

**Usprawnienie komunalizacji
majątku Skarbu Państwa**

KONCEPCJA ZMIAN PRAWNYCH

Opracowano w Departamencie Polityki Regionalnej

Celem opracowania jest przedstawienie kierunków usprawnienia przekazywania mienia państwowego służącego realizacji zadań samorządu, właściwym jednostkom samorządu terytorialnego (zwłaszcza gminom).

W przekonaniu Departamentu Polityki Regionalnej za powierzonym jednostce samorządu terytorialnego obowiązkiem, powinna iść kompetencja działania w danym zakresie oraz odpowiedni instrument do jego wykonania.

Wiąże się to z problemem przekazywaniem mienia Skarbu Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w celu umożliwienia im wykonywania zadań własnych. W związku z tym Departament Polityki Regionalnej przeprowadził analizę obowiązujących regulacji prawnych w w/w zakresie.

Rezultatem analizy są propozycje dokonania zmian w niektórych aktach prawnych, prowadzące do usprawnienia i ułatwienia procesu bezpłatnego przekazywania gminom przedsiębiorstw państwowych, przy pomocy których, wykonują one swoje zadania własne. Ograniczenie się do samorządu gminnego i pominięcie szczebla powiatowego jest celowe, ze względu na ustawowy zakres zadań powiatu, który w porównaniu z gminnym jest bardzo ogólny i nieostry.

I. PRZEKAZANIE PRZEDSIĘBIORSTWA

§ Przedsiębiorstwa służące użyteczności publicznej przekazywane są na podstawie art. 5 ust 1 – 3 (zwl.3) i art. 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (jeśli chodzi o przedsiębiorstwa państwowe, którego organami założycielskimi nie są podmioty wymienione w ust. 1-3, a służą bieżącemu i nieprzerwanemu zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych) w powiązaniu z art. 16 tejsze ustawy.

Aktualna treść odpowiednich przepisów:

Art. 5. 3. *Jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) służące użyteczności publicznej, należące w dniu wejścia w życie ustawy do:*

- 1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego*
- 2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 pełnią funkcje organu założycielskiego,*
- 3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1 - przekazuje się jako mienie komunalne gminom i związkom gmin, jeśli jest ono niezbędne do wykonywania ich zadań.*

Art. 5. 4. *Gminie, na jej wniosek, może być także przekazane mienie ogólnonarodowe (państwowe) inne niż wymienione w ust 1-3, jeżeli jest ono związane z realizacją jej zadań.*

Art. 16. 1. *Nabycie mienia na podstawie niniejszej ustawy następuje nieodpłatnie.*

Art. 18. 1. *Wojewoda wydaje decyzje w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa, w sprawie jego przekazania - w zakresie unormowanym ustawą.*

Nabycie mienia, zgodnie z **art. 18** w/w ustawy następuje uznaniową decyzją wojewody. Zgodnie z opinią Biura Prawnego, gmina ma prawo domagać się obligatoryjnej decyzji wojewody co do mienia przedsiębiorstwa państwowego służącego użyteczności publicznej, a które jest gminie niezbędne do wykonywania jej zadań. W związku z czym należy rozumieć, iż uznaniowość decyzji jest dostatecznie ograniczona. Tym niemniej praktyka pokazuje, że ograniczenie to sprowadza się do oceny faktycznego stanu wykonywania zadań publicznych przez określoną jednostkę i nie dotyczy zamiarów lub planów gminy a wyłącznie stanu faktycznego (bieżącego). Gmina ma prawo domagać się owej obligatoryjnej decyzji, w momencie gdy mienie już w chwili wystąpienia z wnioskiem jest związane z realizacją zadań gminy. Nie konsumuje to jednak sytuacji, kiedy mamy do czynienia z zadaniami, które gmina zamierza realizować w przyszłości, zgodnie z zamierzeniami i planami, nawet gdy zostały one sformułowane przez organ gminy w odpowiednich dokumentach np. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Ze względu na ten fakt uważamy, iż użyteczne byłoby dokonanie zmiany art.18 poprzez-

Wariant 1:

dodanie kolejnego ustępu w obecnym art. 18, obejmującego wyliczenie przesłanek, które powinien mieć na uwadze wojewoda podejmując decyzję o przekazaniu mienia ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji, w której zadania jeszcze nie są realizowane, ale przewiduje się ich realizację lub są realizowane lecz gmina zamierza zmienić sposób ich realizacji.

