłatnej jak i odpłatnej, organizować wydarzenia jak zbiórki publiczne oraz loterie fantowe (których wymiar jest dużo większy niż finansowy).

---

<sup>1</sup> W ekspertyzie zamiennie określana potocznie określeniem non-profit.



Jednocześnie zachowuje się wszystkie klasyczne instrumenty dostępne dla kształtowania spółki komunalnej. Istnieje możliwość dokapitalizowania, zlecenia zamówień in-house, przekazania majątku w zarząd. Spółka może wystąpić jako podmiot publiczny wchodząc w formy współpracy jako partner strony biznesu i społecznej w formule PPP.

Co ważne, spółka może prowadzić wobec tego samego przedmiotu zarówno działalność w formule odpłatnej - gospodarczej, jak i działalności odpłatnej pożytku publicznego, tworząc skomplikowane konstrukcje finansowania, jak i partnerstw dla realizacji swoich celów. Przy czym oczywiście nie może tego samego, konkretnego przedsięwzięcia zrealizować jako gospodarczego i zadania publicznego z dotacji.

Wszystkie wymienione instrumenty mogą być też przydatnymi narzędziami budowania partnerstw z przedstawicielami innych sektorów, jak i poprzez działania wspierające ich tworzenie przez same podmioty w ramach danego sektora (por. część biznesową [cz.III](#)).

#### 2.4. Źródła finansowania podmiotu.

W ekspertyzie poruszono w wielu miejscach potencjalne źródła finansowania działalności operatora. Rekomendacja operatora zewnętrznego rewitalizacji POR CENTRUM była też z resztą wynikiem m.in. właśnie refleksji nad zwiększeniem możliwości źródeł finansowania przedsięwzięć w ramach procesu rewitalizacji.

Operator w formie spółki komunalnej not-for-profit (kwalifikowanej zgodnie z art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.) z jedynym udziałem gminy, to podsumowując możliwości skorzystania ze:

- zlecenia zadań publicznych z środkami do realizacji, zarówno ze źródeł JST, krajowych jak unijnych oraz większości instrumentów typu norweskich lub szwajcarskich mechanizm finansowy,
- zdobywania środków wsparcia dostępnych dla przedsiębiorców,
- otrzymywania w zarząd nieruchomości gminy i czerpania z tego zysku na inne działania,
- otrzymywania zamówień in-house od gminy i czerpania z nich zysku na inne działania,
- otrzymywanie darowizn, organizacja zbiórek publicznych, loterii, korzystanie z wolontariatu,
- budowania własnej zdolności kredytowej i korzystania z tego rodzaju źródeł finansowych wsparcia rozwoju działalności,

- wchodzenie w PPP z inwestorami prywatnymi (por. cz.IV [pkt 3.3. in fine](#)).

## 2.5. Wskazówki i pomysły.

Szereg pomysłów oraz rekomendacji co do sposobu działania oraz możliwych działań do podjęcia głównie w zakresie angażowania społecznego oraz kontaktu z biznesem zostało zawartych i wskazanych w cz. [III. 1.6.](#)

Obejmuje to również pomysły na dalsze możliwości rozwoju podmiotu - operatora zewnętrznego (por. uwagi do prototypowania powyżej).

Wiele uwag, dotyczących praktycznego wymiaru instrumentów prawnych dla modelowania operatora, znajduje się też w rozważaniach głównie w pkt 1.2-3, 1.7, 2.2, 3.1-5,

## 2.6. Rekomendacja opracowania gminnego programu rewitalizacji.

Rekomendujemy opracowanie i uchwalenie w Dąbrowie Górniczej gminnego programu rewitalizacji.

Aktualnie Dąbrowa Górnicza opiera się w procesie rewitalizacji na dokumentacji strategicznych i programowych uchwalonych w ramach ogólnych kompetencji gminy. Jednak już sama Ustawa o rewitalizacji wskazuje na tymczasowy charakter takich rozwiązań (do 31.12.2023 r.).

W toku analizy uznaliśmy, że bez jasno postawionej rekomendacji w tym zakresie, nie możemy rzetelnie formułować rekomendacji dotyczących operatora rewitalizacji. Z perspektywy strategicznej trudno mówić o racjonalnym planowaniu i wdrażaniu rewitalizacji bez wzięcia pod uwagę, że za 5 lat mija prawna możliwość prowadzenia rewitalizacji w oparciu o aktualne dokumenty Zamawiającego. Jednocześnie analiza prawna możliwych rozwiązań i instrumentów w aktualnym stanie - jest ograniczona znacznie. Nie może bowiem gmina i potencjalny operator korzystać z szeregu instrumentów prawnych dedykowanych ułatwieniu i usprawnieniu procesu rewitalizacji w ww. ustawie. Temat został poruszony w kilku miejscach niniejszego dokumentu w cz. IV, głównie w [pkt 2.1.1.](#), [pkt 3](#) *ab initio*.

## 2.7. Rekomendacje do dalszych prac.

Kluczowe jest przyjęcie założeń. Głównie chodzi tu o rekomendowane podejście z pkt 2.2. powyżej w powiązaniu z uwagami z pkt 2.1. tj. braku możliwości nadania w tej chwili wszystkich funkcji tworzonemu operatorowi zewnętrznemu. Jednocześnie jak wynika z analizy biznesowej

z zaakceptowanie, że istnieje realna potrzeba podmiotu dedykowanego zarządzaniu rewitalizacją FPŻ lub/i całego PRO Centrum (por. też uwagi sygnalizowane już powyżej w pkt 2.1).

Drugą kwestią jest nadanie priorytetów pracom i działaniom, po wszcześniejszym jednakże ustaleniu harmonogramu realizacji celów operacyjnych i zadań rewitalizacji POR Centrum.

Wydaje się też, że kluczowym dla wszystkich działań, skierowanych na “odzyskanie centrum” dla mieszkańców - jest podjęcie inwestycji infrastrukturalnych drogowych i ciągów pieszych.

Dla operatora kluczowym winno być zaś zdobycie środków, których Miasto nie posiada w wystarczającym zakresie, by FPŻ stał się przestrzenią dostępną i kluczową dla nowego centrum. Stąd proponowanym priorytetem powinno być nawiązanie współpracy i negocjacje skonkretyzowanych form partnerstwa z dużym biznesem, który mógłby częściowo lub w całości sfinansować dostosowanie FPŻ do planowanych funkcji oraz z biznesem (por. cz.IV [pkt 3.3. in fine](#)), który miałby korzystać bezpośrednio lub z okolic FPŻ dla swoich potrzeb. Warto zwrócić uwagę, że nie muszą to być to te same podmioty. Partnerzy prywatni zaś, którzy mieliby pełnić rolę inwestorów nie muszą być też podmiotami, które z przestrzeni rewitalizowanych będą korzystać (zob. ww. rozważania w pkt 3.3. cz. IV)

Szereg konkretnych wskazówek i uwag zawarto w ekspertyzie, w szczególności w pkt [4.5. cz. III](#).

### III. ANALIZA BIZNESOWA

# Modelowanie biznesowe

patrzemy ku przyszłości



Icon made by Freepik from [www.flaticon.com](http://www.flaticon.com)

## 1. Analiza wstępna.

### 1.1. Cele części biznesowej.

Oczywiście, jak wskazano we wstępie do niniejszego dokumentu, część biznesowa i analiza prawna to komplementarne elementy jednej oceny i zespołu rekomendacji. Głównym celem całości było powstanie:

- “Autorskiej koncepcji funkcjonowania podmiotu pełniącego rolę operatora przestrzeni rewitalizowanej w ramach realizacji projektu



Icon made by Freepik from [www.flaticon.com](http://www.flaticon.com)

„Fabryka Pełna Życia - rewitalizacja śródmieścia Dąbrowy Górniczej” - z głównym nastawieniem na aspekty oceny prawnej

W toku prac jednak, i po konsultacjach z Zamawiającym, w zakresie modelowania biznesowego, istotne dla autorów stały się również następujące cele:

- maksymalizacja nastawienia koncepcji na aspekty praktyczne, które uwzględniają wiedzę wynikającą z przeanalizowanej dokumentacji dotyczącej rewitalizacji Dąbrowy Górniczej oraz konkluzje z rozmów z przedstawicielami Zamawiającego,
- maksymalizacja nastawienia na aspekty edukacyjne, z jednoczesnym szczegółowym wyjaśnieniem użytej w tej części metodologii.

### **1.2. Jak używać części ekspertyzy dotyczącej modelowania biznesowego?**

- istnieje możliwość wydruku w formie papierowej, przy czym zdecydowanie bardziej użyteczna jest ekspertyza w wersji elektronicznej, ponieważ zawiera znaczną ilość linków do stron zewnętrznych, które wzmacniają jej praktyczny wymiar,
- wspomniane wyżej linki kierują do stron z praktycznymi aspektami i rozwiązaniami, związanymi z poszczególnymi zagadnieniami opisanymi w tym raporcie.
- powyższe odnosi się odpowiednio lecz w mniejszym stopniu do części analizy prawnej

### **1.3. Lista przeanalizowanych dokumentów.**

- Strategia Rozwoju Miasta Dąbrowa Górnicza 2022 - Aktualizacja 2015
- PROGRAM REWITALIZACJI: DĄBROWA GÓRNICZA 2022 aktualizacja - 2016
- Żywa Ulica Raport Końcowy 2017-11
- Raport z całego procesu Fabryka Pełna Życia 2018-02
- Program funkcjonalno-użytkowy Priorytetowego Obszaru Rewitalizacji „Centrum” ze szczególnym uwzględnieniem Fabryki Pełnej Życia. 2018-04

#### 1.4. Zastosowana metodologia pracy.

Metodologia, zastosowania w tej ekspertyzie, opiera się na klasycznym tzw. startupowym modelowaniu biznesowym oraz uproszczonym lean management do poziomu lean startup.

Dla lepszego zrozumienia tych zagadnień warto zapoznać się z następującą literaturą:

- “Tworzenie modeli biznesowych. Podręcznik wizjonera.” Alexander Osterwalder, Yves Pigneur
- “Metoda Lean Startup.” Eric Ries

Powyższe opracowania stanowią bardzo dobry punkt wyjścia do zrozumienia jak myślą innowacyjne organizacje. Innymi słowy prowadzą do zrozumienia, jak działać szybko z nastawieniem na efekt, przy jednoczesnej akceptacji pojawiających się niedoskonałości oraz wysoce szybkim procesem uczenia się. Analiza zgromadzonej już dokumentacji pokazuje, że właśnie projekt “Żywa Ulica” był realizowany w sposób zgodny z tą metodologią. Jest ona również rekomendowana w dalszych działaniach w zakresie rewitalizacji Dąbrowy Górniczej.



Designed by onlyyouqj / Freepik



### 1.5. Notatki wynikające bezpośrednio z analizowanych dokumentów.

Użyte narzędzie w postaci chmury tagów/etykiet (kolejność losowa) wyciągają esencję i określają słowa kluczowe, które pojawiały się w analizowanych dokumentach. Z pomocą narzędzia można stworzyć treść na strony internetowe lub rollupy, jak też szybko przeczytać i zrozumieć skojarzenia związane z projektem. Przeczytanie chmury tagów jest użyteczne dla odświeżenia sobie głównych wniosków z badań oraz dokumentów, związanych z rewitalizacją Śródmieścia Dąbrowy Górniczej.



Icon made by Pixel perfect from www.flaticon.com

Tradycyjnie chmura tagów jest używana do graficznego przedstawienia kilku lub kilkunastu haseł w formie graficznej.

Dla osób chcących lepiej zrozumieć, czym jest chmura tagów i umieć używać klasycznej chmury tagów w praktyce:

- Wikipedia, Chmura znaczników<sup>2</sup>
- Artykuł o tworzeniu chmur tagów, Kidaj Blog<sup>3</sup>
- Artykuł o tworzeniu chmur tagów, Zdalne babki Blog<sup>4</sup>



Designed by Freepik

<sup>2</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Chmura\\_znacznik%C3%B3w](https://pl.wikipedia.org/wiki/Chmura_znacznik%C3%B3w)

<sup>3</sup> [https://kidaj.ad3.eu/stworz\\_sobie\\_wlasna\\_chmure\\_tagow.html](https://kidaj.ad3.eu/stworz_sobie_wlasna_chmure_tagow.html)

<sup>4</sup> <http://zdalnebabki.pl/chmura-tagow-kilku-krokach/>

### 1.5.1. Chmura tagów.

**Partycypacja**, współtworzenie, **nowe centrum miasta**, **rowerowo** czyli ścieżki oraz stojaki na rowery, **ekologicznie**, bardziej dla **pieszych** (mniej barier, mniej przejść podziemnych), rekreacja, niejednoznaczność **parkingów** przeszkadzają i minimalizują ruch pieszych a z drugiej strony pełnią funkcję centrotwórczą (zwłaszcza podziemne i skumulowane), z pamięcią **o historii**, **prototypowo**, lokalne produkty, **wydarzenia** kulturalne, ekologiczne i sportowe, **więcej miejsc do spotkań i spacerów** (ławek, kawiarni, restauracji i nowych form przestrzeni - zwłaszcza darmowych i tanich), połączenie w całość, toalety na dworcu, znaczące zwiększenie **estetyki**, zwiększenie poczucia bezpieczeństwa - monitoring, potrzeba **centralizacji wszystkich urzędów**, lepsza komunikacja miejska (nie zastąpi samochodów), **zwiększenie współpracy** startupów i MISiów (małe i średnie firmy), więcej inicjatyw obywatelskich, NIE-sklepom wielkopowierzchniowym, innowacyjne miejsce przepływu - idei, rozwoju i edukacji, coworking, spotkanie tradycyjnego biznesu i ekonomii społecznej z podmiotami społecznymi, rodzina, **spędzanie czasu wolnego**, więcej ofert dla młodych, multifunkcjonalność, przenikanie różnych grup wiekowych, **centrotwórczość**, **samochody - problem i konieczność**, alternatywne trasy samochodowe, więcej toalet miejskich, zwiększenie zaangażowania mieszkańców oraz przedsiębiorców w życie miasta, minimalizacja małej architektury, **są tu "duzi"** Huta Katowice należąca obecnie do koncernu ArcelorMittal Poland, Saint Gobain, Koksownia „Przyjaźń”, potrzeba więcej w sektorze kreatywnym w biznesie, inkluzywność, inaczej niż w innych miastach bo w DG to ma być nowe centrum miasta, **elastyczność**, wyburzanie budynków, **wielość funkcji**, na teraz nie znamy wszystkich funkcji są one nie do określenia w tym momencie, ubywa ludności, rezygnacja z garaży i innej tymczasowej nieestetycznej zabudowy, uporządkowanie i zwiększenie ilości **zieleni miejskiej**, **zmiany planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego**, zburzenie gołębnika, ruch pieszy przeniesiony na poziom zero, centrum biznesowe, centrum aktywności obywatelskiej, startupy, bóbr w sadzawce, amfiteatr z ogrodem wertykalnym, innowacyjność i konkurencyjność, integracja wspólnot lokalnych, atrakcyjność środowiska zamieszkania, różnorodny czas wolny, sprawność transportu i komunikacji, **centralizacja**, większa przedsiębiorczość, **networking**, edukacja, zmniejszenie wykluczenia społecznego, mniej ubóstwa, mniej chuligaństwa, **pilotáže**, **potencjał samoorganizacji i NGOów**, projekty inwestycyjne, potencjał endogeniczny, **spójność**, kompleksowość, komplementarność,







### 1.5.2. Kluczowe cytaty.



Icon made by Freepik from www.flaticon.com

Kluczowe cytaty:

- “Zarządzanie rewitalizowanym obszarem wykracza poza zarządzanie nieruchomościami i wiąże się z takimi zadaniami jak: monitoring potrzeb, opracowywanie planów, programów, strategii, zarządzanie procesem, budowanie sieci współpracy, realizacja konkretnych projektów, pozyskiwanie środków finansowych, motywowanie, wspieranie i inspirowanie do działania.”
- “Wybór modelu zarządzania mieniem publicznym na terenie pofabrycznym i procesem rewitalizacji w POR Centrum powinien być determinowany przez funkcje, które mają być realizowane w tej przestrzeni, a które jeszcze nie zostały określone. Na podstawie tych funkcji będzie możliwe wskazanie zadań dla podmiotu zarządzającego.”
- “Również zaprojektowanie i powołanie partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga wcześniejszego określenia funkcji i celów przedsięwzięcia, a następnie serii analiz, w tym ekonomiczno-finansowej, także pod kątem określenia korzyści publicznych. Niemniej, żeby się zaangażować, partner prywatny musi mieć gwarantowany zysk, jeśli nie będzie on wysoki, musi być w długim okresie stabilny. Umowa powinna zabezpieczać interesy stron oraz, ze względu na długi okres realizacyjny, określać zasady zarządzania zmianą.”

- “Zarządzanie rewitalizowaną przestrzenią musi:
  - opierać się na programie (planie, harmonogramie), nie tylko na prawie lokalnym i ponadlokalnym,
  - uwzględniać etapowość, monitoring i korekty,
  - uwzględniać miks źródeł finansowania, wielość i zróżnicowanie podmiotów, angażowanie społeczności lokalnej,
  - obejmować koordynację, negocjacje, rozwiązywanie konfliktów, motywowanie do działania.”
- “W aktualnym stanie rozpoznania tematu (funkcji na rewitalizowanym obszarze, zadań dla podmiotu zarządzającego, perspektyw finansowych) wybór modelu operacyjnego wydaje się przedwczesny.”
- “Należy również pamiętać o pozornych paradoksach, które powstały wraz z nastaniem tzw. świadomych mieszkańców. Zarządzanie świadomymi mieszkańcami jest trudniejsze, ale tylko pozornie. Dlaczego? Od mieszkańców, aktywistów, organizacji otrzymujemy materiał do przeanalizowania i realizacji. Partycypacja i prototypowanie mogą wciągnąć mieszkańców w proces planistyczny i decyzyjny i przekształcić brak relacji czy wręcz konflikt w twórcze rozwiązanie problemów. Tę metodę posuwania się do przodu, jeśli chodzi o kwestie planowania przestrzeni miasta, wybrała Dąbrowa Górnicza.”



Icon made by Freepik  
from [www.flaticon.com](http://www.flaticon.com)



"Designed by iconicbestiary / Freepik"

## 1.6. Uwagi, pomysły, komentarze i podpowiedzi do uzasadniania konkretnych modeli biznesowych.

Wykraczające poza modelowanie biznesowe, a stanowiące bazę do uzasadniania konkretnych modeli biznesowych.

### 1.6.1. Inspirujące pytania - narzędzia:

#### 1) Jak pozyskać sojuszników projektu?

- a) jak pozyskać “ambasadorów”, którzy będą dobrze mówili o projekcie?
- b) jak pozyskać media?

#### 2) Jak zminimalizować toksyczne nastawienie do projektu?

- a) jak zidentyfikować toksyczne nastawienie?
- b) jak zminimalizować wpływ organizacji i osób toksycznie nastawionych do projektu?

#### 3) Jakie niskobudżetowe wydarzenia zorganizować, które równocześnie będą pozytywnie wpływały na odbiór projektu?

#### 4) Jakie mechanizmy zastosować, żeby zminimalizować prawdopodobieństwo nadużyć?



Icon made by Freepik  
from www.flaticon.com

- 5) Jak przekazać informację o coworkingach społecznych - jako alternatywnych miejscach spotkań?
- 6) Jak prototypowo wdrażać zmiany w ruchu samochodowym?
- 7) Jak sprawić, żeby młodzi ludzie chcieli zostać lub przeprowadzić się do DG?
- 8) Jak zwiększać poczucie tożsamości u mieszkańców?



Designed by tirachard / Freepik

### 1.6.2. Pomysły dodatkowe do procesu rewitalizacji:



Icon made by Freepik  
from www.flaticon.com

Poniżej przedstawiamy pomysły, które wesprą rozwój rewitalizowanego obszaru, w tym zaangażowanie społeczności lokalnej:

- 1) Utworzony podmiot/podmioty powinny posiadać funkcje samokontrolne czyli możliwość ewaluacji i wdrażania uzasadnionych zmian w trakcie trwania projektu.
- 2) Warto rozważyć zaangażowanie (czy też powołanie, zatrudnienie) jakiejś organizacji pozarządowej (w tym strażniczej/watchdogowej), która wspierałaby działania kontrolne w procesie rewitalizacji.



- 3) Należy rozważyć przynajmniej przy części podmiotów crowdfunding udziałowy jako metodę pozyskiwania środków i rozdzielania odpowiedzialności:
  - a) np. w ten sposób zrealizować jedną z kawiarni, która mogłaby działać na terenie POR CENTRUM,
- 4) Symboliczne przekazanie “kluczy” do FPŻ podczas otwarcia,
- 5) Rozwinięcie funkcji INFORMACYJNEJ każdej jednostki miejskiej - czyli uruchomienie tzw. “punktu wiedzy”, gdzie obywatel uzyskałby wszystkie niezbędne informacje na temat “praw, przywilejów i obowiązków” oraz różnych form “wsparcia” ze strony miasta:
  - a) korzystając z przykładu Krakowa - ważne, aby znajdował się w jednym miejscu; Centrum Obsługi Inwestora, Miejskie Centrum Dialogu, Centrum Obywatelskie, Miejski Inkubator Startupowy (brak w Krakowie) itp.,
  - b) w celu stworzenia przestrzeni oraz funkcji, w której będą generowane kreatywne pomysły na rzecz miasta (wspólnoty),
- 6) nawiązanie współpracy i czerpanie z doświadczeń Miasta Wrocławia i utworzonej tam spółki Wroclawska Rewitalizacja sp. z o.o. <http://w-r.com.pl/o-nas/wspolpraca/> lub z przykładów rewitalizacji przeprowadzonych w Krakowie <https://rewitalizacja.krakow.pl/>,
- 7) stworzenie “Centrum foodtrackowego” podobnie jak na ulicy Wawrzyńca w Krakowie,
- 8) wykorzystanie i rozwój funkcji animatorów kulturalnych i biznesowych oraz ambasadorów - budujących społeczności,
- 9) Bar mleczny,
- 10) Meble miejskie np. ławki solarne,
- 11) Rozważenie utworzenia przestrzeni z dostępnym VR/AR (wirtualną/rozszerzoną rzeczywistością) np. kawiarni dla graczy VRowych,
- 12) utworzenie nowego wydziału/jednostki w strukturze urzędu miasta np. działającej na wzór komórek zajmujących się społeczną odpowiedzialnością - przykładowo jak w ORANGE, gdzie powstał dział CSR. Jego wyjątkowość polegała na tym, że był to pierwszy dział, który komunikował ze sobą wszystkie inne działy spółki. Innymi słowy chodzi o pierwszy

wydział, który musi zadbać o komunikację pomiędzy pozostałymi wydziałami miasta oraz o sam przepływ informacji, czyli o większy networking i współpracę międzywydziałową oraz na linii władza - mieszkańcy. Projekt FPŻ jest doskonałym pretekstem do podjęcia takich działań. Dodatkowo bez zrozumienia celów poszczególnych wydziałów, które powinny dbać o potrzeby mieszkańców w danym zakresie, będzie trudniej z sukcesem przeprowadzić procesy rewitalizacyjne,

- 13) Omnikanalowość/multikanalowość komunikacji oraz potrzeba ustalenia strategii komunikacji,
- 14) rezygnacja z metody mierzenia poziomu przedsiębiorczości poprzez “podane adresy” firm, gdyż może okazać się przestarzała i nieadekwatna - patrz: istnienie wirtualnych biur,
- 15) Benchmarking miasta (strategia miasta) dotychczas opierał się tylko na miastach “polskich” - co jest znaczącą wadą w rozumieniu procesów miejskich. Dodatkowo w całej dokumentacji w znikomym stopniu występuje analiza zjawiska tzw. “digital nomadów” / “startupów”. Zjawisko to oznacza działania pokazujące, że najskuteczniejsze jest bezpośrednie wdrażanie wymyślonych rozwiązań, które są "nowoczesne", a nie "przestarzałe". Przykładowo w odniesieniu do planowania strategii miasta, należy wzorować się w budowaniu jej elementów na takich ośrodkach jak np. Tel Aviv, czy Berlin, a nie tylko na "podobnych miastach". Posługiwanie się odniesieniem do “Miast podobnych” jako punktu wyjścia, może powodować zahamowanie rozwoju. Obecnie bowiem bardzo często to już nie budżet jednostki jest problemem we wdrażaniu innowacji w miastach, ale “staromodne”, zamknięte na innowacje i rozmach myślenie - np. Imagine Austin – tam mieszkańcy byli mocno zaangażowani w proces budowania strategii miasta,
- 16) Aktualizacji wymaga też strona <http://fabrykapelnazycia.pl> - wydaje się, że nie wszystkie działy są tam potrzebne jak np; [http://fabrykapelnazycia.pl/centrum\\_wiedzy](http://fabrykapelnazycia.pl/centrum_wiedzy), a z kolei dość wyraźnie brakuje działu “media” - zawierającego “stare artykuły”, wywiady itp. (zarówno pozytywne jak i negatywne) oraz co ważne “paczki dla prasy”, która ułatwiłaby dziennikarzom pracę,
- 17) Aktualnie mało aktywny instagram <https://www.instagram.com/fabrykapelnazycia/> za to bardzo żywy jest profil na Facebooku <https://www.facebook.com/fabrykapelnazycia/> ,

- 18) Prawdopodobnie opłaca się włączyć jak największą liczbę różnych grup interesów w procesy partycypacyjne przez cały czas trwania projektu - samo wysłuchanie może bardzo dużo zmieniać w kwestii poparcia dla projektu,
- 19) Należy zaangażować mieszkańca, który powinien stać się “networkingowo-biznesową” twarzą projektu, jak też powinien uczęszczać na spotkania dla biznesu i zostać “członkiem” organizacji networkingowych,
- 20) Dużą wartością będzie podjęcie działań, które zachęcą środowisko organizacji pozarządowych do włączenia się w sieć relacji, projekt współtworzenia kompetencji, współpracy i uczenia się
- 21) Biorąc pod uwagę zarówno sojuszników jak i problemy z tożsamością (identyfikowaniem się mieszkańców) to oprócz tożsamości, związanej z miastem Dąbrowa Górnicza, można nawiązać do tożsamości, związanej z uczęszczaniem na i rolę w gminie - WSB (absolwenci!),
- 22) Jeżeli obszar Śródmieścia, w tym POR CENTRUM ma wzbudzić zainteresowanie dużego biznesu, to rekomenduję zaplanowanie, wdrożenie, przeprowadzenie ok. 8 projektów na wzór żywej ulicy (przed konkursem/inna formą), gdyż jest to sygnał o realnych zmianach w przestrzeni i pokaże zamiary władz w zakresie realnych działań (sygnał “nadcigają zmiany”):
  - a) żywe ulice powinny być oznaczone tak, aby podkreślić, wzmocnić (nawet w przypadku niskiej frekwencji ), że to jest “tymczasowy prototyp” - przy czym w prezentacji należy wyjaśnić, znaczenie pojęcia prototyp,
- 23) Pojawia się duże wyzwanie: opierając się tylko na istniejącej dokumentacji, pomimo widocznych jak na urzędnicze podejście, elementów innowacyjnych (głównie żywa ulica), stwierdzam, że materiał bazowy jest mało innowacyjny i w niskim stopniu uwzględnia innowację. Przykładowo benchmarking dotyczy głównie małych miast w Polsce - teraz jest to już mało popularne podejście, gdyż powstały tanie rozwiązania technologiczne, które można implementować w Dąbrowie Górniczej wzorując się na stolicach innowacji takich jak Tel Aviv czy inne miasta będące pionierami światowymi w kwestiach smart city.





Designed by evening\_tao / Freepik

## 2. Wybrane grupy docelowe.

Grupy docelowe, podlegające analizie w niniejszej ekspertyzie - szeroko rozumiane:



Icon made by Freepik from www.flaticon.com





- mieszkańcy (zwłaszcza blokowiska wokół centrum; piesi, którzy chcą spędzać wolny czas),
- miasto (władza) - z analizy dokumentów wynika, że potrzebny jest język korzyści dla miasta,
- operator projektu - podmiot zewnętrzny miasta - potrzebne jest dużo ograniczeń i samokontrolnych mechanizmów,
- duży biznes/inwestorzy - aktualnie “mentalnie” bliżsi są inwestowaniu w Krakowie, natomiast jest szansa na biura klasy premium zwłaszcza dla działów CSR (społecznej odpowiedzialności biznesu) i EB (wizerunku pracodawcy w oczach pracownika); dodatkowo istnieje szansa na łatwiejszą komunikację i porozumienie, gdyż są to duże i profesjonalne podmioty, w których jest jasne, z kim należy rozmawiać;
- MISie + startupy - aktualnie niezbyt duża reprezentacja, duże rozproszenie;

- współpracujące NGO + ruchy nieformalne - aktualnie reprezentowany przez podmiot nieformalny.



Designed by Prostooleh / Freepik

## 2.1. Uzasadnienie wybranych grup docelowych

<p>Mocne strony</p>  <p>Icon made by Freepik from www.flaticon.com</p>	<p>Słabe strony</p>  <p>Icon made by Freepik from www.flaticon.com</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• dobrze rozmawiać z tymi, którzy mają reprezentantów,</li> <li>• dużo stworzonej dokumentacji,</li> <li>• dużo działów CSR (społecznej odpowiedzialności) i EB (“wizerunku pracodawcy”) dużych podmiotów gospodarczych,</li> <li>• skorzystanie ze środków na rewitalizację,</li> <li>• duża liczba organizacji pozarządowych DFOP mających dobrze zbudowaną sieć.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• konieczność aktualizacji Strategii i Rewitalizacji,</li> <li>• należy włożyć duży wysiłek w procesy partycypacyjne,</li> <li>• mało startupów.</li> </ul>
<p>Szanse</p>  <p>Icon made by Becris from www.flaticon.com</p>	<p>Zagrożenia</p>  <p>Icon made by Freepik from www.flaticon.com</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• duże podmioty gospodarcze,</li> <li>• na gigantyczną kreatywność tej przestrzeni oraz animację współpracy międzysektorowej,</li> <li>• skutecznie działający MOPS i inne podmioty,</li> <li>• zwolennicy zmian,</li> <li>• przepisy prawne.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przeciwnicy zmian - konserwatyści,</li> <li>• przeciwnicy zmian - wewnątrz miasta,</li> <li>• ryzyko jeśli całym projektem będzie zarządzać jednostka bez władzy lub będzie to jedynie dodatkowe zadanie jednostki,</li> <li>• brak porozumienia z PKP/Orange,</li> <li>• przepisy prawne.</li> </ul>

## 2.2. Kolejność grup docelowych

Należy mieć świadomość, że w końcowym rozrachunku, proces rewitalizacji jest przeprowadzany dla mieszkańców oraz z ciągłą pamięcią o mieszkańcach, z uwzględnieniem wszystkich innych grup docelowych np. turyści, przedsiębiorcy lokalni, itp.

### 2.2.1. Pułapka wszystkiego dla wszystkich.

Przy czym jednym z często popełnianych błędów, przy okazji modelowania biznesowego jest zjawisko, polegające na tym że staramy się za pomocą naszego produktu lub usługi zadowolić wszystkich w tym samym czasie. Takie próby mogą okazać się karkołomne, a wręcz niemożliwe do spełnienia w znaczącym wymiarze - szczególnie przy tak rozbudowanym projekcie jakim jest rewitalizacja Dąbrowy Górniczej.

Zatem należy podkreślić, że jeżeli ktokolwiek będzie próbował zadowolić wszystkich (wszystkie grupy docelowe) jednocześnie, to z góry jest skazany na porażkę. Szersze wyjaśnienie powyższego wniosku można odnaleźć w przywołanej na początku dokumentu literaturze fachowej. Trzeba też pamiętać o czynnikach ryzyka, których istnienie w odniesieniu do wszystkich kategorii odbiorców, czyni proces rewitalizacji jeszcze trudniejszym. Dla wizualizacji problemu warto zapoznać się z linkiem do ciekawej grafiki:

<http://pawelszczygielski.pl/wp-content/uploads/2017/12/CoKlientZamowil.png>

Refleksja ta bazuje na wątpliwościach powstałych w Zespole po analizie dokumentacji Zamawiającego oraz wstępnych z nim konsultacjach.

