



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny **(1453)**

Wspólne posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (288.)
oraz Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (159.)
w dniu 10 marca 2010 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o samorządzie województwa i ustawy o samorządzie powiatowym (druk senacki nr 744).

(Początek posiedzenia o godzinie 9 minut 05)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Mariusz Witczak)

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Witam pana przewodniczącego Paszkowskiego, witam wszystkich członków połączonych komisji.

Szanowni Państwo, dzisiaj będziemy zajmowali się inicjatywą ustawodawczą w sprawie zmiany ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o samorządzie województwa i ustawy o samorządzie powiatowym.

Zanim przekażę głos panu dyrektorowi Biura Legislacyjnego, którego bardzo serdecznie witam, kilka słów, które opiszą projektowane zmiany.

W największym skrócie chodzi o to, Szanowni Państwo, by uporządkować przepisy, które dotyczą możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, bo te przepisy są w różnych ustawach. Na przykład jeżeli chodzi o gminę, to takie kompetencje zapisane są w ustawie o gospodarce komunalnej. Z kolei jeżeli chodzi o samorząd wojewódzki, to w ustawie o samorządzie wojewódzkim są te kompetencje zarysowane i sprowadzają się do trzech obszarów. My chcemy, by te zasady, które dotyczą wszystkich jednostek, były w jednej ustawie. To po pierwsze.

Po drugie – co jest najistotniejsze, jeżeli idzie o te zmiany – chodzi o to, by samorządom powiatowym stworzyć możliwości szerszego działania w zakresie efektywnego gospodarowania i efektywnego zarządzania. Samorządy powiatowe, poza specustawą, która dotyczy niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej, tak naprawdę nie są władne zarządzać własnym majątkiem czy sprawować władzy poprzez efektywniejsze zarządzanie, a niewątpliwie w niektórych obszarach jest nim zarządzanie na podstawie kodeksu spółek handlowych. Samorządy powiatowe takiej możliwości nie mają. Krótko mówiąc, dochodzi do dużej nierówności polegającej na tym, że miasto może drogami czy mieniem komunalnym zarządzać efektywniej, zgodnie z reżimem zapisanym w kodeksie spółek handlowych, co daje rozmaite możliwości – państwu samorządowcom nie muszą tego tłumaczyć – a sąsiadujący powiat ziemski, który również ma drogi, budynki, mienie komunalne i różne zadania, ma zakaz ustawowy zarządzania poprzez spółki i musi organizować w sposób administracyjny w strukturze urzędu starostwa zarządzanie tymi istotnymi kompetencjami związanymi z zadaniami własnymi.

Jeżeli zaś idzie o samorządy wojewódzkie to tutaj są zapisane trzy istotne kwestie, które pozwalają organizować działalność gospodarczą, to jest oświata, promocja

i wydawnictwo. Tak naprawdę dzisiaj funkcje regionotwórcze samorządów wojewódzkich zmusiły je do tworzenia parków technologicznych, inkubatorów przedsiębiorczości o charakterze regionalnym, które zajmują się poręczeniami, funduszami pożyczkowymi, już nie mówiąc o kwestii związanej z budowaniem internetu, sieci szerokopasmowej. Zadania, które spoczywają na szczeblu wojewódzkim, już jakiś czas temu napotkały problem zorganizowania tych przedsięwzięć, bo niekoniecznie ustawa dawała takie możliwości.

Tak więc doszliśmy do wniosku, że warto w jednej ustawie stworzyć dla wszystkich jednostek możliwość efektywnego gospodarowania. Od razu chcę podkreślić, że to nie są propozycje, które będą polegały na tym, iż samorząd będzie się zajmował działalnością gospodarczą, bo takowej nie może prowadzić, poza zadaniami własnymi, poza tymi obszarami, które dotyczą zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych. Od razu chcę też uspokoić, że przed jakimikolwiek próbami używania dominującego kapitału na rynku regionalnym, powiatowym czy gminnym, chroni urząd UOKiK, który ma ustawowe kompetencje do kontrolowania i analizowania tej sytuacji. Gminy tak naprawdę mają szerokie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej i nie nadużywają dominującej pozycji, nie nadużywają swojego kapitału. Nie ma takich przypadków, żeby konkurowały z przedsiębiorstwami tam, gdzie nie muszą konkurować.

Witam bardzo serdecznie pana Marka Wójcika ze Związku Powiatów Polskich.

I doszliśmy do wniosku, że spokojnie należy powiatom nadać taką kompetencję, która zrównoważy kompetencję gmin.

