



ZWIĄZEK WOJEWÓDZTW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

STANOWISKO

Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia 5 maja 2025 roku

w sprawie zmiany art. 13 ustawy o samorządzie województwa w części dotyczącej działalności spółek z udziałem samorządów województw

Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej niniejszym wnosi o podjęcie działań w zakresie nowelizacji art. 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [dalej jako: u.s.w.] w części dotyczącej działalności spółek z udziałem samorządów województw.

Artykuł 13 u.s.w. stanowi, że:

1. *W sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek lub spółdzielni.*
- 1a. *W sferze użyteczności publicznej województwo może, w celu realizacji działań z zakresu, o którym mowa w art. 11 ust. 2, utworzyć regionalny fundusz rozwoju w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej.*
2. *Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.*

Wynikający z art. 13 u.s.w. zakres zadań, dla których realizacji samorząd województwa może tworzyć spółki poza sferą użyteczności publicznej, budzi często kontrowersje co do charakteru użyteczności publicznej. Warto tu przywołać przykład regionalnych agencji rozwoju, które działają w województwach w formie spółek prawa handlowego. Samorządy województw z mocy prawa, wskutek reformy samorządowej w 1998 r. stały się większościowymi udziałowcami tych spółek. Agencje z założenia miały służyć nowopowstałym województwom jako wsparcie w sferze rozwoju regionalnego. Od chwili objęcia przez samorządy województw udziałów w regionalnych agencjach rozwoju zajmowały się one różnymi zadaniami ze sfery rozwoju regionalnego, w tym: były Instytucjami Finansującymi we wdrażaniu przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości krajowego Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, były i są Instytucjami Pośredniczącymi programów regionalnych kolejnych perspektyw finansowych UE, prowadziły i prowadzą fundusze pożyczkowe oraz realizowały projekty pobudzające rozwój przedsiębiorczości oraz innowacji w regionach.

Przed wszystkim należy zauważyć, że ustawa o samorządzie województwa nie zawiera definicji pojęcia „użyteczności publicznej”. Dopuszczalność prowadzenia przez spółki z udziałem samorządu województwa działalności w obszarze kreowania rozwoju, tam gdzie działalność spółki niekoniecznie będzie uznawana za wykonywaną w sferze użyteczności publicznej, budzi poważne wątpliwości. Konieczność nowoczesnego podejścia do wykładania pojęcia „sfery użyteczności publicznej” nie znajduje odzwierciedlenia ani w przepisach ani też w judykaturze czy też w doktrynie. Mając na uwadze

fakt, że spółki samorządowe, w tym zwłaszcza regionalne agencje rozwoju, prowadzą działalność w różnych obszarach służących rozwojowi województwa, a która to działalność, inna, niż wymieniona w art. 13 ust. 2 u.s.w., budzi często kontrowersje co do charakteru użyteczności publicznej i co za zatem budzi wątpliwości co do wpisywania się w art. 13 ust. 1 u.s.w. – rozstrzygnięcie tego problemu na drodze zmian legislacyjnych jest wręcz konieczne.

W tym stanie rzeczy wręcz pożądana jest potrzeba zainicjowania zmian legislacyjnych, zmierzających do uporządkowania takiego stanu rzeczy.

Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej, mając na uwadze powyższe przedstawia propozycję zmian legislacyjnych ograniczonych do nowelizacji treści art. 13 ust. 1a i ust. 2 u.s.w. w następujący sposób:

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o samorządzie województwa

Art. 1. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 566, 1907 i 1940) w art. 13 ust. 1a i 2 otrzymują następujące brzmienie:

„1a. Województwo może, w celu realizacji działań z zakresów, o których mowa w art. 11 ust. 1, 2 i 3, tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich. W szczególności, województwo może tworzyć regionalne fundusze rozwoju.

2. Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych lub wydawniczych służących rozwojowi województwa.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Proponowana zmiana jest rozwiązaniem ograniczającym ingerencję w bieżące brzmienie ustawy do minimum. Proponowany zakres art. 13 ust. 1a u.s.w. powinien zostać rozszerzony. Służy temu rezygnacja z przesłanki pozostawiania zadania „w sferze użyteczności publicznej”, co jednocześnie pozwala na uniknięcie konieczności rozstrzygnięcia zasygnalizowanego wyżej problemu, tj. czy zadania publiczne realizowane w obszarze polityki rozwoju (art. 11 ust. 1, 2 i 3 u.s.w.) należą do zadań ze sfery użyteczności publicznej, czy też nie. Regulacja ma umożliwiać zakładanie i przystępowanie do różnych spółek z o.o. i akcyjnych, nie tylko będących regionalnymi funduszami rozwoju. Jednocześnie rozszerzenie zakresu ust. 1a nadaje sens istnieniu regionalnym funduszom rozwoju, które będą mogły podejmować działalność w szerszym zakresie, niż ma to miejsce obecnie. Dopuszczalność tworzenia wybranych spółek kapitałowych ma się rozciągać na wszystkie przejawy działalności samorządu, jak długo służą one realizacji polityki województwa oraz strategii rozwoju województwa wraz z instrumentami jej prowadzenia. Odwołanie się do ustępów 1, 2 i 3 artykułu 11 u.s.w. koresponduje z dotychczasowym art. 13 ust. 1a u.s.w. (który odwołuje się do art. 11 ust. 2 u.s.w.) oraz z art. 50 ust. 1 u.s.w. (który odwołuje się do wykonywania zadań służących realizacji strategii rozwoju województwa – czyli art. 11 ust. 1 u.s.w. oraz regionalnych programów operacyjnych – czyli art. 11 ust. 3 u.s.w.). W proponowanym brzmieniu przepisu nie powieliła się przesłanki „służenia rozwojowi województwa” przez działalność spółki, która pojawia się w art. 13 ust. 2 *in fine* u.s.w., albowiem działania z zakresów, o których mowa w art. 11 ust. 1, 2 i 3, z definicji służą rozwojowi województwa.

Proponowana zmiana, polegająca na usunięciu z art. 13 ust. 1a ustawy zwrotu „w sferze użyteczności publicznej”, nie wpłynie na dotychczasowy status regionalnych funduszy rozwoju – w tym

ich status jako zamawiających w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Kryterium decydującym o tej kwalifikacji pozostaje cel utworzenia oraz rzeczywisty zakres realizowanych zadań. Odwołanie do art. 11 ust. 1, 2 i 3 ustawy o samorządzie województwa w proponowanym brzmieniu art. 13 ust. 1a zapewnia, że działalność funduszy rozwoju nadal służy zaspokajaniu potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, zgodnie z definicją podmiotu publicznego zawartą w ustawie PZP i dyrektywie 2014/24/UE.

Proponuje się, również dla celów porządkowych aby art. 13 ust. 2 u.s.w. uległ zmianie w zakresie, w jakim wykreśla się z niego kategorię wykonywania działalności w zakresie telekomunikacji. Tego rodzaju działalność *ex lege* stanowi działalność w sferze użyteczności publicznej co wynika wprost z art. 3 ust. 1 ustawy z dn. 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Zatem działalność ta może być wykonywana na zasadach i w formach określonych w art. 13 ust. 1 u.s.w.

Konkludując:

1. Spółki samorządu województwa, w tym zwłaszcza agencje rozwoju regionalnego, prowadzą zróżnicowaną działalność ukierunkowaną na rozwój województwa. W obecnym stanie prawnym kwestia kwalifikowania działań w tym obszarze jako zadań ze sfery użyteczności publicznej budzi kontrowersje w orzecznictwie i doktrynie. Co za tym uregulowanie działalności spółek w obszarze kreowania polityki rozwoju jest całkowicie uzasadnione.

2. Jediną drogą rozwiązania opisanego problemu jest nowelizacja art. 13 u.s.w. poprzez zmianę brzmienia ust. 1a, polegającą na umożliwieniu samorządowi województwa tworzenia spółek z o.o. i akcyjnych w celu realizacji zadań z zakresów, o których mowa w art. 11 ust. 1, 2 i 3 u.s.w. (określanie strategii rozwoju województwa i prowadzenie polityki rozwoju, w tym za pomocą instrumentów w postaci programów), w tym regionalnych funduszy rozwoju, bez względu na to, czy zadania te wpisują się będą w sferę użyteczności publicznej.

3. Dodatkowo w celach porządkowych proponujemy zmianę brzmienia art. 13 ust. 2 u.s.w. poprzez usunięcie z jego zakresu wykonywania działalności w zakresie telekomunikacji, albowiem taka działalność mieści się w sferze użyteczności publicznej – stanowi o tym art. 3 ust. 1 ustawy z dn. 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. W związku z czym taką działalność w zakresie telekomunikacji samorząd może prowadzić na zasadach i w formach określonych w art. 13 ust. 1 u.s.w.

Mając na uwadze powyższe Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej wnosi o pilne podjęcie prac legislacyjnych mających na celu wprowadzenia powyższych zmian w ustawie o samorządzie województwa.

Olgierd Geblewicz

Prezes Zarządu

Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Stanowisko kieruje się do:

- Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej;
- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego;