### 2.2.2. Po pierwsze MIESZKAŃCY.



Icon made by Freepik from  
www.flaticon.com

Skoro już zdiagnozowaliśmy i wiemy, dla kogo realizujemy projekt, to należy zastanowić się, co jest ryzykiem i szansą dla niego. Kluczowym elementem staje się miasto - w rozumieniu urzędnicy, administracja, kompetencje władcze oraz realizacja zadań użyteczności publicznej. Można zadać pytanie “dlaczego?”. Odpowiadając - dlatego, że w idealnym świecie wszyscy jesteśmy zgodni i wszyscy robimy “to co jest słuszne” - jednak nie żyjemy w idealnym świecie i warto pamiętać, że:

- 1) Występujące zmiany na stanowiskach urzędniczych, oprócz naturalnej rotacji, wynikającej z mobilności pracowniczej, często są wynikiem powyborczych zmian kolejnych opcji politycznych,
- 2) Istnieli i będą istnieć przeciwnicy jakichkolwiek zmian (mi. in. “konserwatyści”):



- a) bez zrozumienia “innovacyjności” lub “nowości” projektu rewitalizacji, przeciwnicy zmian będą mieli wiele argumentów “przeciwko” planowanym procesom rewitalizacyjnym.

W związku z powyższym drugą grupą, o którą trzeba zabiegać, jest “miasto samo w sobie”. Jeśli projekt nie będzie miał dużej liczby zwolenników w urzędzie, to istnieje duża szansa, że znajdą się “sposoby” na utrudnianie funkcjonowania tego projektu lub wręcz próby przerwania go. Warto pamiętać, że istnieją też podmioty w mieście, które powinny być mocno zainteresowane powodzeniem projektu np. MOPS.

### 2.2.3. Po drugie MIASTO (urzędnicy).

Zakładając, że wiemy dla kogo robimy projekt (dla mieszkańców), mamy też kogoś kto będzie sprawiał, iż projekt będzie “dział się”. Naturalnym adresatem będą przedstawiciele mieszkańców - urzędnicy. Przy czym kolejnym potrzebnym ogniwem są osoby, które będą pełniły funkcję operatora/realizatora przynajmniej wybranych części projektu.



Icon made by Freepik from  
www.flaticon.com

Trzeba pamiętać, że aktualna struktura urzędu z jednej strony jest wystarczająco dobrze funkcjonującym organizmem, z drugiej wydaje się, że pomija wiele aspektów np. ważne dla Dąbrowy zarządzanie pod względem komunikacyjnym, (jest to 10-te co do powierzchni miasto w Polsce). Należy również pamiętać o kwestii choćby zamówień publicznych, które wydłużają proces zakupu. Innymi słowy przykładowe zamówienie kawy do biura może trwać z poziomu formalnego za długo w porównaniu do efektu. Wydaje się, że biorąc pod uwagę rosnącą złożoność procesów miejskich - aktualna (klasyczna urzędowa oparta o “resorty”) struktura ma pewną tendencję do “zapychania się” czyli realizowania swoich funkcji w sposób nie wystarczająco efektywny i holistyczny dla danego odcinka rzeczywistości społecznej. Dodając do ryzyka niskiej efektywności, opóźnień, rekomendowaną w tej ekspertyzie konieczność “prototypowania”, która podnosi jakość jak też pozornie wydłuża czas, otrzymujemy kolejną trudność w realizacji założeń rewitalizacji obszaru gminy.

W tym miejscu znaczenia nabiera forma prawna operatora, ponieważ wszystkie wydziały czy inne jednostki urzędu mają znaczącą liczbę ograniczeń formalnoprawnych i organizacyjnych. W związku tym można ocenić, że operator rewitalizacji powinien mieć większą swobodę

działania, a przez to nie może być podmiotem stanowiącym bezpośrednią część “miasta” - potrzebna jest tu większa swoboda i szybkość działań oraz możliwość holistycznego koordynowania procesem.

Tu z kolei pojawia się kolejne wyzwanie - jeżeli to ma być podmiot zewnętrzny względem miasta, to cały projekt dobrze, aby z poziomu założeń ekonomicznych dążył do zera (żeby się “zbilansował”) lub nawet prowadził do zarobku na rzecz miasta. To ostatnie stanowi też ważny argument w kontekście pozyskiwania zwolenników lub przeciwników projektu. Operator zewnętrzny powinien występować jako adwokat przedsiębiorców w procesie rewitalizacji.

#### 2.2.4. Po trzecie OPERATOR (zewnętrzny).

W naszej analizie uwzględniono mieszkańców, podmiot, który będzie (zwłaszcza w początkowej



Icon made by Freepik from  
www.flaticon.com

fazie) źródłem finansowania oraz nadawania form prawnych (miasto), mamy też ogólnie zdefiniowaną potrzebę operatora zewnętrznego. Teraz jednak pojawia się pytanie - kto ma realną możliwość bycia operatorem oraz kto posiada budżet wystarczający na sfinansowanie funkcjonowania projektu.

Trzeba zauważyć, że funkcje pełnione przez operatora będą trojaki. Planująco-inwestycyjne, animacyjne oraz koordynacyjne dla procesu rewitalizacji. Częściowo bazując na tym co już się dzieje. Jak to opisano dalej - potrzeba etapowania może skłaniać na początku do rozbicia funkcji operatora na więcej niż jeden podmiot, w tym pozostawiając planujące i koordynacyjne w zakresie całego procesu po stronie Miasta.

#### 2.2.5. Po czwarte DUŻE FIRMY.

Z analizowanych materiałów jasno wynika też, że w zakresie budżetu (oprócz Dąbrowy) podmiotem z pożądanym potencjałem jest tzw. duży biznes - zwłaszcza działy CSR i EB, gdyż mogą być one skłonne płacić za podnajem biur w nowej przestrzeni, utworzonej w Śródmieściu. Przy czym konieczne będzie podjęcie działań w celu przekonania ich do finansowania projektu. Jest to więc 4 funkcja, która nie musi być jednak koniecznie przyporządkowywana do pojęcia operatora - inwestorska. Ten, który zapewnia środki na całe działanie, w szczególności na



Icon made by Freepik  
from www.flaticon.com

jego początku (gdy jeszcze nie można mówić o samofinansowaniu się przedsięwzięcia z opłat za usługi np. najmu).



Icon made by Pixel perfect  
from www.flaticon.com

#### 2.2.6. Po piąte MISie i startupy.

Te 4 elementy zapewniają podstawowy punkt wyjścia, jeśli chodzi o istnienie projektu. Przy czym brakuje jeszcze jednego kluczowego składnika - MISiów (małych i średnich przedsiębiorstw), które mogą rozwinąć się i istnieć dzięki realizacji projektu rewitalizacyjnego. Z kolei zaangażowanie i stworzenie warunków dla Startupów, będzie zapewniało większą innowacyjność i efektywność całego projektu. Ta grupa będzie wydawać się mieć duży wpływ na rozwój przedsiębiorczości, miejsca pracy, usługi, morale społeczności lokalnej.

#### 2.2.7. Po szóste organizacje pozarządowe i ruchy nieformalne.

Po pierwsze mieszkańcy. Po drugie miasto (urzędnicy). Po trzecie operator (zewnętrzny). Po czwarte duże firmy. Po piąte MISie i startupy. Po szóste organizacje pozarządowe i ruchy nieformalne.



Icon made by Freepik  
from www.flaticon.com

Na tym etapie analizy poszczególne, charakteryzowane powyżej elementy, zaczynają nabierać pełniejszego znaczenia, zwłaszcza z poziomu ekonomicznego. Przy czym, z uwagi na przedmiot projektu - rewitalizację, należy położyć mocniejszy akcent na aspekt społeczny, czyli na organizacje pozarządowe - tu naturalną odpowiedzią jest np. DFOP. Jednostka



Icon made by Freepik from  
www.flaticon.com

ta powinna zostać czynnie zaangażowana w proces włączania mieszkańców w procesy rewitalizacji. W tym momencie pętla domyka się. Skoro określono już główne zagadnienia i grupy, aby w efekcie mieszkańcom było lepiej, to należy ponownie przypomnieć o mieszkańcach, którzy byli przez jakiś czas “w tle” analizowanych grup.

**Po pierwsze mieszkańcy. Po drugie miasto (urzędnicy). Po trzecie operator (zewnętrzny). Po czwarte duże firmy. Po piąte MISie i startupy. Po szóste organizacje pozarządowe i ruchy nieformalne. Po siódme mieszkańcy.**



Designed by Teksomolika / Freepik

### 3. Modele biznesowe zgodne z standardem Business Model Canvas (BMC)

#### 3.1. Czemu BMC i co daje?

Czym jest Business Model Canvas (BMC) czyli modelowanie biznesowe? W uproszczeniu można powiedzieć, że stanowi ono fragment biznes planu przedstawionego w uproszczonej, bardziej schematycznej i jednocześnie mniej formalnej wersji. BMC zawiera łącznie 9 pól, które dotyczą 4 głównych dziedzin w działalności biznesowej: klient, oferta, infrastruktura oraz finanse. Aby lepiej zrozumieć poszczególne elementy, należy odpowiedzieć na właściwe pytania tj.:

- wartości - jaką wartość dostarcza nasz produkt/usługa?
- segmentacja klientów - komu “sprzedajemy” nasze wartości?
- kanały dotarcia (kanały marketingowe) - jak docieramy z naszą komunikacją do konkretnego segmentu klientów?
- relacje z klientami - jak budujemy relacje?
- kluczowe zasoby - czym dysponujemy, co jest potrzebne do dostarczania wartości klientom?



Icon made by Nhor Phai from [www.flaticon.com](http://www.flaticon.com)



- kluczowe aktywności - co robimy, żeby dostarczać wartość klientom?
- kluczowi partnerzy - jakie organizacje/osoby są ważne w kontekście rozwoju produktu/usługi?
- strumień przychodów - ile klienci są w stanie zapłacić za wartość, jaką im dostarczamy? ile pakietów cenowych powinniśmy uwzględnić?
- struktura kosztów - ile nas kosztują wszystkie działania zmierzające do dostarczenia wartości klientom?

Przedstawienie BMC w formie wizualnej pozwala na lepszą współpracę w zespole i zwraca uwagę na projektowe podejście do budowania modelu biznesowego. Aby lepiej zrozumieć i czytać BMC, warto zapoznać się z poniższym materiałem:

<https://productvision.pl/2014/business-model-canvas-szablon-modelu-biznesowego/>

### 3.2. Modele biznesowe.

Modele biznesowe w metodyce BMC zostały stworzone na podstawie analizy dokumentacji Zamawiającego w podziale na grupy adresatów działań rewitalizacyjnych, które powyżej w pkt 2 zostały opisane i uzasadnione.

W skrócie. Po pierwsze mieszkańcy. Po drugie miasto (urzędnicy). Po trzecie operator (zewnętrzny). Po czwarte duże firmy. Po piąte MISie i startupy. Po szóste organizacje pozarządowe i ruchy nieformalne. Po siódme mieszkańcy.

Podajemy też linki do wersji tabel w programie, który był wykorzystany w przygotowaniu BMC.

#### 3.2.1. Mieszkańcy.

<https://canvanizer.com/canvas/rhwr4i3HxaRwy>

Mieszkańcy				
Kluczowi Partnerzy	Kluczowe aktywności	Propozycja wartości	Relacje	Segmentacja klientów

<ul style="list-style-type: none"> <li>- miasto</li> <li>- Zremb-Remos 2</li> <li>- Wyższa Szkoła Biznesu w DG</li> <li>- Koleje Śląskie</li> <li>- Stowarzyszenie Architektów RP</li> <li>- Dąbrowskie Forum Organizacji Pozarządowych</li> <li>- Cech Rzemiosł Różnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- współzarządzanie z mieszkańcami</li> <li>- dalsza partycja mieszkańców</li> <li>- liczne wydarzenia i spotkania</li> <li>- animacja aktywności mieszkańców</li> <li>- budowa nowej infrastruktury</li> <li>- dużo zmian w zarządzaniu ruchem drogowym w celu optymalizacji go</li> <li>- prototypowanie przestrzeni, a następnie tworzenie jej</li> <li>- animacja biznesowa poprzez tworzenie organizacji networkingowych lub wspieranie już istniejących (najlepiej lokalnych)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nowe centrum DG - zarządzane przez profesjonalny podmiot</li> <li>- potrzeba wytworzenia / wzmocnienia tożsamości mieszkańców</li> <li>- przestrzeń do spotkań</li> <li>- przestrzeń do spędzania czasu wolnego</li> <li>- bardziej dostępne miasto z mniejszą ilością barier</li> <li>- bardziej estetyczne miasto</li> <li>- lepiej skomunikowane centrum miasta</li> <li>- wygodniejszy dostęp do wszystkich urzędów w jednym miejscu</li> <li>- większa szansa na przetrwanie miasta dzięki większej ofercie dla młodych</li> <li>- zwiększenie współpracy obywatelskiej oraz biznesowej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mieszkaniec jako współzarządzający</li> <li>- mieszkaniec jako współtwórca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mieszkańcy</li> </ul>
	<p><b>Kluczowe Zasoby</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- więcej wydarzeń kulturalnych, sportowych i edukacyjnych</li> <li>- większa współodpowiedzialność mieszkańców</li> <li>- więcej miejsc parkingowych</li> </ul>	<p><b>Kanały Dotarcia</b></p>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dobrze zbadane potrzeby oraz spisane w postaci różnorodnych raportów</li> <li>- dobra znajomość środowiska aktywistów i NGO lokalnych</li> <li>- dobra znajomość środowiska biznesu zarówno MISiowego jak i dużego lokalnego</li> <li>- zwolennicy projektu FPŻ i projektu rewitalizacji</li> <li>- zabudżetowane środki na podmiot zewnętrzny zajmujący się rewitalizacją</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- omnikanałowość, multikanałowość</li> <li>- komunikacja poprzez wydarzenia oraz budowanie i animowanie społeczności</li> <li>- lokalne gazetki i portale informacyjne</li> <li>- media ogólnopolskie przy większych "fragmentach" projektu</li> <li>- wykorzystanie już istniejących materiałów z mediów</li> </ul>	
Struktura kosztów	Strumień Przychodów			
n/d	n/d			

### 3.2.2. Miasto

<https://canvanizer.com/canvas/rahTDPRHLT2sq>

<b>Zewnętrzny podmiot, miasto jako klient</b>				
<b>Kluczowi Partnerzy</b>	<b>Kluczowe aktywności</b>	<b>Propozycja wartości</b>	<b>Relacje</b>	<b>Segmentacja klientów</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- miasto</li> <li>- duże podmioty gospodarcze</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prototypowanie rozwiązań wynikających z raportów</li> <li>- przygotowanie dokumentacji związanej z funkcjonowaniem podmiotu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- możliwość skorzystania z środków finansowych niedostępnych dla miasta</li> <li>- utrzymanie kontroli nad rewitalizacją przy równocześnie większej elastyczności działań</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zależne od miasta relacje, miasto jako podmiot korzystający, a równocześnie kontrolujący</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- miasto</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kilkukrotne analizy SWOT</li> <li>- organizacja licznych wydarzeń</li> <li>- angażowanie obywateli w liczne projekty proobywatelskie</li> <li>- wdrażanie innowacyjnych rozwiązań</li> <li>- działalność inwestycyjna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zwiększona kreatywność działań, szansa na stanie się innowacyjnym i wyróżniającym miastem</li> <li>- większa szybkość działań (wynikająca z mniejszych ograniczeń prawnych)</li> <li>- dzięki podejściu prototypowemu - szansa na lepszą jakość docelowo</li> </ul>		
	<p><b>Kluczowe Zasoby</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- fizyczna przestrzeń</li> <li>- dostępna szczegółowa dokumentacja wskazująca co i jak realizować</li> <li>- zespoły eksperckie, zaangażowani przedsiębiorcy (mali i duzi), aktywiści miejscy i organizacje pozarządowe</li> <li>- zabudżetowane środki na podmiot zewnętrzny decyzją rady miejskiej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- poprawa wizerunku miasta</li> <li>- zwiększenie atrakcyjności miasta dla młodych mieszkańców</li> <li>- zmniejszanie ryzyka wymierania miasta</li> <li>- zwiększenie liczby działań odpowiedzialnych społecznie dzięki współpracy z dużymi podmiotami gospodarczymi</li> <li>- zwiększenie zaangażowania obywatelskiego - część funkcji miasta wsparta przez aktywistów</li> <li>- mniejsze zależności od partii politycznych (w kwestii zarządzania miastem)</li> <li>- kto się nie rozwija ten się zwiija</li> </ul>	<p><b>Kanały Dotarcia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- informacje na portalu miejskim/specjalna gazetka miejska dla urzędników</li> <li>- wydarzenia i spotkania organizowane dla urzędników w celu zwiększenia poparcia dla projektu</li> <li>- marketing szeptany wewnątrz urzędu</li> </ul>	
<p><b>Struktura kosztów</b></p>	<p><b>Strumień Przychodów</b></p>			
<p>istnienie na poziomie podstawowym zabezpieczone dzięki miastu</p>	<p>strumień środków zarówno z miasta jak i innych źródeł jak np. crowdfunding (przy realizowanych projektach), inwestorzy prywatni, dotacje publiczne, opłaty</p>			

### 3.2.3. Operator (zewnętrzny)

<https://canvanizer.com/canvas/rLflIuWOSEESF>

<b>Operator projektu - podmiot zewnętrzny miastowy</b>				
<b>Kluczowi Partnerzy</b>	<b>Kluczowe aktywności</b>	<b>Propozycja wartości</b>	<b>Relacje</b>	<b>Segmentacja klientów</b>
- podmioty zarówno biznesowe, jak i NGOsowe	- organizacja licznych wydarzeń i uczestnictwo w innych licznych wydarzeniach - działania zarządcze majątkiem oraz inwestycyjno-planistyczne - docelowo przejęcie aktywności Miasta (?)	- bardzo różnorodna propozycja wartości - szansa na stabilność dzięki współpracy z miastem - szansa na bycie w sercu innowacji - kapitalna okazja do networkingu i stania się "łącznikiem" dla wielu podmiotów - robienie czegoś pożytecznego społecznego - zgodne z trendem na społecznie nastawiony biznes - prawdziwe działania CSRowe i EBowe	- bliskie	- miasto - obywatele miasta - duże firmy - MISie - startupy - NGOsy - ruchy nieformalne
	<b>Kluczowe Zasoby</b>		<b>Kanały Dotarcia</b>	
	- projekt rewitalizacji - już istniejąca i rozpoznawalna marka FPŻ - liczne analizy i gotowe dokumenty		- multikanałowość, omnikanałowość	
<b>Struktura kosztów</b>		<b>Strumień Przychodów</b>		
j.w. do miasta		j.w. do miasta		

### 3.2.4. Duży biznes, inwestorzy (działy CSR + EB)

<https://canvanizer.com/canvas/rRScKVjSTJVKI>

<b>Duży biznes, inwestorzy</b>				
<b>Kluczowi Partnerzy</b>	<b>Kluczowe aktywności</b>	<b>Propozycja wartości</b>	<b>Relacje</b>	<b>Segmentacja klientów</b>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- miasto</li> <li>- duży biznes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- działania CSRowe</li> <li>- działania ERowe</li> <li>- przygotowanie oferty miasta dla dużego biznesu</li> <li>- przygotowanie języka korzyści dla dużego biznesu</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Kluczowe Zasoby</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- lokalizacja w samym centrum miasta</li> <li>- stabilne relacje</li> <li>- dostęp do pracowników dla firm</li> <li>- stworzenie przestrzeni z biurami klasy premium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- łatwa możliwość zadbania o wizerunek wśród mieszkańców</li> <li>- możliwości zwiększania innowacyjności dzięki wsparciu podmiotów ekonomii społecznej</li> <li>- bardziej realne działania CSR niż marketingowe</li> <li>- więcej pretekstów do współpracy z innymi dużymi oraz z startupami</li> <li>- większe możliwości employer brandingowe</li> <li>- łatwiejsza możliwość zatrudniania pracowników</li> <li>- prestiżowe biura w najlepszej lokalizacji w DG</li> <li>- inwestycja w poprzemysłowe obszary</li> <li>- szansa na stworzenie mocnej przestrzeni do skutecznego networkingu</li> <li>- dzięki zbliżeniu z miastem - miasto ma większe szanse zrozumieć potrzeby dużego biznesu</li> <li>- próba zachowania postindustrialnego dziedzictwa DG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- istnieją od lat - można je pogłębić</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Kanały Dotarcia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- spotkania bezpośrednie z działami CSR i EB oraz zarządami</li> <li>- oficjalny portal miejski + strona inwestuj w Dąbrowie</li> <li>- organizacja spotkań dedykowanych dużym biznesom</li> <li>- uczestnictwo w spotkaniach DRB i innych spotkaniach lokalnych networkingowych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dąbrowska Rada Biznesu</li> <li>- duży biznes</li> <li>- inwestorzy</li> </ul>
Struktura kosztów	Strumień Przychodów			
n/d	n/d			

### 3.2.5. MISie i startupy

<https://canvanizer.com/canvas/rYEENsXA06HoR>

#### MISie i startupy

<b>Kluczowi Partnerzy</b>	<b>Kluczowe aktywności</b>	<b>Propozycja wartości</b>	<b>Relacje</b>	<b>Segmentacja klientów</b>
- Akademickie Inkubatory Przedsiębiorczości - Wyższa Szkoła Biznesu w DG	- wyszukiwanie innowacyjnych projektów i wspieranie ich - ściąganie specjalnie do DG jakiś startupów - może odpowiedzialnych społecznie lub ekologicznych - organizacja spotkań networkingowych - uczestnictwo w spotkaniach networkingowych	- szansa na punkty styczności z dużymi firmami - szansa na networking z MISiami i startupami - networking - między "sektorowy" (z NGOkami i obywatelami) - możliwość wdrożeń innowacyjnego podejścia i podglądania jak to robią inni - możliwość brania udziału w innowacyjnych wydarzeniach	- trzeba pogłębić relacje	- MISie - startupy
	<p style="text-align: center;"><b>Kluczowe Zasoby</b></p> - przestrzeń w której można organizować spotkania - przestrzeń w której jest wiele jednostek miejskich - zmiana w podejściu myślenia "miasta" zaczyna rozumieć, że innowacja to nie tylko moda, ale też "konieczność"		<p style="text-align: center;"><b>Kanały Dotarcia</b></p> - jak docierać do rozproszonych podmiotów? - trzeba stworzyć okazje do networkingu lub chodzić na spotkania networkingowe - poprzez aktywnych obywateli i NGO można starać się dotrzeć do MISiów i startupów - organizacja wydarzeń	
<b>Struktura kosztów</b>		<b>Strumień Przychodów</b>		
		dużo środków na startupy		

### 3.2.6. NGO i ruchy nieformalne

<https://canvanizer.com/canvas/rGmJKp1Grm1ii>

#### NGO i ruchy nieformalne

<b>Kluczowi</b>	<b>Kluczowe</b>	<b>Propozycja wartości</b>	<b>Relacje</b>	<b>Segmentacja</b>
-----------------	-----------------	----------------------------	----------------	--------------------



<b>Partnerzy</b>	<b>aktywności</b>			<b>klientów</b>
DFOP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- spotkania i rozmowy z NGO i ruchami nieformalnymi</li> <li>- organizacja wydarzeń i mikrokonkursów dla NGO</li> <li>- pomoc NGO w dotarciu do beneficjentów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- większy dostęp do darmowej przestrzeni do spotkań</li> <li>- więcej możliwości spotkań z dużym biznesem, tradycyjnym biznesem oraz startupami</li> <li>- większa dostępność beneficjentów ostatecznych - łatwiejsze docieranie ze swoimi projektami do ludzi</li> <li>- możliwość współuczestniczenia w projektach miejskich</li> <li>- szansa na realnie DUŻE zmiany społeczne</li> <li>- aktywne uczestnictwo w czymś unikalnym na skalę Polski</li> <li>- szansa na centralizację i zwiększenie współpracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bliskie i głębokie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DFOP - Dąbrowskie Forum Organizacji Pozarządowych</li> <li>- NGO</li> <li>- federacje i sieci NGO</li> <li>- ruchy nieformalne</li> </ul>
	<p style="text-align: center;"><b>Kluczowe Zasoby</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dobre relacje miasta DFOP</li> <li>- duża liczba aktywnych NGO w regionie</li> <li>- dobra znajomość wynikająca z działań i raportów lokalnych NGO-sów</li> </ul>		<p style="text-align: center;"><b>Kanały Dotarcia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- DFOP jako kanał dotarcia</li> <li>- wydarzenia dla NGO lokalne i ogólnopolskie</li> <li>- współpraca na poziomie Polski</li> </ul>	
<b>Struktura kosztów</b>		<b>Strumień Przychodów</b>		

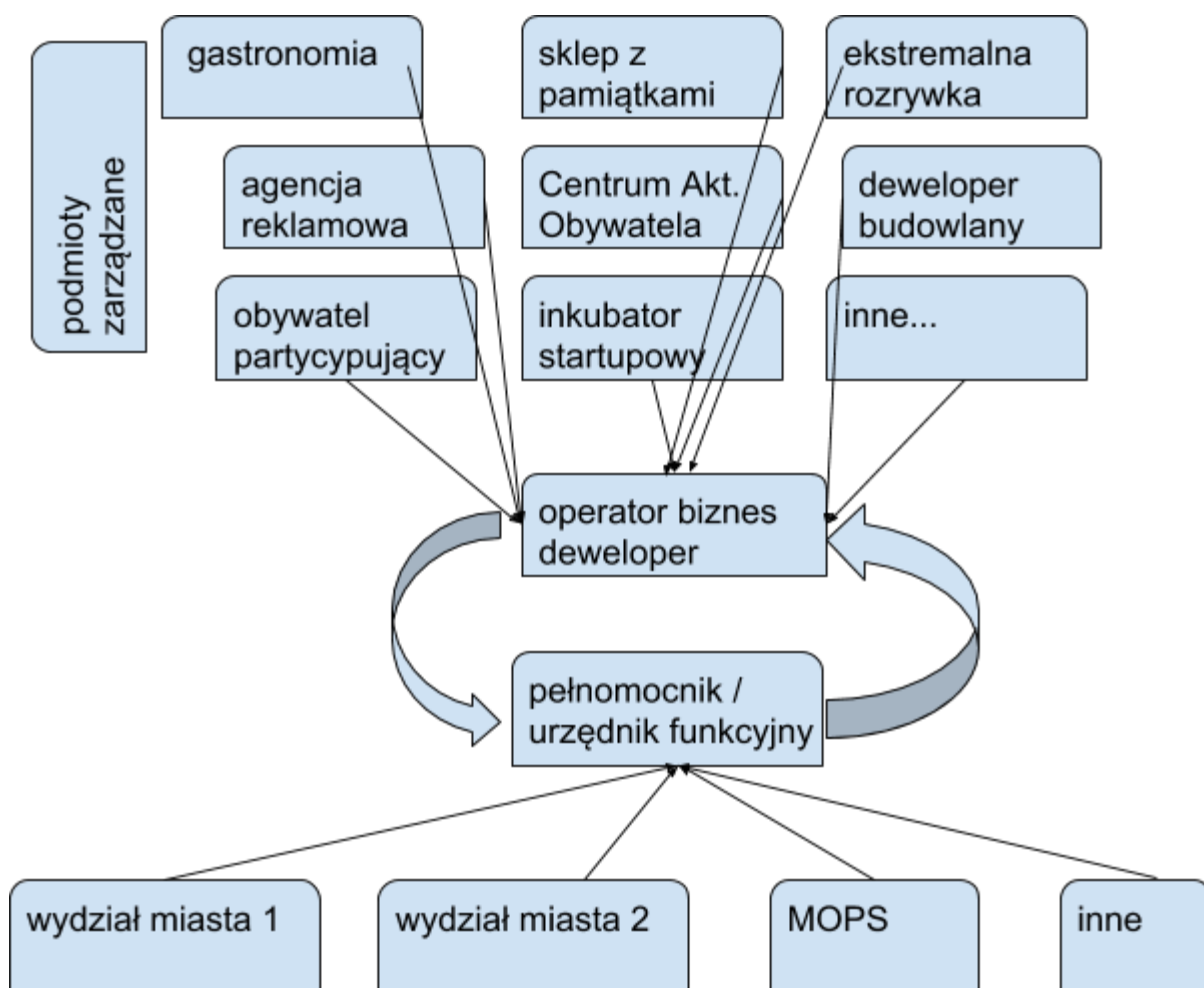
#### 4. Podsumowanie.

##### 4.1. Główne wnioski z analizy - wewnętrzny i zewnętrzny operator.

Zróznicowanie grup docelowych oraz skomplikowanie procesów rewitalizacji powodują, że w toku powyższej analizy biznesowej zdiagnozowano potrzeby w zakresie istnienia podmiotów

odpowiedzialnych za prawidłowy przepływ informacji i odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji.

Z analizy wynika, że dla efektywnej realizacji projektu potrzebna jest osoba/podmiot/grupa, która będzie mogła “zbierać” informacje jako operator rewitalizacji, działając niejako z “zewnątrz”, względem władz. Dodatkowo niezbędne jest powołanie osoby/podmiotu/grupy, która będzie “zbierać” informacje od “wewnątrz”, czyli w ramach działania władz gminy. Obydwa podmioty powinny dysponować odpowiednimi środkami finansowymi, narzędziami i możliwością podejmowania władczych decyzji. Mechanizm ten przybliża poniższa grafika:



Operatorem zewnętrznym powinna być organizacja/podmiot posiadająca kompetencje biznesowe, deweloperskie. Dodatkowo powinna być mocno nastawiona na konsultacje z mieszkańcami z uwagi na charakter procesów rewitalizacyjnych.

Kontrola miasta w odniesieniu do podmiotu - operatora powinna być odpowiednio wyważona. Nie jest celem części biznesowej odpowiedź na to w jaki sposób. Bez wiedzy prawniczej trudno określić, jak wyważyć kontrolę miasta, żeby NIE była nadmierna, a równocześnie pozwalała na wpływ - wydaje się, że jest to jedna z kluczowych kwestii, na którą w dużej mierze odpowie część prawna ekspertyzy.

### Operator jako element rewitalizacji.

Należy podkreślić, że spółka, która ewentualnie stałaby się operatorem rewitalizacji, powinna być traktowana jako element procesu rewitalizacji. Powołanie podmiotu nie jest jeszcze rewitalizacją samą w sobie. Równocześnie należy pamiętać o tym, że projekt Fabryki Pełnej Życia, nie może doprowadzić do powstania np. kolejnego hipermarketu w POR CENTRUM. Nie jest to dobre i adekwatne do potrzeb mieszkańców rozwiązanie.

### 4.2. Prototypowanie - możliwe etapy.

Poniżej przedstawiona jest propozycja, jak **móglby** przebiegać proces dochodzenia do właściwej formy prawno-organizacyjnej. Pojęcie operatora i jego funkcje są tu rozbite na określenie zadaniowanych podmiotów tj. deweloperów przestrzeni i biznesu oraz animatorów.

#### 1. Etap I (czas trwania do uzgodnienia):

- tymczasowy deweloper/kilku deweloperów  
+ prototypowanie przestrzeni:
  - funkcje architektoniczno-budowlane
- tymczasowi animatorzy:
  - funkcje związane z animacją społeczności lokalnej zarówno obywatelskiej jak i biznesowej
- tymczasowa jednostka miejska z relatywnie dużym zakresem “władzy” i kompetencjami



Icon made by Pause08 from  
www.flaticon.com

#### 2. Etap II

- porównanie funkcjonowania i efektów działalności tymczasowych organizmów (podmiotów powołanych i istniejących w celu realizacji procesu rewitalizacji) oraz wnioski z prototypowego funkcjonowania oraz wybór ich i wdrażanie usprawnień

### 3. Etap III

- zlecenie działań wybranemu deweloperowi
- kolejni tymczasowi animatorzy procesów ( działający wokół prowadzonych działań rewitalizacyjnych w zakresie architektoniczno-urbanistycznym i biznesowym)
- właściwa jednostka miejska z relatywnie dużym zakresem kompetencji:
  - umożliwienie dostępu i przepływu informacji do wszystkich wydziałów urzędu miasta i miejskich jednostek oraz wybranie kilku pracowników oddelegowanych tylko do zadań w ramach tego projektu

### 4. Etap IV

- zakończenie głównych prac deweloperskich, w tym działań architektoniczno-budowlanych,
- ostateczne testy i ewaluacja działalności dotychczasowych animatorów grup interesariuszy rewitalizacji,
- weryfikacja prawidłowości i efektywności działania nowopowstałej jednostki miejskiej

### 5. Etap V

- wybór właściwego animatora lub animatorów rewitalizacji
- pozostawienie dewelopera w roli “wsparcia” (drobne zmiany, poprawa modelu działania itp.)
- weryfikacja działania jednostki miejskiej



Designed by Bearfotos / Freepik

### 4.3. Kontakty, które mogą zostać wykorzystane.

Doradzić też należy, by Zamawiający zbierał i rozwijał kontakty do podmiotów, posiadających doświadczenia z zakresu innowacji, smart city etc. oraz może korzystając z posiadanych kompetencji pomóc w organizacji określonych działań, o czym poniżej:

- Kontakty do:
  - Parków Technologicznych, będących w posiadaniu różnych innowacyjnych rozwiązań miejskich mi. in. mebli miejskich,
  - polskiego eksperta ds. Smart City,
  - zagranicznego eksperta ds. Smart City,
  - klastra VR/AR (grupy firm zajmującej się wirtualną i rozszerzoną rzeczywistością),
  - kawiarni dla graczy VRwej działającej na terenie Krakowa,
  - Ogrodów Przedsiębiorczości - inicjatywy łączącej ze sobą różne środowiska (biznes, naukę i administrację oraz startupy).