A w przypadku województw chodzi o to, krótko mówiąc, żeby uporządkować i rozszerzyć możliwości, które i tak już są dzisiaj przez samorzady wykorzystywane, tyle że najczęściej w umowach założycielskich i statutach spółek zawarta jest formuła dotycząca promocji, wydawnictwa lub oświaty. Ta formuła jest potem bardzo szeroko rozumiana, jeżeli chodzi o wspieranie przedsiębiorczości. To z kolei jest później realizowane na podstawie różnych instrumentów, które tak naprawdę nie do końca mieszczą się w tych trzech zapisach, ale które są dosyć elastycznie traktowane przez samorzady wojewódzkie, bo po prostu tak musi być.

W naszym głębokim przekonaniu, ustawa porządkuje te kwestie i nie wprowadza żadnych zagrożeń, po za tym, że powiaty będą mogły trochę śmielej i efektywniej gospodarować i zarządzać własnym majątkiem. To tyle tytułem wstępu.

Poproszę teraz pana dyrektora o uzupełnienie tego, co powiedziałem, czy doprecyzowanie, jeżeli coś wyjaśniłem w sposób niejasny. Potem otworzę dyskusję.

Bardzo proszę.

**Dyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu
Roman Kapeliński:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ja powiem krótko.

Myśmy uczestniczyli w pracach nad tym projektem, więc nie mamy żadnych zastrzeżeń co do sfery legislacyjnej.

A jeżeli chodzi o sprawy merytoryczne, to powiem tak: art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej, który jest nowelizowany, w obecnym brzmieniu dotyczy wyłącznie gmin i spółek zakładanych czy prowadzonych przez gminy. On w tej chwili wymienia tak naprawdę cztery przypadki, w których gmina może, poza sferą użyteczności pu-

blicznej, prowadzić działalność gospodarczą w formie spółek handlowych. To jest wtedy, kiedy istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, a występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej. To pierwszy przypadek. Drugi przypadek: jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową. Trzeci przypadek: jeżeli chodzi o spółkę zajmującą się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną, wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego. I czwarty przypadek – wydaje się najbardziej pojemny i niedookreślony – jeżeli chodzi o spółkę ważną dla rozwoju gminy.

Jak państwo widzicie, ten art. 10 staje się przepisem uniwersalnym, mającym mieć zastosowanie do wszystkich szczebli samorządu. Prowadzenie spółek przez jednostki samorządu będzie możliwe tylko w tych przypadkach, o których mowa w proponowanym brzmieniu.

Jeżeli chodzi o powiaty, to w tej chwili one mogą zakładać takie spółki wyłącznie, gdy są to spółki nieprowadzące działalności gospodarczej. A jeżeli chodzi o województwa – wyłącznie wtedy, gdy działalność spółki polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa.

Pozostałe zmiany, czyli propozycja nowelizacji ustawy o samorządzie województwa i ustawy o samorządzie powiatowym, to są konsekwencje tego, co jest w art. 1.

Jednocześnie w art. 4 przewidziano dosyć długi okres przejściowy, w czasie którego wszystkie jednostki samorządu mają się dostosować do nowych przepisów. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo serdecznie dziękuję, Panie Dyrektorze.

Ja jeszcze tylko uzupełnię, że również są przepisy obligujące gminy do uporządkowania swoich kwestii majątkowych, swoich udziałów w różnych branżach, w których gminy udziałów mieć nie powinny. To znaczy dajemy dziesięć lat, jeśli dobrze pamiętam, na uporządkowanie tego stanu. Chodzi o to, że gminy, szczególnie w latach dziewięćdziesiątych, na przykład za nieopłacenie podatku od nieruchomości obejmowały akcje rozmaitych egzotycznych firm i spółek. Uważamy, że docelowo gmina powinna jednak mieć udziały czy organizować działalność tam, gdzie jest to ważne z punktu widzenia interesów wspólnoty, czyli, krótko mówiąc, jeśli jest to zadanie własne gminy. Dla nas takim wektorem opisującym czy wskazującym te obszary jest oczywiście zakres zadań własnych, który powinien wyznaczać możliwości organizowania działalności gospodarczej.

Zanim otworzę dyskusję, powitam jeszcze przedstawicieli MSWiA. Witam dyrektora Departamentu Administracji Publicznej, pana Grzegorza Ziomek.

Bardzo proszę o stanowisko MSWiA.

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Grzegorz Ziomek:

Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

W sprawie tego projektu nie ma jeszcze stanowiska rządu. Stanowisko zostanie zajęte, jeżeli projekt stanie się inicjatywą senacką, na etapie prac sejmowych. Ale podobna idea pojawiała się w trakcie prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, bo strona

samorządowa podnosiła taki pomysł. Wspólnie ustalono, że temat ten będzie przedmiotem dalszych analiz. Tak że na tę chwilę nie ma jeszcze stanowiska rządu w sprawie tej ustawy.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję, Panie Dyrektorze.