Ust.1' Wojewoda wydając decyzje , o której mowa w ust.1 bierze pod uwagę następujące dokumenty:

- 1) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**
- 2) strategię rozwoju gminy lub inny dokument określający kierunki rozwoju gminy**

Wariant 2:

zmianę organu właściwego, a w konsekwencji treści tego przepisu: Art. 18.1 Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa wydaje decyzję w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa, w sprawie jego przekazania - w zakresie unormowanym ustawą, po przeprowadzeniu konsultacji z właściwym wojewodą i zainteresowaną gminą

W wariantie"2" proponowane jest przeniesienie decyzji do właściwości ministra. Sądzymy, że generalnie proces komunalizacji w oparciu o omawiane przepisy jest znacznie zaawansowany, pozostały do rozstrzygnięcia sprawy szczególnie skomplikowane, co jest uzasadnieniem dla takiego rozwiązania.

II. PRZEKSZTAŁCENIE PRZEDSIĘBIORSTW KOMUNALNYCH W SPÓŁKĘ

§ Na podstawie art.8 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, przedsiębiorstwa państwowe dla których organami założycielskimi były terenowe organa administracji państwowej, stały się przedsiębiorstwami komunalnymi i podległy z mocy prawa przekształceniu w spółkę

(art. 14 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej),

§ do przekształcenia tego nie stosuje się przepisów o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw.

Aktualna treść odpowiednich przepisów:

Art. 8.1. *Przedsiębiorstwa państwowe, dla których funkcje organu założycielskiego pełnią terenowe organy administracji państwowej określone w art. 5 ust. 1-3, stając się przedsiębiorstwami komunalnymi, zachowują osobowość prawną.*

Ustawa o gospodarce komunalnej:

Art. 14. *1. Przedsiębiorstwa komunalne, w stosunku do których rada gminy do dnia 30 czerwca 1997 r. nie postanowiła o wyborze organizacyjno-prawnej formy lub o ich prywatyzacji, ulegają z dniem 1 lipca 1997 r. przekształceniu w jednoosobową spółkę gminy z mocy prawa.*

Art. 21. *W sprawach przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę nie stosuje się przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, chyba że ustawa stanowi inaczej.*

W związku z tym, iż ustawa z dnia 29 września 1990 o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości w art. 2 uwłaszczyła przedsiębiorstwa państwowe, przekazując im na własność budynki, jako własność odrębną od gruntów (mienia ogólnonarodowego), budynki te nie mogą zostać przekazane na podstawie art. 5 ust 1 – 3 (zwł.3) i art. 4 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. W związku z powyższym proponuje się dodać ust 5 do art. 5 tejże ustawy w brzmieniu:

5. Zabudowania stanowiące na podstawie innych przepisów odrębną własność przedsiębiorstw, o których mowa w art. 5 ust 3 pkt 2, przekazywane są gminom na zasadach przewidzianych w niniejszej ustawie.

Uważamy, iż ze względu na charakter świadczonych zadań, działalność spółki (powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego) powinna zostać nieco ograniczona, a gmina powinna

zachować pakiet kontrolny w takiej spółce, ale tym samym nie należy ograniczać nabywania udziałów lub akcji w spółce innym zainteresowanym podmiotom. Zyski ze sprzedaży tych akcji i udziałów na rzecz innych podmiotów, podwyższałyby kapitał zakładowy spółki i spożytkowane zostałyby na jej działalność.

Miejszem odpowiednim na te regulacje wydaje się być rozdział IV ustawy o gospodarce komunalnej, mówiący o przekształceniu przedsiębiorstw komunalnych (po obecnym art. 16).

Art. 16'. 1. W spółce, powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego, przekazanego na podstawie art. 5 ust 1-5 ustawy z dnia 10 maja 1990r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych w spółkę, gmina powinna posiadać co najmniej 51 % akcji lub udziałów w tej spółce. (chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej).