Służyć temu może organizacja spotkań networkingowych/animacji społeczności biznesowej przykładowo poprzez pomoc w organizacji lokalnego klubu przedsiębiorców, wymieniającego się poleceniami i oferującego wzajemne wsparcie, jak i wykorzystanie wiedzy specjalistów w tym zakresie, jak autora niniejszej części biznesowej.

### 4.4. Podsumowanie używanych w raporcie “narzędzi”

Podczas opracowywania tego raportu użyto wielu innowacyjnych narzędzi, do przygotowywania analiz biznesowych, dodatkowo poniżej zamieszczono kilka użytecznych linków, które można wykorzystać w celach edukacyjnych.

Zbiorcze zestawienie:

- ikony pobrane darmowo i legalnie z [www.flaticon.com](http://www.flaticon.com) (trzeba pamiętać o podpisaniu autora),
- grafiki pobrane darmowo i legalnie z [www.freepik.com](http://www.freepik.com) (trzeba pamiętać o podpisaniu autora),
- różne modele, które mogą być współtworzone grupowo online - <https://canvanizer.com/>
- do zarządzania projektem oraz zespołem użyliśmy [www.trello.com](http://www.trello.com)



Icon made by Freepik  
from www.flaticon.com

#### 4.5. Wnioski końcowe oraz rekomendacje

Podsumowując przedstawioną powyżej analizę biznesową należy podkreślić, że wybór z góry, wszystkich docelowych funkcji operatora rewitalizacji, przed rozpoczęciem realnych działań jest niemożliwy i nieracjonalny na tym etapie diagnozy potrzeb i planów Zamawiającego. **Stąd rekomendujemy podejście w kilku fazach prototypowania, czyli stopniowego dochodzenia do docelowej formy rewitalizacji i jej operatora (omówione na początku pkt 4 cz. III). Pozwoli to uwzględniać bieżącą analizę postępów.**

##### Na co należy uważać?

- 1) Należy pamiętać, że głównym celem projektu rewitalizacji Śródmieścia Dąbrowy Górniczej jest poprawa standardu życia mieszkańców oraz zaspokojenie ich potrzeb w kontekście użyteczności centrum miasta.
- 2) Prawidłowe funkcjonowanie projektu będzie możliwe jedynie w przypadku przekonania o jego słuszności znaczącej liczby mieszkańców oraz jak największej liczby, możliwie wpływowych urzędników<sup>5</sup>, czy jednostek miejskich, które wesprą projekt z pozycji władz Dąbrowy (od “wewnątrz”).
- 3) W celu zapewnienia większego bezpieczeństwa i płynności finansowej projektu w pierwszej kolejności należy skoncentrować swoją uwagę na dużym biznesie - zwłaszcza na działach CSR i EB.
- 4) Następnie należy pozyskać MISIE oraz startupy w celu pełnej stabilizacji finansowej, aby nawet na tym etapie projekt przynosił przychody i miał szansę na samofinansowanie się. Umożliwienie rozwoju startupom pozwoli na zwiększenie liczby innowacyjnych przedsięwzięć na rewitalizowanym obszarze.
- 5) W dalszej kolejności wskazane jest rozpoczęcie redystrybucji pozyskanych środków - w kierunku organizacji pozarządowych oraz mieszkańców.

---

<sup>5</sup> w rozumieniu posiadanych kompetencji decyzyjnych lub eksperckich w urzędzie.

## **Kluczowe wskazówki dla etapowania.**

Wskazówki, mające znaczenie dla zrozumienia przedstawionych etapów:

- 1) Przedstawiciele tzw. “dużego biznesu” mogą obawiać się inwestowania na rewitalizowanych obszarach na początku procesu rewitalizacji. Operator rewitalizacji, czy to ze strony miasta, czy podmiot zewnętrzny, powinien podjąć działania w celu przekonania przedstawicieli biznesu, że projekt ma szansę realizacji oraz będzie trwał (długofalowe rezultaty, pewność). Sposobem uzewnętrznienia tego celu w przestrzeni miasta, będzie uruchomienie przykładowo 8 kolejnych projektów z cyklu “Żywa ulica”, w celu prototypowania przestrzeni oraz wysłania sygnału “nadciągają zmiany”. Projekt ten w ocenie Autorów z uwagi na swoją innowacyjność, może przynieść wiele korzyści dla zwiększania świadomości mieszkańców na temat konieczności rewitalizacji Śródmieścia oraz może przyczynić się do zwiększenia liczby zwolenników projektowanych zmian.
- 2) Zdaniem Autora, w zebranych w trakcie dotychczasowych konsultacji raportach, a tym samym w dotychczasowym sposobie pracy urzędu, widocznie brakuje kontaktu z innowacją. W związku z tym należałoby częściej doprowadzać do konsultacji oraz prototypowania porównywalnego z Żywą Ulicą lub niniejszą ekspertyzą.
- 3) Należy przeprowadzić benchmarking w odniesieniu do bardziej startupowych i dużych miast.
- 4) Wskazana jest większa liczba działań, mniejsza liczba konsultacji, przy czym chodzi o działania nastawione na prototypowanie funkcji/przestrzeni.
- 5) Dla zwiększenia efektywności działań, proponuje się koncentrację w początkowym etapie rewitalizacji, na networkingu wśród wyróżnionych wyżej podgrup np. duży biznes z dużym biznesem, MISIE i startupy z MISIAMi i startupami, NGO z NGO oraz urzędnicy z urzędnikami, zaś w późniejszym okresie, również pomiędzy poszczególnymi grupami. Dodatkowo warto rozważyć powołanie osób, które będą pełniły funkcje ambasadorów/rzeczników wśród danych społeczności.
- 6) Rekomenduje się zwiększenie współpracy z WSB w Dąbrowie Górniczej i silniejsze zaangażowanie tej uczelni z uwagi na ważną rolę w życiu miasta.



- 7) Trudno jest określić funkcje z poziomu teorii, przy czym określa się je częściowo dzięki prototypowaniu. Realnie pełna funkcjonalność jest celem trudnym do realizacji, ponieważ nawet przy dobrze zaprojektowanym procesie funkcjonalność powinna być ciągle udoskonalana oraz powinna ewoluować.
- 8) W trakcie przeprowadzania procesu rewitalizacji operatorzy powinni na bieżąco aktualizować możliwe alternatywne źródła finansowania.
- 9) Równoległe z planowaniem działań tzw. twardych (inwestycji), należy zaplanować proces pozyskiwania sojuszników całego projektu oraz zminimalizować ewentualne toksyczne nastawienie do projektowanych zmian. Formami realizacji tego są działania sieciujące, wspólne inicjatywy o wymiarze społecznym, jak i działania informacyjne oraz wcześniejsze konsultacyjne.

## IV. ANALIZA PRAWNA

### Wstęp.

Niniejsza część ekspertyzy, stanowi odpowiedź na zawarte w zaproszeniu do składania ofert oraz rozwinięte w koncepcji ekspertyzy (załączonej do oferty) zagadnienia związane z sformułowanymi przez Zamawiającego, a następnie doprecyzowanymi pytaniami dotyczącymi:

- potrzeby powołania odrębnego od Zamawiającego operatora rewitalizacji, również z uwzględnieniem wyników analizy biznesowej, co do ilości podmiotów odpowiedzialnych za rewitalizację,
- rekomendowanej formy prawnej oraz kompetencji/uprawnień/zadań ww. podmiotów, i możliwych źródeł finansowania w połączeniu z tematem potencjału tworzenia partnerstw,
- sposobu zarządzania zasobem nieruchomości POR CENTRUM.

### Relacja części prawnej z biznesową.

Co do zasady należy odnieść do tej części uwagi ogólne z części biznesowej (pkt 1.1-1.3). W szczególności podkreślamy, że analiza prawna nie jest czysto hipotetyczną lub teoretyczną. Bazuje na przeprowadzonej przez Zespół analizie dotychczasowego dorobku Zamawiającego zawartego w dokumentacji wskazanej w pkt III.1.3. oraz konsultacjach z przedstawicielami Zamawiającego prowadzonych głównie przez Bartłomieja Piotrowskiego i Przemysława Żaka. Przy czym Zespół starał się by część prawna odnosiła się do wypracowanych w części biznesowej rekomendacji i uwag, jako już przetworzonych wnioskach Zespołu z ww. analizy dokumentów Zamawiającego.

### 1. Przegląd wybranych możliwych form prawnych, ich wad i zalet.

Utworzenie podmiotu pełniącego funkcję operatora rewitalizacji jest możliwe na co najmniej kilka sposobów. Przepisy obowiązującego prawa wyposażają gminę w prawo działania zarówno za pośrednictwem podmiotu posiadającego odrębną osobowość cywilnoprawną (np. spółki kapitałowej, tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjnej), jak i innych jednostek organizacyjnych – „ułamnych” w osobowości prawnej, posiadających jedynie zdolność prawną (np. niektóre spółki osobowe zawiązywane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego) oraz jednostek organizacyjnych nie mających żadnych atrybutów cywilnoprawnych (np. komitet

sterujący). Ponadto gmina ma prawną możliwość wykorzystywania w procesach wykonywania zadań publicznych, w tym zadań z zakresu rewitalizacji, także innych podmiotów prawa, niepozostających w podporządkowaniu organizacyjnym czy podległości służbowej wobec jej organów – podmiotów spoza systemu administracji publicznej wykonujących jej zadania na zasadach outsourcingu. W końcu w niektórych przypadkach zasadne jest jednoczesne skorzystanie z kilku przedstawionych rozwiązań, gdyż np. utworzenie operatora rewitalizacji nie stoi na przeszkodzie w powoływaniu innych struktur o doradczym lub koordynacyjnym charakterze, czy też w zleceniu wybranych zadań publicznych podmiotom gospodarczym lub organizacjom pozarządowym. Należy rozważyć, jakie są mocne i słabe strony przywołanych form prawnych pod kątem wyzwań stojących przed przyszłym operatorem rewitalizacji oraz uwarunkowań faktycznych (uwarunkowań politycznych, socjoekonomicznej specyfiki obszaru interwencji) i prawnych, które będą determinowały jego działalność.

W związku z powyższym w przedmiotowej ekspertyzie dokonano analizy prawnych konstrukcji, a także wad i zalet następujących form organizacyjnych operatora rewitalizacji:

- spółka komunalna (spółka z o.o. lub spółka akcyjna);
- spółka non profit;
- fundacja;
- komitet sterujący;
- partnerstwo publiczno-prywatne;
- zlecenie realizacji zadań publicznych.

### **1.1. Zestawienie wad i zalet form prawnych - skrót przeglądu.**

Poniżej autorzy prezentują skrót (omówionych w dalszej części szerzej) wad i zalet poszczególnych form prawnych. Jednocześnie należy zaznaczyć, że szczegółowo aspekty dotyczące rekomendowanej formy prawnej operatora zawarto w pkt IV.3 [Spółka jako operator](#).

#### **1.1.1. Spółka komunalna**

Zalety:

- Posiada osobowość prawną w rozumieniu prawa cywilnego, co powoduje, że może samodzielnie wykonywać powierzone jej zadania w zakresie rewitalizacji, pozyskiwać środki finansowe z zewnętrznych źródeł i ponosi odpowiedzialność prawną za wykonywaną działalność;
- Jest to forma prawna dająca gminie największą operatywność w realizacji zadań publicznych w zakresie rewitalizacji;
- w przypadku spółki komunalnej ze 100% udziałem gminy - możliwość korzystania z zamówień publicznych tzw. “ in-house”;
- spółka prawa handlowego utworzona przez JST nie jest objęta ustawą o finansach publicznych

Wady:

- Duży stopień sformalizowania i relatywnie wysokie koszty organizacyjne, związane z rejestracją, prowadzeniem i obsługą podmiotu;
- Mała otwartość na udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w działalności podmiotu;
- Przekazanie nieruchomości (czy innego majątku) jako wkład do spółki powoduje, że gmina traci prawo własności do niego.

### 1.1.2. Spółka non profit

Zalety:

- Posiada osobowość prawną w rozumieniu prawa cywilnego, co powoduje, że może samodzielnie wykonywać powierzone jej zadania w zakresie rewitalizacji, pozyskiwać środki finansowe z zewnętrznych źródeł i ponosi odpowiedzialność prawną za wykonywaną działalność.
- Duża otwartość na udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w działalności podmiotu; podmioty te uczestniczą w spółce, są w jej strukturze organizacyjnej i funkcjonalnej, co daje perspektywę na osiągnięcie efektu synergii.
- dla spółki w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w. możliwość zlecania zadań na zasadach określonych w ustawie o pożytku,
- możliwość skorzystania z wolontariatu, dla realizacji celów ze sfery pożytku publicznego,

Wady:

- Duży stopień sformalizowania i relatywnie wysokie koszty organizacyjne, związane z rejestracją, prowadzeniem i obsługą podmiotu;
- Mogą pojawić się problemy zarządcze w przypadku zbyt wielu wspólników mających odmienne interesy ekonomiczne w działalności spółki.

### 1.1.3. Fundacja

Zalety:

- Posiada osobowość prawną w rozumieniu prawa cywilnego, co powoduje, że może samodzielnie wykonywać powierzone jej zadania w zakresie rewitalizacji, pozyskiwać środki finansowe z zewnętrznych źródeł i ponosi odpowiedzialność prawną za wykonywaną działalność;
- Mały stopień sformalizowania i niskie koszty organizacyjne, związane z rejestracją, prowadzeniem i obsługą podmiotu.

Wady:

- W związku z nowelizacją ustawy o finansach publicznych jednostka samorządu terytorialnego nie może w oparciu o środki publiczne ustanowić fundacji.

### 1.1.4. Komitet sterujący

Zalety:

- Mały stopień sformalizowania jednostki organizacyjnej pozwala na oszczędzenie kosztów organizacyjnych, związanych z rejestracją, prowadzeniem i obsługą jednostki;
- Duża elastyczność w kształtowaniu struktury organizacyjnej i składu osobowego.

Wady:

- Brak podmiotowości prawnej w rozumieniu prawa cywilnego (brak osobowości prawnej, brak zdolności prawnej) istotnie ogranicza możliwość wykonywania przez komitet zadań publicznych w zakresie rewitalizacji;
- Brak podmiotowości prawnej w rozumieniu prawa cywilnego oznacza, że podmiot nie może pozyskiwać środków finansowych na wykonywaną działalność ze źródeł pozagminnych;

- Brak podmiotowości prawnej w rozumieniu prawa cywilnego powoduje, że podmiot nie ponosi żadnej odpowiedzialności prawnej za wykonywaną działalność, obciążając ją tym samym organ administracji publicznej, przy którym działa.

### 1.1.5. Partnerstwo publiczno-prywatne

Zalety:

- Możliwość wsparcia realizacji zadań publicznych w zakresie przedsięwzięć inwestycyjnych kapitałem prywatnym;
- Możliwość rozkładu ryzyka pomiędzy organ administracji publicznej a partnerów prywatnych;
- wysoka profesjonalizacja działań, przyspieszenie procesów rewitalizacyjnych.

Wady:

- Jest to narzędzie wyłącznie pomocnicze, które nie konkuruje z innymi formami organizacyjnymi, a je uzupełnia;
- Niski poziom doświadczenia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań z zakresu szeroko pojętej rewitalizacji w formule partnerstwa publiczno-prawnego, spowodowany m.in. negatywnym nastawieniem i nieznajomością procedur, mankamentami regulacji prawnej, często niedostatecznym poziomem zaufania pomiędzy partnerami;
- czasochłonny i kapitałochłonny etap wyłonienia partnera prywatnego w drodze jednej z procedur PZP.

### 1.1.6. Zlecenie realizacji zadań publicznych

Zalety:

- Zlecenie realizacji zadań publicznych stanowi formę uspołecznienia i sprywatyzowania procesu realizacji zadań publicznych, co jest uzasadnione prakseologicznie i aksjologicznie, w szczególności na obszarach rewitalizacji, gdzie adekwatność, trafność i celowość działań wymaga udziału mieszkańców, ich wiedzy i doświadczenia;
- Możliwość scedowania na podmiot spoza systemu administracji publicznej zadania publicznego wraz z odpowiedzialnością za jego realizację.

Wady:

- Jest to narzędzie wyłącznie pomocnicze, które nie konkuruje z innymi formami organizacyjnymi, a je uzupełnia.

## 1.2. Spółka komunalna

### 1.2.1. Uwaga do rekomendacji.

Zasadniczo w rozważaniach, dotyczących tworzenia przez gminę spółki lub przystąpienia do niej, autorzy będą mieli na myśli głównie spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością.

Wynika to z faktu, iż ta forma spółki kapitałowej jest bardziej adekwatna zdaniem zespołu do potrzeb Zlecającego, stąd też poniższa sekcja jest komplementarna względem omówienia z pkt [IV.3.2.2](#). Tworzenie spółki z o.o. wiąże się z mniejszym stopniem formalizmu, mniejszy jest również wymagany kapitał zakładowy. W przypadku formy spółki należy wskazać, iż w razie potrzeby, gdyby projekt rewitalizacji gminy tego wymagał, jest możliwe przekształcenie spółki z o.o. w spółkę akcyjną. Uszczegółowienie tych rozważań nie jest jednak konieczne na tym etapie.

### 1.2.2. Podstawa utworzenia spółki komunalnej.

Przepisy prawa nie posługują się terminem "spółka komunalna", jednak pojęcie to najczęściej odnosi się do spółek utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub spółek, do których jednostki samorządu terytorialnego przystąpiły. W sensie ekonomicznym można mówić o "spółce komunalnej", gdy gminie przysługuje całość lub większość udziałów<sup>6</sup>. W sensie prawnym najpewniej jest mówić o spółce z udziałem jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 827) wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, także mogą przystępować do takich spółek. Działalność tego rodzaju spółek ma zmierzać do realizacji celów użyteczności publicznej.

---

<sup>6</sup> Zob. Z. Dolewka, Funkcjonowanie spółek komunalnych w Polsce [w:] Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu (2017), nr 477, s. 60.



Trzeba od razu zastrzec, że rewitalizacja jako pojęcie zarówno prawne jak i pozaprawne wykracza swoim znaczeniem poza klasycznie przyjęte rozumienie zadań użyteczności publicznej czy też sfery użyteczności publicznej<sup>7</sup>.

Poza tą sferą, gmina może tworzyć inne spółki handlowe<sup>8</sup> i przystępować do nich, jeśli zostaną spełnione łącznie dwa warunki<sup>9</sup>:

- 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym;
- 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może również tworzyć i przystępować do spółek handlowych, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

Z kolei zgodnie z art. 10 ust. 3 u.g.k. gmina może posiadać udziały lub akcje w spółkach kapitałowych niezależnie od wyżej wymienionych warunków, jeśli spółka zajmuje się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także w innych spółkach ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

<sup>7</sup> Co podpowiada już art. 1 ust. 2 u.g.k.: "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". Jednocześnie przepis art. 9 ust. 4 u.s.g. przesądza o zadaniach użyteczności publicznej jako kwalifikowanym rodzaju zadań własnych gminy (nie każde zadanie własne gminy w tym rewitalizacja będzie zadaniem użyteczności publicznej). Autorzy nie wchodzą na potrzeby ekspertyzy w dyskusję nt aktualności (czy też archaiczności z genezą w koncepcji państwowych przedsiębiorstw z PRL) percepcji znaczenia sfery użyteczności publicznej i niepotrzebnego skomplikowania forma działania j.s.t. w związku z tym, gdyż jest to ich zdaniem tematem dyskusji *de lege ferenda*.

<sup>8</sup> Za wyjątkiem spółki partnerskiej, o czym traktuje art. 88 k.s.h. Spółki handlowe to formy prawne działalności osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, których zasady tworzenia, działania, organy i ustroj wewnętrzny określone są głównie w przepisach kodeksu spółek handlowych.

<sup>9</sup> Warunki te określają kolejne ustępy art. 10 u.g.k.; co do dopuszczalności tworzenia spółek jawnych, komandytowych i komandytowo-akcyjnych poza sferą użyteczności publicznej zob. B. Dolnicki, Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy [w:] Gdańskie Studia Prawnicze (2015), t. XXXIV, s. 79-80.

Art. 10 ust. 3 u.g.k. jest rekomendowaną podstawą utworzenia spółki komunalnej na potrzeby obsługi procesu rewitalizacji (por. pkt [IV.3.2.2.](#)).

Na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć także spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne, jako komandytariusze lub akcjonariusze.

### 1.2.3. Cechy charakterystyczne spółki komunalnej w rewitalizacji.

Wspólną cechą rozwiązania polegającego na powołaniu spółki handlowej dla celów zarządzania częścią lub całością, jak i obsługi procesu rewitalizacji, będzie:

- 1) reorganizacja procesu wykonywania zadań publicznych poprzez przekazanie przez gminę zadań w określonym zakresie odrębnemu podmiotowi prawa, w celu uzyskania holistycznego i projektowego podejścia do rewitalizacji FPŻ i POR Centrum w ramach elastycznego, przyjaznego partnerom społecznym i prywatnym ośrodka prowadzenia działań ww. rewitalizacji;
- 2) rozczłonkowanie odpowiedzialności prawnej i finansowej za realizację zadań publicznych pomiędzy gminę i spółkę komunalną, która to spółka ponosi odpowiedzialność za własną działalność, zaś gmina formalno prawnie nie ponosi za spółkę odpowiedzialności i jej zadłużenie nie wchodzi w wartość długów gminy;
- 3) oraz wyodrębnienie masy majątkowej z mienia gminy poprzez utworzenie kapitału własnego spółki lub/i przekazanie jej środków w ramach wkładu wspólnika.

Gmina może zawrzeć ze spółką, której jest wspólnikiem umowę, powierzając jej realizację zadania publicznego (art. 9 ust. 1 u.s.g.). Spółki komunalne mogą działać swobodnie w obrocie gospodarczym, ponosząc za to odpowiedzialność osobistą. W przypadku spółek kapitałowych - co jest istotne - odpowiedzialność gminy za zobowiązania powstałe z tytułu działalności spółki zostaje w zasadzie wyłączona.

Spółki kapitałowe jako osoby prawne działają przez swoje organy. Utworzona zostaje więc dedykowana dla określonego w uchwale rady gminy<sup>10</sup> zadania struktura zarządcza, niepodlegająca organizacyjnie (służbowo) organowi administracji publicznej i resortowej strukturze obsługującego go urzędu. W spółkach komunalnych typu kapitałowego (spółka z o.o. i spółka

<sup>10</sup> Utworzenie lub przystąpienie do spółki wymaga uchwały rady gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. f) u.s.g.

akcyjna) obligatoryjne jest utworzenie - poza organem zarządzającym - także rady nadzorczej<sup>11</sup>. Forma spółki kapitałowej sprawia, że gmina - jako wspólnik - zapewnia sobie nadzór właścicielski nad jej działalnością<sup>12</sup>. Jest to szczególnie wyraźne w przypadku spółki jednoosobowej gminy.

Byłoby to też przydatne w modelu Zamawiającego, który z jednej strony łączy potrzebę elastycznego i holistycznego zarządzania FPŻ i POR Centrum, w tym zdobycia partnerów prywatnych dla potrzebnych działań inwestycyjnych, z drugiej strony obawą przed zagrożeniem utraty strategicznej nieruchomości w śródmieściu.

#### 1.2.4. Możliwy profil spółki komunalnej.

W zależności od założeń lokalnych polityk publicznych oraz potrzeb społecznych spółce komunalnej można nadać określony “profil działalności”. W uproszczeniu należałoby rozróżnić:

- 1) profil “typowej” spółki komunalnej - nastawionej na wykonywanie działalności gospodarczej (konstytuującej ją jako przedsiębiorcę) oraz na zaspokajanie lokalnych potrzeb społecznych;
- 2) profil “uspołecznionej” spółki komunalnej, spełniającej wymogi i kryteria ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wykonującej poza działalnością gospodarczą także działalność (odpłatną i/lub nieodpłatną) pożytku publicznego (por. dalej).

Profil “typowej” spółki komunalnej jako standardowy i najbardziej rozpowszechniony w praktyce zostanie w dalszej analizie pominięty. Wszystkie dotychczasowe ustalenia znajdują do niego pełne zastosowanie. Uwagę natomiast warto zwrócić na profil “uspołecznionej” spółki komunalnej, będącej jednocześnie podmiotem działalności pożytku publicznego i korzystającej z dobrodziejstw ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, o czym w dalszej części ekspertyzy.

Zgodnie z przepisami gmina może utworzyć spółkę, która będzie jednocześnie tzw. “podmiotem zrównanym organizacji pozarządowej” - nie będzie to wprawdzie organizacja pozarządowa, o której mowa w art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w., ale podmiot o “zrównanych” prawach i obowiązkach, a w szczególności wykonujący działalność pożytku publicznego.

<sup>11</sup> Zob. np. art. 10a i 10b u.g.k. wprowadzające dodatkowe wymogi dot. członkostwa w radzie.

<sup>12</sup> Zob. G. Cern, J. Kruczałak-Jankowska, Nadzór właścicielski w spółkach komunalnych z udziałem gminy sprawowany przez organ stanowiący oraz wykonawczy gminy – uwagi krytyczne [w:] Gdańskie Studia Prawnicze (2016), t. XXXVI, s. 229 i n.

Spółka komunalna utworzona przez gminę nie jest - zgodnie z Ustawą o finansach publicznych - jednostką sektora finansów publicznych<sup>13</sup>, należy jednak ją uznawać za tzw. samorządową osobę prawną<sup>14</sup>, o której mowa w przesłankach negatywnych definicji legalnej organizacji pozarządowej. Na tym tle ustawodawca nakreślił drugą grupę tzw. “innych podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3” ustawy o pożytku. Do tej grupy nie stosuje się przesłanek negatywnych z ww. definicji.

Jak stanowi art. 3 ust 3 u.d.p.p.w. “Działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez: (...) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz (...), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników”.

Powyższe wymagania spółka komunalna może spełnić poprzez odpowiednią regulację aktu założycielskiego. Akt spółki jednoosobowej może bowiem stanowić, że:

- spółka nie działa dla osiągnięcia zysku - takie rozwiązanie jest zgodne z kodeksem spółek handlowych, gdyż za art. 151 § 1 k.s.h. : “Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może być utworzona przez jedną albo więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym, chyba że ustawa stanowi inaczej”;
- spółka przeznaczca całość dochodu na realizację celów statutowych - które to cele będą w tym przypadku ściśle powiązane z realizacją zadań publicznych z zakresu rewitalizacji w Dąbrowie Górniczej;
- spółka nie przeznaczca zysku do podziału pomiędzy udziałowców i pracowników.

Jednocześnie zaprezentowany profil “uspołecznionej” spółki komunalnej nie został objęty wyłączeniem z art. 3 ust. 4 u.d.p.p. Jest to o tyle ważne zastrzeżenie, że wyłączenie to pozbawia tam wymienione podmioty z możliwości zasadniczo współpracy z instytucjami publicznymi na zasadach dot. pożytku publicznego.

W tym zatem zakresie, można mówić o swoistej spółce komunalnej spełniającej jednocześnie przesłanki spółki non-profit (o czym niżej). Podmiot taki będzie więc mógł wykorzystywać

<sup>13</sup> zob. art. 9 pkt 14 Ustawy o finansach publicznych, który jednoznacznie takie spółki wyłącza spośród katalogu podmiotów tworzących sektor finansów publicznych.

<sup>14</sup> co prawda podkreśla się, że nie jest to pojęcie ustawowo zdefiniowane, jednak powszechnie przyjmuje się, że przykładem gminnej (samorządowej) osoby prawnej jest kapitałowa spółka komunalna (zob. np. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji na zapytanie nr 2381 z 28.11.2012 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2078AD00> (dostęp: 14.05.2018 r.)

narzędzia dedykowane pierwotnie organizacjom pozarządowym i innym podmiotom z art. 3 ust. 3 na podstawie u.d.p.p.w. (których skalę i znaczenie przybliży pkt 1.3).

### 1.3. Spółka non profit

#### 1.3.1. Pojęcie i znaczenie.

Należy wyraźnie zaznaczyć, prawodawca w żadnym tekście prawnym nie posługuje się pojęciem “spółki non profit”. Jest to pojęcie wykorzystywane natomiast w nauce i sektorze eksperckim, a określa się nim pewną specyficzną kategorię spółek - specyficzną ze względu na “cele” oraz “pochodzenie”. W związku z brakiem ustawowej regulacji konstrukcji takiej spółki praktyka nadaje jej niekiedy różne znaczenia. Trudno tutaj mówić o jednolitym podejściu do problemu. Wydaje się jednak, że pomimo powyższych niejasności warto jako alternatywną formę operatora rewitalizacji rozważyć właśnie formę spółki non profit. Przy czym w tej optyce niniejszy punkt ekspertyzy staje się częściowo rozwinięciem i uzupełnieniem omówienia “społecznego” profilu spółki komunalnej pkt [IV.1.2.4](#). Częściowo gdyż poniżej przedstawiono również możliwą wersję spółki non profit

#### 1.3.2. Cel i forma spółki non profit w rewitalizacji.

Spółką non-profit zwykło nazywać się spółki kapitałowe tworzone w celach nie gospodarczych<sup>15</sup>. Zgodnie z art. 151 § 1 k.s.h. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może być utworzona przez jedną albo więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym. Analogiczna norma dotyczy spółki akcyjnej. Oznacza to, że celem działalności spółki kapitałowej nie musi być prowadzenie przedsiębiorstwa (działalności gospodarczej). Choć pozostaje celem prawnie dopuszczalnym. Przyjęcie innych niż zysk z prowadzonej działalności gospodarczej nie przesądza, czy spółka taka w ogóle nie będzie prowadziła działalności gospodarczej (właściwe użycie non-profit) czy jednak będzie prowadziła również działalność gospodarczą a zysk z niej przekazywać na swoje główne nie gospodarcze cele (w zasadzie właściwie nazywać wtedy ją spółką not-for-profit).

Jak wskazuje się w literaturze, spółki kapitałowe mogą być tworzone w celach charytatywnych czy naukowych<sup>16</sup>, ale też prowadzenia działalności społecznie użytecznej w sferze zadań

---

<sup>15</sup> Zob. A. Kidyba, Art. 151 [w:] Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych, Lex/el. 2013.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego, a więc i w zakresie rewitalizacji, która wyznacza tę sferę w pkt 32a.

Prócz *expressis verbis* rewitalizacji, warto podkreślić, że sfery pożytku publicznego to m.in. działalność charytatywna, wspierająca osoby zagrożone wykluczeniem społecznym oraz reintegrację zawodową, rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, w końcu działalność na rzecz rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości oraz wspierającej rozwój wolontariatu i organizacji pozarządowych. Wszystkie wymienione sfery pożytku to *de facto* różne ale kluczowe aspekty współcześnie pojmowanej rewitalizacji i jej interesariuszy.

Formalnoprawnie pozwala to spółce non-profit na bycie najlepszą emanacją instytucjonalnego i celowego zintegrowania sił i środków na rzecz rewitalizacji.

Podkreślmy, że zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt. 4 u.d.p.p.w. działalność pożytku publicznego może być prowadzona przez spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Niezależnie więc od tego kto miałby być udziałowcem - musi pogodzić się z brakiem możliwości udziału w zysku. Jest to więc forma dla operatora czy też realizatora, ale nie spółki celowej - wykonawcy, mającego przynieść określony profit.

Z uwagi na fakt, że spółka “non-profit” (not-for-profit) w klasycznym rozumieniu nie jest pojęciem wprost uregulowanym w przepisach, w niniejszej ekspertyzie określa się zamiennie spółką non-profit, także spółkę utworzoną przez gminę, ale niedziałającą dla zysku i spełniającą warunki określone w art. 3 ust. 3 pkt. 4 u.d.p.p.w.

Ustawa o działalności pożytku publicznego nie reguluje więc zasad tworzenia i działania spółek non profit. W związku z tym należy stosować te przepisy ogólne, które się do nich odnoszą. Wymogiem możliwości realizowania zadań publicznych, także w formie powierzenia, jest jednak uwzględnianie reżimu ustawy o działalności pożytku publicznego. Dlatego wyżej wymienione przesłanki i aspekty (por. akapity powyżej oraz pkt [1.2.4.](#)) powinny zostać uregulowane w umowie (akcie założycielskim) lub statucie spółki, tj. w aktach, na podstawie których spółka funkcjonuje.