Ja chcę jeszcze tylko podkreślić, że w zasadzie stanowisko Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego aprobowало te rozwiązania, tyle że ta inicjatywa nie znalazła potem biegu w propozycjach rządowych, bo gospodarzem miało być Ministerstwo Infrastruktury – głównie dla celów związanych z organizowaniem sieci szerokopasmowej – ale zastosowało inne rozwiązania legislacyjne. My do tego wracamy, chociaż od początku, co chcę państwu powiedzieć, ta inicjatywa rodziła się u nas, w Senacie. To, co zostało zaproponowane na Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, było przez nas przygotowane od strony merytorycznej.

Ja bym jeszcze poprosił pana Marka Wójcika. Ponieważ powiaty są w jakimś sensie najistotniejszą kwestią, jeśli chodzi o tę materię, więc bardzo proszę. Głos ma przedstawiciel Związku Powiatów Polskich.

**Zastępca Sekretarza Generalnego
Związku Powiatów Polskich
Marek Wójcik:**

Panie Przewodniczący! Wysokie Komisje! Szanowni Państwo!

Przede wszystkim bardzo dziękuję państwu za podjęcie tej inicjatywy, dlatego że ona porządkuje stan prawny, który różnicuje poszczególne kategorie samorządu. Rzeczywiście, tak jak przed chwilą któryś z moich przedmówców zauważył, w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej gminy miały praktycznie nieograniczone możliwości, a brak przejrzystości przepisów powodował, że często wkraczały w taką sferę, która nie wynikała wprost z zapisu artykułu ustawy o samorządzie gminnym, precyzującego ich zadania. Często powodowało to pewne wątpliwości, czy można to czynić, czy nie.

Tak jak zwrócił uwagę pan przewodniczący, inicjatywa powstała w momencie, kiedy rząd przedstawił projekt ustawy o sieci szerokopasmowej, która przekazywała samorządom wszystkich kategorii dodatkowe obowiązki wkraczające w sferę działalności gospodarczej. Wówczas pojawiła się potrzeba zmiany zakresu zadań jednostek samorządu, ale także potrzeba uporządkowania kwestii prowadzenia działalności gospodarczej.

Dziś rzeczywiście powiaty nie mogą prowadzić tej działalności poza sferą użyteczności publicznej. Nawiasem mówiąc, definicja „sfera użyteczności publicznej” też jest nieprecyzyjna i ona ewoluowała na przestrzeni dwudziestu lat funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce. Proszę wybaczyć frywolne stwierdzenie, ale wciąż mamy do czynienia z pogonią za króliczkiem. Jak w przypadku ustawy o sieci szerokopasmowej pojawiło się nowe zadanie, to musieliśmy zmieniać całe ustawodawstwo, poszerzając katalog zadań własnych po to, żeby można było uznać, iż tego typu działalność jest sferą użyteczności publicznej.

Cieszymy się z tej inicjatywy, bo ona, po pierwsze, niweluje różnice, po drugie, ten ogólny zapis spowoduje, iż samorządy terytorialne nie będą już miały wątpliwości. Jeżeli działanie wspiera wspólnotę lokalną czy regionalną i wiąże się wprost z zadaniami realizowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego o charakterze publicznym, będą

one mogły podejmować działalność gospodarczą w nieskrepowanym zakresie, oczywiście – co bardzo wyraźnie podkreślam – nie konkurując z podmiotami gospodarczymi, bo to też jest argument, moim zdaniem, niezwykle istotny. Taka filozofia, iż samorząd wchodzi w działalność gospodarczą tylko wówczas, kiedy podobnej działalności nie prowadzą podmioty gospodarcze, jest mi bardzo bliska. Znajduję ją powszechnie, może z wyjątkiem sfery dotyczącej ochrony środowiska, która mieści się w pojęciu użytku publicznego. W tym przypadku spotykam się z postawą konkurencyjności, aczkolwiek nie jest to jakiś znaczący problem. W innych sferach tego problemu nie znajduję. Czyli nie ma, moim zdaniem, takiego zagrożenia, iż w przypadku wprowadzenia przez państwa tej regulacji samorząd będzie konkurował z podmiotami gospodarczymi. Samorząd będzie podejmował działalność tylko wówczas, kiedy będzie luka, którą trzeba wypełnić, a dzięki temu wypełnieniu samorząd będzie mógł się lepiej rozwijać. Jest wiele sfer działalności samorządu terytorialnego, gdzie to jest niezbędne. Nie chciałbym państwa zanudzać, ale, praktycznie rzecz biorąc, niemal w każdej sferze życia publicznego znajdujemy takie miejsca, gdzie pewne formy prowadzenia działalności gospodarczej będą wpływały na rozwój społeczny i gospodarczy samorządów.

