



Warszawa, dnia 10.02.2010r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI

DP-I-0232-15/10/ES

Pan
Piotr Zientarski

Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 5 stycznia 2010 r., nr BPS/KU-034/744/3/10, przy którym przesłano do zaopiniowania *projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o samorządzie województwa i ustawy o samorządzie powiatowym* (druk senacki nr 744), uprzejmie przedstawiam następującą opinię.

W pierwszej kolejności niezbędnym pozostaje odniesienie się do przepisów powszechnie obowiązującego prawa w zakresie zasad prowadzenia działalności komunalnej oraz podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego – w tym też zakresie wskazać należy na przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43, z późn. zm.) oraz powiązane z nimi samorządowe przepisy ustrojowe [vide ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.)]. Już brzmienie art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej wskazuje, że gospodarka komunalna polega na wykonywaniu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu przymiot użyteczności publicznej mają te zadania, których celem jest nieprzerwane i bieżące zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce komunalnej - gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w wybranej formie zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego – (vide art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej). Kolejne przepisy analizowanej ustawy przyznają jednostkom samorządu terytorialnego uprawnienie do tworzenia i przystępowania do spółek. Ustawa przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego uprawnienie do tworzenia spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych, a także przystępowania do

tych spółek (vide art. 9 ust. 1). Na marginesie należy odnotować, iż art. 9 ust. 2 ustawy dopuszcza także możliwość tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego spółek komandytowych lub komandytowo-akcyjnych, na zasadach określonych w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100). Dodatkowo, w odniesieniu do gmin, art. 10 analizowanej ustawy przewiduje w sytuacjach przewidzianych ustawą możliwość tworzenia spółek i przystępowania do nich poza sferą użyteczności publicznej.

Przywołane rozwiązania ustawy o gospodarce komunalnej korespondują z przepisami samorządowych ustaw ustrojowych, które w odniesieniu do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego przewidują różny zakres aktywności jednostki poza sferą użyteczności publicznej (vide art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 13 ustawy o samorządzie województwa). Jakkolwiek kształt analizowanych rozwiązań na przestrzeni czasu ich obowiązywania ulegał modyfikacjom, niemniej przepisy te zawsze opierały się na założeniu, iż dopuszczalne przepisami prawa formy działań jednostek samorządu terytorialnego uwarunkowane są statusem prawnym danego podmiotu, którego szczególnym elementem pozostaje jego publicznoprawny charakter. Powyższe w sposób istotny determinuje zakres aktywności jednostek samorządu terytorialnego, ukierunkowany na realizację zadań publicznych. Zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego wynikają z potrzeb społecznych i konieczności zabezpieczenia ważnych społecznie wartości. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 288/06, *głównym celem takiej działalności jest realizacja zadań własnych polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności, w szczególności zadań o charakterze świadczenia usług powszechnie dostępnych*. Tak ukształtowany system funkcjonowania samorządu terytorialnego powiązany jest także z zasadami gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego wyraża się w prawie do samodzielnego prowadzenia swojej gospodarki finansowej w granicach wyznaczonych przez regulacje Konstytucji RP i ustaw [w tym ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) oraz ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, z późn. zm.)].

Powyższe wnioski w sposób istotny mają znaczenie dla oceny projektowanych rozwiązań. Jakkolwiek godnym poparcia pozostają wszelkie inicjatywy legislacyjne, zmierzające do usprawnienia funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz pozyskania środków na prowadzenie gospodarki komunalnej, niemniej przedłożony projekt ustawy – w kontekście przedstawionych powyżej założeń i wniosków - może budzić istotne zastrzeżenia. Zarówno orzecznictwo sądowe, jak i przedstawiciele doktryny niejednokrotnie zwracali uwagę, iż samorząd terytorialny winien koncentrować swą aktywność na wykonywaniu zadań publicznych bez bezpośredniego zaangażowania w przedsięwzięcia gospodarcze. W tym też celu wprowadzone są w ustawach ustrojowych regulacje, które uzależniają prawo do prowadzenia działalności gospodarczej od wyboru formy prawno-organizacyjnej, a także spełnienia ustawowych warunków, w których może być podejmowana taka działalność. Z uwagi na różny zakres przypisanych zadań oraz specyfikę wynikającą z umiejscowienia danego szczebla w trójstopniowym podziale terytorialnym państwa zakres tej podejmowanej działalności nie jest jednakowy dla wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Obowiązujące rozwiązania art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej znajdują swoje uzasadnienie w fakcie, iż to przede wszystkim gmina, jako struktura najbliższa obywatelowi,

realizuje zadania z zakresu użyteczności publicznej (proponowane brzmienie art. 10, zmierzające do wprowadzenia w sposób jednakowy dla wszystkich szczebli samorządu możliwości prowadzenia działalności poza sferą użyteczności publicznej, nie wydaje się uwzględniać tych uwarunkowań). Mając na względzie publicznoprawny charakter samorządu terytorialnego oraz ukierunkowanie działalności jednostek na wykonywanie zadań publicznych z zakresu użyteczności publicznych, trudno uznać za celowe i zgodne z tymi założeniami wprowadzanie projektowanych rozwiązań.

Przedstawiając powyższe zastrzeżenia o charakterze generalnym, pragnę jednocześnie zwrócić uwagę, że ww. projekt ustawy wymaga dostosowania zawartych w nim rozwiązań do obowiązujących samorządowych przepisów ustrojowych – uwaga ta dotyczy uwarunkowania utworzenia spółki od postanowień strategii rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego.

Należy zwrócić uwagę, iż termin „strategia” występuje jedynie na gruncie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.), nie posługuje się nim natomiast ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2010 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.).

W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zasadnym wydaje się zastąpienie terminu: „strategii rozwoju tej jednostki” terminem: „uchwale”.

2 powziawien

MINISTER
SPRAW WNETRSZYCH I ADMINISTRACJI
A. Rafacki
s. np. ANDRZEJ RAFACKI
Podsekretarz Stanu