Podnoszoną w doktrynie cechą spółki non profit jest też jej prywatnoprawny charakter. Oznacza to, że spółkę tę z reguły tworzą inne podmioty sektora pozarządowego - istniejące organizacje pozarządowe czy też po prostu mieszkańcy, lub inne prywatnoprawne *sui generis* podmioty<sup>17</sup>.

### 1.3.3. Formy współpracy i aktywności.

Zasadniczo więc spółka non profit może być spółką utworzoną przez interesariuszy procesu rewitalizacji jako ich zoperacjonalizowana forma i struktura organizacyjna oddolnej koordynacji i współpracy przy rewitalizacji z gminą.

Gmina przyjąć wtedy powinna rolę animatora (inkubatora), starając się do niej (spółki) wciągnąć głównych interesariuszy rewitalizacji danego obszaru, a następnie na zasadzie outsourcingu powierzać jej zadania publiczne na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego, ustawy o pomocy społecznej ale i rewitalizacji. Przede wszystkim więc spółka taka może wykonywać działalność pożytku publicznego, a co za tym idzie może:

- realizować zlecone zadania publiczne na podstawie umowy powierzenia lub wsparcia realizacji zadania publicznego - co będzie szczególnie istotne w razie organizacji otwartego konkursu ofert przez inne jednostki samorządu terytorialnego (powiat oraz województwo), a także organy administracji rządowej (choć występowanie jako oferent w konkursach na zlecenie realizacji zadania publicznego organizowanych przez gminę - na równi z organizacjami pozarządowymi z tej samej gminy, nie jest rozwiązaniem celowym z uwagi na możliwość wykorzystywania zamówień z wolnej ręki tzw. in-house o czym w dalszej części ekspertyzy - oczywiście o ile spółka byłaby komunalną w pełni);
- organizować wolontariat, co będzie ważnym narzędziem w zakresie zadań dotyczących aktywizacji lokalnej społeczności i włączania różnych grup interesariuszy rewitalizacji.

Formuła ta nie przeczy możliwości zadaniowania spółki i przekazywania środków na nie (zadania) również w systemie zamówień publicznych, niezależnie czy spółka po swojej stronie będzie traktować to jako działalność gospodarczą (możliwą do prowadzenia bez związku z statusem not-for-profit) czy jako działalność odpłatną pożytku publicznego (por. art. 8 i 9 w zw. z art. 6 u.d.p.p.w.).

<sup>17</sup> Nie wyklucza to jednak zdaniem Autorów możliwości takiej kwalifikacji dla spółki komunalnej.



Współpraca gminy z takim podmiotem prócz zlecenia zadań publicznych (i ich dotowania ze środków publicznych), może też odbywać się w formach wymienionych w art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w.

Przykładowo - w formie tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, spółek non-profit i innych podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej. Tego rodzaju zespół będzie miał charakter zbliżony do komitetu sterującego (zespołu ds. rewitalizacji w dalszej części ekspertyzy) opisywanego poniżej.

Może to być też inne wsparcie rzeczowe lub usługowe dla spółki np. wsparcie promocyjne, księgowe (na początek), czy użyczenie lub udostępnienie na preferencyjnych warunkach lokalu lub nieruchomości (co przy wydłużonym czasie prototypowania spółki jako operatora FPŻ mogłoby być przydatne).

Spółka non profit może po upływie dwóch lat nieprzerwanej działalności w sferze pożytku publicznego, uzyskać status organizacji pożytku publicznego (Art. 22 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 3 pkt 4 u.d.p.p.w.).

W przypadku jej działalności w sferze rewitalizacji a więc dedykowanej określonej społeczności i przestrzeni może dawać dodatkowe możliwości finansowania (1%), prócz darowizn (niezależnie od statusu opp dostępnych w towarzystwie zwolnień podatkowych), jak i animowania i łączenia przez zbiórki społeczności mieszkańców i biznesu. Oczywiście uzyskanie statusu opp oznacza minus jakim jest dodatkowa podległość, w zakresie prowadzonej działalności, nadzorowi Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego.

#### **1.3.4. Gmina jako udziałowiec spółki not-for-profit.**

Wydaje się, że konstrukcja prawna spółki non profit będzie także utrzymana wówczas, gdy gmina przystąpi do niej w charakterze mniejszościowego udziałowca. Wtedy faktycznie spółka byłaby narzędziem wspólnym wszystkich interesariuszy rewitalizacji. Tak odważna jednak koncepcja pozostaje w niewiadomej relacji do możliwości i potencjału oraz potrzeb rzeczywistości.

Udział gminy w spółce może być też większy. Przejęcie jednak większości udziałów czyli kontroli nad taką spółką - oznacza przeistoczenie jej w spółkę komunalną. Jak napisano powyżej nie oznacza to jednak kolizji z statusem spółki not-for-profit. Niesie jednak konsekwencje objęcia m.in. reżimem stosowania regulacji zamówień publicznych. Przy zachowaniu udziałowców

prywatnych oznacza jednocześnie brak możliwości korzystania z zamówień in-house. Może jednak generować też trudne do oceny praktycznej niespodziewane korzyści, tj. przy jednoczesnej silnej kontroli gminy nad spółką, będziemy mieć do czynienia z uspołecznieniem własności i instytucjonalnej kontroli operatora rewitalizacji przez głównych jej poza publicznych interesariuszy (dzięki uprawnieniom właścicielskim udziałowców).

#### **1.4. Fundacja.**

Zasady tworzenia i działania fundacji, ich organy i ustrój wewnętrzny czy źródła finansowania określa ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 40). Zgodnie z art. 1: „Fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami”.

Nie ulega wątpliwości, że wykonywanie zadań publicznych z zakresu rewitalizacji mieści się w kategorii celów społecznie i gospodarczo użytecznych zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej, stąd można je realizować także w prawnej formie fundacji. Prawo do tworzenia i działania w fundacjach w ustawie zostało uregulowane w sposób bardzo szeroki. Jak bowiem stanowi art. 2 ustawy: „Fundacje mogą ustanawiać osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania bądź osoby prawne mające siedziby w Polsce lub za granicą”. Gmina jest osobą prawną w rozumieniu powołanego przepisu, stąd może pojawić się wrażenie jakoby i gmina mogła fundacje do wykonywania zadań publicznych powoływać.

Wzmacnia je brzmienie przepisu z Ustawy o samorządzie powiatowym art. 12 pkt 8 lit. f<sup>18</sup>, które stosować należałoby odpowiednio do Zamawiającego jako gminy na prawach powiatu.

Jest to jednak wrażenie mylne - obecnie ze względu na nowelizację ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077) nieaktualne. Ustawa o finansach publicznych w art. 45 jednoznacznie stwierdza, że: „Ze środków publicznych nie można tworzyć fundacji na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2016 r. poz. 40)”. Zakres podmiotowy tego przepisu jest szeroki i obejmuje również jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym gminy (powiaty) także nie mogą ze środków publicznych

---

<sup>18</sup> Przewidujący kompetencję wyłączną rady powiatu do m.in. uchwał ws tworzenia fundacji.

tworzyć fundacji a kolizja powyższa na potrzeby praktyki powinna być rozstrzygana regułą *lex posterior derogat legi priori*<sup>19</sup>.

Przepis art. 5 ustawy określa czym w jej rozumieniu są „środki publiczne”. Nie wdając się w szczegółowe rozważania, należy uznać, że środkami publicznymi są m.in. dochody publiczne (a w tym daniny publiczne tj. podatki, opłaty, składki) oraz środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

Oznacza to *de iure* brak możliwości wykorzystania przez gminę prawnej formy fundacji dla celu utworzenia operatora rewitalizacji<sup>20</sup>.

### 1.5. Komitet sterujący.

Komitet sterujący byłby na potrzeby niniejszej ekspertyzy operatorem rewitalizacji o nieformalnym (bez własnej osobowości i autonomii) charakterze, zespołem różnorodnym co do składu i umiejscowionym w ramach urzędu gminy oraz sprzęgniętym z kompetencjami któregoś z pełnomocników prezydenta lub wiceprezydentów.

Żadna z obowiązujących ustaw nie przewiduje wprost prawnych podstaw do utworzenia komitetu sterującego. Nie oznacza to jednak, że gmina nie może takiego podmiotu utworzyć – a wręcz przeciwnie, może to uczynić działając na podstawie tzw. ogólnych norm kompetencyjnych mających w przedmiotowym przypadku charakter ustrojowo-organizacyjny. Gmina może zatem, w ramach samodzielności ustrojowo-organizacyjnej, tworzyć różne jednostki organizacyjne, jeżeli wymaga tego proces wykonywania zadań publicznych.

Należy podkreślić, że komitet sterujący jest jednostką organizacyjną o małym stopniu sformalizowania. Taka jednostka nie będzie posiadała żadnych atrybutów cywilnoprawnych (tj. osobowość prawna czy nawet zdolność prawna), nie będzie mogła być zatem uczestnikiem obrotu cywilnego, dokonywać samodzielnie i skutecznie czynności prawnych - składać oświadczeń woli, zawierać umów, uczestniczyć w postępowaniach sądowych, czy posiadać własnego majątku. Funkcja takiej jednostki organizacyjnej sprowadzać się będzie wyłącznie do

<sup>19</sup> łac. paremia dot. reguły kolizyjnej (derogacyjnej) przyznająca w przypadku kolizji przepisów tej samej rangi pierwszeństwo stosowania ustawie nowszej przed starszą.

<sup>20</sup> Por. komentarze do art. 45 ustawy: H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz finansowo-rzeczowy*, [w:] e/Lex; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, [w:] e/Lex.

koordynacji działań wspólnych, ustalania celów i form ich realizacji przez członków, wzmocnienia obiegu informacji, organizacji spotkań, posiedzeń, narad.

Wydaje się, że komitet sterujący nie jest formą adekwatną (a z całą pewnością nie wystarczającą) dla operatora rewitalizacji, który powinien mieć odrębną podmiotowość prawną (najlepiej wyposażoną w osobowość prawną), by samodzielnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, wykonywać zadania publiczne w zakresie rewitalizacji powierzone przez gminę, a w tym celu także by posiadać prawa majątkowe, w tym prawa własności do nieruchomości, i nimi zarządzać.

Komitet sterujący może być jednak przydatny do koordynacji działań gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, operatora rewitalizacji i innych interesariuszy rewitalizacji. Nie jest to więc forma prawna alternatywna, ale subsydiarna – zdalna to równoległego wykorzystania, w szczególności utworzenia sprawnego partnera (koordynatora współpracy) po stronie gminy dla zewnętrznego operatora rewitalizacji.

Jednostką organizacyjną o zbliżonej funkcji i konstrukcji prawnej jest komitet rewitalizacji, o którym mowa w art. 7 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Jednakże art. 7 u.r. nie znajduje zastosowania do Miasta Dąbrowa Górnicza, gdyż gmina zdecydowała się na pozaustawowy tryb rewitalizacji, co uniemożliwia korzystanie z dobrodziejstwa tej regulacji ustawowej. Nie oznacza to jednak, że gmina nie może utworzyć - choć na innej podstawie prawnej - podobnej jednostki organizacyjnej. Dla transparentności proponuje się ją nazwać "komitetem sterującym" lub zespołem ds. rewitalizacji, jak to uczyniono w niniejszej ekspertyzie.

## **1.6. Partnerstwo publiczno-prywatne.**

### **1.6.1. Istota i przedmiot.**

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.p.p. przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Jednym z takich przedsięwzięć mogą być działania rewitalizacyjne. "Operatorem rewitalizacji" może być w tym przypadku zespół stanowiący strony umowy o p.p.p. Składa się on z podmiotu publicznego (gminy lub innej jednostki sektora finansów publicznych) oraz partnera prywatnego, którym jest przedsiębiorca. Partnerstwo skupiać się więc będzie,

podobnie jak w przypadku spółki komunalnej, na świadczeniu usług publicznych. Zgodnie z ustawą przedsięwzięciem realizowanym w partnerstwie może być:

- a) budowa lub remont obiektu budowlanego,
- b) świadczenie usług,
- c) wykonania dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
- d) inne świadczenie

– połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Umowa o partnerstwie przewiduje wspólną realizację określonego przedsięwzięcia, gdzie partner prywatny otrzymuje wynagrodzenie od podmiotu publicznego, zaś podmiot publiczny wnosi wkład własny w przedsięwzięcie. Wkładem tym może być np. poniesienie części wydatków lub wniesienie składnika majątkowego (przedsiębiorstwa komunalnego, nieruchomości czy praw majątkowych). Umowa powinna dokładnie określać zadania podmiotu publicznego oraz partnera prywatnego, mając na uwadze z góry określony zakres oczekiwań wobec operatora rewitalizacji.

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym dostarcza elastycznych narzędzi, w sposób różnorodny wspierających rewitalizację, a nawet umożliwiających rozwiązania kompleksowe<sup>21</sup>.

### **1.6.2. Partnerstwo w formie spec-podmiotu.**

Jeśli przedsięwzięcia rewitalizacyjne przybiorą charakter partnerstwa, art. 14 u.p.p.p. umożliwia powołanie specjalnego podmiotu. Zgodnie z ust. 1, umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym może przewidywać, że w celu jej wykonania podmiot publiczny i partner prywatny zawiążą spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną. Podmiot publiczny nie może być komplementariuszem (a więc stroną zarządzającą). W myśl ust. 2, cel i przedmiot działalności spółki nie może wykraczać poza zakres określony umową o partnerstwie publiczno-prywatnym.

---

<sup>21</sup> Zob. publikacja: A. Jadach-Seipioło, K. Sobiech-Grabka, I. Herbst, Partnerstwo publiczno-prywatne w rewitalizacji, Warszawa 2015, s. 12 i nast.

Charakter oraz cel partnerstwa publiczno - prywatnego wykluczają możliwość stworzenia spółki - operatora, który nie będzie działał dla zysku, a całość środków będzie przeznaczona na cele statutowe.

Wynika to z prostego założenia, iż partner prywatny zawsze ponosi znaczne ryzyko finansowe planowanej inwestycji. Jednocześnie umowa dot. przedsięwzięcia ma zabezpieczać obie strony. Podstawowym interesem partnera prywatnego, który inwestuje własne środki, jest uzyskanie zwrotu z inwestycji. Narzędzie to zatem może zostać wykorzystane pomocniczo (o czym w dalszej części ekspertyzy). Zdaniem Autorów nie może być jednak wykorzystane dla formuły operatora rewitalizacji *sensu stricto*. Model klasyczny PPP nie do końca odpowiada zatem na potrzeby i realia Dąbrowy Górniczej, co jednakże nie przekreśla korzystania z tego narzędzia na dla rozwoju procesu rewitalizacji POR CENTRUM, w szczególności czy to przez operatora zewnętrznego (o ile będzie spółką komunalną) czy przez samą gminę na potrzeby realizacji konkretnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

## 1.7. Zlecenie realizacji zadań publicznych

### 1.7.1. Clou.

Można wyobrazić sobie zlecenie zadań koordynowania (bycia operatorem) rewitalizacji podmiotowi zewnętrznemu w formule zlecenia realizacji zadania publicznego. Wszak jak już wspomiano w ekspertyzie rewitalizacja należy jak najbardziej do zadań publicznych wyznaczających pojęcie sfery pożytku publicznego z art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w. Ważnym będzie tu przepis art. 16 ust. 3 u.d.p.p.w., pozwalający zawierać umowy dotacyjne wieloletnie do 5 lat.

Formułą tą można również “zadaniować” podmiot zewnętrzny przekazując mu pojedyncze przedsięwzięcia służące planowanemu procesowi rewitalizacji. Również bardziej skomplikowane jak regranting, możliwy do wykorzystania dla realizacji zadań aktywizujących i animacyjnych w ramach rewitalizacji POR Centrum.

Formuły inicjatywy lokalnej jak i niekonkursowego trybu przekazania środków mogą być w ww. zakresie specyficznymi narzędziami zarówno wobec interesariuszy procesu rewitalizacji jak i samego operatora.

Wszystko razem daje szerokie możliwości zarówno angażowania organizacji pozarządowych jak i rekomendowanego (w efekcie ekspertyzy) etapowania rozwoju kompetencji i zakresu działalności operatora procesu w POR Centrum.

W niniejszej ekspertyzie, przedstawiono koncepcję, opartą o obowiązujące przepisy, w której możliwym jest zlecenie spółce, utworzonej przez gminę, lecz nie działającej dla zysku, zadań własnych gminy na podstawie u.d.p.p.w. Jednakże zastrzec też trzeba, że w przypadku komunalnej spółki w takiej sytuacji zawsze rozstrzygać trzeba dla konkretnych zadań rozważenie skorzystania z formuły zamówień in-house, które pozwalać będą z kolei na wypracowywanie na nich zysku przez spółkę na potrzeby innych działań. Oczywiście to ostatnie nie będzie możliwe w formule zadań publicznych przekazanych do realizacji, choć akceptowane w nich jest kwalifikowanie odpowiedniej skali kosztów pośrednich podmiotu.

### **1.7.2. Podstawy i istota.**

Zlecenie realizacji zadań publicznych to jedna z form współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi (fundacjami i stowarzyszeniami) oraz podmiotami, którymi są osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, a także stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, a także spółdzielnie socjalne i spółki non-profit.

Nie można zlecić zadań publicznych jednostkom sektora finansów publicznych, podmiotom działającym w celu osiągnięcia zysku, podmiotom będącym przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi<sup>22</sup> oraz partiom politycznym, związkom zawodowym, organizacjom pracodawców, samorządom zawodowym, a także fundacjom utworzonych przez partie polityczne, z zastrzeżeniem spółki utworzonej na podstawie u.g.k., nie działającej dla zysku, w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w., o której mowa w niniejszej ekspertyzie.

---

<sup>22</sup> Zob. rozważania S. Czarnow, Samorządowe osoby prawne - perspektywa nowej regulacji [w:] Samorząd Terytorialny (2009), nr 7-8.



Zlecenie realizacji zadań publicznych jako zadań zleconych w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, może mieć formy:

- 1) powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub
- 2) wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Wspieranie to oraz powierzanie, o których mowa w ust. 1, odbywają się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert albo w trybach określonych w art. 11a–11c u.d.p.p.w. (jest to tryb z pominięciem konkursu, przewidziany w sytuacjach kryzysowych) lub art. 19a u.d.p.p.w. (z pominięciem otwartego konkursu ofert, organ może zlecić realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym spełniającego łącznie następujące warunki: 1) wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10 000 zł, 2) zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni). Wydaje się, że tryb pozakonkursowy, z uwagi na charakter zadań rewitalizacyjnych, nie jest odpowiedni.

### **1.7.3. Dotacje dla podmiotów poza u.d.p.p.w.**

Podkreślić jednak należy, że powyższe formy nie wyczerpują możliwości zlecenia zadań własnych przez JST. Jednocześnie zakresy przywołanych przepisów nie pokrywają się w zupełności. *Różnica polega na tym, że w art. 151 (ustawy o finansach publicznych) chodzi o dotacje celowe na realizację zadań zleconych przez administrację rządową organizacjom pozarządowym, podczas gdy w art. 221 możliwość udzielenia dotacji nie wiąże się z realizacją zadań zleconych, lecz z finansowaniem celów publicznych związanych z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego przez jednostki niezaliczone do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku. Różnice między art. 221 a art. 151 dotyczą więc zarówno zakresu przedmiotowego udzielanych dotacji, jak i ich przeznaczenia. W wypadku dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obydwa te zakresy są szersze niż przy dotowaniu na podstawie art. 151. (...) Z proceduralnego punktu widzenia zlecenie zadania i udzielenie dotacji - w zależności od tego, kogo dotyczy - może odbywać się albo według przepisów ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536) - gdy beneficjentami dotacji są podmioty objęte tą ustawą, albo na podstawie*

*umowy jednostki samorządu terytorialnego z dotowanym podmiotem - gdy chodzi o pozostałych beneficjentów dotacji.*<sup>23</sup>

## 2. Oprzyrządowanie prawne operatora rewitalizacji - omówienie ogólne

### 2.1. Wyjaśnienie do tabeli.

Antycypując rozważania zawarte w części szczegółowej ekspertyzy - “Spółka jako operator rewitalizacji”, w niniejszym punkcie, w sposób syntetyczny, zostaną przedstawione główne instrumenty prawne, którymi mógłby posługiwać się powołany podmiot. Już z samej treści omówienia wynika bowiem, że Zespół spośród wszystkich form prawnych, opisanych w niniejszej ekspertyzie, rekomenduje powołanie spółki prawa handlowego, której kształtowanie będzie rozłożone na etapy. Zaproponowana w dalszej części ekspertyzy forma spółki nie będzie jednak spółką komunalną w klasycznym rozumieniu.

W zbiorczej tabeli zaprezentowano szereg prawnych instrumentów, które będzie mogła wykorzystać taka spółka, z podziałem na typową, klasyczną spółkę komunalną, jak i tzw. spółkę “non-profit”.

Kwestia zamówień publicznych tzw. in-house została niejako wyciągnięta przed nawias z uwagi na jej znaczenie dla przyszłego finansowania działań spółki. Podobnie krótkie wskazanie na rolę i znaczenie wolontariatu. Trzecia główna funkcjonalność tj. zlecenie zadań publicznych zostały poruszono w innych częściach (głównie pkt [1.7](#). cz. IV).

Ponadto zwracamy uwagę, że szereg funkcjonalności prawnych o znaczeniu dla ewentualnego funkcjonowania przyszłego operatora zostało podkreślonych przy właściwych formach prawnych w przeglądzie oraz w [pkt 3](#) dotyczącym stricte rekomendacji dot. operatora.

#### 2.1.1. Niedostępne uprawnienia z ustawy o rewitalizacji.

Zespół rekomenduje rozważenie przez Zamawiającego zaplanowanego w czasie przejścia w “tryb ustawowy” w zakresie prowadzonych na terenie Dąbrowy Górniczej procesów rewitalizacji. Aktualnie gmina nie może korzystać z rozwiązań oferowanych przez Ustawę o rewitalizacji ani

---

<sup>23</sup> Cezary Kosikowski, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, LEX

instrumentów zewnętrznych wobec Ustawy, a służących realizacji rewitalizacji w jej (ustawy) ramach.

Dąbrowa Górnicza nie posiada uchwalonego w trybie ww. ustawy gminnego programu rewitalizacji. Istniejący lokalny program rewitalizacji to dokument stworzony na podstawie ogólnych kompetencji gminy. Tak samo utworzone na jego podstawie priorytetowe obszary rewitalizacji, jak POR CENTRUM. Oczywiście zgodnie z art. 52 ww. ustawy gmina do 31.12.2023 r. może realizować zadanie własne - rewitalizację - na podstawie istniejących dokumentów.

Niemniej dobrze zwrócić uwagę na przykładowe rozwiązania niedostępne gminie aktualnie. Pierwszy i kluczowy, to brak możliwości skorzystania z całego instrumentarium prawnego, dotyczącego specjalnych stref rewitalizacyjnych (Art. 25 i in. Ustawy o rewitalizacji). Specjalne strefy to obszary wydzielane przez rady gmin na wniosek organów wykonawczych ze względów strategicznych dla procesu rewitalizacji na nie dłużej niż 10 lat. Realizacja działań rewitalizacyjnych jest na ich terenie znacznie uproszczona.

Warto przykładowo wskazać art. 35 Ustawy o rewitalizacji. Przepis ten daje możliwość i podstawę prawną udzielania dotacji właścicielom w wysokości do 50% na wykonanie robót inwestycyjnych przy ich nieruchomościach położonych na obszarach stref. Potrzeba wpisywania się takich działań w planowane działania rewitalizacyjne jest z pewnością instrumentem pozwalającym wywierać dodatkowy nacisk, pobudzać i koordynować inwestycje prywatne względem planu rewitalizacji. To zaś jest kluczowe, jeśli rewitalizacja nie ma zostać ograniczona jedynie do terenów, będących pod właścicielskim nadzorem i kontrolą gminy.

Z kolei przepis art. 36 w zw. z art. 4d ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych tworzy podstawę zwolnienia ze stosowania rygoru zamówień publicznych w stosunku do zamówień, których przedmiotem miałyby być, wpisujące się w przedsięwzięcia rewitalizacyjne z programu gminnego (i mające być wykonanymi na terenie specjalnej strefy rewitalizacji), usługi lub roboty budowlane.

W oczywisty sposób przykładowe dwa powyższe instrumenty prawne w sposób dedykowany służą lepszemu i bez zbędnej biurokracji podejmowaniu współpracy, animowaniu i angażowaniu interesariuszy prywatnych procesu rewitalizacji do realizacji programu i planu gminy.

Jednocześnie co do zasady nie wyklucza to korzystanie z większości omówionych w niniejszym dokumencie możliwości.

## 2.2. Wybrane uprawnienia.

Kwestię zamówień publicznych tzw. in-house wyciągnięto przed nawias z uwagi na jej znaczenie dla przyszłego finansowania działań spółki. Podobnie krótkie wskazanie na rolę i znaczenie wolontariatu. Trzecia główna funkcjonalność tj. zlecenie zadań publicznych zostały poruszono w innych częściach (głównie pkt [1.7.](#) cz. IV).

### 2.2.1. Wolontariat?

Instrument wolontariatu może budzić wstępne zdziwienie.

Jednakże należy zauważyć, że jest to z pewnością sposób aktywizacji w sposób zorganizowany mieszkańców do działań, wpisujących się w miękką część rewitalizacji. Potencjał jest trudny do przecenienia.

Może obejmować dla operatora zarówno sposób:

- a) na współpracę z mieszkańcami przy organizacji konkretnych eventów,
- b) organizowanie wolontariatu długoterminowego dla realizacji celów pomocowych (w tym działań samopomocowych) na terenie POR Centrum,
- c) sposób organizowania rodzaju stażów i innych form wspierających rozwój lokalnej przedsiębiorczości,
- d) zdobywania doświadczenia we współpracy z duży biznesem,
- e) w końcu dla tworzących się grup obywatelskich może to być pierwszy krok by korzystając z wsparcia urzędu lub operatora rozwijać swoją samoorganizację i działalność.

W szczególności ta ostatnia funkcjonalność może być cennym sposobem animowania społeczności w jej działaniach na rzecz siebie samej. Mogłoby to obniżyć barierę dostępu do kolejnej formy współpracy, w której grupy już bardziej zorganizowane korzystając z tzw. małych grantów (np. fio lokalne), lub wręcz zakładają nowe organizacje.

Oczywiście powyższe możliwe jest dla gminy na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 2 u.d.p.w. Kwestią dyskusyjną byłoby na ile jest możliwe dla spółki komunalnej, która zasadniczo prowadzi działalność gospodarczą. Do tej ostatniej zaś nigdy nie wolno angażować wolontariuszy w świetle

ustawy. Stąd status spółki non-profit rozwiązuje ten problem. Spółka jak już wskazywano może bowiem prowadzić działalność gospodarczą i statutową nieodpłatną pożytku publicznego wobec tego samego przedmiotu działalności (choć nie *in concreto*). W efekcie może tak podzielić operacyjnie swoje działania (np. na odpowiednio mniejsze projekty), by oddzielić te realizowane w ramach działalności gospodarczej od tych, w których będzie wykorzystywać instrument wolontariatu. W efekcie korzystać będzie z tego narzędzia na podstawie art. 42 ust. 1 pkt 1.

Dobrze podkreślić, że wolontariat wykorzystywany może być dla wszystkich działań w sferze pożytku publicznego. Tymczasem rewitalizacja nie dość, że sama w sobie znajduje się w katalogu art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w., to z istoty zawiera szereg składowych działań z sfer pożytku wyznaczonych przez pozostałe zadania z ww. katalogu (jak wspieranie przedsiębiorczości, organizacji pozarządowych, rozwoju społeczności lokalnych, integracji społecznej, przeciwdziałanie wykluczeniu).

### **2.2.2. Możliwość udzielania zamówień w trybie in-house**

Utworzenie operatora rewitalizacji w formie spółki komunalnej wiąże się z dodatkowymi uprawnieniami, z których będzie on mógł skorzystać w toku realizacji powierzonych zadań. Katalog uprawnień przysługujących spółce komunalnej został przedstawiony w załączonej tabeli (tabela nr 1), natomiast poniżej scharakteryzowano te z nich, które wydają się mieć kluczowe znaczenie w przedmiotowym przedsięwzięciu.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. wymusiła na państwach członkowskich Unii Europejskiej doregulowanie kwestii udzielania zamówień publicznych w trybie in-house. Konsekwencją implementacji w/w dyrektywy jest m.in. znowelizowany art. 67 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (zwanej dalej: „u.p.z.p.”). Kolejno w ust. 12, 13, 14 i 15 prawodawca określił sytuacje, w których to udzielanie zamówienia publicznego, traktowane jako in-house, następuje z wolnej ręki. Wcześniej wprawdzie także istniała możliwość udzielania zamówień in-house przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże taka sposobność nie wynikała wprost z obowiązujących przepisów prawa, ale była wynikiem ich interpretacji – wywodzono ją z ogólnych przepisów u.p.z.p., a w szczególności z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 kwietnia 2007 r., C-295/05) oraz sądów administracyjnych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05).

Co trzeba zaznaczyć, udzielanie zamówień publicznych w trybie niekonkurencyjnym, z wolnej ręki, w dalszym ciągu jest wyjątkiem od ogólnej zasady prawa zamówień publicznych, zgodnie z którą postępowanie w sprawie udzielenia takiego zamówienia ma charakter konkurencyjny i otwarty. W związku z powyższym prawnie dopuszczalne przypadki udzielania zamówień in-house – traktowane jako wyjątek od zasady – muszą być interpretowane ściśle, nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Na szczęście dla jednostek samorządu terytorialnego rozpatrujących wykorzystanie tego mechanizmu w praktyce, nowelizacja ustawy przyniosła rozwinięcie formuły in-house, i to znaczące. Prawodawca implementując dyrektywę unijną poprzez nowelizację ustawy z jednej strony rozszerzył zakres udzielania zamówień in-house, zaś z drugiej dookreślił warunki, jakie musi spełnić zamawiający i wykonawca.

Nowelizując przepisy prawa zamówień publicznych w tym zakresie, wprowadzono szereg nowych regulacji, które mogą się okazać korzystne z perspektywy przedmiotu ekspertyzy i wykorzystane przez operatora rewitalizacji mającego formę prawną spółki komunalnej. W szczególności należałoby zwrócić uwagę na następujące punkty art. 67 ust. 1 u.p.z.p.:

- pkt 12 – który przewiduje „zwykłe” zamówienia in-house; zamawiający na tej podstawie może udzielić zamówienia z wolnej ręki wykonawcy, który kumulatywnie spełnia określone w tym przepisie warunki;
- pkt 13 u.p.z.p. – gdzie m.in. unormowano zamówienia in-house pomiędzy spółkami siostrzanymi danej jednostki samorządu terytorialnego;
- pkt 14 – w którym określono „wspólne” udzielanie zamówienia in-house przez kilku zamawiających, jeżeli wykonawca jest przezeń kontrolowany; często jednostki samorządu terytorialnego powołują wspólny podmiot do określonej działalności.

Szczególnie istotne znaczenie ma art. 67 ust. 1 pkt 12 u.p.z.p. Zgodnie z jego brzmieniem: „Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: (...) zamówienie udzielane jest przez zamawiającego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1-3a, osobie prawnej, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki: a) zamawiający sprawuje nad tą osobą prawną kontrolę, odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania sprawami tej osoby prawnej; warunek ten jest również spełniony, gdy kontrolę taką sprawuje inna osoba prawna kontrolowana przez zamawiającego w taki sam sposób, b) ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań

powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę, o której mowa w lit. a, c) w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego”. Należałoby zatem wyróżnić trzy warunki, jakie muszą zostać kumulatywnie spełnione, by zamawiający mógł udzielić zamówienia we wskazanym trybie:

- warunkiem udzielenia zamówienia in-house jest sprawowanie przez zamawiającego nad wykonawcą kontroli; przez kontrolę rozumie się w szczególności istotny wpływ takiego zamawiającego na cele strategiczne takiej osoby prawnej oraz sposób jej zarządzania; niewątpliwie jednoosobowa spółka komunalna założona przez jednostkę samorządu terytorialnego spełnia ten wymóg;
- kolejnym warunkiem, który musi zostać spełniony, jest warunek, ażeby ponad 90 procent działalności wykonawcy dotyczyła zadań zleconych przez zamawiającego lub podmiot, poprzez który zamawiający sprawuje pośrednią kontrolę nad wykonawcą przedmiotu zamówienia; wskazana regulacja gwarantuje, że podmiot, któremu udzielono zamówienia w tym trybie, został powołany do realizacji zadań ustawowych zamawiającego;
- osoba prawna, której jest udzielane zamówienie, nie może mieć w swej strukturze kapitału prywatnego; zamówienia in-house mogą być udzielane – co do zasady - tylko podmiotom korzystającym ze środków publicznych.