Stąd w imieniu Związku Powiatów Polskich, ale także części samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, bo myśmy na ten temat rozmawiali w gronie wszystkich sześciu korporacji tworzących stronę samorządową komisji wspólnej, uprzejmie proszę państwa o akceptację tej regulacji. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję serdecznie za ten głos.
Otwieram dyskusję.
Bardzo proszę, czy są...
Pan przewodniczący Ortyl, bardzo proszę.

Senator Władysław Ortyl:

Dziękuję bardzo.
Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!
Myślę, że sprawa jest bardzo złożona. To, co zostało nam do tej pory przedstawione, zdecydowanie jest zbyt daleko idącym uproszczeniem. Myślę, że nigdy nie można się zgodzić z tym, że to, iż samorządy są zróżnicowane, jest złem. One mają pewne zadania, pewne kompetencje i to jest pewna cecha pozytywna. Prawda? Tego nie można brać za argument, który podpieralby pewne zmiany – nie mówię tylko o tych, ale generalnie o wszystkich.

Oczywiście powinniśmy zastanowić się nad doprecyzowaniem terminu związanego z użytecznością publiczną, bo on rodzi wątpliwości. To jest, tak można powiedzieć, taka trochę praprzyczyna. Gdybyśmy mieli to jednoznacznie, że tak powiem, doprecyzowane, ukonstytuowane, dałoby to bardziej pozytywny efekt. Być może wtedy te propozycje nie trafiłyby na dzisiejsze posiedzenie.

Jak patrzę na powiat, który oczywiście wymaga wsparcia, wymaga pewnych korekt, poczynając od finansów i niektórych spraw związanych z kompetencjami, to widzę, że po prostu danie możliwości funkcjonowania w obszarze tych spółek, stawianych przed powiatem jako pewne zbawienie, jest trochę niezasadne. Jeżeli on nie będzie wzmocniony finansowo, jeżeli on nie będzie miał wystandaryzowanych usług,

przede wszystkim pod względem finansowym... Jeżeli zajdzie konieczność albo zapadnie decyzja, że wchodzimy z udziałami czy tworzymy jakąś spółkę, to z czego ten powiat weźmie – ja się pytam. No, weźmie z drogi, być może ze szpitala czy z jakiejś innej rzeczy. Ale właściwie to pozostaje mu tylko z drogi. Prawda?

Tak że można powiedzieć, że ustawa jest przedwczesna. Ja bym nie negocjował jej w ogóle, ale uważam, że jest przedwczesna, dlatego że nie znajdzie ona właściwego miejsca albo właściwej atmosfery finansowej do realizacji. A kiedy z różnych względów, także politycznych, bo tak może się zdarzyć, zapadną decyzje, że wchodzimy do takiej czy innej spółki, po prostu może to wywołać pewne perturbacje finansowe w powiecie.

Myślę, że trzeba też pamiętać, o tym, iż samorządy, tworząc spółki czy wchodząc do spółek, cały czas niosą ze sobą problem pomocy publicznej, który jest bardzo złożony. Komisja Europejska coraz bardziej rygorystycznie w tym obszarze, właśnie samorządu, na to reaguje. Ja znam przypadki, w moim odczuciu, karykaturalne, dotyczące samorządów gmin, jak też województw. Niestety, one są. Dla mnie one są negatywne, ale są. Ja po prostu ich nie akceptuję, znaczy akceptuję, bo taka jest wykładnia, ale trudno jest mi się z nimi zgodzić. Myślę, że powiat, a zwłaszcza województwo... Ta struktura na zderzenie z pomocą publiczną jest już przygotowana. Dotyczy to przynajmniej niektórych województw, bo one przez to przeszły. Sadzę, że naprawdę byłaby potrzebna debata nad tym. Pytanie, co pierwsze powinno być. Stąd stawiam kilka znaków zapytania.

Czy dojdzie do konkurowania? Dojdzie, zapewne dojdzie. Jest pytanie, czy to jest złe. Niekoniecznie, ale w niektórych przypadkach może rodzić bardzo wiele złego. Niekiedy może być konkurencja w dwóch obszarach, ona jest także pozytywna, ale są takie momenty, kiedy dochodzi do bardzo ostrej konkurencji, że tak powiem, czy wręcz rywalizacji. Że tak powiem, przejście od jednego terminu do drugiego jest bardzo możliwe. Dla przykładu można powiedzieć, że dzisiaj są takie przypadki, iż powoływane przez gminę czy przez miasta prezydenckie instytucje przedsiębiorczości konkurują z takim instytucjami w województwie. To się zdarza i ma też pewien wymiar pozytywny. W tym jest więcej dobrego niż złego, jak ja widzę. Ale ja byłem świadkiem wielu trudności, które miał powiat, i to było zastanawiające, bo czasami wręcz zamierzenie stawało się niemożliwe. Niektóre powiaty mogły stworzyć instrument nazywany parkiem przemysłowym, inkubatorem, a niektóre powiaty nie mogły, bo stawała na drodze regionalna izba obrachunkowa, która kwestionowała zasadność uchwały. Myślę, że gdybyśmy podeszli... Znaczący myślę o tych sprawach finansowych w odniesieniu do powiatu i województwa. To jest pierwsza rzecz.

