

Dariusz Głuszcuk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**PRZEDSIĘBIORSTWA UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ –
PROBLEM WYBORU FORMY PRAWNO-ORGANIZACYJNEJ
W ALTERNATYWNYCH MODELACH
ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ KOMUNALNĄ**

1. Pojęcie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej

Gospodarka komunalna polega na realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej związanych z bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ludności (wspólnoty samorządowej) przez świadczenie usług powszechnie dostępnych [DzU 1997 nr 9, poz. 43 z późn. zm., art. 1 ust. 2]. Ich pokrycie leży w gestii jednostek samorządu terytorialnego i może się odbywać z wykorzystaniem własnych podmiotów (art. 2). Innym rozwiązaniem jest powierzenie wykonania zadań, objętych sferą gospodarki komunalnej, osobom fizycznym, prawnym lub jednostkom organizacyjnym, które nie posiadają osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych, zamówieniach publicznych, działalności pożytku publicznego i wolontariacie (art. 3). Syntezę przywołanych rozwiązań zdaje się legalizować art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej. Jego treść wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki kapitałowe i/lub przystępować do takich spółek.

Prawne ramy gospodarki komunalnej i jej podmiotów pokrywają się z dorobkiem piśmiennictwa. W literaturze przedmiotu zwykle wyodrębnia się trzy alternatywne modele zarządzania usługami komunalnymi: scentralizowany (samowystarczalny), rynkowy i mieszany [Dobrodziej 1999, s. 100]. Model samowystarczalny obarcza samorząd terytorialny obowiązkiem wytworzenia i dostarczenia usług komunalnych. Skrajnie przeciwstawny model rynkowy przewiduje realizację zadań publicznych przez ich zamawianie i zakupywanie od podmiotów prywatnych na podstawie umów cywilnoprawnych. Model mieszany konsoliduje kapitał prywatny i publiczny, a podstawą jego wdrożenia zdaje się być efekt synergii, prowadzący do pełniejszego zaspokojenia usług powszechnie dostępnych.

Abstrahując od zalet i wad zróżnicowanych rozwiązań w zakresie organizacji gospodarki komunalnej, warto podkreślić, że podmiotami realizującymi jej zadania mogą być własne formy gospodarcze jednostek samorządu terytorialnego (własność komunalna, publiczna), prywatne organizacje gospodarcze (własność prywatna) i organizmy gospodarcze o mieszanej strukturze własności (kapitał publiczno-prywatny). Zbiór tych podmiotów istotnie rzutuje na definicję **przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (PUP)**. Jego identyfikatorem nie może być forma własności. Jak więc wyróżnić ten typ przedsiębiorstw z ogółu jednostek wytwarzających dobra lub świadczących usługi zaspokajające cudze potrzeby? Sprawa nie jest prosta. Świat teorii i praktyki nie dysponuje spójnym określeniem przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, ustalającym w sposób jednoznaczny pole znaczeniowe składni tych słów. Istniejące nurty definicyjne można usystematyzować w trzech grupach. Pierwsza z nich wyjaśnia znaczenie PUP przez osobne definiowanie przedsiębiorstwa i użyteczności publicznej. Druga podejmuje próbę oznaczenia przedsiębiorstwa użyteczności publicznej przez enumeratywny wykaz jego zadań. Trzecia natomiast zestawia specyficzne cechy, które w sposób mniej lub bardziej jednoznaczny przesądzą o charakterze tych jednostek.

Pojęcie przedsiębiorstwa, otwierające definiowanie PUP, bywa interpretowane na różne sposoby. W sensie prawnym „przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej” [DzU 1964 nr 16, poz. 93 z późn. zm., art. 55]. Działalność gospodarcza – idąc dalej prawnym tokiem rozumowania – to „zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopaliny ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły” [DzU 2004 nr 173 poz. 1807 z późn. zm., art. 2]. Przedmiotowy charakter przedsiębiorstwa (zespół składników niematerialnych i materialnych) ulega upodmiotowieniu w definicjach ekonomicznych. Miano takiej jednostki przypisuje się „zespółowi ludzi uprawiających w sposób systematyczny działalność zarobkową” [Misiński 2001, s. 47] lub w szerszym ujęciu „względnie autonomicznej organizacji dążącej do osiągnięcia korzyści ekonomicznych i składającej się z co najmniej jednej jednostki regulującej działalność gospodarczą, np. poprzez decyzje co produkować, po jakiej cenie sprzedawać, z czego produkować, ile płacić za pracę itd., oraz z co najmniej jednej jednostki realizującej materialne procesy gospodarcze, np. takie jak: produkcja, sprzedaż, transport, komunikacja, deponowanie i pożyczanie pieniędzy itd.” [Noga 1995, s. 697].