W związku z tym należy uznać, że zamówienia in-house mogą być narzędziem finansowania spółki - operatora rewitalizacji.

### 2.3. Tabela - oprzyrządowanie prawne

Poniższe, zasygnalizowane niejako instrumenty prawne służą próbie ich przeglądu i nie zawsze będą miały realny wymiar pragmatyczny. W innych częściach ekspertyzy w sposób bardziej szczegółowy przybliżono: udzielanie zamówień w trybie z wolnej ręki, partnerstwo publiczno - prywatne, jako narzędzie zdobywania środków na działalność spółki oraz wolontariat, którego głównym celem może być animowanie społeczności lokalnej i włączanie jej w procesy rewitalizacyjne.

#### 2.3.1. Spółka non profit

Lp.	uprawnienie	charakterystyka	podstawa prawna
-----	-------------	-----------------	-----------------



1)	1.możliwość wykonywania zadań publicznych powierzonych i własnych gminy	Ubieganie się o realizację zadań publicznych w otwartych konkursach ofert.	art. 11 u.d.p.p.w., art. 9 ust. 1 u.s.g.
2)	2.zwolnienie z podatku od osób prawnych	<p>Zwolnienie z podatku osób prawnych, których celem statutowym jest:</p> <p>działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, w tym również polegająca na kształceniu studentów, kulturalna, w zakresie kultury fizycznej i sportu, ochrony środowiska, wspierania inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrywania wsi w wodę, dobroczynności, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów oraz kultu religijnego.</p> <p>(OPP) Przysługuje spółkom non profit, które uzyskały status organizacji pożytku publicznego i tylko w zakresie, w jakim dochód jest przeznaczany na cele statutowe.</p> <p>Przysługuje też spółkom non profit, które nie uzyskały statusu</p>	<p>art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p.</p> <p>art. 17 ust. 1 pkt 6c u.p.d.o.p.</p> <p>art. 17 ust. 1 pkt 5 u.p.d.o.p.</p> <p>art. 17 ust. 1b u.p.d.o.p.</p>

		<p>organizacji pożytku publicznego, ale ich współnikami jest stowarzyszenie, zaś cele statutowe spółki są tożsame z celami statutowymi stowarzyszenia.</p> <p>(OPP) Zwolnienie obejmuje też dochody przeznaczone na nabycie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych służących bezpośrednio realizacji tych celów oraz na opłacenie podatków niestanowiących kosztu uzyskania przychodów.</p>	
3)	3.zwolnienie z podatku od nieruchomości	(OPP) Tylko dla spółek non profit, które uzyskały status organizacji pożytku publicznego. Zwolnienie przysługuje tylko w odniesieniu do prowadzenia działalności pożytku publicznego.	art. 17 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych
4)	4.zwolnienie z podatku od czynności cywilnoprawnych	(OPP) Tylko dla spółek non profit, które uzyskały status organizacji pożytku publicznego. Zwolnienie przysługuje tylko w odniesieniu do prowadzenia działalności pożytku publicznego.	art. 8 pkt 2a ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych
5)	5.zwolnienie z opłaty skarbowej	(OPP) Tylko dla spółek non profit, które uzyskały status organizacji pożytku publicznego. Zwolnienie przysługuje tylko w odniesieniu do	art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej

		<p>prowadzenia działalności pożytku publicznego.</p>	
6)	6.zwolnienie z opłat sądowych	<p>(OPP) Tylko dla spółek non profit, które uzyskały status organizacji pożytku publicznego. Zwolnienie przysługuje tylko w odniesieniu do prowadzenia działalności pożytku publicznego (tj. bez działalności gospodarczej).Zwolnienie to obejmuje opłaty z tytułu wniosków składanych do KRS.</p> <p>Spółki non profit nie posiadające statusu organizacji pożytku publicznego są zwolnione z opłat sądowych w sprawach dotyczących realizacji zleconego zadania publicznego na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.</p>	<p>art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych</p>
7)	7.preferencyjne zasady dotyczące nabywania nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa	<p>(OPP) Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może wyposażyć fundację lub dokonać darowizny nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa na rzecz fundacji oraz organizacji pożytku publicznego prowadzących działalność, o której mowa w art.</p>	<p>art. 24 ust. 2 u.d.p.p.w, art. 59 u.g.n.</p>

		68 ust. 1 pkt 2 u.g.n, na jej cele statutowe.	
		Możliwość uzyskania bonifikaty od ceny nieruchomości mają: - osoby fizyczne i osoby prawne, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacje pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego.	art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n.
9)	8.możliwość uzyskania 1% podatku dochodowego	(OPP) Tylko dla spółek non profit, które uzyskały status organizacji pożytku publicznego.	art. 27 u.d.p.p.w.
9)	9.możliwość korzystania z pracy osób skierowanych do odbycia służby zastępczej	(OPP) W organizacji pożytku publicznego mogą wykonywać pracę osoby skierowane do odbycia służby zastępczej, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.	art. 25 u.d.p.p.w.
10)	10.możliwość nieodpłatnego informowania o działalności o.p.p. w mediach publicznych	(OPP) jednostki publicznej radiofonii i telewizji umożliwiają organizacjom	art. 26 u.d.p.p.w., art. 23a u.r.t.

		pożytku publicznego nieodpłatne informowanie o ich działalności na zasadach określonych w przepisach odrębnych.	
11)	11.możliwość korzystania ze świadczeń wolontariuszy	w szczególności w zakresie objętym działalnością pożytku publicznego, z wyłączeniem działalności gospodarczej.	przepisy u.d.p.p.w. dotyczące wolontariatu.
12)	12.możliwość współpracy z organami administracji publicznej w formach przewidzianych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie	Ustawa przewiduje m.in. formy następujące: wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego; tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli	art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w.

		<p>organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej; umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie; umowy partnerskiej określonej w art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2017 r. poz. 1376 i 1475) oraz porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1460, 1475 i 2433).</p>	
13)	13. uprawnienie do tworzenia centrum integracji społecznej	<p>Centrum integracji społecznej realizuje reintegrację zawodową i społeczną przez następujące usługi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu;</li> <li>2) nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub</li> </ol>	<p>art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym</p>

		<p>podwyższanie kwalifikacji zawodowych;</p> <p>3) naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą;</p> <p>4) uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.</p>	
14)	<p>14.osobowość prawna spółki non profit przyznaje możliwość przystępowania do innych organizacji społecznych i spółdzielczych oraz gospodarczych (w tym tworzenia spółek), a także ogranicza odpowiedzialność wspólników za zobowiązania spółki do wysokości niewniesionego wkładu</p>	<p>Odpowiedzialność subsydiarna członków zarządu przewidziana przepisami k.s.h. w odniesieniu do spółek z o.o.</p> <p>(zob. "Spółka komunalna).</p>	Przepisy k.s.h.

### **2.3.2. Spółka komunalna**

<b>Lp.</b>	<b>uprawnienie</b>	<b>charakterystyka</b>	<b>podstawa a prawna</b>
------------	--------------------	------------------------	----------------------------------



1)	zwolnienie z podatku od czynności cywilnoprawnych w zakresie utworzenia spółki oraz podwyższeń kapitału zakładowego jako formy dofinansowania (zmiana umowy spółki)	<p>Należy spełnić łącznie dwa warunki:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- przedmiotem działalności spółki kapitałowej jest świadczenie usług użyteczności publicznej w zakresie transportu publicznego, zarządzania portami i przystaniami morskimi, zaopatrzenia ludności w wodę, gaz, energię elektryczną, energię ciepłą lub zbiorowego odprowadzania ścieków,</li> <li>- w wyniku zawarcia umowy spółki Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego obejmuje co najmniej połowę udziałów lub akcji w tej spółce albo w chwili zmiany umowy Skarb Państwa lub j.s.t. posiada już co najmniej połowę udziałów lub akcji w tej spółce.</li> </ul>	art. 9 pkt 11 lit. d) u.p.c.c.
2)	możliwość powierzenia zadań własnych gminy z pominięciem Prawa zamówień publicznych lub z odpowiednimi zwolnieniami	<p>W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. W zakresie ew. stosowania zwolnień przez spółki komunalne stosujące P.z.p. (tj. nie wykonujące zadań własnych gminy), ustawy "sektorowe" przewidują szczególne, korzystniejsze warunki.</p>	art. 9 ust. 1-3 u.s.g., art. 2 u.g.k.
3)	zwolnienie z podatku dochodowego w zakresie dotacji otrzymanej od j.s.t.	<p>Najczęściej będą to dotacje przedmiotowe, określone w przepisach ustaw "sektorowych".</p>	art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p.
4)	możliwość uzyskania dopłaty do udziału od gminy jako współnika spółki	<p>Jest to forma dokapitalizowania spółki, która powinna zostać określona w umowie. Dotyczy to</p>	art. 177-179 k.s.h.

		tylko formy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.	
5)	możliwość występowania w obrocie prawnym jako spółka kapitałowa utworzona w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (o ile tak utworzona)	Obejmuje zakres celów przewidzianych w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym, zawartej między gminą lub jednostką gminną a partnerem prywatnym.	art. 14 ust. 1 u.p.p.p.
6)			
7)	możliwość przyznania zwolnienia przez sąd z opłat sądowych w ograniczonym zakresie	Sąd może przyznać zwolnienie od kosztów sądowych w ich własnych sprawach prowadzonych w związku z działalnością społeczną, naukową, oświatową, kulturalną, sportową, dobroczynną, samopomocową, w zakresie ochrony konsumenta, ochrony środowiska i opieki społecznej.	art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.
8)	możliwość zobowiązania się gminy do powtarzających się świadczeń niepieniężnych na rzecz spółki	Jest to jeden z mechanizmów wsparcia wspólników dedykowany spółce z ograniczoną odpowiedzialnością.	art. 176 k.s.h.

### 3. Operator rewitalizacji - jeden czy dwa podmioty?

#### Wstęp.

Trzeba podkreślić, że poniższe rekomendacje pozostaną aktualne, wymagając jedynie odpowiednich modyfikacji w przypadku decyzji Zamawiającego o wejściu w tryb rewitalizacji ustawowej. Głównie będzie to dotyczyć rekomendacji w zakresie zespołu zamiast komitetu.

Tryb ustawowy zasadniczo nie koliduje z koncepcją etapowania i stopniowego przenoszenia kompetencji na operatora zewnętrznego.

Aktualnie gmina mając zbudowany system rewitalizacji w oparciu o swoje kompetencje wynikające z zasad ogólnych nie posiada kluczowego dla trybu rewitalizacji ustawowej - gminnego programu rewitalizacji (por. [pkt 2.1.1.](#)).

#### Clou rekomendacji.

Rozważenie wszystkich wniosków i uwag z cz. III oraz analiz prawnych, których wnioski dotąd zasygnalizowano, doprowadziło Zespół do rekomendacji nie powoływania za jednym razem operatora, który kompleksowo zająłby się całą rewitalizacją na terenie FPŻ i POR Centrum.

Są ku temu dwa kluczowe powody. Po pierwsze analiza biznesowa, bazująca na desk research dotychczasowej dokumentacji zebranej w ramach projektu FPŻ przyniosła wnioski wskazujące na wzmożoną różnorodność interesariuszy procesu rewitalizacji POR Centrum, duży horyzont interesów i celów do realizacji, co za tym idzie większą potrzebę pracy z interesariuszami nad utarciem wspólnych i akceptowalnych kompromisów a co za tym idzie konkretyzacji funkcji i przedsięwzięć rewitalizacyjnych w procesie. To wszystko zaś poprzedzone potrzebą gruntownych, wykraczających poza sam obiekt FPŻ inwestycji o twardym charakterze (głównie infrastruktura drogowa i ciągów pieszych).

Drugim powodem częściowo wynikającym z analizy biznesowej a częściowo z prawnej, jest uświadomienie znaczenia i roli gminy jako głównego aktora i odpowiedzialnego za proces rewitalizacji (por. np. [pkt 2.2.4.](#) cz. III).

Odpowiedzią na powyższe jest podział ról deweloperskich i animacyjnych na zewnętrznego i wewnętrznego operatora, ewolucyjne planowanie rozwoju, ciągłej ewaluacji i ewolucji modelu, włączając jego rozwinięcie na całą Dąbrowę Górnica w perspektywie długofalowej.

Rozwijając powyższe doradza się:

- a) prototypowanie operatora zewnętrznego zarówno w planowanych dla niego funkcjach, zakresie odpowiedzialności, przekazanych zadań i uprawnień, poprzez etapowanie, poczynając od “zaprogramowania” spółki na rewitalizację samego FPŻ, pozostałe działania rewitalizacyjne realizując samodzielnie przez gminę lub przez zadaniowanych przez nią ”deweloperów” i animatorów.
- b) utworzenie operatora wewnętrznego, którym byłby wysoki urzędnik z autonomią i samodzielnością decyzyjną, opatrzony wsparciem dedykowanych sobie pracowników, co ważniejsze kompetencjami koordynacyjnymi wobec właściwych wydziałów urzędu, oraz zapleczem konsultacyjno-społecznym w postaci zespołu ds. rewitalizacji.
- c) rozważenie rekomendacji jako modelu, który może posłużyć od początku nie tylko rewitalizacji POR Centrum, w dalszych etapach prowadząc do wypracowania operatora zewnętrznego z zadaniami i kompetencjami obejmującymi całą rewitalizowaną Dąbrowę Górnica, stając się jej wyspecjalizowaną i dedykowaną w holistycznym prowadzeniu tego procesu jednostką.

Podsumowując, trzeba podkreślić, że w pierwszym etapie trudno nazwać proponowany model zewnętrznym operatorem procesu rewitalizacji. Pojęcie jak wspomniano nie jest zdefiniowane. Etap I zakłada stworzenie “małego” operatora *stricto* FPŻ.

### **Operatorzy przedsięwzięć?**

Na marginesie niniejszego dokumentu jest pytanie - czy można taki podmiot nazywać operatorem (proponowany w I etapie model). Jest to jednak ważne, jeśli uświadomić sobie, że być może pożądanym jest dzielenie rewitalizacji Dąbrowy Górniczej i POR na mniejsze projekty o ciągłym charakterze, których operatorami można by czynić podmioty zewnętrzne niekoniecznie tworzone przez gminę. Taka wizja była zasygnalizowana w analizie biznesowej w cz. dotyczącej etapowania (zob. [pkt 4.2.](#) w cz. III).

Koncepcja “operatorów przedsięwzięć” jest tu tylko symbolicznie zaznaczona. Wskazać trzeba, że posiadałaby duży plus jakim jest dedykowanie doboru formy i zakresu zadań do planowanych dla danej przestrzeni funkcji. Bogactwo możliwości pokazanych w ekspertyzie pozostałoby aktualnym do wykorzystania. Jednocześnie nie wykluczałaby utworzenie wyspecjalizowanej na potrzeby rewitalizacyjne gminy - spółki, a wręcz byłaby z tą wizją koherentna.

### **3.1. Rekomendacja decydenta i zespołu ds. rewitalizacji POR Centrum.**

#### **3.1.1. Pełnomocnik ds. rewitalizacji jako kierujący zespołem.**

Odpowiedzialności polityczna za rewitalizację należeć zawsze będzie do gminy i jej organów. W efekcie nie jest możliwe stworzenie naszym zdaniem takiego modelu operatora zewnętrznego procesu rewitalizacji, który przejąłby samodzielność i odpowiedzialność. Brak jednego zaś wyklucza drugie. Wykluczone jest też, by w powyższe w praktyce oraz prawnie mógł przejść zespół, o którym są dalsze uwagi.

Drugie założenie bazuje na dość oczywistych obserwacjach. Urząd jest w swej istocie resortowy, co jest adekwatne do potrzeby obsługi zadań całej gminy. Jednak gdy celem jest koncentracja na rewitalizacji konkretnego obszaru, to wymaga, jak już wspomniano, możliwości projektowego jej potraktowania, holistycznego podejścia w efekcie sprawności w zarządzaniu. Wynika to zarówno z ograniczenia terytorialnego ale też istoty rewitalizacji, która ma charakter interdyscyplinarny.

Jakikolwiek podmiot zewnętrzny współpracujący z urzędem czy jako operator całego procesu, czy wykonawca lub partner w zakresie jednego z przedsięwzięć rewitalizacyjnych - potrzebuje sprawnego kontaktu, decyzyjnej komórki po stronie urzędu. Na wszystko to wskazywano już w analizie biznesowej.

W odpowiedzi na powyższe oraz w celu usprawnienia działań niżej opisywanego zespołu i nadania mu bardziej samodzielnego charakteru, Autorzy rekomendują powołanie przez Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza pełnomocnika ds. rewitalizacji, wraz z nadaniem mu stosownych uprawnień jako zastępcy prezydenta lub w innej formie. Pełnomocnik ten mógłby stać na czele niżej omawianego zespołu. Najważniejsze jest, aby kwestia rewitalizacji została wyodrębniona z różnych struktur miasta i urzędu miejskiego, co pozwoli na lepszą koncentrację i koordynację działań nad problemach rewitalizacji.

Jeden ośrodek decyzyjny i koordynacyjny w zakresie rewitalizacji po stronie urzędu może być dedykowany całości procesu rewitalizacji w Dąbrowie, co czyniłoby potencjalnie ekonomicznym wyposażenie go w odpowiednie zaplecze pracowników dedykowanych do współpracy z nim.

### 3.1.2. Zespół w funkcji koordynatora i jego skład.

Rekomenduje się utworzenie – obok operatora rewitalizacji – dodatkowej jednostki organizacyjnej w strukturze urzędu gminy o nazwie „zespół ds. rewitalizacji”, która byłaby rodzajem ciała dialogu o koordynującej funkcji dla procesu.

Taki zespół, mający konstrukcję organu doradczego działającego przy ustawowych organach gminy i w sferze ich ustawowych zadań oraz kompetencji, powinien pełnić przede wszystkim funkcję koordynacyjną, niezwykle istotną w procesie rewitalizacji, w którym uczestniczy duża liczba interesariuszy (jednostek administracji publicznej, organizacji pozarządowych, prywatnych przedsiębiorstw, nieformalnych grup i mieszkańców).

Tworząc zespół ds. rewitalizacji należy przede wszystkim mieć na uwadze potrzebę koordynacji działań wielu interesariuszy. Koordynacja działań, która w przedmiotowej sprawie powinna przejawiać się m.in. w wyznaczaniu strategicznych celów, kreowaniu sprawnego i szybkiego obiegu informacji, ustalaniu harmonogramu działań, wyjaśnianiu kwestii wątpliwych czy rozstrzyganiu sporów, jest niezwykle istotna z pozycji powodzenia elementarnych zadań, jakimi jest rewitalizacja wyznaczonego obszaru.

Przede wszystkim jednak służyć powinien prowadzeniu dyskusji pomiędzy interesariuszami, pozwalającej osiągać kompromisy i operacjonalizować konkretne pomysły na przedsięwzięcia rewitalizacyjne, oraz na ile to możliwe synchronizować z planami rewitalizacji - plany inwestycji i działań prywatnych. Zespół ds. rewitalizacji, właśnie ze względu na funkcję koordynacyjną, powinien integrować wszystkich kluczowych interesariuszy rewitalizacji.

W jego skład powinni wchodzić:

- przedstawiciele gminy – organu wykonawczego (najlepiej w osobie kierownika właściwej jednostki organizacyjnej urzędu gminy/pełnomocnika ds. rewitalizacji) oraz organu stanowiącego (np. przedstawiciele klubów radnych);

- przedstawiciele właściwych miejscowo jednostek pomocniczych gminy (dzielnic, osiedli) – najlepiej w osobach przewodniczących zarządów;
- przedstawiciele innych właściwych miejscowo gminnych jednostek organizacyjnych (instytucji kultury, miejskiego ośrodka pomocy społecznej);
- przedstawiciele innych organów doradczych o składzie społecznym, a w szczególności rady działalności pożytku publicznego czy miejskiej komisji urbanistyczno-architektonicznej;
- przedstawiciele sektora pozarządowego – organizacji pozarządowych działających na obszarze rewitalizacji, lub na wzór wyborów do rad pożytków - przedstawiciele tych organizacji, które uzyskają pisemną rekomendację od określonej liczby ngosów;
- przedstawiciele biznesu, w tym deweloperów (w rozumieniu ścisłym) oraz biur CSR dużego biznesu,
- przedstawiciele uczelni wyższych.

Szczególnie istotne jest to, żeby taki zespół został utworzony we wstępnych etapach procesu rewitalizacji i od początku uczestniczył w pracach – tak koncepcyjnych, jak i wdrożeniowych.

Zespół może być w pierwszym etapie dedykowany POR Centrum i FPŻ, jednak warto rozważyć jego multiplikację lub rozszerzenie na pozostałe obszary rewitalizowane jako modelu pracy z interesariuszami.

Istnienie zespołu ds. rewitalizacji w zaproponowanym charakterze i kształcie doskonale uzupełni system instytucjonalny zarządzania procesem rewitalizacji, w którym wiodącą rolę odgrywa:

- gmina – jako podmiot ustawowych zadań i kompetencji, inicjator rewitalizacji, dysponent kluczowych zasobów ( w tym operator wewnętrzny);
- operator rewitalizacji (zewnętrzny) – jako podmiot wdrażający politykę rewitalizacyjną, dokonujący czynności o charakterze operacyjnym, realizacyjnym i technicznym (potencjalnie zarządzanie+realizacja+animacja).



### 3.1.3. Pozycja i kompetencje zespołu ds. rewitalizacji.

Zespół ds. rewitalizacji powinien działać jako organ doradczy Prezydenta Miasta Dąbrowy Górniczej, pełniący funkcje już omówione powyżej. Zespół ten powinien być dedykowany POR Centrum, jednak jak już powyżej wspomniano mógłby zostać rozszerzony jako model współpracy z aktorami procesu rewitalizacyjnego na całą Dąbrowę.

Zespół powinien działać w cyklu organizowanych systematycznie posiedzeń. Prócz funkcji już wskazanych w pkt [3.1.2.](#) powinien być też platformą nadającą impuls do dalszego kształtowania i prowadzenia polityki rewitalizacyjnej przez gminę, gminne jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe i przedsiębiorców.

**Realizacja w/w funkcji wymaga wyposażenia tego organu w następujące kompetencje:**

- kompetencje do organizowania i przeprowadzania posiedzeń zespołu, sporządzania projektu porządku obrad i protokołu ustaleń z posiedzenia (przy czym to zadanie obsługi spotkań zespołu dla wzmocnienia spółki w roli operatora - może być przeniesione do jej zadań, istnieje też możliwość docelowego przeniesienia zespołu do spółki, co wzmocniłoby jej pozycję jako operatora, choć jednocześnie siłą rzeczy osłabiło pozycję samego zespołu;
- kompetencję do opiniowania projektów aktów polityki rewitalizacyjnej oraz aktów polityk sektorowych związanych z rewitalizacją (np. polityki rozwoju, polityki przestrzennej, polityki mieszkaniowej, polityki społecznej), a w szczególności:
  - projektu strategii rozwoju gminy; projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów rewitalizacji;
  - projektu gminnego programu rewitalizacji/lokalnego programu rewitalizacji; projektu specjalnej strefy rewitalizacji;
  - projektu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy; projektu uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy;
  - projektów programów gospodarczych i inwestycyjnych związanych z obszarem Fabryka Pełna Życia lub mający wymiar społeczny i animacyjny dla społeczności jak gminny program współpracy z organizacjami pozarządowymi;

- kompetencję do rekomendowania przeprowadzenia (inicjatywy wewnątrz urzędu), monitorowania i ewaluacji konsultacji z mieszkańcami w przedmiocie projektów aktów polityki rewitalizacyjnej i w innych sprawach związanych z rewitalizacją obszaru Fabryka Pełna Życia;
- planowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych, oraz konsultowanie form i trybów ich realizacji we współpracy z partnerami zewnętrznymi, w tym w zakresie przetargów i konkursów związanych z rewitalizacją obszaru Fabryka Pełna Życia i POR Centrum.

### **Zespół vs ustawowy Komitet rewitalizacji.**

Ustawa o rewitalizacji przewiduje prawną możliwość utworzenia „komitetu rewitalizacji” będącego organem doradczym wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Komitet rewitalizacji zrzeszający na zasadzie reprezentatywności i pluralizmu przedstawicieli różnych instytucji i środowisk m.in. zajmuje stanowiska w najważniejszych dla rewitalizacji sprawach, proponuje dodatkowe rozwiązania, jest forum dyskusji, opiniuje dokumenty z zakresu polityki rewitalizacyjnej.

Co jednak istotne, gmina nie wykonuje rewitalizacji trybem ustawowym, w związku z tym nie może korzystać z dobrodziejstwa obowiązującej ustawy o rewitalizacji i utworzyć takiego komitetu. Nie ma jednak żadnych prawnych przeciwwskazań, aby utworzyć organ o podobnym profilu i o podobnych funkcjach w ramach samodzielności ustrojowo - organizacyjnej gminy. Komitet rewitalizacji powinien być zatem inspiracją - ale tylko inspiracją, a nie bezrefleksyjnie kopiowanym wzorem instytucjonalnym.

## **3.2. Spółka jako operator**

### **3.2.1. Spółka jako operator rewitalizacji - etapowanie.**

#### **Główne motywy rekomendacji.**

Analiza biznesowa przeprowadzona w oparciu o zebrane w toku projektu materiały, uwidoczniała problem polegający na tym, że proces rewitalizacji jest zbyt złożony, aby udało się spełnić oczekiwania wszystkich interesariuszy jednocześnie. Modelowanie biznesowe oraz weryfikacja bezpośrednia z Zamawiającym, na spotkaniu w dniu 30.04.2018 r. pokazały, że obawy formułowane przez autorów w pkt 11 Koncepcji prac nad ekspertyzą, spełniły się.

Analiza możliwości i zagrożeń związanych z planowanymi zmianami wykazała, że nie ma możliwości znalezienia rozwiązania idealnego. Konfrontacja wyobrażeń Zamawiającego, z realiami procesów biznesowych sprawiły, że wybrano zatem jako rozwiązanie pośrednie rozłożenie procesu rewitalizacji na etapy. Etapowanie pozwoli w ocenie Autorów na bieżącą ewaluację i wprowadzanie zmian w formowanym modelu operatora.

Zbiega się to pozytywnie z samą wizją procesu rewitalizacji, który wymaga również stopniowej operacjonalizacji. Obu potrzebom sprzyja przyrostowe, elastyczne podejście w zarządzaniu procesem i wprowadzaniu nowych funkcjonalności, którymi tu są kolejne kompetencje, zadania i przedsięwzięcia rewitalizacyjne, które miałyby mieć miejsce na terenie FPŻ i POR Centrum (por. uwagi z części III).

### **Etap. I.**

Etap I będzie obejmował utworzenie podmiotu - spółki prawa handlowego jako operatora przestrzeni Fabryki Pełnej Życia (pojęcie dewelopera z cz. biznesowej), w którym będzie realizować głównie funkcje władcze o charakterze inwestorskim oraz zarządcze. Jednocześnie może przejąć w pełni lub współpracować przy animowaniu tej przestrzeni udostępniając ją i organizując na jej terenie wydarzenia lub działania skierowane do mieszkańców.

W etapie I jest możliwe by spółka weszła w rolę animatora względem zdiagnozowanej grupy przedsiębiorców. Przy czym Autorzy nie potrafią jednoznacznie zarekomendować przy obecnym stanie wiedzy dot. planów i możliwości gminy względem tej grupy - czy spółka powinna od razu objąć swoimi działaniami wszystkich przedsiębiorców w POR Centrum, czy skoncentrować się jedynie na Biznesie, który byłby partnerem przy inwestycjach i następnie zagospodarowaniu FPŻ i otoczenia.

Spółka również w wyniku dokonanej analizy została zarekomendowana jako rozwiązanie najbardziej optymalne. Wszystkie działania podejmowane przez operatora przestrzeni Fabryki Pełnej Życia powinny zmierzać do realizacji celu głównego projektu tj. “przywrócenia” śródmieścia Dąbrowy Górniczej mieszkańcom. Tylko w ten sposób teren ten stanie się atrakcyjny dla wielu grup interesariuszy rewitalizacji. Jednak osiągnięcie tych celów powinno być rozłożone w czasie, a w I etapie odpowiedzialność za proces nie może być w zdiagnozowanych warunkach scedowana na operatora zewnętrznego. Od gminy bowiem zależą kluczowe inwestycje drogowe

oraz ruchy organizacyjno-animacyjne poza terenem FPŻ, jak rozciągnięcie eksperymentu z żywą ulicą na inne niż tylko 3-maja.

### **Główne funkcje spółki.**

Autorzy, na podstawie materiałów wytworzonych w ramach projektu Fabryka Pełna Życia wyodrębnili następujące rodzaje/funkcje kompetencji podmiotu/operatora (spółki):

- 1) kompetencje *władcze* głównie działania zarządcze i odpowiedzialność za powierzony majątek gminy (FPŻ oraz ewentualnie inne nieruchomości w tym zarząd publicznymi przestrzeniami<sup>24</sup> na terenie POR Centrum),
- 2) rewitalizacja w ujęciu architektoniczno-urbanistycznym (działania twarde, inwestorskie i specjalistyczne) oraz planistycznym (w tym konsultowanie i projektowanie aktów dot. rewitalizacji, planów działań i przedsięwzięć rewitalizacyjnych we współpracy z ustalonymi interesariuszami procesu),
- 3) kompetencje w zakresie rozwiązywania problemów społecznych na terenie POR, do których można wykorzystać szereg instytucji i narzędzi wspierających Ekonomię społeczną,
- 4) kompetencje w zakresie roli podmiotu jako animatora, mediatora lokalnej społeczności
- 5) rola i kompetencje podmiotu jako inkubatora dla lokalnych działań obywatelskich i społecznych,
- 6) rola i zakres podmiotu jako wykonawcy usług dla gminy.

Wszystkie powyższe kompetencje w wersji “podstawowej” mogą zostać przekazane podmiotowi na poziomie treści uchwały o powołaniu spółki/podmiotu oraz aktu założycielskiego (lub umowy spółki w przypadku udziału innych podmiotów w jej zakładaniu), uchwał Zgromadzenia Wspólników dot. sposobu wynagradzania członków organów spółki, o czym w dalszej części. Dodatkowo gmina przekazuje kompetencje, wykorzystując narzędzia określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie ( u.d.p.p.w.), oraz zamówienia in-house etc.

### **Kolejne etapy.**

W analizie biznesowej opisano proponowaną 5-etapową ścieżkę, bazującą na dużej otwartości na podmioty prywatnoprawne, oraz istniejące jednostki miejskie, które mogłyby pełnić funkcję deweloperskie lub animacyjne w rewitalizowanej przestrzeni. Oczywiście pojęcie dewelopera jest

---

<sup>24</sup> np. dla oddania Spółce zarządu placami handlowymi oraz przestrzeniami wystawienniczymi.

tu użyte szerzej i dotyczy wszystkich twardszych działań, które wpływać będą na przestrzeń. Zasadniczo można to podsumować do 3 kroków.

I etap można podsumować jako skupienie się na 1) wstępnym dostosowaniu FPŻ do dalszym jego przybliżaniu mieszkańcom oraz potencjalnym inwestorom prywatnym, przy 2) jednoczesnym zapewnieniu przez gminę twardej inwestycji oraz dalszych działań sprzyjających przekonaniu o przyszłej roli POR Centrum z naciskiem na FPŻ, z 3) równoległym zadaniowaniu przez gminę operatora w zakresie zarządzania lub realizacji przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi i w ten sposób sprawdzania skuteczności i trafności modelu rozszerzenia kompetencji operatora.

II etapem byłoby wybranie formuły współpracy z inwestorami prywatnymi i roli operatora FPŻ oraz przeprowadzenie działań inwestycyjnych na terenie FPŻ. Wtedy też mogłyby nasilić się zadaniowane przez gminę operatorowi działania animacyjne i wspierające interesariuszy na terenie pozostałym POR Centrum.

III etapem powinno być ustalenie ostatecznych funkcji, które operator powinien pełnić. Możliwe jest przekazanie mu długofalowych zadań publicznych, w tym regrantingu oraz zamówień in-house, jak i uprawnień zarządczych - dla uczynienia go samodzielnym w dłuższych niż roczne okresach czasu - operatorem POR Centrum. Możliwe jest też uznanie specjalizacji i skierowanie do prowadzenia podobnych działań spajających proces rewitalizacji, projektujących go, na pozostałych obszarach Dąbrowy Górniczej. W ocenie Autorów, próba z góry zaprogramowania operatora i brak otwartości na możliwe perspektywy rozwoju jego funkcji i przydatności dla Miasta, będzie skazywać projekt na wyższe ryzyko porażki lub niepotrzebnych ograniczeń potencjału.