Druga rzecz to jakiś katalog otwarty nie w pełni, tylko w jakimś ograniczonym zakresie. Mam tutaj oczywiście na myśli promocję przedsiębiorczości. Chodzi o to, żeby to było bardzo jednoznaczne. Wtedy podpisałbym się pod tą propozycją, że tak powiem, obydwoma rękami.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję serdecznie.

Pan profesor Kieres się zgłosił i już za chwilę przekażę panu senatorowi głos.

Ja chcę tylko krótko jedną rzecz powiedzieć, żebyśmy mieli jasność: ta ustawa dla gminy i województwa w sensie pragmatycznym nic nowego nie wniesie. To znaczy tak naprawdę to, co województwa miały zrobić, zrobiły, to, co gminy miały zrobić w tym obszarze, zrobiły. To jest bardziej sfera sankcjonująca albo doprecyzowująca.

A niewątpliwie istotną jakościowo zmianą jest stworzenie takich możliwości powiatom. Ja rozmawiam ze starostami i wiem, że taka potrzeba w ich mniemaniu istnieje. Chodzi o to, aby mogły efektywniej gospodarować tym, co mają.

Bardzo proszę, pan profesor Kieres.

Senator Leon Kieres:

Dwie płaszczyzny rozważań.

Pierwsza to stanowiska innych instytucji, które powinniśmy mieć i do których powinniśmy się odnieść. Pan dyrektor z ministerstwa sprawa wewnętrznych powiedział, że nie ma stanowiska rządu, ale jest stanowisko Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i jest ono negatywne. Nie pomijamy tej kwestii. Jak znam życie, Panie Przewodniczący, Panie i Panowie, jeżeli już dzisiaj, na tym etapie, jest negatywne stanowisko ministerstwa, to stanowisko rządu będzie negatywne, chyba że przekonamy ministerstwo, aby zmieniło swoje stanowisko. Gdy idzie o perspektywy oceny tej inicjatywy w Senacie i potem w Sejmie, to pamiętajmy, że to będzie nasza inicjatywa, która później znajdzie się w Sejmie.

Jeśli idzie o stanowisko strony samorządowej, to mam przed sobą – chyba wszyscy państwo też macie – stanowisko Związku Województw RP. Stanowisko to nie jest jednoznaczne, a w konkluzji zawiera, powiedziałbym nawet, pewną niespójność z wprowadzeniem i późniejszymi odniesieniami do zagadnień merytorycznych, bo jest ono wspierające, ale ocenia to krytycznie – tak należałoby to określić.

A więc mamy kolejny ambaras czy problem związany z tą inicjatywą. Ja oceniam ją w tej chwili ze względu na szanse jej powodzenia. Na razie stanowisko ministerstwa jest negatywne. Usłyszeliśmy, że strona samorządowa komisji wspólnej zdecydowanie ją popiera. Związek Województw RP, który jest, podejrzewam, częścią strony samorządowej, też ją popiera, ale na zasadzie: popieramy, wskazując na bardzo istotne mankamenty, by nie powiedzieć wady tej inicjatywy. To by oznaczało, że jest tutaj zawołowany wniosek, żeby nadal nad tą propozycją pracować i ją udoskonalać.

Druga płaszczyzna to pojęcia. Problematyka, która jest regulowana nowelizacją co najmniej czterech ustaw, trzech ustrojowych i ustawy o gospodarce komunalnej, jest obecna w polskim ustawodawstwie od samego początku, od 8 marca 1990 r. Bodajże w 1992 r. znowelizowano ustawę o samorządzie terytorialnym, odbierając wówczas gminom prawo prowadzenia działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej.

Ja przypominam państwu, że pojęcie użyteczności publicznej jest jednak obecne w polskim ustawodawstwie i jest, może nie zawsze doskonałe, w pewnym stopniu definiowane. Pierwszy raz zostało zdefiniowane w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych z 25 września 1981 r. i w rozporządzeniu, chyba z października, z 1981 r., w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Tam podjęto próbę definicji średnio udaną, ale jednak. Ponieważ ustawodawca wówczas sobie nie za bardzo radził z tym pojęciem, także i nauka, to w ustawie, a później w rozporządzeniu pojęcie użyteczności publicznej uzupełniono kategoryzacją działań zaliczanych do użyteczności publicznej. Ten dorobek, wprawdzie z innego systemu, w pewnym zakresie starał się przejąć polski ustawodawca po 1989 r. i 1990 r. Nawet przed 1989 r. mieliśmy pojęcie przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Przedsiębiorstwa państwowe użyteczności publicznej – tak one były nazywane. Tak więc to pojęcie może nie tyle błąka się, co jest na peryferiach regulacji prawnych dotyczących działalności związanej z gospodarowaniem.

