

Marcin Brol

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PERSPEKTYWY PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY

Streszczenie: Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie: czy samorząd terytorialny powinien mieć większe możliwości prowadzenia działalności gospodarczej? Problem dotyczy tego, czy jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć większe możliwości tworzenia spółek prawa handlowego i w konsekwencji – działania na rynkach prywatnych. Zdaniem autora nie jest to konieczne. W opracowaniu postawiono tezę, że zwiększenie możliwości tworzenia przez samorząd terytorialny spółek prawa handlowego może doprowadzić do tworzenia podmiotów gospodarczych o uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych podmiotów rynkowych.

Słowa kluczowe: działalność gospodarcza, samorząd terytorialny, spółka prawa handlowego.

1. Wstęp

Prowadzenie działalności gospodarczej przez podmioty publiczne wiąże się z problemami natury prawnej, ekonomicznej oraz etycznej. Podstawowym celem funkcjonowania samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych. Wiele z tych potrzeb może być zaspokojonych jedynie poprzez wytworzenie specyficznych dóbr zwanych publicznymi. W wielu przypadkach mogą być one dystrybuowane jedynie przez publiczne podmioty lokalne lub podmioty prywatne, którym zlecono wytwarzanie takich dóbr. W celu jak najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej i jak najefektywniejszego wytworzenia dóbr i usług samorządy tworzą jednostki i zakłady budżetowe oraz spółki prawa handlowego, będące fizycznym producentem i dystrybutorem tych dóbr.

Podstawowym problemem ekonomicznym jest ocena efektywności takich rozwiązań. Celem niniejszego artykułu jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: czy samorząd terytorialny powinien mieć większe możliwości prowadzenia działalności gospodarczej? Problem poruszony w opracowaniu powraca przy okazji zmian prawa regulującego przedmiot działalności gminy. Trwa dyskusja nad tym, czy dać gminom większe możliwości tworzenia spółek prawa handlowego i w konsekwencji – działania na rynkach prywatnych. Zdaniem autora nie jest to konieczne. W pracy

postawiono zatem tezę, że zwiększenie możliwości tworzenia przez samorząd terytorialny spółek prawa handlowego może doprowadzić do powstania podmiotów gospodarczych o uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych podmiotów rynkowych. Konsekwencją tego może być zaburzenie procesów rynkowych, a co za tym idzie – asymetria informacji, nierównomierny dostęp do zasobów oraz powstanie lokalnych monopolii.

2. Proponowane zmiany aktualnego stanu prawnego

17 grudnia 2009 r. do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej wpłynął senatorski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o samorządzie województwa i ustawy o samorządzie powiatowym. Najważniejszą proponowaną zmianą jest możliwość tworzenia przez samorząd terytorialny spółek prawa handlowego, jeśli łącznie zostaną spełnione dwa warunki: przedmiot działalności spółki mieści się w katalogu zadań własnych tej jednostki oraz utworzenie lub przystąpienie do spółki zostało przewidziane w przyjętej przez organ stanowiący strategii rozwoju tej jednostki. Ponadto ograniczenia te nie mają zastosowania do posiadania przez jednostkę samorządu terytorialnego akcji lub udziałów spółek zajmujących się działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego. Mimo że już obecnie gminy mogą tworzyć spółki komunalne, gdy jest to niezbędne z punktu widzenia potrzeb mieszkańców, to proponowany zapis daje gminom niemal nieograniczone możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Katalog zadań własnych jest bowiem na tyle szeroki, że można do niego przyporządkować praktycznie każdą potencjalną działalność. Niektóre zadania, takie jak: działalność w zakresie telekomunikacji, gminnego budownictwa mieszkaniowego, transportu publicznego, kultury fizycznej i turystyki, targowisk i hal targowych czy edukacji publicznej, mogą legitymizować każdą działalność komercyjną spółek komunalnych. Podobnie sprawa się ma w przypadku samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Projekt przewiduje, że samorzady tego szczebla będą mogły tworzyć spółki handlowe i przystępować do nich na zasadach określonych w odrębnej ustawie.