Co do ewentualnego zastrzeżenia w stosowaniu odrębnych przepisów (w proponowanym brzmieniu ust 1 art. 16') należy zwrócić uwagę, iż gmina będzie miała możliwość na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, zawiązać spółkę z partnerem prywatnym w celu realizacji umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (teoretycznie będzie to mogła być spółka, powstała w wyniku przekształcenia danego przedsiębiorstwa komunalnego), której funkcjonowanie jest dostatecznie uregulowane w projekcie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym

W rozwiązaniu tym nie znajduje zastosowania ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw, przy czym w proponowanych dalej zmianach do tej ustawy sugerujemy powiązanie przepisów obu ustaw (po ewentualnych zmianach) w sposób gwarantujący zachowanie przez gminę większościowego udziału w każdej spółce, przejętej w celu wykonywania zadań własnych gminy.

III. PRZEKAZANIE AKCJI LUB UDZIAŁÓW W SPÓŁCE

§ Na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, minister właściwy ds. Skarbu Państwa może dokonać komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego kluczowego z punktu widzenia wykonywania zadań własnych gminy.

Aktualna treść odpowiednich przepisów:

Art. 4. 1. Komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego dokonuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa:

- 1) na wniosek organu założycielskiego,
- 2) na wniosek dyrektora przedsiębiorstwa państwowego i rady pracowniczej,

3) z własnej inicjatywy.

2. W przypadku komercjalizacji z własnej inicjatywy minister właściwy do spraw Skarbu Państwa zawiadamia o zamiarze komercjalizacji dyrektora przedsiębiorstwa państwowego, radę pracowniczą oraz organ założycielski przedsiębiorstwa państwowego.

3. W przypadku komercjalizacji na wniosek organu założycielskiego, zawiadomienia dyrektora przedsiębiorstwa państwowego oraz rady pracowniczej o zamiarze komercjalizacji dokonuje organ założycielski.

4. Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego jest zobowiązany doręczyć ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, w terminie nieprzekraczającym trzech miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, kwestionariusz przedsiębiorstwa państwowego przeznaczony do komercjalizacji, wraz z dokumentami określonymi w przepisach, o których mowa w ust. 6. O niedoręczeniu dokumentów przez dyrektora przedsiębiorstwa państwowego minister właściwy do spraw Skarbu Państwa zawiadamia organ założycielski, na którym spoczywa obowiązek doręczenia dokumentów w ciągu jednego miesiąca od dnia zawiadomienia.

5. W przypadku komercjalizacji na wniosek dyrektora i rady pracowniczej przedsiębiorstwa państwowego, do wniosku należy dołączyć kwestionariusz przedsiębiorstwa państwowego przeznaczony do komercjalizacji, wraz z dokumentami określonymi w przepisach, o których mowa w ust. 6.

6. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi wzór kwestionariusza przedsiębiorstwa państwowego przeznaczony do komercjalizacji oraz wykaz dokumentów niezbędnych do sporządzenia aktu komercjalizacji.

Art. 4a. 1. Z uzasadnionym wnioskiem dokonania komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego może wystąpić do ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa sejmik województwa, na obszarze którego znajduje się siedziba tego przedsiębiorstwa.

2. W przypadku uwzględnienia przez ministra wniosku sejmiku województwa stosuje się przepis art. 4 ust. 2, w przypadku zaś nieuwzględnienia wniosku minister informuje sejmik województwa, podając jednocześnie uzasadnienie odmowy.

Do art. 4a w/w ustawy proponujemy dodać ust 1a w następującym brzmieniu:

1a. Z uzasadnionym wnioskiem dokonania komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego może wystąpić do ministra właściwego ds. Skarbu Państwa rada gminy, jeśli przedsiębiorstwo wykonuje zadania własne gminy.

Jednocześnie w ust. 2 tegoż artykułu proponujemy zmianę wynikającą z powyższego przepisu:

„...wniosku sejmiku województwa lub rady gminy.....minister informuje sejmik województwa lub radę gminy...”