Zwracam państwa uwagę na to, że w tej nowelizacji pojęcie użyteczności publicznej i działalności poza sferą użyteczności publicznej w art. 3, gdy idzie o nowelizację ustawy o samorządzie powiatowym, bardzo jednoznacznie skojarzono z działalnością gospodarczą. O ile ani ustawa o gospodarce komunalnej, ani ustawy ustrojowe generalnie pojęciem działalności gospodarczej jako takiej w zasadzie nie posługują się, o tyle my wprowadzamy pojęcie działalności gospodarczej w odniesieniu właśnie do powiatu. Tymczasem do tej pory starano się unikać nawiązywania pojęcia użyteczności publicznej i działalności poza sferą użyteczności publicznej do pojęcia działalności gospodarczej, chociaż oczywiście jest to działalność w jakimś sensie gospodarcza. Pojęcie działalności gospodarczej jest regulowane zwłaszcza w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej od 23 grudnia 1989 r. Tam to pojęcie zostało wprowadzone i było bardzo szczegółowo regulowane. Ono również ewoluowało, jeśli chodzi o przedmiot i jeżeli chodzi o znamiona.

I teraz tak: na czym polega jeszcze wiele istotnych problemów, których my dotykamy albo które nawet próbujemy rozwiązać? To są problemy związane w ogóle z obecnością samorządu terytorialnego – tak jak proponujemy w nowelizacji ustawy o samorządzie powiatowym – w działalności gospodarczej, czyli w działalności stricte związanej z gospodarką rynkową. Działalność poza sferą użyteczności publicznej bowiem to jest działalność właśnie wypełniająca znamiona działalności gospodarczej, to jest działalność przede wszystkim zarobkowa na własny lub cudzy rachunek w określonym przedmiocie.

Notabene przypominam, że jeśli idzie o użyteczność publiczną, to ustawa o gospodarce komunalnej jednak precyzuje pewne znamiona użyteczności publicznej. Mówi że to jest działalność w zakresie zadań własnych, że to jest tylko działalność o charakterze usługowym, a więc nie działalność budowlana, handlowa, wytwórcza czy wydobywcza kopalini, oraz że ona musi być wykonywana w sposób bieżący i nieprzerwany tylko w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Tak więc mamy pięć znamion użyteczności publicznej.

Mamy bardzo bogate orzecznictwo sądowe, które mówi, że samorząd terytorialny nie może być uznawany za przedsiębiorcę, bo to jest sprzeczne z istotą samorządu terytorialnego. Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Sądu Administracyjnego od 1992 r. po ostatnie lata wyraźnie wskazuje, że samorząd terytorialny nie może być przedsiębiorcą, chociaż i ustawodawca, i samo orzecznictwo przywołują niekiedy sytuacje, w których samorząd terytorialny jako żywo jest przedsiębiorcą. Jest tak traktowany w sytuacji, kiedy wypełnia znamiona ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, to jest kiedy niejako próbuje swoimi działaniami wypełnić znamiona praktyk monopolistycznych, czyli destabilizujących i dewastujących konkurencję na rynku.

Art. 479 kodeksu postępowania cywilnego mówi: każdy. Tak więc jednostka samorządu terytorialnego może być przedsiębiorcą, stroną w sprawie gospodarczej o charakterze cywilnoprawnym, jeżeli właśnie działania samorządu terytorialnego dotyczą spraw gospodarczych, a sprawami gospodarczymi, jak nasz ustawodawca to definiuje, są na przykład sprawy ze stosunku spółki. Czyli każda obecność gminy w spółce powiatu czy województwa jest sprawą gospodarczą i już automatycznie postępowanie w takiej sprawie toczy się przed sądem gospodarczym. Nie ma specjalnych sądów gospodarczych, ale są w sądach wydziały gospodarcze, które rozpatrują te spory.

A więc są takie sytuacje. Jest troszeczkę tak, że nie ma pewnej konsekwencji. Nie wiemy, na co się zdecydować. Z jednej strony mówimy: gminy, powiaty, i województwa powinny wykonywać zadania polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, zadania własne, zadania zleczone o charakterze publicznym, nie pu-

bliczno-prywatnym, a jak już publiczno-prywatnym to tylko ze sfery użyteczności publicznej. Z drugiej strony już od 1996 r., od ustawy o gospodarce komunalnej, wiadomo, że ta sfera poza użytecznością publiczną ulega stopniowemu poszerzeniu, gdy idzie zarówno o przedmiot, jak i formę organizacyjną.