Przywołane określenia firmy (przedsiębiorstwa)¹ nie wydają się mieścić w sobie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Ich kluczowym elementem jest cel działalności skierowany na osiągnięcie korzyści ekonomicznych (np. zysku). Konieczna zatem staje się adaptacja tego terminu, adekwatna do wymogów gospodarki

¹ Dorobek piśmiennictwa dysponuje bogatą paletą definicji przedsiębiorstwa. Przytoczone określenia nie wyczerpują poruszanego zagadnienia, ale wskazują na istotę i różne pojmowanie tego terminu.

komunalnej. W tym znaczeniu **przedsiębiorstwem użyteczności publicznej** można nazwać organizacje gospodarcze o zróżnicowanej, ale nigdy nie pełnej autonomii, zależnej od formy prawno-organizacyjnej i formy własności, prowadzące działalność ukierunkowaną na zaspokojenie zbiorowych, powszechnie dostępnych potrzeb wspólnoty samorządowej przez realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej. Wynik finansowy tych jednostek, choć nie w pełni lekceważony, staje się kategorią drugorzędną i z pewnością odbiega od zasady maksymalizacji zysku². Przyjęty sposób pojmowania PUP nie jest w pełni przejrzysty, gdyż nie definiuje pojęcia użyteczności publicznej.

Sferę użyteczności publicznej można identyfikować na różne sposoby. Konfrontując teorię konkurencji doskonałej (rynek: w pełni znany jego uczestnikom, z homogenicznymi dobrami, o rozproszonym popycie i podaży, z brakiem barier wejścia i wyjścia) z rzeczywistością gospodarczą, trudno nie zauważyć, że istnieją segmenty działalności dalekie od idealnych mechanizmów rynkowych. Obszary te wypełniają przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (por. [Wojciechowski 1997, s. 88-89]). Akcentowana w ich nazwie kategoria „użyteczności publicznej” podpowiada, że wyznacznikiem tych jednostek może być także pojęcie dobra publicznego. Wśród jego cech wymienia się: „niepodzielność korzyści, łączność konsumpcji, egalitarność konsumpcji przy jej autonomiczności w stosunku do cen, niewykluczalność z konsumpcji, brak racjonowania podaży i nierywalizacyjność konsumpcji” [Weiss 2001, s. 46]. Produkty lub usługi o takim zestawie właściwości stają się podstawą zaklasyfikowania ich wykonawcy do grona przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Systematyzacja ta nie będzie jednak łatwa. Stopień spełnienia warunków dobra publicznego, podobnie jak i funkcjonowania mechanizmów rynkowych, nie wydaje się być przedmiotem precyzyjnego pomiaru, a jego niejednoznaczność zawsze będzie źródłem polemiki.

Oznaczenie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej może bazować na enumeratywnym wykazie jego zadań. Podejście to wiąże się ze szczegółową analizą aktów prawnych. Punktem wyjścia jest ustawa o gospodarce komunalnej. W jej treści pojawia się kryterium identyfikacji zadań o charakterze użyteczności publicznej. Za takie uznaje się te, które – jak już wspomniano – wiążą się z bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ludności (wspólnoty samorządowej) przez świadczenie usług powszechnie dostępnych [DzU 1997 nr 9, poz. 43 z późn. zm., art. 1 ust. 2]. Niemalże ten sam zapis wypełnia art. 7 ustawy o samorządzie gminnym³, ale, co warte uwagi, w przepisie tym utożsamia się zadania własne gminy z zadaniami użyteczności publicznej. Ponadto zadania własne gminy wymienia art. 7 w ustępie 1, lecz ich zbiór, jak zastrzega ustawodawca („**W szczególności** zadania

² Przedsiębiorstwem użyteczności publicznej bliższa jest zasada gospodarności (realizacja celu działalności z jednoczesną minimalizacją kosztów jego osiągnięcia).