### **3.2.2. Spółka komunalna i (czy) spółka non-profit**

#### **Istota i rola umowy.**

W części ekspertyzy, przedstawiającej przegląd form prawnych oraz możliwe uprawnienia, ulgi i mechanizmy prawne, związane z utworzeniem spółki prawa handlowego w rozumieniu ustawy o gospodarce komunalnej (u.g.k.) oraz Kodeksu spółek handlowych (k.s.h.), a utworzeniem spółki non-profit (spółka w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie art. 3 ust. 3 pkt 1) rozdzielono te dwa typy spółek. Spółka non-profit (w rozumieniu ustawy u.d.p.p.w) z reguły dotyczy podmiotu utworzonego przez kapitał prywatny, przy czym zachowane są warunki

z ustawy - działalność prowadzona jest w sferze pożytku publicznego, a spółka nie działa dla zysku.

W ocenie autorów ekspertyzy przepisy nie zabraniają połączenia tych dwóch typów w ramach jednego podmiotu. Wszystko zależy zatem od odpowiedniego ukształtowania zapisów umowy spółki.

### **Podstawa prawna.**

Spółka - operator rewitalizacji, powołana przez gminę w trybie art. 10 ust. 3 u.g.k. (poza sferą użyteczności publicznej, ale w celu wykonywania zadań własnych) może być równocześnie spółką w rozumieniu art. 3 ust. 3 pkt 1 u.d.p.p.w.

Przesłanką kluczową niestosowania przepisów ograniczających tworzenie spółek komunalnych poza sferą użyteczności publicznej, a zastosowania art. 10 ust. 3 jest “waga” spółki dla rozwoju gminy. Rolę tej przesłanki i sposób stosowania wskazał m.in. NSA<sup>25</sup> “powiązanie ważności z promocją Miasta poprzez sport wskazuje na ważność dla gminy, a nie na ważność dla rozwoju gminy. Podobnie nie może przesądzać o zgodności z kryteriami art. 10 ust. 3 ustawy powoływanie się na działalność promocyjną, przepis ten bowiem mówi o spółkach zajmujących się czynnościami m.in. promocyjnymi, a nie promocją prowadzoną przy okazji prowadzenia innej działalności”, który to cytat wskazuje na wagę wykazania, że kluczowym jest 1) waga dla 2) rozwoju 3) gminy. Z kolei w dalszej części skład podkreślał, że “Potrzeba takiego wyjaśnienia jest bowiem spowodowana korzystaniem z kompetencji /możności/ ustawowej do podjęcia uchwały o określonej treści”.

Odnosząc się więc do powyższego rozumienia przesłanek należy wskazać, że w przypadku Dąbrowy Górniczej zostały one spełnione (por. też rozważania do art. 10 u.g.k. w cz. IV [pkt 1.2.](#) ekspertyzy). Po pierwsze zadania wyznaczone przyszłemu operatorowi w zakresie rewitalizacji, odpowiadają na zdiagnozowane w trakcie wszystkich konsultacji problemy społeczne wskazane w Lokalnym programie rewitalizacji. Na rynku lokalnym (na terenie gminy) istnieją niezaspokojone potrzeby takie jak m. in. brak ścisłego centrum miasta i związany z tym brak ciekawych miejsc spędzania wolnego czasu, brak powodów dłuższego przebywania w centrum, poza zrobieniem zakupów i załatwianiem spraw w bankach, czy urzędach. Wszystkie sporządzone

<sup>25</sup> zob. Wyrok NSA oz. w Lublinie z 7.10.2003 r., sygn. II SA/Lu 1115/03, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B5CA415560> (dostęp: 18.05.2018 r.)

w toku realizacji projektu dokumenty podkreślają te potrzeby. Po drugie jak wynika choćby z Programu Rewitalizacji Dąbrowy Górniczej 2022 (aktualizacja 2015 r. i 2016 r.) bezrobocie w mieście utrzymuje się na podobnym poziomie, jednocześnie osoby trwale bezrobotne stanowią, aż 51,97% wszystkich osób bezrobotnych. Znaczny jest również odsetek osób do 25 roku życia (11,78%).<sup>26</sup> Tak wysokie bezrobocie przekłada się również na obniżenie poziomu życia wspólnoty samorządowej. Jak wynika z powołanego raportu, wzrosła również liczba osób korzystających z zasiłków i pomocy społecznej, co jednoznacznie pokazuje, że obniżył się poziom życia mieszkańców w związku z panującym bezrobociem. Rewitalizacja POR Centrum i innych terenów ma w swoich celach wpłynąć m.in. pozytywnie na zmniejszenie problemu bezrobocia w gminie, gdyż zakłada zwiększenie miejsc pracy i wzrost poziomu przedsiębiorczości.

W związku z tym należy stwierdzić, że gmina wydaje się mieć podstawy do utworzenia spółki komunalnej w celu zaspokojenia ww. potrzeb, związanych z rewitalizacją tego obszaru.

Warto dodać też, że jeden z nielicznych przykładów polskich prototypów operatora rewitalizacji we Wrocławiu tj. Wrocławska Rewitalizacja Sp. z o.o. została utworzona również na podstawie art. 10 ust. 3 u.g.k.<sup>27</sup>

Podkreślić trzeba, że wspólnie zarówno uchwała, dokumentacja utworzenia spółki, jak i jej umową muszą spójnie wskazywać na spełnienie się przesłanki ważności spółki dla rozwoju gminy.

### **Podstawa z art. 10 ust. 2**

Jak wspomniano szczegółowo podstawy prawne tworzenia spółki komunalnej są opisane w pkt 1.2.2. cz. IV. Tu należy podkreślić, że niezależnie od rekomendowanej podstawy prawnej powyżej, powyższe uzasadnienie spełnia też przesłanki do wykorzystania art. 10 ust. 2 jako podstawy utworzenia spółki komunalnej - operatora rewitalizacji.

Niemniej pozostajemy przy wniosku o skorzystanie z art. 10 ust. 3. Immanentnym i kluczowym elementem stanu faktycznego dla zastosowania art. 10 ust. 2 jest bowiem problem bezrobocia. Tymczasem rewitalizacja to proces daleko wykraczający poza obszar bezrobocia, choć go również obejmujący.

---

<sup>26</sup> Program Rewitalizacji Dąbrowa Górnicza 2022 (aktualizacja - 2016 r.), str. 20-23

<sup>27</sup> Zob. Uchwała Nr XX/564/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 kwietnia 2008 r., <http://uchwaly.um.wroc.pl/uchwala.aspx?numer=XX/564/08> (dostęp: 17.05.2018 r.)



## Podstawa w u.d.p.p.w.

Rewitalizacja, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 32a u.d.p.p.w. wskazana jest jako jedna ze sfer pożytku publicznego. Wystarczy zatem, aby jako cel powołania spółki zostały wskazane działania z zakresu rewitalizacji obszaru gminy Dąbrowa Górnicza. Taki też model został przedstawiony w zaproponowanym wzorze umowy spółki jako najkorzystniejszy. Umożliwia on bowiem z jednej strony wykorzystanie narzędzia jakim są zamówienia tzw. in-house, z drugiej zaś pozwala np. na korzystanie instrumentu zlecenia zadań publicznych (udziału w konkursach również z innymi niż samorządowe środków), z pracy wolontariuszy na zasadzie art. 42 u.d.p.p.w. (więcej w części dot. form prawnych).

### 3.3. Uprawnienia właścicielskie.

Kompetencje (uprawnienia) władcze (właścicielskie) spółki, będącej operatorem FPŻ rozumiemy w pierwszej kolejności jako głównie działania zarządcze i odpowiedzialność za powierzony majątek gminy, w dalszej kolejności za zadania rewitalizacyjne *en masse*. Temat dotyka też drugiej strony medalu tj. wpływu i kontroli gminy na spółkę dla zapewnienia realizacji swojej strategii.

Posiadanie przez spółkę - operatora tytułu prawnego do nieruchomości jest kluczowe w kontekście zapewnienia mu stabilizacji i możliwości działania. Zarządzanie nieruchomością, na której znajduje się FPŻ jest bowiem jednym z podstawowych rezultatów, widocznym dla mieszkańców, realizującym w bardzo konkretny sposób, realną potrzebę posiadania prawdziwego centrum miasta. Działalność ta zatem jako inwestycyjna, w oczywisty sposób wysuwa się na pierwszy plan Etapu I prototypowania (por. cz. [dot. BMC](#)), nie może jednak pozostać działalnością główną i jedyłą, bo wypaczałoby to ideę rewitalizacji.

Jednocześnie rozważania te można odnieść do ewentualnego powierzenia w zarząd spółki innego niż sama FPŻ mienia komunalnego na terenie POR CENTRUM, przy czym cel i uzasadnienie takiego ruchu wymagałoby oparcia w motywacji (z jednej strony) usprawnienia rewitalizacji z wykorzystaniem tych składników mienia, lub/i z drugiej strony w wyliczeniach wskazujących na to mienie jako potencjalne dodatkowe źródło samofinansowania działań spółki na terenie POR CENTRUM.

Należy też podkreślić uniwersalność poniższych rozważań dla wykorzystania omówionych instrumentów w szczególności w zakresie PPP na inne potrzeby kształtowania współpracy ze spółką.

Zarządzanie powierzoną nieruchomością, w szczególności będzie dotyczyło:

- zabezpieczenia przejętego terenu,
- inwentaryzacji budynków nieruchomości,
- planowania i opracowania strategii działania w zakresie rewitalizacji terenu,
- pozyskiwania inwestorów zewnętrznych,
- promocji działań,
- po przystosowaniu terenu - zawierania umów z ewentualnymi dzierżawcami, najemcami lokali,
- działań utrzymujących nieruchomość w stanie niepogorszonym,

Wszystkie te działania będą mogły być podejmowane na podstawie umów cywilnoprawnych oraz po zastosowaniu procedur m.in. zamówień publicznych.

Po przeanalizowaniu uwag Zamawiającego, dokonano wytypowania kilku możliwych form przekazania nieruchomości, stanowiącej własność gminy:

- przekazanie własności nieruchomości w postaci wkładu na kapitał zakładowy spółki z o.o. (art. 158 k.s.h oraz art. 13 ust. 1 u.g.n.)
- użytkowanie wieczyste gruntów na podstawie art. 13 ust. 3 u.g.n.,
- zawarcie umowy dzierżawy pomiędzy spółką, a gminą,
- przekazanie, nieodpłatnie nieruchomości na cele realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego w rozumieniu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (art. 13 ust. 1a u.g.n oraz art. 9 u.p.p.p.)

Pozostałe możliwe formy przekazania praw do nieruchomości takie jak sprzedaż, zamiana, użyczenie, najem, darowizna nieruchomości, trwały zarząd zostaną pominięte w dalszej części jako nieadekwatne do analizowanej sytuacji.

Jednocześnie wskazujemy, iż w przypadku wyboru przez Zamawiającego opcji utworzenia operatora rewitalizacji w formie spółki kapitałowej, rekomendowanym przez autorów rodzajem

spółki jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Forma ta posiada mniejsze wymagania pod względem wysokości kapitału, nadto związane z jej istnieniem obowiązki prawne są bardziej ograniczone, niż analogiczne instytucje w spółkach akcyjnych. W spółce komunalnej z ograniczoną odpowiedzialnością również obowiązkowym organem jest Rada Nadzorcza, na której walory jako instrument kontroli spółki zwracamy uwagę. Wszystkie dalsze rozważania będą zatem odnosiły się do tej formy prawnej, choć w przypadku podjęcia innej decyzji, treść opinii pozostaje aktualna, co do większości zawartych w niej wniosków.

### 3.3.1. Aport i uchwały.

#### Jak i co?

Najszerzy wachlarz kompetencji w zakresie zarządzania nieruchomością spółka otrzyma w sytuacji, gdy własność nieruchomości zostanie przeniesiona na nią w formie wkładu na kapitał zakładowy (tzw. aport). Wartość tej nieruchomości stanowić będzie wymierny kapitał/zabezpieczenie dla potencjalnych przyszłych inwestorów obszaru rewitalizowanego, w tym instytucji finansowych. Pierwszym krokiem do powołania spółki będzie podjęcie przez Radę Miejską Dąbrowy Górniczej uchwały powołującej spółkę. Obowiązek ten wynika z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g). Uchwała powinna zawierać:

- wyrażenie zgody na założenie spółki, w której udziałowcem będzie gmina,
- okres trwania spółki,
- kapitał zakładowy
- wysokość do której zostanie pokryty udział w kapitale zakładowym
- rodzaj działalności/ cel powstania spółki.

Już zatem na etapie opracowywania tego dokumentu gmina powinna sprecyzować podstawowy cel istnienia spółki, a więc w przypadku gminy Dąbrowa Górnicza będą to działania, związane z szeroko rozumianą rewitalizacją jej terenów. Rozszerzenie opisu kompetencji zarządczych powinno znaleźć się w akcie założycielskim spółki. Jednakże trzeba pamiętać, że umowa spółki powinna zostać w dużej mierze aktem o charakterze uniwersalnym, choć dostosowanym do celów

gminy. Wskazanie sfer i rodzajów działalności jaką zakładany podmiot ma prowadzić stanowi wystarczające z punktu prawnego narzędzie “przeniesienia kompetencji”.

Jakie zatem możliwości daje pełne przekazanie władztwa nad nieruchomością tworzonej spółce?

- zabezpieczenie finansowe i wiarygodność w oczach przyszłych partnerów,
- wynikająca z prawa możliwość pełnoprawnego występowania wobec innych podmiotów prywatnych i publicznych, organów władzy państwowej i samorządowej jako operator rewitalizacji, czy inwestor w zakresie działań na gruncie ustawy Prawo Budowlane (tutaj oczywiście również inne tytuły uprawniają do występowania choćby o pozwolenie na budowę, autorzy podkreślają jednak pełnię praw),
- większa efektywność w zakresie działań decyzyjnych, brak konieczności dalszego uzyskiwania zgody na kolejne działania, które być może nie zostałyby ujęte w innego rodzaju umowie (dzierżawa).

### **Zagrożenia.**

To co wydaje się być znacznym ułatwieniem z punktu widzenia przyszłego zarządzania podmiotem-operatorem, dla Zamawiającego stanowi również zagrożenie. Może ono przejawiać się na kilku płaszczyznach. Ogólne wyznaczenie celów spółki, choć z praktycznego punktu widzenia jest to prawidłowy zabieg, może stać się wadą w sytuacji, w której zarząd nie będzie ich realizował. W ostateczności bowiem to od sprawnego działania zarządu i jego współpracy z zespołem ds. rewitalizacji zależy powodzenie całego procesu. Główne obawy/zagrożenia, zidentyfikowane w rozmowach z przedstawicielami Zamawiającego są związane z przekazaniem nieruchomości na własność to:

1. obawa przed skupieniem się operatora tylko na zarządzaniu nieruchomością,
2. obawa przed niekontrolowaną sprzedażą majątku,
3. obawa przed zajęciem nieruchomości i sprzedażą w postępowaniu egzekucyjnym.

### **Prewencja - jak zapobiec zagrożeniom.**

Przeciwdziałanie tym zagrożeniom polegać powinno w pierwszej kolejności na przemyślanym doborze członków Rady Nadzorczej, których wiedza i kompetencje będą pozwalały na fachową ocenę sprawności działania zarządu i realizacji celów rewitalizacji, zgodnie z Programem Rewitalizacji i innymi dokumentami opracowanymi przez gminę. Rada Nadzorcza wybiera

Zarząd, a zatem jest kluczowym, aby składała się ona z osób przygotowanych merytorycznie do tej roli.

Innym narzędziem może być również zobowiązanie zarządu, na ogólnych zasadach, do realizacji konkretnej uchwały Zgromadzenia Wspólników, która to uchwała nie będzie jednocześnie wkraczała w kompetencje zarządu. Uchwała taka może mieć znaczenie mobilizujące. Jako istotne uprawnienie Zgromadzenia Wspólników należy uznać uprawnienia do powołania i odwołania Rady Nadzorczej oraz do udzielenia lub nie absolutorium pozostałym organom lub ich poszczególnym członkom.

W zakresie niekontrolowanej sprzedaży majątku, znaczenie będzie miała jedynie ewentualna wyprzedaż ruchomości, choć i w tym wypadku zagrożenie to ma charakter teoretyczny. Sprzedaż całości lub części nieruchomości wymaga zgody Zgromadzenia Wspólników, a zatem jest pod ścisłą jego kontrolą. Problem ten, czy "obawa" ma zatem dość teoretyczny wymiar. Istnieje pewna grupa czynności, w odniesieniu do których ustawodawca wskazuje wprost, że przekraczają one zakres zwykłego zarządu i wymagają podjęcia uchwały wspólników, jeżeli umowa spółki nie przewiduje inaczej (art. 228 k.s.h.). Należą do nich:

- zbycie i wydzierżawienie przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części oraz ustanowienie na nich ograniczonego prawa rzeczowego,
- nabycie i zbycie nieruchomości, użytkowania wieczystego lub udziału w nieruchomości,
- zwrot dopłat,
- zawarcie umowy o zarządzanie spółką zależną,
- rozporządzanie prawem lub zaciągnięcie zobowiązania do świadczenia o wartości dwukrotnie przewyższającej wysokość kapitału zakładowego. Jeśli więc umowa spółki nie reguluje w żaden sposób wymienionych czynności, to członek zarządu nie może ich dokonać samodzielnie.

W innych przypadkach, ocena prawidłowości działania Zarządu i Rady Nadzorczej powinna znaleźć się w uchwale o udzieleniu lub nie absolutorium. Z kolei negatywna ocena działalności powinna prowadzić do odwołania zarządu z pełnionej funkcji przez Radę Nadzorczą (brak jest jednak automatyzmu w tym zakresie tj. brak udzielenia absolutorium nie jest jednoznaczne z odwołaniem członka zarządu z pełnionej funkcji)<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> por. art. 228 pkt 1 k.s.h. oraz art. 231 § 2 pkt 3 k.s.h.

Innym narzędziem, które odpowiada na wskazane powyżej zagrożenia, jest ustalenie w uchwale w sprawie wynagrodzeń dla Zarządu oraz Rady Nadzorczej odpowiednich warunków, które wpływać będą na wysokość wynagrodzenia, a jednocześnie odwoływać się będą do celów spółki jako operatora rewitalizacji. Zgodnie z art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (u.z.k.w.) *Projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń wyznaczają cele zarządcze, wagi tych celów, a także obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczania.* Zgodnie z tą ustawą Zgromadzenie Wspólników określa w uchwale wynagrodzenie członków organów spółki. Wynagrodzenie składa się z 2 części stałej oraz zmiennej. Regulacja dot. części zmiennej znajduje się w art. 4 ust. 5-6 i 8-9 u.z.k.w. Zgodnie z ust. 5 art. 4 u.z.k.w. *Część zmienna wynagrodzenia w spółce nie może przekroczyć 50%, a w spółkach publicznych oraz innych, o których mowa w ust. 2 pkt 5, 100% wynagrodzenia podstawowego członka organu zarządzającego w poprzednim roku obrotowym.*

Otwarty katalog celów zarządczych, wskazany w ustawie, pozwala na uzależnienie od efektów realizacji celów rewitalizacji wysokości wynagrodzenia członka danego organu. Powyższe dotyczy również Rady Nadzorczej, która powinna brać pod uwagę cele powołania spółki i przedmiot jej działalności zarówno przy wyborze członków zarządu, jak i podczas oceny ich działalności, przedstawianej Zgromadzeniu Wspólników. Już jednak samo ich określenie w uchwale powinno być sformułowane jako katalog zamknięty, określony, mierzalny. Czynniki takie jak powiązanie wysokości wynagrodzenia z rezultatami rewitalizacji, w połączeniu z obowiązkiem uwzględniania kwestii rewitalizacji w sprawozdaniu z działalności, wydają się skutecznym mechanizmem, wpływającym na sposób działania zarządu.

### **Podsumowanie i wnioski.**

Zaprezentowane możliwości prawne stanowią w ocenie zespołu, istotne narzędzie przeciwdziałające powstawaniu zagrożeń, wskazanych w pkt 1-3 powyżej. W odniesieniu bowiem do kwestii zajęcia egzekucyjnego nieruchomości przekazanej spółce aportem, nie ma wprost skutecznych mechanizmów prawnych, które mogłyby wyłączyć, bądź zablokować egzekucję z nieruchomości. W przypadku powstania sytuacji, w której konieczne byłoby przymusowe egzekwowanie ewentualnych długów spółki z majątku, wierzyciele mogą zaspokoić się z nieruchomości (z wyjątkiem szczególnych sytuacji takich jak otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego, czy upadłościowego).

Jednakże w ocenie autorów, poprawne i co najważniejsze - realne - stosowanie mechanizmów kontrolnych, opisanych w tej części ekspertyzy może istotnie ograniczyć, a nawet wyeliminować to zagrożenie. Dodatkowo zanim doszłoby do ewentualnej egzekucji z nieruchomości, gmina mogłaby podjąć działania zaradcze w postaci dokapitalizowania spółki w celu spłaty długów. Nie jest to oczywiście rozwiązanie idealne, ale z całą pewnością korzystniejsze niż sprzedaż terenów potencjalnemu nabywcy. Tak czy inaczej, z uwagi na to, że spółka utworzona przez gminę na początku swojej działalności będzie potrzebowała środków na jej rozpoczęcie, koniecznym będzie zarezerwowanie w budżecie jednostki stosownych kwot, do momentu, w którym spółka będzie pozyskiwała finansowanie zewnętrzne.

Odzwierciedleniem rozważań w niniejszej części jest przygotowany wzór umowy spółki, zawierający postanowienia dot. celów realizacji oraz uzależnienia od ich realizacji, udzielenia przez Zgromadzenie Wspólników, absolutorium członkom organów spółki. Alternatywnie proponujemy rozważenie również wersji z użytkowaniem wieczystym.

Warto zwrócić na koniec uwagę na 2 ważne benefity tych rozwiązań. Po pierwsze spółka zyskałaby na zdolności kredytowej oraz wiarygodności mając gwarancje we własności nieruchomości. Wciąż jako zależna od gminy może być rozwiązana a własność wróci do gminy. Przy czym powyższe gwarancje dają możliwość realnego wejścia samodzielnie w PPP z potencjalnymi inwestorami prywatnymi. Poza tym zadłużenie w tym np. kredyt inwestycyjny nie będzie wliczać się w zadłużenie gminy.

### **3.3.2. Użytkowanie wieczyste nieruchomości.**

#### **Istota i możliwy przebieg.**

Przedmiotem wkładu gminy do spółki kapitałowej może być również prawo użytkowania wieczystego nieruchomości, znajdujących się w jej władaniu. Art. 13 ust. 3 u.g.n stanowi, że *Prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być przedmiotem wkładu niepieniężnego (aportu) wnoszonego do spółki.* Zgodnie z przyjętą w literaturze i orzecznictwie interpretacją *Przepis art. 13 ust. 3 u.g.n. dotyczy szczególnej formy wyposażania spółek tworzonych przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest wniesienie w aportcie prawa użytkowania wieczystego gruntu. Przepis ten nie dotyczy wnoszenia w aportcie już istniejącego prawa użytkowania wieczystego (do czego odnosi się art. 13 ust. 1 u.g.n.), lecz ustanawiania prawa użytkowania wieczystego przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu*



terytorialnego na rzecz spółki, do której wnosi się to prawo jako aport.<sup>29</sup>

Ustawa zatem daje gminie możliwość zachowania własności nieruchomości (co jest odpowiedzią na wyrażane uprzednio obawy, związane z utratą własności nieruchomości i brakiem wpływu na jej losy). Prawo użytkowania wieczystego ma wymierną korzyść majątkową, jest prawem zbywalnym i może być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, a więc posiada również tzw. zdolność aportową. Przywołany powyżej przepis u.g.n. daje szczególne uprawnienie jednostkom samorządu terytorialnego, tworzącym spółki. Prawo użytkowania wieczystego powstaje z chwilą wpisu w księdze wieczystej (art. 27 u.g.n.). Z oczywistych względów taka forma zbycia prawa użytkowania wieczystego została wyłączona z obowiązku przeprowadzenia przetargu (art. 37 ust. 2 pkt 7 u.g.n.).

W zakresie uzyskanych kompetencji, podmiot, będący użytkownikiem wieczystym uzyskuje w większości te same prawa, co właściciel. W umowie powinien być oznaczony okres trwania użytkowania wieczystego, który później może zostać przedłużony (minimum 40, a maksimum 99 lat). W związku z tym pozostają aktualne wszystkie uwagi, odnoszące się do przeniesienia własności nieruchomości, na której znajduje się była fabryka DEFUM. Jednocześnie umowa spółki powinna określać sposób korzystania z nieruchomości. W tym zakresie zatem, gmina uzyskuje szczegółowe prawo do wyznaczenia w jaki sposób będzie wykorzystywana nieruchomość przekazana spółce. Ten instrument stanowi istotną wartość z punktu widzenia zabezpieczenia interesów gminy, w szczególności w zakresie realizacji przez spółkę celów rewitalizacji.

W zamian za prawo użytkowania wieczystego gmina nabędzie udziały w kapitale zakładowym, spółka nie będzie musiała ponosić opłat z tytułu użytkowania wieczystego.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX 2018.

<sup>30</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 2017 r. III CSK 77/16, *Wniesienie do spółki akcyjnej prawa użytkowania wieczystego, jako wkład do kapitału zakładowego nie budzi wątpliwości. (...) Wartość wniesionego aportu da się obliczyć ustalając wartość budynku oraz wartość pierwszej i wszystkich rocznych opłat, jakie spółka powinna uiścić z tytułu użytkowania wieczystego. W sytuacji, gdy właściciel w zamian za ustanowione na rzecz spółki prawo użytkowania wieczystego otrzymuje odpowiednią do wartości aportu ilość akcji, spółka nie jest zobowiązany do uiszczania opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Ekwiwalentem opłat są akcje, które dają właścicielowi uprawnienia ściśle majątkowe oraz uprawnienia do wpływania na funkcjonowanie spółki. Prawo wniesione, jako aport do spółki, pozostaje do dyspozycji organów spółki, przede wszystkim zarządu, który decyduje o jego losach. (...) Zwolnienie z obowiązku uiszczania opłat dotyczy tylko tego akcjonariusza, który jako aport wniósł prawo użytkowania wieczystego do spółki. Jeżeli natomiast spółka wyzbędzie się prawa użytkowania wieczystego, to po stronie nabywcy brak podstaw, aby korzystał on ze zwolnienia z obowiązku wnoszenia opłat. Nie może on powołać się na zwolnienie przysługujące spółce, gdyż jest ono następstwem wzajemnych relacji, które wiążą tylko właściciela i spółkę.*

## Zagrożenia i prewencja.

Nadmienić jednak należy, że użytkowanie wieczyste podlega egzekucji na podobnych zasadach, co prawo własności nieruchomości (zastosowanie mają przepisy art. 1004 -1013 k.p.c. oraz odpowiednio przepisy dot. egzekucji z nieruchomości od art. 921- do art. 1003 k.p.c.).

Zgodnie z art. 922 k.p.c. uczestnikami postępowania oprócz wierzyciela i dłużnika są również osoby, którym przysługują prawa rzeczowe ograniczone lub roszczenia albo prawa osobiste zabezpieczone na nieruchomości, a gdy przedmiotem egzekucji jest użytkowanie wieczyste, także organ, który zawarł umowę o użytkowanie wieczyste. Do egzekucji z użytkowania wieczystego stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji z nieruchomości, z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów art. 1005, 1006, 1008, 1010, 1011 k.p.c., a co najważniejsze: o wszczęciu egzekucji komornik zawiadamia właściwą gminę (art. 1005 k.p.c.), jeżeli egzekucja jest prowadzona z użytkowania wieczystego, postępowanie ulega zawieszeniu, jeżeli właściwy organ wystąpił z żądaniem rozwiązania umowy użytkowania wieczystego; egzekucja może być podjęta na wniosek wierzyciela, jeżeli sąd orzeknie, że brak jest podstaw do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego. w przypadku rozwiązania umowy użytkowania wieczystego, komornik umarza postępowanie egzekucyjne (art. 1008 k.p.c.).

Trzeba jednak podkreślić, że w każdym przypadku rozwiązanie umowy musi być uzasadnione zaistnieniem przesłanek z art. 240 k.c. (Umowa o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli wieczysty użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, w szczególności jeżeli wbrew umowie użytkownik nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń).

Gmina może wystąpić o zwrot prawa użytkowania wieczystego wniesionego aportem do spółki z o.o., gdy spółka ta nie realizowała zadań, do których została utworzona w przypadku spółki zarejestrowanej w KRS – żądanie zwrotu aportu musi zostać poprzedzone „wyjściem” gminy ze spółki. Na podstawie art. 270 pkt 2 k.s.h. gmina może (jako współnik) wnieść do zgromadzenia współników o rozwiązanie spółki. Samo podjęcie przez zgromadzenie współników uchwały o rozwiązaniu spółki determinuje przeprowadzenie postępowania likwidacyjnego, którego celem jest rozliczenie się spółki wobec współników i wierzycieli. Jeśli gmina wniosła do spółki w formie

aportu nieruchomości, to stanowi ona w tej chwili majątek spółki, nie gminy. Druga opcja wynika z art. 271 k.s.h., ponieważ zgodnie z tym przepisem, wspólnik może wnieść do sądu o rozwiązanie spółki, jeżeli osiągnięcie jej celu stanie się niemożliwe albo zajdą inne ważne przyczyny wywołane stosunkami spółki.

Literalne brzmienie przepisu art. 271 k.s.h. zezwala na rozwiązanie spółki na żądanie wspólnika, a nie jednego ze wspólników, co oznacza, że z żądaniem takim może wystąpić wspólnik spółki jednoosobowej. Abstrahując od celowości takiego żądania w sytuacji, w której taki wspólnik może sam podjąć uchwałę w trybie art. 270 pkt 2 k.s.h., uznać należy że jest to prawnie dopuszczalne.

Należy jednak zauważyć, że wniesienie prawa użytkowania wieczystego do spółki komunalnej wydłuży o przynajmniej kilka tygodni proces rejestracji spółki, co wynika z konieczności jego uprzedniego ustanowienia. W chwili zawierania umowy spółki przedmiotowe prawo użytkowania wieczystego jeszcze nie istnieje, a jego ustanowienie wymaga zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste oraz - zgodnie z art. 27 ustawy o gospodarce nieruchomościami - wpisu w księdze wieczystej. Co ważne, wpis użytkowania wieczystego do księgi wieczystej ma charakter konstytutywny, dopiero więc z chwilą jego dokonania powstaje prawo użytkowania wieczystego. Co do zasady wpis prawa do księgi wieczystej nie tworzy tego prawa, a w znacznej większości przypadków ma on charakter deklaratoryjny, potwierdzający prawo istniejące przed wpisem. W przedmiotowym przypadku jest jednak inaczej.

### **Ewentualny przebieg powołania.**

W związku z powyższym, w razie woli wniesienia prawa użytkowania wieczystego jako wkładu do spółki komunalnej należałoby podjąć czynności w następującej kolejności:

1. Zawarcie umowy spółki w formie aktu notarialnego; zgodnie z art. 161 § 1 kodeksu spółek handlowych wraz z chwilą zawarcia umowy spółki powstaje spółka z o.o. „w organizacji” mająca zdolność prawną;
2. Wniesienie przez wszystkich wspólników całości wkładów na pokrycie kapitału zakładowego w przewidzianej formie; w przypadku wnoszenia prawa użytkowania wieczystego jako wkładu konieczne będzie zawarcie pomiędzy gminą a spółką umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, a następnie uzyskanie wpisu prawa użytkowania wieczystego w księdze wieczystej;
3. Powołanie organów spółki;
4. Po zawarciu umowy spółki, powołaniu jej organów oraz otrzymaniu postanowienia o wpisaniu

prawa użytkowania wieczystego do księgi wieczystej cały zarząd występuje z wnioskiem do Krajowego Rejestru Sądowego o rejestrację spółki; maksymalny termin na zgłoszenie rejestracji do sądu wynosi 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy spółki; w przypadku przekroczenia tego terminu umowa spółki ulega rozwiązaniu.

### 3.3.3. Dzierżawa terenu FPŻ.

#### Istota rozwiązania.

Innym sposobem przekazania uprawnień władczych jest zawarcie z operatorem rewitalizacji umowy cywilnoprawnej - umowy dzierżawy. Wykorzystanie tego narzędzia jest możliwe w sytuacji, w której spółka już istnieje. Nie ma możliwości bowiem wniesienia prawa dzierżawy na analogicznych zasadach, jak określone dla użytkowania wieczystego w art. 13 ust. 3 u.g.n.

Wybierając tę możliwość gmina i tak jest zobligowana do zapewnienia środków tytułem wkładu na kapitał zakładowy. Spółka taka musi bowiem już istnieć, aby możliwe było zawarcie umowy.