Przypominam państwu, że uchwalając w ubiegłym roku ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym oprócz spółek prawa handlowego o charakterze kapitałowym... Zresztą były wątpliwości co do tego, jakie spółki prawa handlowego mogą być poza sferą użyteczności publicznej, ale przyjmowano mniej więcej, że to są spółki o charakterze kapitałowym, czyli spółki jawne, komandytowe już raczej nie. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym przewiduje, że formami wykonywania zadań w formie partnerstwa publiczno-prywatnego są także spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne, a więc spółki osobowe, z pewnymi naleciałościami odnoszonymi do spółek kapitałowych, czyli spółek z o.o. i akcyjnych. Tak więc to jest kolejny problem.

Filozofia tej ustawy w gruncie rzeczy jednak sprowadza się do jednej kwestii – co zrobić z powiatami? I ona udziela odpowiedzi na to pytanie. Do tej pory, po pierwsze, ustawodawstwo w sferze gospodarki komunalnej zabraniało posługiwania się formą zakładu budżetowego, gdy idzie o formy komercyjne. Gminy, powiaty i województwa nie mogły posługiwać się zakładem budżetowym. Po drugie, powiaty w ogóle nie mogły podejmować działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej.

Ja się tak zastanawiam, czy ta ustawa nie jest pewną protezą lub substytutem tego, od czego w ogóle powinniśmy rozpocząć dyskusję na temat powiatów, czyli sytuacji finansowej powiatów. W gruncie rzeczy bowiem jeśli ciągle nie potrafimy – ja to mówię nie tylko jako członek tej Izby – przekonać ustawodawcy, czyli ministra finansów, żeby wystandardyzowano, dobrze wyszacowano... inaczej, żeby poprawiono sytuację finansową powiatów, na przykład dzięki większemu udziałowi w podatkach itd... Jak tu nie widzimy szansy, to poprawiamy ją poprzez przyznanie powiatowi prawa do prowadzenia działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Nie ukrywajmy tego. Przecież sam przedstawiciel powiatów to powiedział. Prawda? Wiadomo, że powiatom trzeba pomóc. To jest generalny problem.

Spodziewam się, że rząd właśnie w tym kierunku będzie próbował pójść i storpedować – to nie jest pejoratywne określenie, żeby nie było wątpliwości – tę ustawę. Ale minister jest od tego, żeby bronić swojego stanowiska, chyba że go przekonamy do zmiany zdania. Na razie stanowisko wobec tej inicjatywy jest negatywne.

A więc tak: pewnie trzeba będzie na razie to poprzeć. Jest inicjatywa i ona musi podlegać dalszemu oglądowi. Panowie Przewodniczący, musimy mieć różne opinie. Poza tym, co już widać gołym okiem, są pewne problemy, które musimy rozwiązać. Związek Województw RP stwierdza, że pojęcie strategii jest używane i w ustawie z 2006 r., i w ustawach ustrojowych tylko w odniesieniu do województw. Prawda? Dalej: pojęcie działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Do tej pory nie nazywano tego działalnością stricte gospodarczą, tutaj wyraźnie mówimy: powiat może prowadzić działalność gospodarczą. Pojęcie działalności gospodarczej, jak powiedziałem, jest zdefiniowane w innych ustawach. Wiemy, o co chodzi – wtedy jest to normalny przedsiębiorca, konkurencyjny przedsiębiorca na rynku właściwym. To jest kolejny problem. No i problem tych wszystkich regulacji szczegółowych, które tutaj są, a do których w zasadzie miałbym życzliwe uwagi, Panie Przewodniczący, ale jednak merytoryczne, gdybyśmy nadal nad tym projektem pracowali.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo dziękuję za ten głos.

Drobne wyjaśnienie: ja państwu i tak na koniec chciałem zaproponować, byśmy pracowali nad tym, bo jest to nasze pierwsze spotkanie. To jest inicjatywa i nie ma pośpiechu, nie ma obowiązku wynikającego z kalendarza uchwalania ustaw. Możemy spokojnie nad tym pracować. Jestem przekonany, że mamy określone powody, żeby w tym obszarze uregulować i doprecyzować ileś kwestii, szczególnie tam gdzie tyczy się to powiatów.

Jeżeli zaś idzie o stanowisko MSWiA, to rzeczywiście z tym jest problem. Niewątpliwie do następnego posiedzenia te kwestie wyjaśnimy i doprecyzujemy, ponieważ zarówno minister to popierał, jak i na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – to może potwierdzić pan Marek Wójcik, który jeszcze do niedawna pełnił funkcję doradcy ministra MSWiA – stanowisko było aprobujące. Tak więc doprecyzujemy te kwestie, ponieważ tę opinię przygotował Departament Prawny, który, jak rozumiem, podszedł do tego od strony prawnej. Stanowisko Departamentu Administracji Publicznej na tym etapie jest neutralne. Ja jeszcze poproszę ministra o bardziej precyzyjne stanowisko w tej kwestii. Mamy na to czas i to sobie wyjaśnimy.