³ „Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych” [DzU 2001 nr 142, poz. 1591, art. 9 ust. 4].

własne obejmują sprawy...”), pozbawiony jest atrybutu kompleksowości. Stosując analogiczną wykładnię prawną, można poszerzyć zestaw zadań publicznych o zadania własne jednostek samorządowych wyższego szczebla. W ustawie o samorządzie powiatowym specyfikuje je art. 4 [DzU 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.]. Jego literalne brzmienie („Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie...”) wydaje się jednoznacznie wskazywać, że prawodawca wymienia zadania z obszaru użyteczności publicznej. Sprawa się nieco komplikuje w przypadku województwa. Wymienione zadania własne tej jednostki terytorialnej nie są już określone mianem „zadań publicznych” lub szerzej „zadań użyteczności publicznej”. Artykuł 14 ustawy o samorządzie województwa [DzU 1998 nr 91 poz. 576 z późn. zm.] stwierdza, że samorząd ten wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim. „Wyłącznie niektóre z nich należą do kategorii zadań z zakresu użyteczności publicznej” [Banasiński, Kulesza 2002, s. 15].

Przeprowadzona analiza aktów normatywnych zdaje się podważać przydatność litery prawa w procesie definiowania przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Legislacyjne regulacje – jak wykazano – nie zawsze są jednoznaczne w sensie identyfikacji zadań użyteczności publicznej (województwo), nie są ich enumeratywnym wykazem (alokuje się je wyłącznie w obszarze określonych spraw lub w zakresie aktywności jednostek samorządu terytorialnego) ani też nie spełniają wymogu kompleksowości.

Interesującym rozwiązaniem problemu uchwycenia istoty przedsiębiorstwa użyteczności publicznej może być próba oznaczenia tej organizacji gospodarczej przez pryzmat wyłącznie jej właściwych cech. Pomocna w tym względzie jest specyfika przedsiębiorstw komunalnych⁴. W ich charakterystyce zazwyczaj zwraca się uwagę na:

- rodzaj zaspokajanych potrzeb (codzienne, podstawowe, powszechnie występujące lub – w terminologii prawnej – zbiorowe potrzeby ludności w zakresie usług powszechnie dostępnych),
- usługowy rodzaj działalności (jednoczesność procesów produkcji, dostawy, sprzedaży i konsumpcji – zasadniczy brak możliwości magazynowania i praca w ruchu ciągłym),
- konieczność zaspokajania potrzeb w miejscu ich występowania (rozbudowa urządzeń komunalnych adekwatna do potrzeb wspólnoty samorządowej; przybliżanie urządzeń do odbiorców),
- nierównomierne zapotrzebowanie konsumentów (zróżnicowane zapotrzebowanie na usługi w czasie i/lub przestrzeni),
- długowieczność i trwałość urządzeń infrastruktury komunalnej,

⁴ Artykuł 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że gmina oraz inna gminna osoba prawna (np. jednoosobowa spółka kapitałowa gminy) może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej [DzU 2001 nr 142, poz. 1591 z późn. zm.]. Mówiąc o specyfice przedsiębiorstw komunalnych autor ogranicza się wyłącznie do tych jednostek, które zachowują charakter użyteczności publicznej.

- kapitałochłonność prowadzonej działalności,
- strukturę kosztów (wysoki udział kosztów stałych w kosztach własnych),
- ograniczenie suwerenności konsumenta (monopolistyczny charakter działalności pozbawia konsumenta prawa wyboru usługodawcy),
- niewrażliwość na reguły gry rynkowej, w tym administracyjne regulowanie cen,
- nadrzędny cel działalności (zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a nie maksymalizacja zysku)⁵.

Zestawione właściwości przedsiębiorstw komunalnych nie definiują pola wyznaczników oferentów dóbr publicznych. Niektóre z wymienionych cech można przypisać wybranym podmiotom komercyjnym, ale ich selektywna synteza, z niewielkimi uzupełnieniami, wydaje się odsłaniać podstawowe właściwości identyfikujące przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. W jednostkach tych:

1) zasadę autonomii narusza zależność producentów od organów publicznych, przede wszystkim w zakresie kształtowania cen (dobro, którego cena w warunkach gospodarki rynkowej jest regulowana administracyjnie, może być wyłącznie dobrem publicznym),

2) zasadę maksymalizacji zysku zastępuje zasada gospodarności (przedsiębiorstwa te godzą racje społeczne i ekonomiczne, co nie wyklucza osiągania dodatnich wyników finansowych, ale z pewnością nie harmonizuje z maksymalizacją nadwyżki finansowej; drugorzędność zysku podkreśla możliwość prowadzenia nierentownej działalności; ważniejszą zasadą jest osiągnięcie celu przy jak najniższym zużyciu środków);

3) koncentruje się pełna podaż określonych dóbr (wyłączność działania w danej przestrzeni społeczno-gospodarczej), a jej ewentualny podział nie wiąże się z przywróceniem mechanizmów gospodarki rynkowej.