Zgodnie z art. 639 § 1 k.c. *Przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz.*

#### Ograniczenia w oddawaniu pod dzierżawę.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 lit. i p.z.p. do czynności mających za przedmiot nabycie własności lub innych praw do istniejących budynków lub nieruchomości, nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych.

Pomimo braku obowiązku stosowania prawa zamówień publicznych, kwestia oddawania nieruchomości stanowiącej własność JST podlega pewnym ograniczeniom. Zgodnie z art. 4 pkt 3b u.g.n. przez „zbywanie albo nabywanie nieruchomości” należy rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Przepis nie wymienia dzierżawy nieruchomości. Przepis art. 37 ust. 2 u.g.n. przewiduje przypadki zbywania nieruchomości w drodze bezprzetargowej. Katalog ma charakter zamknięty. W pkt 7 wymieniono jedynie przypadek, w którym nieruchomość „ma stanowić wkład niepieniężny (aport) do spółki albo wyposażenie nowo tworzonej państwowej lub samorządowej osoby prawnej, lub majątek tworzonej fundacji”.

Zgodnie z art. 37 ust. 4 u.g.n. zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Wykładnia tego przepisu pozwala na przyjęcie bezprzetargowego wydzierżawiania nieruchomości gminnych w każdej sytuacji, jeśli rada gminy wyrazi zgodę na taki tryb. Przepis nie uzależnia tej zgody od spełnienia dodatkowych warunków.

Przykładowo WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 1 października 2015 r., II SA/Ol 859/15 (LEX nr 1930114) podkreśla, że *uprawnienia rady wynikające z art. 37 ust. 4 zdanie drugie u.g.n., ograniczają się do wyrażenia zgody na odstąpienie od przetargowego trybu w konkretnym zindywidualizowanym przypadku wskazanym we wniosku organu wykonawczego. Każdorazowe odstąpienie od przetargu wymaga zatem zgody rady wyrażonej w uchwale, a przedmiotem tej zgody musi być zidentyfikowana nieruchomość. Zgody tej nie można wyrażać w sposób generalny, abstrakcyjny, na przyszłość i w stosunku do nieskonkretyzowanych przypadków. Oznacza to, że w sytuacji, gdy organ wykonawczy gminy zdecyduje o celowości odstąpienia od obowiązku zachowania przetargowego trybu zawierania umów, co leży w jego wyłącznej kompetencji, wówczas zobowiązany jest uzyskać zgodę rady.*

### **Główne wnioski i uwagi do dzierżawy.**

Wybranie formy dzierżawy jako sposobu na przekazanie kompetencji, związanych z zarządzaniem nieruchomością będzie zatem wymagało uzyskania od rady miejskiej zgody na bezprzetargowe oddanie nieruchomości, na której znajduje się FPŻ w dzierżawę.

Umowa dzierżawy, aby mogła spełniać funkcje analogiczne do opisanych w części dot. prawa własności, powinna szczegółowo odnosić się do pierwotnych celów dzierżawy, a przy tym wskazywać na oczekiwane przez Zamawiającego wobec operatora rewitalizacji rezultaty. Umowa dzierżawy powinna zobowiązywać spółkę do zarządzania nieruchomościami, w tym dokonywania stosownych działań inwestycyjnych w zgodzie z celami rewitalizacji. Wybór tego modelu powoduje, że w umowie dzierżawy gmina powinna skoncentrować głównie zadania związane z zarządzaniem nieruchomością. Natomiast w umowie spółki powinny znaleźć odzwierciedlenie wszystkie inne działania, które powinien podejmować operator w zakresie rewitalizacji, w tym m.in.:

- a. obsługa majątku gminy,

- b. prowadzenie i zarządzanie rewitalizacją urbanistyczno-architektoniczną,
- c. działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości na obszarze rewitalizowanym,
- d. podejmowaniu działań w zakresie rozwiązywania zdiagnozowanych na terenie Miasta Dąbrowa Górnicza, problemów społecznych, we współpracy z innymi jednostkami gminy,
- e. bieżącej współpracy z zespołem ds. rewitalizacji, w osiągnięciu celów rewitalizacji,
- f. współpracy z urzędem miasta, gminnymi jednostkami organizacyjnymi i spółkami z udziałem gminy w zakresie działań rewitalizacji;

Zaprezentowane rozwiązanie pozwala na zastosowanie bardziej elastycznego mechanizmu kształtowania obowiązków i uprawnień stron w umowie cywilnoprawnej. Jednakże umowa dzierżawy sama w sobie może regulować jedynie niewielki wycinek złożonych procesów rewitalizacyjnych. Dzierżawca może być inwestorem na gruncie Prawa Budowlanego. Jednocześnie umowa dzierżawy w ścisłym, kodeksowym rozumieniu dotyczyć będzie głównie zarządzania nieruchomością. Art. 696 k.c. podkreśla obowiązek dzierżawcy do niezmienniania, wbrew woli wydzierżawiającego, przeznaczenia gruntu. Przepis ten jest zatem pewnym zabezpieczeniem dla wydzierżawiającej gminy. Jednocześnie w dalszym ciągu, gmina będzie miała uprawnienia przysługujące jej na mocy umowy spółki.

Nie ma przeszkód, aby uzupełnić standardowe zapisy również zobowiązaniem do realizacji celów rewitalizacji, dotyczących również innych sfer niż tylko inwestycje, nadając umowie charakter umowy nienazwanej (mieszanej). W ocenie jednak autorów w przypadku zastosowania tego rozwiązania nie ma potrzeby powtarzania zapisów z umowy spółki w umowie dzierżawy.

#### **Największa korzyść i wada rozwiązania.**

Tytuł prawny do dysponowania nieruchomością przez operatora, w postaci umowy dzierżawy, może być istotną wartością dla Zamawiającego z uwagi na to, iż w przypadku ewentualnej egzekucji, nie ma możliwości sprzedaży nieruchomości w toku postępowania. Zagrożeniem jednak dla takiego rozwiązania jest przede wszystkim niższa wartość prawa dzierżawy oraz jego ograniczenie w zakresie tylko czynności dotyczących “używania” i czerpania pożytków z dzierżawionej nieruchomości, co może obniżyć zdolność kredytową spółki. Obniża też wartość funkcji i wykorzystania PPP przez samą spółkę chociaż to ostatnie pozostaje możliwe pod

warunkiem, że przy konkretnym PPP zostaną zawarte umowy o zabezpieczeniu przez gminę takiego działania PPP podjętego przez spółkę “operatora”.

### 3.3.4. Partnerstwo publiczno - prywatne

Wstęp.

Partnerstwo publiczno - prywatne to jeden z mechanizmów prawnych, który obecnie zyskuje coraz większą popularność wśród zamawiających (podmiotów publicznych). Jednym z istotnych powodów, dla których również w przypadku projektu jakim jest rewitalizacja POR Centrum, Zamawiający powinien rozważyć skorzystanie z partnerstwa publiczno-prywatnego jest możliwość przeniesienia istotnego ryzyka ekonomicznego działań rewitalizacyjnych (w zakresie jednak głównie inwestycyjnym) na partnera prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne może być w ocenie opiniujących odpowiedzią na obawę, związaną z brakiem wystarczających środków na działania inwestycyjne.

Fantastyczne przykłady wykorzystania PPP do współpracy z inwestorem prywatnym dostarczają m.in. przykłady Gdańska i wyspy spichrzów<sup>31</sup>, opierająca się na późniejszej komercjalizacji przedsięwzięcia przez inwestora prywatnego. Jest też przykład naszym zdaniem możliwie bliższy potrzebom Zamawiającego tj. modelu, w którym inwestor znający potrzeby strony publicznej (funkcje inwestycji, które ma realizować), projektuje, finansuje i buduje a następnie utrzymuje w tym odtwarza stan (remonty) i zapewnia media potrzebne do funkcjonowania, wszystko w okresie umówionym, w który pobiera za powyższe stałą opłatę. Przykładem dobrej praktyki i innowacyjności w tym układzie wydają się być projekty WARBUD S.A. w gminie Wiązowna<sup>32</sup> jak i w Nowym Sączu<sup>33</sup>.

Partnerstwo publiczno-prywatne w tej części ekspertyzy będzie rozważane głównie jako sposób przekazania uprawnień operatorowi rewitalizacji. Może być ono również sposobem wyłonienia operatora rewitalizacji, co już wstępnie zasygnalizowano w części pt. przegląd form prawnych. Jednak wszystkie poniższe uwagi mogą być wykorzystane przy rozważeniu PPP jako przede

<sup>31</sup> Przykład bazujący na rozwiązaniu, w którym inwestorzy prywatni dostarczają większość środków na inwestycje, przeprowadzają ją, a następnie komercjalizują, opis np. w <http://wartowiedziec.pl/serwis-glowny/aktualnosci/29543-dobre-praktyki-rewitalizacji-w-formule-ppp-wyspa-spichrzow-w-gdasku> (dostęp: 17.05.2018 r.).

<sup>32</sup> zob. <https://www.pb.pl/niemiecki-gigant-it-zmodernizuje-szkoly-w-wiazowej-855750> (dostęp: 17.05.2018 r.).

<sup>33</sup> zob. <http://www.warbud.pl/pl/aktualnosci/aktualnosci-warbud/realizacja-sadu-rejonowego-w-nowym-saczu-w-formule-ppp-wzorem-dla-samorzadow> (dostęp: 17.05.2018 r.).



wszystkim formy współpracy z inwestorem prywatnym zarówno przez gminę jak i operatora-spółkę.

Podsumowując, podstawowymi korzyściami z zastosowania metody PPP są:

- dostarczenie przez podmiot prywatny brakującego kapitału na potrzeby inwestycji (przedsięwzięcia),
- wykorzystanie know-how partnera prywatnego w zakresie technologicznym, technicznym, usług specjalistycznych,
- kompleksowość działań powierzonych partnerowi prywatnemu,
- możliwość transferu większości lub znacznej części ryzyk projektowych na partnera prywatnego,
- możliwość uzależnienia wynagrodzenia partnera prywatnego od dostępności usług (tzw. opłata za dostępność albo uzależnienie od popytu na usługi albo wprowadzenie hybrydowego rozwiązania - opłaty od osób korzystających np. czynsz najmu oraz uzupełniająco opłata za dostępność),
- możliwość szybszej reakcji na zmiany, czynniki zewnętrzne i wewnętrzne,
- wyższa jakość usług,
- nie zaliczanie zobowiązania z umowy o PPP do długu publicznego pod warunkiem zachowania przesłanek z art. 18a u.p.p.p.

Jako główny minus, w kontekście rewitalizacji POR Centrum, należy uznać długotrwałość procesu wyboru partnera prywatnego, wynikający z konieczności stosowania w tym zakresie ustawy Prawo zamówień publicznych albo ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (u.k.r.b.u.).

Operator jako podmiot prywatny - współpraca w formie ppp

Wyboru operatora w trybie ppp dokonuje się zgodnie z art. 4 u.p.p.p. Jest to zatem tryb określony w u.k.r.b.u. albo jeden z trybów określonych w u.p.z.p. (Dział II "Postępowanie o udzielenie zamówienia").

Kryterium, które warunkuje wybór trybu to źródło, z którego pochodzi wynagrodzenie partnera prywatnego. Jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo do eksploatacji przedmiotu umowy lub świadczenia usług, albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy

pieniężnej, wyboru partnera prywatnego wykonuje się na podstawie u.k.r.b. We wszystkich innych przypadkach zastosowanie znajdują przepisy u.p.z.p. Na obecnym etapie nie można w 100% przesądzić, który z trybów powinien zostać zastosowany, jednakże z dużym prawdopodobieństwem partner prywatny powinien zostać wybrany w jednym z trybów u.p.z.p. Wynika to z faktu, iż procesy rewitalizacyjne są znacznie bardziej złożone i trudno rolę operatora, sprowadzić jedynie do eksploatacji wybudowanych obiektów. Dodatkowo z uwagi na to, że przedsięwzięcie oparte na u.k.r.b.u. przenosi cały ciężar ryzyka ekonomicznego na partnera prywatnego, należy przypuszczać, że wynagrodzenie będzie musiało zostać uzależnione głównie od opłaty za dostępność, a źródła finansowania będą zróżnicowane.

Formalnie Zamawiający może zastosować każdy z trybów u.p.z.p. Praktyka jednak pokazuje, że głównie dwa z nich dostosowane są do formuły ppp - negocjacje z ogłoszeniem oraz dialog konkurencyjny. Dodatkowo warto wskazać, że drugi tryb tj. dialog konkurencyjny został zaprojektowany właśnie pod kątem zastosowania do procedury wyboru partnera prywatnego (por. European Commission, Directorate General Internal Market and Services, Explanatory Note – Competitive Dialogue – Classic Directive, s. 3), co potwierdzono w uzasadnieniu do projektu u.p.p.p., wskazując, że będzie on najwłaściwszy (por. Druk sejmowy Nr 1180, Uzasadnienie, s. 14).<sup>34</sup>

Umowa PPP możliwości i kontrola.

Przekazanie uprawnień władczych (właścicielskich) podmiotowi prywatnemu w ramach partnerstwa publiczno - prywatnego odbywa się za pomocą umowy o realizację wspólnego przedsięwzięcia. Umowa ppp, jak to zwykle określa się w praktyce, kompleksowo reguluje kwestie realizacji przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 u.p.p.p.:

*przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Z kolei wynagrodzenie partnera prywatnego zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego.*

---

<sup>34</sup> Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz red. Marcin Bejm, dr Piotr Bogdanowicz, Paweł Piotrowski  
2014, Legalis

Na czas realizacji przedsięwzięcia gmina będzie mogła przekazać partnerowi prywatnemu nieruchomości i znajdujące się na niej składniki majątkowe na własność poprzez sprzedaż. Ustawa dopuszcza również użyczenie, użytkowanie, najem albo dzierżawę. Uwzględniając poprzednie rozważania, jako najbardziej realne i odpowiadające specyfice projektu należy uznać pierwsze i ostatnie rozwiązanie. Umowa sprzedaży na cele realizacji projektu ppp następuje z zastrzeżeniem odkupu. Istotną zaletą zatem partnerstwa publiczno-prywatnego jest obowiązek zwrotu nieruchomości do podmiotu publicznego. Szczegółowo tę kwestię reguluje art. 68a u.g.n. Sprzedaż z udzieleniem bonifikaty może nastąpić jedynie za zgodą Rady Miejskiej, jeżeli sprzedaż stanowi wniesienie wkładu własnego podmiotu publicznego. Sprzedaż następuje z zastrzeżeniem prawa odkupu, które musi nastąpić nie później niż w terminie 6 miesięcy od zakończenia czasu trwania umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Powołując zatem operatora rewitalizacji w taki sposób, gmina ma pewność, że odzyska własność nieruchomości.

W umowie o ppp, zgodnie z art. 8 u.p.p.p. podmiot publiczny ma prawo do bieżącej kontroli realizacji Umowy. Wszystkie te zasady powinny zostać szczegółowo opisane w umowie głównej. Umowa o ppp powinna zatem oprócz określenia celu jakim jest wybudowanie/przebudowanie terenów FPŻ, odwoływać się do wszystkich wymogów jakie postawiono temu terenowi. Istotne jest, aby podmiot prywatny był zobowiązany do uwzględniania w swoich działaniach i projektowaniu przestrzeni wyników konsultacji z mieszkańcami oraz powstałej w ramach projektu, koncepcji funkcjonalno-przestrzennej FPŻ. Brak realizacji tych wymogów, powinien przekładać się na zmniejszenie wynagrodzenia partnera prywatnego tzw. opłaty za dostępność, lub może skutkować nałożeniem kar umownych.

Samo zawarcie umowy o ppp stanowi akt przekazania podmiotowi prywatnemu uprawnień właścicielskich w zakresie realizacji projektu. To partner prywatny stanie się stroną umów z przyszłymi wykonawcami i bierze na siebie główny ciężar realizacji inwestycji. Oczywiście w umowie musi się znaleźć szczegółowy opis ryzyk każdej ze stron. Umowa może również przewidywać powstanie spółki celowej, której udziałowcem byłaby gmina oraz partner prywatny. Rozwiązanie takie jest jednak niepopularne z uwagi na to, że taka spółka ze względu na posiadanie kapitału publicznego może być zobowiązana do stosowania u.p.z.p. Podmiot publiczny powinien zatem przed zastosowaniem tego narzędzia, dokonać analizy struktury właścicielskiej, zarządczej i nadzorczej takiej spółki, faktycznego zakresu jej działalności oraz źródeł jej finansowania w poszczególnych fazach realizacji przedsięwzięcia tak, aby rozstrzygnąć,

czy spółka celowa będzie zmuszona stosować przepisy u.p.z.p. w związku z zawieraniem np. umów projektowych, pozyskiwaniem finansowania czy też refinansowaniem przedsięwzięcia. To zagadnienie nie będzie szerzej omawiane w tej ekspertyzie. Wspomnieć jednak należy, że decydując się na spółkę celową należy przeanalizować czy w ramach partnerstwa w zakresie rewitalizacji FPŻ gmina byłaby zobowiązana do ponoszenia większości wydatków na rewitalizację i kontrolowałaby tym samym spółkę celową, spółka taka stałaby się zamawiającym na gruncie u.p.z.p. Jednocześnie spółka celowa jest wyłącznie narzędziem realizacji umowy głównej i w zasadzie powinna zostać rozwiązana po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia. Nie jest to zatem rozwiązanie rekomendowane dla potrzeb FPŻ. Docelowo bowiem operator rewitalizacji powinien przejąć wszystkie kolejne obszary wyznaczone programem rewitalizacji. Umowa o ppp powinna również odnosić się do obowiązków, związanych ze współpracą i zaleceniami Zespołu ds. rewitalizacji, działającego po stronie Zamawiającego.

#### PPP jako operator?

Wybierając model powołania operatora rewitalizacji za pomocą partnerstwa publiczno-prywatnego gmina może w umowie zawrzeć szereg zobowiązań, odnoszących się do celów rewitalizacji. Jednocześnie zgodnie z art. 8. u.p.p.p. *podmiot publiczny ma prawo do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia przez partnera prywatnego. Zasady i szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli określa umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym.* Umowa o ppp powinna zatem określać sposób w jaki podmiot prywatny będzie kontrolowany. Umowa o ppp musi również określać pewne wskaźniki, które będą pozwalały na oszacowanie (w miarę obiektywne), czy przedsięwzięcie jest realizowane zgodnie z założeniami przyjętymi w umowie. Umowa powinna określać również zobowiązania związane z aspektami partycypacyjnymi, udziałem mieszkańców w procesie, konsultacjami. Z uwagi na to, że rewitalizacja tak dużego obszaru jest procesem niezwykle złożonym, nadto konieczne jest uwzględnienie wielu czynników w tym również opłacalność przedsięwzięcia dla partnera prywatnego, Zespół ocenił, że to rozwiązanie mogłoby być jednym z atrakcyjniejszych, gdyby celem gminy było tylko przeprowadzenie inwestycji i działań tzw. twardych. W przypadku znacznej liczby różnorodnych zadań, uwzględnienie wszystkich ryzyk i obowiązków może okazać się zbyt trudne lub też negocjacje, nawet pomimo zakończenia, nie doprowadzą do złożenia oferty.

## **Operator PPP nie adekwatny.**

Wybór operatora rewitalizacji (na I etapie obszaru FPŻ) przy wykorzystaniu ppp wydaje się być nie do końca adekwatny do potrzeb wyrażanych przez przedstawicieli Zamawiającego. Przede wszystkim istotnym jest, aby powołanie operatora nie trwało zbyt długo. Wybór ppp, przy tak skomplikowanym przedmiocie umowy jakim jest rewitalizacji obszaru, zająłby zapewne ok. 2 lat (przeprowadzenie procedury zgodnie z ustawą p.z.p.). Dodatkowo różnorodność zadań w zakresie rewitalizacji, w tym konieczność prowadzenia działalności konsultacyjnej, animowania społeczności powoduje, że ppp najlepiej wykorzystać jako narzędzie działania już utworzonej przez gminę spółki, o czym niżej.

Operator jako podmiot publiczny - realizacja poszczególnych zadań w formule ppp.

W myśl art. 2 pkt 1 lit. b u.p.p.p. podmiotem publicznym w rozumieniu tej ustawy jest również osoba prawna, utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemającym charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmiot będący jednostką sektora finansów publicznych, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot (podmioty):

- finansuje ją w ponad 50% lub
- posiada ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- sprawuje nadzór nad organem zarządzającym, lub
- ma prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

Odnosząc ten przepis do kwestii powołania spółki - operatora rewitalizacji obszaru FPŻ można dojść do wniosku, że utworzenie przez gminę Dąbrowa Górnicza spółki o kapitale w 51% należącym do niej pozwala na uznanie, że spółka operator- poszukując możliwości finansowania inwestycji może korzystać z ppp. Rozwiązanie to pozwala na rozbicie inwestycji na mniejsze etapy, prototypowanie przyjętych rozwiązań. Jednocześnie zaznaczyć należy, że wkład w postaci składnika majątkowego może polegać na sprzedaży, użyczeniu, użytkowaniu, najmie albo dzierżawie nieruchomości, a zatem spółka - operator korzystając z ppp musi być uprzednio wyposażona w tytuł prawny do nieruchomości, która następnie zostanie przekazana partnerowi prywatnemu.

Z punktu widzenia konstrukcji ppp spółka - operator FPŻ powinna posiadać prawo własności nieruchomości albo być uprawniona do rozporządzania nieruchomością w inny sposób. Spółka może również przenieść na partnera prywatnego użytkowanie wieczyste gruntu.

Przedstawiona powyżej konstrukcja, w której to spółka-operator pełni rolę podmiotu publicznego jest łatwiejsza do zastosowania w kontekście rewitalizacji obszaru FPŻ. Z uwagi na to, że zarządzanie i utrzymywanie składowiska majątkowego (w naszym przypadku obszaru FPŻ) jest immanentnie związane z ppp, partnerstwo z podmiotem prywatnym może stanowić ważne narzędzie zarządzania nieruchomością i realizowania kolejnej wiązki kompetencji (uprawnień) spółki - operatora tj. rewitalizacji w ujęciu architektoniczno-urbanistycznym (działania twarde, inwestorskie i specjalistyczne).

Jako najpopularniejsze modele ppp należy wskazać:

- a) buduj – świadczyć usługi – przekazać (Build-Operate-Transfer)
- b) buduj – przekazać – dzierżaw (Build-Transfer-Lease),
- c) buduj – bądź właścicielem – świadczyć usługi – przekazać (Build-Own-Operate-Transfer).

Każdy z tych wariantów może być z powodzeniem zastosowany w zakresie działań inwestorskich na nieruchomości FPŻ. Krótko przybliżając wariant a), wskazać należy, że rola podmiotu prywatnego jest tutaj sprowadzona do roli inwestora, a następnie podmiotu eksploatującego budynek, świadczącego usługi pozwalające na jego wykorzystanie. Po upływie okresu trwania umowy partner prywatny zobowiązany jest do przekazania nieruchomości do spółki operatora (podmiotu publicznego). Model b) zakłada, że przekazanie nieruchomości nastąpi po wykonaniu prac budowlanych, a następnie podmiot prywatny będzie czerpał korzyści z nieruchomości, eksploatując ją w imieniu podmiotu publicznego. Wariant c) zakłada przekazanie nieruchomości na własność, partner prywatny nie realizuje jedynie inwestycji podmiotu publicznego, ale bierze na siebie ryzyko finansowe ich projektowania i wykonania, a następnie po określonym czasie eksploatacji własność na warunkach określonych umową o PPP powinna zostać przeniesiona na podmiot publiczny. Wykorzystanie tego narzędzia, przy jednoczesnym pozostawieniu po stronie publicznej odpowiedzialności za projektowanie infrastruktury może być atrakcyjne pod względem finansowym. Możliwe są również inne modele współpracy, takiej jak np. projektuj, buduj, finansuj, świadczyć usługi (eksploatuj) (design, build, finance, operate).

Podstawowym wyzwaniem jest dobranie modelu dla Zamawiającego w którym jednocześnie zachowuje on kontrolę nad sposobem wykorzystania przestrzeni zarówno na etapie projektowania funkcji jak i późniejszego zarządzania przestrzenią, i uzyskuje prywatne finansowanie inwestycji z gwarancją jakości wykonania.

Rekomendowanym do rozważenia dla Zamawiającego może być model, w którym inwestorzy prywatni projektują pod zadane przez Zamawiającego funkcje, finansują w całości lub części, budują, a następnie utrzymują. Zarząd w tym najemcami pozostaje u spółki operatora, ale utrzymanie obiektu po stronie inwestora. Model (w skrócie) rozkłada finansowanie inwestycji i utrzymania na lata, daje gwarancje jakości gminie, a inwestorowi stały zwrot. Jednocześnie ryzyko rentowności pozostaje po stronie operatora i gminy.

Oczywiście w przypadku projektów ppp wiele zależy od wymiany informacji z podmiotami prywatnymi w trakcie negocjacji, atrakcyjności finansowej przedsięwzięcia (przygotowanych analiz finansowych i ryzyka). W przypadku FPŻ to głównie jasne ustalenie funkcji przestrzeni, zasad zarządu nią oraz gwarancji jakie da operator lub/ i gmina inwestorowi, że opłata będzie uiszczana.

Warto zaznaczyć, że ww. ryzyko nie może być w przypadku rewitalizacji traktowane jedynie w wymiarze finansowym. Wstępnie rysowane przez Zamawiającego cele i funkcje dla przestrzeni POR CENTRUM, w szczególności FPŻ, mają wymiar ogólnomiejski i ponad materialny, choć z pewnością służący też pobudzeniu gospodarczemu.

Reasumując, w warunkach projektu, skomplikowania sytuacji w obszarze rewitalizowanym i jego różnorodności rekomenduje się wykorzystanie partnerstwa publiczno - prywatnego w układzie spółka jako operator a podmiot prywatny, zamiast wyboru operatora rewitalizacji z wykorzystaniem ppp.

### **3.4. Rewitalizacja w ujęciu architektoniczno-urbanistycznym.**

Wskazana w koncepcji ekspertyzy rola podmiotu-operatora rewitalizacji jako realizatora inwestycji, działań nastawionych na poprawę infrastruktury, ma swoje źródło w przekazaniu spółce pewnych uprawnień o charakterze właścicielskim w stosunku do rewitalizowanego obszaru FPŻ oraz wnioskach z analizy dokumentacji i konsultacji Zamawiającego. Jest to zatem pewien



wycinek koniecznych prac do wykonania, choć na początku procesu rewitalizacji będzie on zapewne dominował w działaniach operatora.

Trzeba jednak podkreślić, że operator może i powinien być rozważany w funkcji projektanta zmian nie tylko zaś realizatora inwestycji, a być może w ogóle bez funkcji realizatorskiej poza obszarem FPŻ.

Przejęcie zadań projektowania przestrzeni byłoby stosunkowo łatwe jako działanie z jednej strony nie rodzące konsekwencji ostatecznych tj. bardziej o charakterze eksperckim, opiniującym, proponującym, prototypującym. Jednocześnie spółka jak wielokrotnie wskazywano swoją elastyczniejszą strukturą i bliższą interesariuszy formułą mogłaby tu w pełni być wykorzystana w swojej przewadze nad funkcją operatora w urzędzie. I głównie tę funkcję rekomenduje się rozwijać w spółce w pierwszej kolejności.

Niezależnie od powyższej uwagi, ze względu na już wskazane na początku wnioski dot. FPŻ trzeba wskazać, że przejęcie do wykonywania zadań o charakterze inwestycyjnym wymaga posiadania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Zgodnie z art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7.07.1994 r. Prawo Budowlane, dalej jako u.p.b. prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane występuje wtedy, gdy podmiot ma *tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych*.

Z kolei art. 32 ust. 4 pkt 2 u.p.b. wskazuje jako niezbędny element wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W zasadzie zatem w przypadku własności nieruchomości, użytkowania wieczystego, sprawowania zarządu czy ograniczonego prawa rzeczowego prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest wpisane w charakter tych praw. Nieco inaczej sytuacja wygląda, gdy w grę wchodzi stosunek obligacyjny, czyli umowa cywilnoprawna. Tutaj wyraźnie przepis wskazuje na konieczność zawarcia w umowie stosownych zapisów, które będą wskazywały na możliwość prowadzenia inwestycji budowlanych. W związku z tym, jeżeli ostatecznie operator rewitalizacji będzie dysponował nieruchomością na podstawie umowy dzierżawy (jako jedynej rekomendowanej przez autorów w realiach projektu), umowa ta powinna zawierać szczegółowe zapisy pozwalające na prowadzenie inwestycji. Przepis nie wymaga wykazywania prawa, wystarczającym jest złożenie



oświadczenia, jednak w praktyce bardzo często zdarza się, że tytuł prawny jest badany w zakresie treści np. umowy dzierżawy.

Działania o charakterze inwestorskim (“twarde”, prace architektoniczne, planistyczne, budowlane) mogą być realizowane w każdej z opisanych powyżej formule przekazania kompetencji, gdyż jak już wspomniano powyżej możliwość dysponowania nieruchomością “jak właściciel” pozwala na prowadzenie działalności inwestycyjnej na gruncie ustawy Prawo Budowlane. Oczywistym jest, że spółka - operator, mając prawo do dysponowania nieruchomością, uzyska również decyzję o warunkach zabudowy dla terenów nieobjętych planem zagospodarowania przestrzennego, poprzedzającą uzyskanie pozwolenia na budowę. W tej procedurze jednak nie jest badany tytuł prawny. Jedynym istotnym wymogiem w tym zakresie jest to, aby podmiot, który uzyskał decyzję wz był tożsamy z podmiotem składającym wniosek o pozwolenie na budowę. Wszystkie wskazywane w ekspertyzie sposoby przekazania władztwa nad nieruchomością uprawniają do działania jako inwestor, z zastrzeżeniem ww. uwag.

Pozostaje do rozważenia Zamawiającego, jakie realnie inwestycje będzie mogła udźwignąć i realizować spółka-operator bez dedykowanego finansowania ze strony lub przekazania własności nieruchomości gminy i czy jest to celowe.

Autorzy prócz wyżej omawianej inwestycji w FPŻ, w ograniczonych i tak pewnymi ramowymi parametrami możliwościach, nie widzą na ten moment innych tu możliwych pomysłów. Wydaje się, że to gmina powinna udźwignąć w pierwszym etapie większość potrzebnych dla prowadzenia rewitalizacji POR CENTRUM inwestycji (głównie w zasadzie chodzi o zmianę infrastruktury drogowej oraz organizacji ruchu, w tym na ulicach jak 3-maja).

### **3.5. Rola i zakres podmiotu jako wykonawcy usług dla gminy.**

#### **Zamówienia in-house**

Utworzenie spółki ze stuprocentowym kapitałem gminy Dąbrowa Górnicza pozwala na wykorzystanie instrumentu tzw. zamówień publicznych in- house (szerzej o tym instrumencie w przeglądzie instrumentów prawnych pkt. [2.1](#). cz. IV). Nie ulega wątpliwości, że spółka operator rewitalizacji, utworzona w całości przez gminę spełnia warunek sprawowania kontroli nad wykonawcą. Drugi warunek tj. 90% zadań wykonawcy stanowią zadania zlecone przez gminę (stanowiące jej zadania ustawowe). Wśród zaproponowanych celów działalności spółki znajdują

się bowiem zadania z zakresu rewitalizacji, wspieranie organizacji pozarządowych, przedsiębiorców oraz innych grup, wytypowanych m.in. w ramach gminnego programu rewitalizacji.

Korzystanie z ww. narzędzia prawnego będzie stanowiło istotny sposób na dofinansowanie działalności spółki. Gmina część zadań, związanych z rewitalizacją obszaru FPŻ będzie mogła cedować na spółkę. Ustawa bowiem umożliwi w tym zakresie udzielanie zamówień z wolnej ręki. Jest to zatem odpowiedź na problem źródeł finansowania spółki.

Dotyczyć to może wszystkie de facto. Począwszy od organizacji wydarzeń, konsultacji społecznych, działań animatorskich, promocyjnych, kampanii informacyjnych, warsztatów i szkoleń, po ekspertyzy, prototypowanie rozwiązań, projektowanie przestrzeni etc. Oczywiście zamówienia z wolnej ręki nie powinny być jedynym źródłem finansowania spółki - operatora, natomiast gmina będzie mogła pośrednio wpływać na jej rentowność.

Inną zaletą tego rozwiązania jest to, że poprzez zlecenie zadań w trybie zamówień in-house gmina pośrednio może kontrolować wykonywanie zadań nałożonych na spółkę w zakresie rewitalizacji, wyznaczając tym samym konkretne priorytety lub zadaniując coraz bardziej skomplikowane i rozbudowane projekty. Będzie to zatem instrument uzupełniający kompetencje właścicielskie gminy względem spółki, wynikające z posiadania udziałów.