Proponuję, byśmy debatowali jeszcze siedem czy nawet pięć minut, bo zaraz będziemy mieli posiedzenie plenarne Senatu. Po prostu zwołamy kolejne posiedzenie. Uwagi, które państwu przedstawiliście, weźmiemy pod uwagę. Będziemy zastanawiali się jeszcze nad może bardziej zawężonym obszarem czy nad... Potraktujmy to jako wprowadzenie, bo i tak nie będzie żadnej konkluzji – za piętnaście minut jest posiedzenie Senatu. Taka byłaby moja propozycja na tym etapie. Dalej będziemy nad tym pracować.

Zgłaszał się pan senator Ortyl, ale...

(Senator Władysław Ortyl: Jedno zdanie.)

To bardzo proszę, jedno zdanie. Potem przewodniczący Jurcewicz.

Senator Władysław Ortyl:

Dziękuję bardzo.

Ja tylko ad vocem wypowiedzi pana przewodniczącego, który mówił o tym, że to, co się miało zdarzyć w obszarze województw, się zdarzyło. Do końca tak nie jest i dlatego to precyzujemy. Ja tylko chcę państwu podać pewien przykład. Może się zdarzyć taka sytuacja, że spółka X będzie miała problemy. To może dotyczyć w mniejszym stopniu powiatu, ale w większym województwa. Prawda? Będzie polityczny nacisk, żeby samorząd województwa się tym zajął, choć nie jest jego rolą ratowanie spółki przed upadłością, czyli przed normalnym procesem, który ma miejsce na rynku. Może nastąpić takie wymuszenie, a ono w skutkach jest bardzo negatywne dla każdego samorządu.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję.

To było uproszczenie z mojej strony. Oczywiście wnikliwa debata wykazałaby słabość tego, co powiedziałem. To było pewne uproszczenie. Chciałem zarysować to, że tak naprawdę jest pewien problem do rozwiązania w obszarze powiatów, a gminy i województwa jakoś sobie z tymi zapisami legislacyjnymi dają radę. Bardziej to miałem na myśli. Dziękuję za tę uwagę.

Przewodniczący Jurewicz, potem przewodniczący Sepioł. I będziemy kończyć.

Senator Stanisław Jurcewicz:

Dziękuję bardzo.

Dwa aspekty.

Po pierwsze, niespójne regulacje. Szkoda, że MSWiA i Ministerstwo Infrastruktury się nie porozumiały. Proszę państwa, mamy dwie ustawy, z czego jedna dotyczy telekomunikacji. Powiedzione tam jest wręcz, że województwo mogłoby prowadzić... Ja rozumiem rozwałę, ale warto się zastanowić nad tym, żebyście państwo w tym zakresie mieli wspólne stanowisko, bo to już jest debatowane w Sejmie.

Po drugie, myślę, że to jest też po części rozmowa na temat zarządzania majątkiem przez powiaty. Jakie są koszty, pożytki i sytuacja finansowa powiatów, wszyscy wiemy.

I jeszcze jedna sprawa: w wyniku przyjętej ustawy o PPP i jeszcze innych ustaw interpretacja różnych organów trzyliterowych jest bardzo odmienna. Myślę, że ten przepis ewoluuje i świadomość w niektórych organach też powinna. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo dziękuję.

Pan przewodniczący Sepioł.

Senator Janusz Sepioł:

Tylko taki mały przypis historyczny. Kraków w ramach Monarchii Austro-Węgierskiej, a także przed wojną był właścicielem i znaczącym udziałowcem kopalń jawornicko-chrzanowskich węgla kamiennego, był właścicielem elektrowni i gazowni. Kiedy odtworzano samorząd, była doktryna, żeby nie prowadzić działalności gospodarczej, i elektrownię sprzedano Francuzom, nieskomunalizowano jej, to jest obrabowano Kraków z majątku.

W każdym razie to, że samorząd miasta prowadził poważną działalność gospodarczą i miał mocne finanse w oparciu o dochody z przedsiębiorstw, których był właścicielem w monarchii austriackiej, nie było niczym dziwnym. Dziękuję.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo za ten akcent.

I tym historycznym akcentem proponowałbym zakończyć dyskusję.

Będziemy w kontakcie. Umówimy się na kolejne posiedzenie w tej sprawie. A my wraz z panem dyrektorem weźmiemy państwa wątpliwości pod uwagę. Będziemy też, Szanowni Państwo, pytać poszczególne zainteresowane instytucje o opinię.

Zamykam posiedzenie.

Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 50)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 6 egz.

ISSN 1643-2851