2. Alternatywność wyboru form prawno-organizacyjnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej a modele zarządzania gospodarką komunalną

Elementarną właściwością przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług powszechnie dostępnych, a nie maksymalizacja zysków. Eliminacja komercyjnego, nadrzędnego celu działalności może rodzić pytanie: czy sferą działalności takich przedsiębiorstw będą zainteresowane podmioty prywatne? W konsekwencji można się zastanawiać, czy obok własności publicznej mają szansę funkcjonować – jak przewiduje ustawa o gospodarce komunalnej – jednostki o mieszanej strukturze własności (publiczno-prywatne) bądź też wyłącznie prywatne? Odpowiedź wydaje się oczywista. Żaden

⁵ Cechy komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej zestawiono na podstawie [Dziembowski 1983, s. 29-31; Dziembowski 1991, s. 13; Sadowy, Woźniak 1991, s. 9-11; Dziembowski, Sadowy 1992, s. 7; Sadowy 2000, s. 138; Weiss 2001, s. 54].

inwestor prywatny nie zainteresuje się działalnością deficytową. Sytuacja ta ulegnie jednak zasadniczej zmianie, gdy przedsiębiorstwo użyteczności publicznej zacznie realizować zasadę dochodowości (generować nadwyżkę finansową – zysk). Reguła ta nie jest równoznaczna z maksymalizacją zysków. Prywatny przedsiębiorca może być zainteresowany niższą rentownością (nadwyżką finansową) rekompensowaną stabilnością sprzedaży swoich dóbr, a zatem i dochodów. W ten sposób powstaje optymalna relacja między interesem społecznym i racjami ekonomicznymi. Reasumując, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej mogą – tak w sensie prawnym, jak i pragmatycznym – funkcjonować w trzech formach własności, tj. komunalnej, prywatnej i mieszanej (publiczno-prywatnej). Wyłączenie ich stosowania lub przyjęta kombinacja kształtuje model zarządzania gospodarką komunalną (rys. 1).

Forma własności		Model samowystarczalny	Model rynkowy	
		komunalna	prywatna	mieszana
Forma prawno-organizacyjna				
Przedsiębiorstwo jednoosobowe			pole wyboru	
Spółka cywilna				
Spółka jawna				
Spółka komandytowa				
Spółka komandytowa-akcyjna				
Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością				
Spółka akcyjna		pole wyboru	pole wyboru	
Spółdzielnia				
Jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej (jednostka, zakład budżetowy)				
		Model mieszany		

Rys. 1. Pole wyboru form prawno-organizacyjnych w alternatywnych modelach zarządzania gospodarką komunalną

Źródło: opracowanie własne.

W modelu scentralizowanym (samowystarczalnym) pole wyboru form prawno-organizacyjnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej wyznacza ustawa o gospodarce komunalnej. Jej regulacje nie prowadzą jednak do jednoznacznych rozstrzygnięć. W artykule 2 stwierdza się, że „gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach: zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego”, natomiast według art. 9 „jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek” [DzU 1997 nr 9, poz. 43 z późn. zm.]. Łączne zastosowanie tych przepisów zdaje się określać formy prawno-organizacyjne przedsiębiorstw wspólnot samorządowych. Logiczne

powiązanie cytowanych artykułów wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki kapitałowe⁶, a uogólniona treść art. 2 (w szczególności, ale nie wyłącznie) nie wyklucza zastosowania obok wymienionych form prawno-organizacyjnych, takich jak jednostka budżetowa czy też spółdzielnia.