§ Ponieważ celem komercjalizacji nie jest całkowita prywatyzacja, ani też utworzenie grupy kapitałowej opodatkowanej na zasadach preferencyjnych, tylko wykonywanie zadań użyteczności publicznej uważamy, iż zgoda RM przewidziana w art. 3 ust 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji jest zbędna.

W związku z powyższym proponujemy dodanie ust 2a w brzmieniu:

2a. Zgody, o której mowa w ust 2 nie wydaje się w przypadku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego, które zostanie przekazane samorządowi gminnemu do wykonywania jego zadań własnych.

§ Akcje i udziały w spółce powstałej w wyniku komercjalizacji są przekazywane nieodpłatnie samorządowi gminnemu. Odpowiednie regulacje proponujemy zamieścić w dziale II ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych.

Po art. 5 proponuje się dodać art. 5' w następującym brzmieniu:

Art. 5'. 1 Do spółki powstałej w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego służącego realizacji zadań własnych gminy stosuje się odpowiednio przepisy o przekształcaniu przedsiębiorstw komunalnych.

2. Akcje lub udziały spółki, o której mowa w ust 1, przekazywane są przez ministra właściwego ds. Skarbu Państwa, w porozumieniu z organem założycielskim przekształcanego przedsiębiorstwa nieodpłatnie, na rzecz określonego samorządu gminnego.

§ W związku z przyjęciem takiego zapisu w ustawie o gospodarce komunalnej, powinien znaleźć się przepis regulujący

(ograniczający) działalność spółki:

Art. 16'. 1. W przypadku przekazania samorządowi gminnemu akcji lub udziałów w powstałej w wyniku komercjalizacji spółce, o którym mowa w art. 5' ust 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, gmina musi zachować pakiet kontrolny akcji lub większość udziałów w tej spółce (chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej)¹.

WNIOSKI

Sugerowane zmiany dotyczą następujących ustaw:

1. ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych
2. ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej)
3. ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości
4. ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych

¹ – patrz wcześniejsze odniesienie do ppp)

Najszerzy merytorycznie zakres zmian proponowany jest do ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, będącej w gestii Ministra Skarbu RP. Resort ten, jak nam wiadomo, prowadził (obecnie zawieszono) prace nad rozwiązaniem problemu przekazania majątku SP samorządom, poprzez wdrożenie negatywnie zaopiniowanej przez MGIP koncepcji Regionalnych Centrów Rozwoju Gospodarczego. Koncepcja ta zakładała utworzenie spółek RCRG i przekazanie majątku tym spółkom, a nie bezpośrednio samorządowi. Wystąpiliśmy w kwietniu ub. roku do Ministerstwa Skarbu z obszernym pismem przedstawiających problemy komunalizacji i sugestią wspólnych prac nad ich rozwiązaniem (DPR-IV-073-1-AGL/04/895).

Ustawy regulujące zagadnienia gospodarki komunalnej i gospodarki nieruchomościami, których zmiany proponujemy w niezbyt dużym zakresie, znajdują się w gestii Ministerstwa Infrastruktury, które nie planowało jak dotąd zmian w tych przepisach.

Jeśli chodzi o zakres zmian w ustawie Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, to wynikają one z sygnalizowanych przez samorząd problemów w stosowaniu aktualnych przepisów tej ustawy przez organ właściwy do wydawania decyzji tj. wojewodów. Praktyka orzekania mogłaby – jak sądzimy- ulec modyfikacji, bez konieczności wprowadzania zmian o ile zagadnienia komunalizacji byłyby przez wojewodów traktowane z większym wyczuleniem na potrzeby samorządów. Aktualne brzmienie przepisów pozwala na taką interpretację choć, co trzeba zaznaczyć, orzecznictwo NSA w tym zakresie stosuje wykładnię zawężającą swobodę oceny związku posiadania danego mienia z zadaniami wykonywanymi przez gminę.

Podjęcie działań związanych ze zmianą w/w ustaw powinno - jak sądzimy - poprzedzić przedstawienie problematyki komunalizacji Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Wskazane jest ustosunkowanie się strony samorządowej zarówno do potrzeby zmian, jak i ich kierunku i zakresu.