W końcu należy podkreślić, że tym trybem Spółka może generować po stronie swojej zysk w celu zachowania go na realizację innych swoich działań, które albo będą mniej rentowne, albo będą wymagać wkładu własnego, albo na które nie będzie mieć z innych źródeł środków.

### **Zadania publiczne.**

Dzięki statusowi spółki non-profit operatorowi będzie można również zlecać zadania w formach jak dla organizacji pozarządowych. Podstawowym będzie przekazanie do realizacji lub powierzenie do wsparcia w realizacji z trybu u.d.p.p.w. Jednak podkreślamy, co już było wspomnianie w pkt 1.3.3., że prócz powyższego są tu też możliwości tak inspirujących społecznie form jak inicjatywa lokalna.

Zlecenie zadań publicznych może być przydatnym finansowo i politycznie narzędziem koordynowania i realizacji celów innych polityk miejskich poprzez operatora na terenie POR CENTRUM w ramach celów procesu rewitalizacyjnego.

Jednym z kluczowych zadań może być zlecenie bycia operatorem w rozumieniu u.d.p.p.w. tzw. regrantingu dla organizacji pozarządowych projektów wpisujących się w plany rewitalizacyjne POR CENTRUM, nadając operatorowi *de facto* funkcje dedykowane inkubatora inicjatyw społecznych na tym terenie.

Wykorzystanie przez gminę tego narzędzia wydaje się być nie do przecenienia. W szczególności, że dla Spółki nie będzie żadnej kolizji formalnoprawnej, by ten sam przedmiot działań (rodzajowo nie chodzi o konkretny projekt) realizować w ramach działalności gospodarczej (np. w ramach zamówień in-house) i nieodpłatnej działalności pożytku publicznego (w ramach np. zleconego zadania publicznego). Należy tu jednak zastrzec, że to narzędzie po pierwsze co do zasady będzie wymagało korzystania z drogi konkursowej, po drugie dla Spółki będzie oznaczało w najlepszym razie samofinansujące się zadanie, z pewnością jednak nie takie, z którego będzie mogła ustalić zysk na potrzeby innych swoich działań<sup>35</sup>.

Od strony prawnej temat ten był już też opisywany i wskazywany w pkt [1.2.4](#), [1.3](#), [1.7](#) oraz [3.2.2](#) cz. IV.

---

<sup>35</sup> Poza oczywiście możliwością rozliczenia odpowiedniej części kosztów pośrednich.

## V. WZORY DOKUMENTÓW

W dalszej części ekspertyzy zostały przedstawione wzory dokumentów, związanych z powołaniem rekomendowanej formy operatora rewitalizacji - spółki z o.o., powołanej nie dla zysku tj. uchwały o powołaniu, aktu założycielskiego spółki oraz uchwały o wynagrodzeniu członków zarządu.

### 7.1. Uchwała o powołaniu spółki

**UCHWAŁA NR...../...../2018**

**Rady Miejskiej Dąbrowy Górniczej**

**z dnia ..... roku**

**W sprawie: utworzenia spółki ..... sp. z o.o.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 t.j., z późn. zm.) w związku z art. 9 i art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U.2017.827) Rada Miejska Dąbrowy Górniczej uchwała:

#### § 1

Wyraża się zgodę na utworzenie spółki pod firmą ..... Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, zwanej dalej Spółką, której Wspólnikiem Założycielem będzie Miasto Dąbrowa Górnicza.

#### § 2

1. Kapitał zakładowy Spółki w chwili jej zawiązania wynosić będzie ..... (słownie: ..... ) i dzielić się będzie na ..... (słownie:.....) równych i niepodzielnych udziałów o wartości nominalnej po ..... zł (..... złotych) każdy udział.
2. Miasto Dąbrowa Górnicza obejmowane udziały w kapitale zakładowym Spółki pokryje wkładem niepieniężnym tj. prawem własności nieruchomości położonej w Dąbrowie

Górnicy przy ul..... o powierzchni..... dla której Sąd Rejonowy w Dąbrowie Górniczej VI Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą o nr ..... o wartości .....,

### § 3

Spółka będzie prowadziła działalność w zakresie zadań związanych z rewitalizacją terenów Miasta, służących przygotowaniu i realizacji procesu rewitalizacji, polegającego na kompleksowym, skoordynowanym, wieloletnim, prowadzonym na określonym obszarze, procesie przemian przestrzennych, technicznych, społecznych i gospodarczych, w celu wyprowadzenia wybranego obszaru ze stanu kryzysowego, poprzez nadanie mu nowej jakości funkcjonalnej i stworzenie warunków do jego rozwoju.

### § 4

Przedmiotem działalności Spółki zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD) będą:

1. PKD 41.20.Z Roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych (główny przedmiot działalności)
2. PKD 41 Roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków PKD 42 Roboty związane z budową obiektów inżynierii lądowej i wodnej
3. PKD 43 Roboty budowlane specjalistyczne
4. PKD 58 Działalność wydawnicza
5. PKD 59 Działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo, programów telewizyjnych, nagrań dźwiękowych i muzycznych
6. PKD 63.12.Z Działalność portali internetowych
7. PKD 63.91.Z Działalność agencji informacyjnych
8. PKD 66.19.Z Pozostała działalność wspomagająca usługi finansowe, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych
9. PKD 66.21.Z Działalność związana z oceną ryzyka i szacowaniem poniesionych strat
10. PKD 68.10.Z Kupno i sprzedaż nieruchomości na własny rachunek
11. PKD 68.20.Z Wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi
12. PKD 68.31.Z Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami
13. PKD 68.32.Z Zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie
14. PKD 70 Działalność firm centralnych (Head offices); Doradztwo związane z zarządzaniem

15. PKD 71 Działalność w zakresie architektury i inżynierii; badania i analizy techniczne
16. PKD 72 Badania naukowe i prace rozwojowe, z wyłączeniem badań naukowych w dziedzinie biotechnologii
17. PKD 73 Reklama, badanie rynku i opinii publicznej
18. PKD 74.20.Z Działalność w zakresie specjalistycznego projektowania Badania nauko
19. PKD 74.10.Z Działalność w zakresie specjalistycznego projektowania
20. PKD 74.90.Z Pozostała działalność profesjonalna, naukowa i techniczna gdzie indziej niesklasyfikowana
21. PKD 77 Wynajem i dzierżawa
22. PKD 81 Działalność usługowa związana z utrzymaniem porządku w budynkach i zagospodarowaniem terenów zieleni
23. PKD 82.30.Z Działalność związana z organizacją targów, wystaw i kongresów
24. PKD 84.12.Z Kierowanie w zakresie działalności związanej z ochroną zdrowia, edukacją, kulturą oraz pozostałymi usługami społecznymi, z wyłączeniem zabezpieczeń społecznych
25. PKD 85.5 Pozaszkolne formy edukacji
26. PKD 85.60.Z Działalność wspomagająca edukację
27. PKD 88 pomoc społeczna bez zakwaterowania
28. PKD 90 Działalność twórcza związana z kulturą i rozrywką
29. PKD 91 Działalność bibliotek, archiwów, muzeów, oraz pozostała działalność związana z kulturą
30. PKD 93.2 Działalność rozrywkowa i rekreacyjna
31. PKD 94.99.Z Działalność pozostałych organizacji członkowskich, gdzie indziej niesklasyfikowana

## § 5

1. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Dąbrowa Górnicza.
2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

## 7.2. Projekt umowy spółki

[AKT NOTARIALNY]

## **AKT ZAŁOŻYCIELSKI**

### **SPÓŁKI Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ**

#### **§ 1 [Firma]**

1. Stawający oświadczają, że zawiązują spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, zwaną dalej "Spółką".
2. Firma Spółki brzmi ..... Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Spółka może używać skrótu firmy "....." Sp. z o.o.
3. Siedzibą Spółki jest miasto Dąbrowa Górnicza.
4. Spółka może prowadzić działalność na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej i poza jej granicami.-
5. Czas trwania spółki jest nieoznaczony.
6. Spółka może z zachowaniem obowiązujących przepisów prawa otwierać, prowadzić w kraju i za granicą swoje oddziały, filie, przedstawicielstwa, oraz inne jednostki organizacyjne, nabywać udziały lub akcje w innych podmiotach, jak również nabywać zorganizowane przedsiębiorstwa lub ich części, tworzyć spółki i przystępować do nich.

#### **§ 2 [Cel]**

1. Celem głównym Spółki jest działalność w obszarach ważnych dla rozwoju gminy tj. rewitalizacji Miasta Dąbrowa Górnicza, w tym wykonywanie zadań własnych Miasta Dąbrowa Górnicza, służących przygotowaniu i realizacji procesu rewitalizacji, polegającego na kompleksowym, skoordynowanym, wieloletnim, prowadzonym na określonym obszarze, procesie przemian przestrzennych, technicznych, społecznych i gospodarczych, w celu wyprowadzenia wybranego obszaru ze stanu kryzysowego, poprzez nadanie mu nowej jakości funkcjonalnej i stworzenie warunków do jego rozwoju. .
2. W ramach celu głównego Spółka prowadzi działalność polegającą na szeroko pojętej rewitalizacji terenu gminy, w szczególności na:
  - a. obsłudze majątku gminy, przekazanego albo powierzonego dla celów rewitalizacji, o których mowa w ust. 1, w tym zarządzaniu nieruchomościami, w szczególności na potrzeby realizacji procesów rewitalizacji;
  - b. prowadzeniu i zarządzaniu rewitalizacją urbanistyczno-architektoniczną,
  - c. działaniach na rzecz rozwoju przedsiębiorczości na obszarze rewitalizowanym,



- d. działalności w dziedzinie rewitalizacji jako operator, inwestor zastępczy, pełnomocnik, doradca, rzeczoznawca na rzecz Miasta Dąbrowa Górnicza oraz podmiotów publicznych, prywatnych i osób fizycznych i prawnych,
  - e. pozyskiwaniu partnerów i zewnętrznych (niepublicznych) źródeł finansowania działalności,
  - f. podejmowaniu działań w zakresie rozwiązywania zdiagnozowanych na terenie Miasta Dąbrowa Górnicza, problemów społecznych, we współpracy z innymi jednostkami gminy,
  - g. współpracy, prowadzeniu konsultacji, animacji zdiagnozowanych grup interesariuszy rewitalizacji, przy zastosowaniu narzędzi ekonomii społecznej,
  - h. działaniach zwiększających partycypację społeczną w procesach rewitalizacji,
  - i. systematycznym i zaplanowanym wspieraniu organizacji pozarządowych,
  - j. promocji i budowaniu pozytywnego wizerunku działań gminy w zakresie rewitalizacji,
  - k. bieżącej współpracy z zespołem ds. rewitalizacji, w osiągnięciu celów rewitalizacji,
  - l. współpracy z urzędem miejskim, gminnymi jednostkami organizacyjnymi i spółkami z udziałem gminy w zakresie działań rewitalizacji;
  - m. współuczestnictwie przy przygotowywaniu projektów uchwał i zarządzeń oraz innych aktów normatywnych gminy z dziedziny rewitalizacji;
  - n. tworzeniu sieci współpracy między uczestnikami procesów rewitalizacji;
  - o. współuczestnictwie w pracach koncepcyjnych gminy na etapie opracowywania dokumentów o znaczeniu strategicznym, bądź dokumentów istotnych dla realizacji zadań gminy w dziedzinie rewitalizacji;
  - p. tworzeniu kompleksowych, zintegrowanych strategii rewitalizacji dla wyłonionych w drodze analiz obszarów miasta oraz tworzeniu instrumentów do ich wdrażania,
  - q. działania na rzecz organizacji pozarządowych, działających na terenie gminy,
  - r. działania na rzecz rewitalizacji społecznej i ekonomicznej.
3. Spółka działa w sferze pożytku publicznego w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Spółka nie działa w celu osiągnięcia zysku, a dla realizacji celów, określonych w niniejszym akcie.
4. Spółka w realizacji swoich celów, uwzględnia treść dotychczas opracowanych dokumentów, w szczególności Programu Rewitalizacji Miasta Dąbrowa Górnicza,

wyników analiz i badań przeprowadzanych z mieszkańcami gminy oraz koncepcji funkcjonalno- przestrzennej.

### **§ 3 [Przedmiot działalności]**

Przedmiotem działalności Spółki zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD) jest:

32. PKD 41.20.Z Roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych (główny przedmiot działalności)
33. PKD 41 Roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków PKD 42 Roboty związane z budową obiektów inżynierii lądowej i wodnej
34. PKD 43 Roboty budowlane specjalistyczne
35. PKD 58 Działalność wydawnicza
36. PKD 59 Działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo, programów telewizyjnych, nagrań dźwiękowych i muzycznych
37. PKD 63.12.Z Działalność portali internetowych
38. PKD 63.91.Z Działalność agencji informacyjnych
39. PKD 66.19.Z Pozostała działalność wspomagająca usługi finansowe, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszów emerytalnych
40. PKD 66.21.Z Działalność związana z oceną ryzyka i szacowaniem poniesionych strat
41. PKD 68.10.Z Kupno i sprzedaż nieruchomości na własny rachunek
42. PKD 68.20.Z Wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi
43. PKD 68.31.Z Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami
44. PKD 68.32.Z Zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie
45. PKD 70 Działalność firm centralnych (Head offices); Doradztwo związane z zarządzaniem
46. PKD 71 Działalność w zakresie architektury i inżynierii; badania i analizy techniczne
47. PKD 72 Badania naukowe i prace rozwojowe, z wyłączeniem badań naukowych w dziedzinie biotechnologii
48. PKD 73 Reklama, badanie rynku i opinii publicznej
49. PKD 74.20.Z Działalność w zakresie specjalistycznego projektowania Badania nauko
50. PKD 74.10.Z Działalność w zakresie specjalistycznego projektowania
51. PKD 74.90.Z Pozostała działalność profesjonalna, naukowa i techniczna gdzie indziej niesklasyfikowana
52. PKD 77 Wynajem i dzierżawa

- 53. PKD 81 Działalność usługowa związana z utrzymaniem porządku w budynkach i zagospodarowaniem terenów zieleni
- 54. PKD 82.30.Z Działalność związana z organizacją targów, wystaw i kongresów
- 55. PKD 84.12.Z Kierowanie w zakresie działalności związanej z ochroną zdrowia, edukacją, kulturą oraz pozostałymi usługami społecznymi, z wyłączeniem zabezpieczeń społecznych
- 56. PKD 85.5 Pozaszkolne formy edukacji
- 57. PKD 85.60.Z Działalność wspomagająca edukację
- 58. PKD 88 pomoc społeczna bez zakwaterowania
- 59. PKD 90 Działalność twórcza związana z kulturą i rozrywką
- 60. PKD 91 Działalność bibliotek, archiwów, muzeów, oraz pozostała działalność związana z kulturą
- 61. PKD 93.2 Działalność rozrywkowa i rekreacyjna
- 62. PKD 94.99.Z Działalność pozostałych organizacji członkowskich, gdzie indziej niesklasyfikowana

#### **§ 4 [Kapitał Spółki]**

- 1. Spółka tworzy następujące fundusze:
  - a. kapitał zakładowy,
  - b. kapitał zapasowy,
  - c. kapitał rezerwowy,
  - d. zakładowy fundusz świadczeń socjalnych,
  - e. inne fundusze tworzone w drodze uchwał Zgromadzenia Wspólników.
- 2. Kapitał zakładowy Spółki wynosi ..... zł (słownie:.....) i dzieli się na ..... (słownie:.....) równych i niepodzielnych udziałów o wartości nominalnej po ..... zł (..... złotych) każdy udział. Każdy wspólnik może mieć więcej niż jeden udział.

#### **§ 5 [Podwyższenie kapitału]**

- 1. Uchwałę o podwyższeniu kapitału zakładowego oraz o sposobie objęcia podwyższonego kapitału podejmuje Zgromadzenie Wspólników, z zastrzeżeniem ust. 2.
- 2. Kapitał zakładowy Spółki może zostać podwyższony uchwałą Zgromadzenia Wspólników

do kwoty ..... zł (słownie:.....) do końca 2050 r.

## § 6 [Udziały]

1. Udziały w kapitale zakładowym objęte zostają przez Miasto Dąbrowa Górnicza, która obejmuje..... (słownie: .....) udziałów, o wartości nominalnej .....zł (słownie:..... złotych) każdy udział, o łącznej wartości ..... zł (słownie: ..... złotych) i pokrywa je następującymi wkładami :

**a)** niepieniężnym (aportem) tj. prawem własności nieruchomości położonej w Dąbrowie Górniczej przy ul..... o powierzchni..... dla której Sąd Rejonowy w Dąbrowie Górniczej VI Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą o nr ..... o wartości ....., w zamian za które wspólnik obejmuje ..... (słownie:.....) udziałów o wartości nominalnej ..... zł (słownie:..... złotych) każdy udział, o łącznej wartości ..... zł (..... złotych),

**b)** pieniężnym o wartości ....., w zamian za który wspólnik obejmuje ..... (słownie:.....) udziałów o wartości nominalnej ..... zł (słownie:..... złotych) każdy udział, o łącznej wartości ..... zł (..... złotych),

2. Przedmioty wkładów wniesionych przez wspólników pozostają do wyłącznej dyspozycji Zarządu Spółki.

3. Udziały mogą być umorzone. Umorzenie udziałów może nastąpić za zgodą wspólnika w drodze nabycia udziałów przez Spółkę.

4. Umorzenie udziałów wymaga uchwały Zgromadzenia Wspólników.

## §7 [Dopłaty]

1. Wspólnicy są zobowiązani do wnoszenia dopłat, do wysokości 100% posiadanych udziałów. Wysokość i terminy dopłat zostaną oznaczone uchwałą Zgromadzenia Wspólników.

2. Dopłaty mogą być zwrócone wspólnikom na mocy uchwały Zgromadzenia Wspólników pod warunkiem, że nie są potrzebne do pokrycia straty wykazanej w sprawozdaniu finansowym.

## **§ 8 [Zbycie udziałów]**

1. Udziały mogą być zbywane, przy czym zbycia udziałów dokonuje Prezydent Miasta Dąbrowa Górnicza.
2. Do zbycia udziałów stosuje się odpowiednio przepisy art. 11-16 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

## **§ 9 [Organy Spółki]**

Organami Spółki są:

1. Zarząd Spółki,
2. Zgromadzenie Wspólników,
3. Rada Nadzorcza.

## **§ 10 [Zarząd Spółki]**

1. Zarząd Spółki składa się z jednej do trzech osób, w tym Prezesa.
2. Kadencja Zarządu Spółki trwa 3 lata.
3. Zarząd jest powoływany i odwoływany przez Radę Nadzorczą.
4. Rada Nadzorcza wybiera członków zarządu po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego.

## **§ 12**

1. Zarząd jest zobowiązany zarządzać majątkiem i sprawami Spółki, oraz spełniać swoje obowiązki ze starannością wymaganą w obrocie gospodarczym przestrzegając przepisów prawa, postanowień umowy, uchwał powziętych przez Zgromadzenie Wspólników. Do zakresu działania Zarządu należą sprawy Spółki niezastrzeżone do właściwości Zgromadzenia Wspólników i Rady Nadzorczej.
2. Zarząd prowadzi sprawy Spółki, reprezentuje ją we wszystkich czynnościach sądowych i pozasądowych.
3. Do składania oświadczeń i podpisywania w imieniu Spółki uprawniony jest każdy członek Zarządu, działający samodzielnie.

4. W umowach między Spółką a członkiem Zarządu, Spółkę reprezentuje reprezentuje członek Rady Nadzorczej.

### **§ 13 [Zgromadzenie Wspólników]**

1. Zgromadzenie Wspólników obraduje na posiedzeniach zwyczajnych lub nadzwyczajnych.-
2. Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników zwołuje Zarząd Spółki z własnej inicjatywy w ciągu sześciu miesięcy po upływie każdego roku obrotowego.
3. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników zwołuje Zarząd Spółki z własnej inicjatywy lub na wniosek wspólników reprezentujących, co najmniej jedną dziesiątą kapitału zakładowego, a także na wniosek Rady Nadzorczej.
4. Zwołanie nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od daty zgłoszenia wniosku.

### **§ 14**

1. Zgromadzenie Wspólników podejmuje uchwały w sprawach, objętych porządkiem obrad.
2. Porządek obrad ustala Zarząd Spółki.

### **§ 15**

Zgromadzenia Wspólników odbywają się w siedzibie Spółki, lub innym miejscu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli wszyscy wspólnicy wyrażą na to zgodę na piśmie.

### **§ 16**

Na każdy udział przypada jeden głos. Głosowanie przez pełnomocnika jest dopuszczalne.

### **§ 17 [Uchwały]**

1. Uchwały Zgromadzenia Wspólników zapadają bezwzględną większością głosów oddanych, o ile przepisy ustawy lub niniejsza umowa nie stanowią inaczej.
2. Głosowanie jest jawne. Tajne głosowanie zarządza się przy wyborach organów Spółki oraz nad wnioskami o odwołanie członków organów lub likwidatora Spółki, bądź o pociągnięcie ich do odpowiedzialności, jak również w sprawach osobowych. Ponadto tajne głosowanie zarządza się na wniosek choćby jednego z obecnych uprawnionych do głosowania.

## § 18

Kompetencje Zgromadzenia Wspólników, wykonuje Prezydent Miasta Dąbrowa Górnicza.

## § 19 [Kompetencje Zgromadzenia Wspólników]

1. Do wyłącznej kompetencji Zgromadzenia Wspólników należy:

- 1) rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania Zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy, przy uwzględnieniu oceny Rady Nadzorczej,
- 2) powzięcie uchwały o przeznaczeniu zysku lub sposobie pokrycia strat,
- 3) udzielenie absolutorium członkom organów Spółki z wykonania przez nich obowiązków,
- 4) zmiana umowy Spółki,
- 5) wybór i powołanie członków Rady Nadzorczej,
- 6) połączenie, przekształcenie i utworzenie nowej Spółki lub przystąpienie do innej Spółki,
- 7) podwyższenie lub obniżenie kapitału zakładowego,
- 8) wyrażenie zgody na obciążenie udziałów lub ustanowienie na nich zastawu oraz na zbycie udziałów, także na rzecz Spółki w celu ich umorzenia,
- 9) umorzenie udziałów,
- 10) powzięcie uchwały o wysokości i terminie dopłat oraz ich ewentualnym zwrocie,
- 11) rozwiązanie i likwidacja Spółki,
- 12) zbycie i wydzierżawienie przedsiębiorstwa Spółki lub jego zorganizowanej części oraz ustanowienie na nich ograniczonego prawa rzeczowego,
- 13) postanowienie co do dalszego istnienia Spółki w przypadku, gdy straty przekraczają sumę funduszu zapasowego i połowę kapitału zakładowego,
- 14) określenie wymogów, jakie muszą spełniać kandydaci na członka Zarządu,
- 15) ustalenie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu i Rady Nadzorczej
- 16) postanowienie dotyczące roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przy sprawowaniu zarządu,
- 17) nabycie i zbycie nieruchomości lub użytkowania wieczystego.

2. Oprócz spraw wymienionych w ustępie 1, uchwały Zgromadzenia Wspólników wymagają sprawy określone w innych postanowieniach niniejszej umowy oraz w Kodeksie spółek handlowych.



3. Rozporządzanie prawem lub zaciąganie zobowiązania do świadczenia o wartości dwukrotnie przewyższającej wysokość kapitału zakładowego spółki nie wymaga uchwały Zgromadzenia Wspólników.

### **§ 19 [Rada Nadzorcza]**

1. Rada Nadzorcza składa się z trzech członków powoływanych przez Zgromadzenie Wspólników na okres trzech lat.
2. Rada Nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności, z tym, że nie ma prawa wydawania zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki.
3. Do kompetencji Rady Nadzorczej w ramach określonych w ust. 2 należy w szczególności ocena sprawozdań finansowych i merytorycznych Spółki w zakresie ich zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym, a także składanie zgromadzeniu wspólników corocznego pisemnego sprawozdania z wyników tej oceny.
4. Rada Nadzorcza powołuje i odwołuje członków Zarządu Spółki.
5. W celu wykonania swoich obowiązków Rada Nadzorcza może badać wszystkie dokumenty spółki, żądać od zarządu i pracowników sprawozdań i wyjaśnień oraz dokonywać rewizji stanu majątku spółki.
6. Przewodniczący Rady Nadzorczej zwołuje posiedzenie Rady Nadzorczej z własnej inicjatywy lub na pisemny wniosek Zarządu Spółki, 1/10 członków Zgromadzenia Wspólników lub członka Rady Nadzorczej. Jeżeli Przewodniczący Rady Nadzorczej nie zwoła posiedzenia Rady Nadzorczej w terminie dwóch tygodni od daty otrzymania wniosku, wnioskodawca może je zwołać samodzielnie podając datę, miejsce i proponowany porządek obrad.
7. Posiedzenia Rady Nadzorczej są zwoływane poprzez wysłanie listem poleconym, pocztą elektroniczną lub faksem do wszystkich członków Rady Nadzorczej zawiadomień określających datę, miejsce i proponowany porządek obrad posiedzenia, na 14 dni przed jego planowanym terminem chyba, że wszyscy członkowie Rady Nadzorczej wyrażą zgodę na jego odbycie bez takiego zawiadomienia. Jeżeli wszyscy członkowie Rady Nadzorczej są obecni na posiedzeniu, takie posiedzenie uważa się za skutecznie zwołane.
8. Rada Nadzorcza podejmuje uchwały, jeżeli na posiedzeniu obecna jest większość składu liczbowego Rady Nadzorczej. Uchwały Rady Nadzorczej podejmowane są bezwzględną większością głosów. W przypadku równej ilości głosów decyduje głos Przewodniczącego

Rady Nadzorczej.

9. Rada Nadzorcza składa sprawozdanie z działalności Zgromadzeniu Wspólników.

## **§ 20 [Realizacja celów]**

1. Zarząd w corocznym sprawozdaniu z działalności wskazuje stan realizacji oraz podjęte przez Spółkę działania w celach wskazanych w § 2. Na żądanie Zgromadzenia Wspólników lub Rady Nadzorczej przedstawia sprawozdania częściowe.
2. Brak odniesienia się do kwestii wskazanych w § 2 lub ich negatywna ocena przez Radę Nadzorczą jest podstawą do nieudzielenia absolutorium Zarządowi oraz odwołania ze stanowiska.
3. Zarząd jest zobowiązany dostosować strukturę organizacyjną Spółki tak, aby jak najlepiej mogła ona realizować cele, związane z rewitalizacją obszarów miasta. Zarząd bierze pod uwagę analizy i opinie mieszkańców.

## **§ 21**

1. Spółka obowiązana jest prowadzić dokumentację i księgi rachunkowe zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.
2. Rokiem obrotowym Spółki jest rok kalendarzowy z zastrzeżeniem ust. 3.
3. Pierwszy rok obrotowy kończy się w dniu ..... r.

## **§ 22 [Przeznaczenie zysku]**

Wspólnicy przeznaczają zysk na realizację celów Spółki, określonych w § 2 Umowy, w tym poprzez przekazanie środków na fundusz zapasowy lub inne fundusze określone w uchwale Zgromadzenia Wspólników. Zysk nie może być dzielony pomiędzy wspólników.

## **§ 23 [Postanowienia końcowe]**

1. Spółka zamieszcza wymagane prawem ogłoszenia w "Monitorze Sądowym i Gospodarczym".
2. W sprawach nie uregulowanych umową Spółki mają zastosowanie przepisy Kodeksu spółek handlowych i innych obowiązujących aktów prawnych.

### 7.3. Uchwała o wynagrodzeniu członków zarządu

#### **Uchwała nr ...../2018**

#### **Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników**

**Spółki ..... z o.o. z siedzibą w Dąbrowie Górniczej z dnia ..... roku**

#### **w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego**

Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników, działając na podstawie art. 2, 4, 5, 6, 7 ustawy z dnia czerwca 2016 roku o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz.U.2017.2190 t.j.) oraz na podstawie § 19 ust. 1 pkt 9 15 Umowy spółki ..... Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, postanawia co następuje:

#### § 1 [Wynagrodzenie - zasady]

1. Z członkiem zarządu zawiera się umowę o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia przez nich funkcji (dalej jako Umowa). Umowa zawiera zobowiązanie do świadczenia osobistego, bez względu na to, czy działa on w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej.
2. Wynagrodzenie całkowite członka Zarządu składa się z części stałej, stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe (wynagrodzenie stałe), określone kwotowo oraz części zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy Spółki (wynagrodzenie zmienne).
3. Część stała wynagrodzenia członka Zarządu wynosi .....brutto miesięcznie.
4. Część zmienna wynagrodzenia członka Zarządu, stanowiąca wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy Spółki, uzależniona jest od poziomu realizacji celów zarządczych,, określonych w § 2 niniejszej uchwały.
5. Część zmienna wynagrodzenia nie może przekroczyć ...% wynagrodzenia podstawowego członka Zarządu w danym roku obrotowym.
6. Wynagrodzenie zmienne członka Zarządu może być wypłacone po zatwierdzeniu sprawozdania zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdania finansowego Spółki za

dany rok obrotowy oraz udzieleniu temu członkowi Zarządu absolutorium z wykonania przez niego obowiązków przez Zgromadzenie Wspólników oraz pod warunkiem stwierdzenia przez Radę Nadzorczą realizacji przez członka Zarządu celów zarządczych i określeniu należnego wynagrodzenia zmiennego.

7. Szczegółowe zasady i warunki umowy oraz wagi dla celów zarządczych obiektywnych i mierzalnych kryteriów wskaźników ich realizacji i rozliczania, określa Rada Nadzorcza z uwzględnieniem zapisów umowy spółki, niniejszej uchwały oraz ustawy z dnia 8 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami.
8. W przypadku odwołania członka Zarządu w trakcie roku obrotowego, upływu jego kadencji albo jego rezygnacji z pełnionej funkcji, członkowi Zarządu będzie przysługiwać wynagrodzenie zmienne ustalone proporcjonalnie do liczby dni pełnienia funkcji członka Zarządu.

## **§ 2 [Cele zarządcze]**

1. Wynagrodzenie członków zarządu Spółki zależy od realizacji następujących celów zarządczych:
  - a. wzrost zysku netto albo zysku przed pomniejszeniem o odsetki, podatki i amortyzację albo dodatnia zmiana tempa wzrostu jednego z tych wyników;
  - b. zmniejszenie strat, obniżenie kosztów zarządu lub kosztów prowadzonej działalności;
  - c. wzrost realizowanych działań i inwestycji zmierzających do zrewitalizowania obszaru Miasta Dąbrowy Górniczej, zgodnie z celami wyznaczonymi umową spółki,
  - d. osiągnięcie albo zmiana określonych wskaźników, w szczególności rentowności, płynności finansowej, efektywności zarządzania lub wypłacalności;
  - e. realizacja inwestycji, z uwzględnieniem w szczególności skali, stopy zwrotu, innowacyjności, terminowości realizacji;
2. Obowiązki określone w § 1 ust. 7 uchwały Rada Nadzorcza będzie dokonywać corocznie w formie uchwały, w terminie do dnia 31 grudnia danego roku.

## **§ 3 [Pozostałe warunki umowy z członkiem Zarządu]**

1. Umowa zawiera obowiązek informowania przez członka Zarządu o zamiarze pełnienia funkcji w organach innej spółki handlowej, nabyciu udziałów lub akcji oraz może przewidywać zakaz pełnienia funkcji w organach jakiegokolwiek innej spółki handlowej lub wprowadzać inne ograniczenia dotyczące dodatkowej działalności członka Zarządu.
2. Rada Nadzorcza określi w umowie zasady udostępniania członkowi zarządu urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie Spółki, niezbędnych do wykonywania funkcji, a także limity dotyczące poszczególnych kosztów albo sposób ich określenia.
3. Umowa może określić zasady korzystania przez członka Zarządu z mienia Spółki do celów prywatnych.
4. Wypowiedzenie przez Spółkę lub członka Zarządu Umowy może nastąpić w każdym czasie, z zachowaniem 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego.
5. Członek Zarządu nie może pobierać wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji członka organu w podmiotach zależnych od Spółki w ramach grupy kapitałowej w rozumieniu art. 4 pkt 14 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.
6. Wypowiedzenie przez Spółkę lub członka Zarządu umowy, o której mowa w ust. 1, może nastąpić w każdym czasie, z zachowaniem 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego.
7. W razie rozwiązania albo wypowiedzenia umowy o świadczenie usług zarządzania członka Zarządu przez Spółkę, z innych przyczyn niż naruszenie podstawowych obowiązków wynikających z tej umowy, członkowi Zarządu będzie przyznana odprawa, w wysokości trzykrotności części stałej wynagrodzenia, pod warunkiem pełnienia przez niego funkcji przez okres co najmniej dwunastu miesięcy przed rozwiązaniem tej umowy.

#### § 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.