Podstawę prawną funkcjonowania modelu rynkowego kształtuje art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej. Zgodnie z jego regulacją jednostki samorządu terytorialnego nie muszą wykonywać zadań własnych, w tym z zakresu użyteczności publicznej, z wykorzystaniem swoich podmiotów gospodarczych. Ich realizację mogą powierzyć osobom fizycznym, osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej⁷. Określony krąg niepublicznych podmiotów umowy cywilnoprawnej wydaje się pośrednio określać formy prawno-organizacyjne prywatnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Stosując zasadę wykluczenia, nie mogą one funkcjonować w formach przewidzianych jedynie dla przedsiębiorstw skarbu państwa (przedsiębiorstwo państwowe) i budżetowych jednostek organizacyjnych (jednostka, zakład budżetowy), a także w postaci spółki partnerskiej (adresowana tylko do przedstawicieli tzw. wolnych zawodów). Wybór innych rozwiązań nie napotyka przeszkód natury formalnoprawnej.

Model mieszany konsoliduje kapitał prywatny i publiczny w procesie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Owa konsolidacja może się opierać na odrębnych i/lub mieszanych formach własności podmiotów świadczących usługi powszechnie dostępne. Odrębność wystąpi wówczas, gdy – zgodnie z tradycyjnym ujęciem modelu – jednostka samorządu terytorialnego określi obszary pozostające pod jej kontrolą (model scentralizowany) oraz obszary, które należy prywatyzować (model rynkowy) [Dobrodziej 1999, s. 101]. W rezultacie sfery działalności kapitału publicznego i prywatnego nie będą miały wspólnych zbiorów. Ich powstanie warunkuje zawiązanie spółki lub spółek publiczno-prywatnych. Warto również zauważyć, że zadania gospodarki komunalnej mogą jednocześnie wykonywać podmioty publiczne, prywatne i publiczno-prywatne. Przyjęte rozwiązania przekładają się na pole wyboru form prawno-organizacyjnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej. W odrębnym partnerstwie publiczno-prywatnym (tradycyjny model mieszany) jest ono identyczne jak w modelu samowystarczalnym dla jednostek komunalnych i rynkowym dla podmiotów prywatnych. Zbiór form prawno-organizacyjnych znacznie się zawęży, gdy zadania użyteczności publicznej realizuje jednostka o mieszanej strukturze własności (kapitał publiczno-prywatny). Wówczas, powołując się na regulacje ustawy o gospodarce komunalnej (art. 9), jednoczeniu kapitałów może służyć wyłącznie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna.

⁶ Zastosowana wykładnia ma charakter konwencyjny i bywa odmiennie formułowana w literaturze przedmiotu. Niektórzy autorzy uważają, że zapisy art. 2 i 9 nie są sprzeczne, a w konsekwencji gmina może założyć spółkę osobową i kapitałową prawa handlowego. Jednocześnie podkreśla się, że problem ten ma raczej wymiar teoretyczny, gdyż praktyka gospodarcza wyraźnie opowiada się za spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnymi [Jerzmanowski, Ciszewski 2006, s. 74].

⁷ Warto przypomnieć, że model rynkowy – w czystej postaci – przewiduje realizację zadań publicznych wyłącznie przez ich zamawianie i zakupywanie od podmiotów prywatnych.

3. Kryteria wyboru formy prawno-organizacyjnej w sferze przedsiębiorstw użyteczności publicznej

Modele zarządzania gospodarką komunalną (scentralizowany, rynkowy i mieszany) definiują różne pole wyboru form prawno-organizacyjnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Zawsze jednak występuje alternatywność rozwiązań, którą muszą rozstrzygnąć decydenci (jednostki samorządu terytorialnego i/lub prywatni właściciele). Ich ostateczne ustalenia powinny bazować na jasno sformułowanych przesłankach. Zbiór takich kryteriów trudno wyposażyć w atrybut uniwersalności. Oznacza to, że problem wyboru formy prawno-organizacyjnej ma nieco inny wymiar w przypadku prywatnych inwestorów sektora usług publicznych i jednostek samorządu terytorialnego (de facto decydujących również o partnerstwie publiczno-prywatnym). Prywatne przedsiębiorstwa koncentrują swoją uwagę zazwyczaj na regulacjach założycielskich, zakresie własnej odpowiedzialności i ryzyka kapitałowego, aktualnych i potencjalnych źródłach finansowania działalności, relacjach między funkcją własności i zarządzania, w tym kontroli, oraz na kwestiach podatkowych⁸. Przytoczone kryteria, zaadaptowane na potrzeby „samowystarczalnej” (lub „mieszanej”) gospodarki komunalnej z dodatkowym uwzględnieniem jej specyficznych problemów, zdają się odsłaniać podstawowe przesłanki wyboru form prawno-organizacyjnych w sferze publicznych i publiczno-prywatnych usługodawców dóbr powszechnie dostępnych. Za takie można przyjąć:

- 1) formę własności,
- 2) zakres autonomii,
- 3) zakres odpowiedzialności budżetowej,
- 4) źródła finansowania działalności bieżącej i rozwojowej (inwestycyjnej),
- 5) zakres kierowania i formę kontroli,
- 6) procedury i koszty działalności,
- 7) rentowność lub ewentualne subsydiowanie kosztów działalności,
- 8) obciążenia podatkowe,
- 9) motywacje ekonomiczne.

Forma własności – jak wcześniej wykazano – określa potencjalne pole wyboru formy prawno-organizacyjnej. Jest ono inne w przypadku własności komunalnej i inne w sferze publiczno-prywatnej.

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej nie mogą prowadzić działalności gospodarczej z zachowaniem pełnej autonomii, co wynika z ich właściwości. Za wyznacznik tych jednostek przyjęto zależność od organów publicznych, zwłaszcza w zakresie kształtowania cen⁹. Niemniej jednak **zakres autonomii** wyraźnie różnicuje

⁸ Problem wyboru formy prowadzenia działalności gospodarczej szerzej opisano w [Jagoda 2001, s. 80]. Artykuł koncentruje się na przesłankach decyzyjnych, jakimi powinny się kierować jednostki samorządu terytorialnego określając formę prawno-organizacyjną swoich przedsiębiorstw.

⁹ Artykuł 4 ustawy o gospodarce komunalnej upoważnia organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określania cen i opłat (lub sposobu ich ustalania) za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej [DzU 1997 nr 9, poz. 43 z późn. zm.].

przyjęta forma prawno-organizacyjna (np. spółki kapitałowe dysponują szerszą samodzielnością niż zakłady budżetowe).

Jednostka budżetowa działa w imieniu wspólnoty samorządowej i na jej rachunek (nie ma osobowości prawnej), co wyraźnie podkreśla finansowe powiązanie tego podmiotu z budżetem samorządu terytorialnego. Związek ten jest nieco luźniejszy w przypadku zakładu budżetowego. Ma on znamiona samodzielności, ale prowadzi działalność gospodarczą w granicach delegowanych uprawnień (pełnomocnictwo organów samorządowych; ułomna osobowość prawna). W obydwu przypadkach występuje brak odrębności prawnej, a w konsekwencji pełny **zakres odpowiedzialności budżetowej** za zobowiązania tych podmiotów. Sytuacja ulega diametralnej zmianie, gdy świadczeniem usług powszechnie dostępnych zajmie się spółka kapitałowa, nawet ze 100-procentowym udziałem gminy. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, podobnie jak spółka akcyjna, dysponuje własnym majątkiem, zdolnością zaciągania zobowiązań, systemem zarządzania i kontroli, a więc ma osobną podmiotowość prawną. Jej szczególnym wyrazem jest pełna odpowiedzialność za swoje zobowiązania.

Źródła finansowania działalności bieżącej i rozwojowej (inwestycyjnej) wykazują wyraźną korelację z formami prawno-organizacyjnymi. Na przykład jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu samorządu terytorialnego i tam też odprowadzają uzyskane dochody [DzU 2005 nr 249, poz. 2104 z późn. zm., art. 20]. Zakład budżetowy powinien pokrywać koszty swojej działalności z przychodów własnych, ale może otrzymywać dotacje (art. 24 ustawy o finansach publicznych). Przedstawione regulacje wyraziście otwierają, obok rynkowych źródeł finansowania, możliwość obciążania budżetu terenowego bieżącymi kosztami funkcjonowania jego podmiotów. Dotyczy to również nakładów inwestycyjnych, gdyż wspomniane jednostki nie gromadzą środków na projekty odtworzeniowe i rozwojowe (brak amortyzacji). Zasada samofinansowania pojawia się dopiero w momencie przekształcenia jednostki lub zakładu budżetowego w jednoosobową spółkę gminy bądź z chwilą utworzenia publiczno-prywatnej spółki kapitałowej. Wówczas reguły gospodarki finansowej zbliżają się do prywatnej sfery działalności, co oznacza, że wszelkie wydatki (bieżące, inwestycyjne) powinny być pokrywane z własnych przychodów ze sprzedaży.

Wspomniana komercjalizacja (przekształcenie budżetowej formy działalności gospodarczej w spółkę kapitałową) może być pośrednim etapem pełnej lub częściowej prywatyzacji, a jej efekty zawsze będą się łączyć z pozyskaniem dodatkowych źródeł finansowania. Takich zasileń nie gwarantuje ani jednostka, ani też zakład budżetowy. Formy te są obce inwestorom prywatnym.

Integracja bądź rozdzielenie funkcji własności i zarządzania określa **zakres kierowania i formę kontroli** nad działalnością przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Podmioty budżetowe są ściśle powiązane ze strukturami organizacyjnymi jednostki samorządu terytorialnego, w tym także w zakresie zarządzania (planowania, organizowania, motywowania i kontroli). Inaczej rzecz się ma w spółkach kapitało-

wych, w których występuje dezintegracja funkcji własności i zarządzania. Wystąpi ona nawet w jednoosobowych spółkach gminy. W ich przypadku mienie (majątek spółki) jest własnością komunalną, a zarządzanie tym mieniem leży w gestii zarządu kontrolowanego przez zwierzchnie organy spółki (rada nadzorcza, zgromadzenie wspólników/walne zgromadzenie).

Procedury i koszty działalności będą się różnić zależnie od przyjętej formy organizacyjno-prawnej. Na przykład spółka akcyjna charakteryzuje się wyższą złożonością regulacji prawnych i większymi kosztami działalności niż spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

Deficytowe usługi komunalne nie powinny być kojarzone z rentownymi formami prawno-organizacyjnymi, czyli spółkami kapitałowymi. W ich przypadku adekwatnym rozwiązaniem zdaje się być jednostka lub zakład budżetowy. Dylemat tego wyboru rozstrzygnie skala **subsydiowanych kosztów działalności**. Zgodnie z art. 24 ustawy o finansach publicznych „dotacje dla zakładu budżetowego nie mogą przekroczyć 50% kosztów jego działalności” [DzU 2005 nr 249, poz. 2104 z późn. zm.]¹⁰.

Stosując zasady etyki życia gospodarczego, różnie można oceniać problem redukcowania podatków. Jego pejoratywny wymiar z pewnością nie dotyczy przedsiębiorstw użyteczności publicznej, gdyż dodatkowe środki pieniężne, które nie zostały odprowadzone do budżetu państwa, stają się źródłem finansowania usług powszechnie dostępnych, w tym jakościowego ich rozwoju. W praktyce gospodarczej obniżanie **obciążeń podatkowych** może przebiegać w różnoraki sposób. Ciekawym pomysłem wydaje się holding podatkowy. Zrzesza on rentowne i nierentowne spółki kapitałowe (spółkę matkę i zależne od niej kapitałowo spółki córki), które wspólnie rozliczają się z fiskusem. W ten sposób straty spółek nierentownych obniżają podstawę opodatkowania grupy kapitałowej [Brol 2004, s. 57-58] i jest to osobliwy przypadek pozytywnego kojarzenia deficytowych usług komunalnych z rentownymi formami prawno-organizacyjnymi (spółką z o.o., spółką akcyjną).

Finansowe cele działalności przedsiębiorstw użyteczności publicznej, uwzględniając konieczność godzenia racji społecznych i ekonomicznych, mogą bazować na jednym z alternatywnych postulatów:

- jak najniższej deficytowości,
- osiągnięcia przychodów pokrywających koszty ich bieżącego funkcjonowania,
- zachowania równowagi finansowej (samofinansowania inwestycji i działalności bieżącej),
- generowania niewielkiej nadwyżki finansowej po pokryciu kosztów własnych działalności operacyjnej i rozwojowej.

Długo można by polemizować, który z nich należy wybrać, ale kolejno wyrażają one coraz to silniejsze **motywacje ekonomiczne**. Odpowiednio można je przypię-

¹⁰ Zapis ten nie odnosi się do dotacji inwestycyjnych bądź związanych z realizacją projektów lub zadań ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności Unii Europejskiej.

sać jednostkom i zakładom budżetowym, choć te także często bywają deficytowe, jednoosobowym spółkom gminy oraz spółkom kapitałowym o mieszanej strukturze własności.

4. Zakończenie

Podjęta próba przybliżenia istoty przedsiębiorstw użyteczności publicznej odśladania różne sposoby definiowania tych jednostek, od czysto teoretycznego ujęcia (pojęcia: przedsiębiorstwo i użyteczność publiczna, dobro publiczne) po ich pragmatyczny wyraz (enumeratywny, prawnie usankcjonowany wykaz zadań lub zestaw charakterystycznych cech). Jeśli powiąże się teorię z praktyką gospodarczą, to precyzyjne wydaje się być zaproponowane identyfikowanie PUP przez pryzmat ich specyficznych właściwości. Przypomnijmy, że w podmiotach tych zasadę autonomii narusza zależność producentów od organów publicznych (zwłaszcza w sferze kształtowania cen), zasadę maksymalizacji zysku zastępuje zasada gospodarności, a rynkowe warunki ich działalności bazują na zasadzie wyłączności (monopol). Zestawione cechy nie obejmują formy własności, gdyż ta nie jest wyznacznikiem przedsiębiorstw świadczących usługi powszechnie dostępne. Jej pragmatyczne znaczenie łączy się jedynie z szerokością pola wyboru form prawno-organizacyjnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Alternatywność rozwiązań w tym zakresie wymaga przemyślnych rozstrzygnięć. Pomocne wydają się tu być zestawione kryteria wyboru. Trzeba jednak zaznaczyć, że koncentrują się one na podstawowych przesłankach, a tym samym są pozbawione atrybutu kompleksowości. W praktyce ich merytoryczna wartość bywa zastępowana względami społecznymi czy też politycznymi.

Literatura

- Banasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej: komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
- Dobrodziej M., *Wybrane problemy zarządzania usługami komunalnymi*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, red. M. Obrębalski, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 807, AE, Wrocław 1999.
- Dziembowski Z., *Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego*, PWE, Warszawa 1983.
- Dziembowski Z., *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Organizacja i zasady finansowania*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1991.
- Dziembowski Z., Sadowy M., *Przedsiębiorstwo komunalne w warunkach samorządności terytorialnej*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1992.
- Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Bról, AE, Wrocław 2004.
- Jagoda H., *Problem wyboru formy prowadzenia działalności gospodarczej*, [w:] *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, red. J. Lichtarski, AE, Wrocław 2001.
- Jerzmanowski Z., Ciszewski Ł., *ABC zarządzania mieniem komunalnym*, Business Expert Z. Jerzmanowski sp. j., Poznań 2006.

- Misiński W., *Przedsiębiorstwo, przedsiębiorca, przedsiębiorczość*, [w:] *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, red. J. Lichtarski, AE, Wrocław 2001.
- Noga A., *Przedsiębiorstwo*, [w:] *Encyklopedia biznesu*, red. W. Pomykało, Fundacja Innowacja, Warszawa 1995.
- Sadowy M., *Ekonomika przedsiębiorstw komunalnych (zarys problematyki)*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, red. M. Majchrzak, A. Zalewski, SGH, Warszawa 2000.
- Sadowy M., Woźniak M., *Kryteria oceny komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej*, Agencja Wydawnicza Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1991.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (DzU 2004 nr 173, poz. 1807 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU 1997 nr 9, poz. 43 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (DzU 1964 nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005 nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU 1998 nr 91, poz. 578 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU 1998 nr 91, poz. 576 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 2001 nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Weiss E., *Metoda oceny ekonomicznej procesów przekształceń w gospodarce komunalnej w Polsce*, AE, Wrocław 2001.
- Wojciechowski E., *Problem działalności gospodarczej gminy*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, red. M. Obrębalski, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 755, AE, Wrocław 1997.

PUBLIC UTILITIES – A PROBLEM OF SELECTING LEGAL AND ORGANIZATION FORMS IN ALTERNATIVE MODELS OF MUNICIPAL SERVICES MANAGEMENT

Summary

The ideas contained within the article are meant to:

- uncover different methods of defining public utilities and suggest identifying the entities through the prism of their specific features (dependence on public institutions, especially when price determination is concerned, thrift instead of maximization of profits, exclusive activities within a given social and economic area),
- define the area of selection of legal and organization forms for companies that offer services commonly available in different models of municipal services management,
- formulate the criteria of selection of legal and organization forms in the area of companies that satisfy collective needs of local councils.