Autorzy projektu podkreślają, że ich podstawowym zamysłem jest to, aby wszystkie jednostki samorządu terytorialnego były traktowane w ten sam sposób, tzn. miały prawo tworzenia własnych spółek. Wskazują jednocześnie, że do tej pory gminy mogły tworzyć spółki prawa handlowego, nie tylko w sferze użyteczności publicznej, ale również w przypadku, gdy jest to uzasadnione ważnymi względami społecznymi oraz gdy zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową. W projekcie odchodzi się od możliwości uczestniczenia w spółkach ze względów społecznych oraz od możliwości udziału w spółkach jako konsekwencji zagospodarowania mienia. Nowy ład prawny ma więc polegać na zrównaniu możliwości tworzenia spółek przez wszystkie

szczeble samorządu terytorialnego. Samorządy mogłyby tworzyć tego typu podmioty w celu świadczenia usług użyteczności publicznej oraz prowadzenia działalności doradczej, promocyjnej, edukacyjnej i wydawniczej. Dotychczasowa przesłanka istotności spółki dla rozwoju gminy została przeredagowana w ten sposób, że z jednej strony zastrzeżono, iż spółka taka musi mieścić się z zakresem swojej działalności w zadaniach własnych danej jednostki, a z drugiej – że waga dla rozwoju gminy jest oceniana przez pryzmat strategii rozwoju, w której winno się znaleźć odwołanie do możliwości utworzenia (przystąpienia) do spółki handlowej prowadzącej określoną działalność.

Autorzy projektu rozwiewają wątpliwości dotyczące zgodności proponowanych rozwiązań prawnych z prawodawstwem unijnym dotyczącym pomocy publicznej, twierdząc w uzasadnieniu do projektu, że „każdorazowa decyzja o wspieraniu lub podjęciu działalności gospodarczej przez jednostkę samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej wymagać będzie, po jej stronie, indywidualnej i kompleksowej oceny z punktu widzenia dopuszczalności pomocy publicznej”, przerzucając tym samym odpowiedzialność za naruszenie przepisów na władze samorządowe.

3. Krytyka postulowanych rozwiązań

Powrót do kwestii prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny wywołał nową falę dyskusji. Oprócz głosów poparcia, głównie ze strony samorządów wojewódzkich, pojawiło się również wiele głosów krytycznych, przede wszystkim ze strony ekonomistów i prawników. Krytyka najczęściej odnosi się do spółek samorządowych, które ze względu na charakter działalności oraz strukturę własnościową mogą zyskać uprzywilejowaną pozycję na rynku. Zasada swobody działalności gospodarczej w sektorze publicznym z samej swej natury musi być ograniczana. Z tego punktu widzenia dotychczasowe zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu ma swoje uzasadnienie [Jaraszek 2010, s. 3], gminy dysponują bowiem szerszym katalogiem zadań do realizacji. Zadania te mają też w większości charakter majątkowy lub inwestycyjny. Do tego dochody gmin w największym stopniu pochodzą ze źródeł własnych, czyli z majątku, podatków i opłat lokalnych. Zupełnie inaczej sprawa się przedstawia w przypadku powiatów. Jednostki te mają przyporządkowane zadania o charakterze nieinwestycyjnym (za wyjątkiem dróg powiatowych, szpitali i szkół ponadgimnazjalnych), a ich dochody własne stanowią niewielki odsetek dochodów ogółem.

Nowelizacja może być też zachętą dla samorządów do wchodzenia na obszary będące domeną sektora prywatnego. Co prawda, będzie to uzależnione od woli samorządowców, ale nie jest wykluczone. W tym przypadku spółka komunalna może zyskać uprzywilejowaną pozycję rynkową ze względu na: większy dostęp do zasobów (w postaci gruntów komunalnych oraz finansowania z budżetu samorządu terytorialnego), łatwiejszy dostęp do rynku zbytu (spółka może być traktowana przez sa-

morząd w sposób uprzywilejowany), większe zasoby wiedzy i możliwości kadrowe (pracownicy samorządowi mogą „wspierać” spółkę swoją wiedzą i pracą). Trzeba też pamiętać, że gminy korzystają z pieniędzy pochodzących z budżetu centralnego i mają możliwość pokrywania strat związanych z prowadzeniem jednej działalności zyskiem z drugiej. Posiadają także dostęp do nieosiągalnych dla przedsiębiorców prywatnych informacji oraz korzystają ze wsparcia określonych środków z budżetu państwa. To stawia lokalnych przedsiębiorców z góry na przegranej pozycji.

Również Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej dostrzega niektóre wady proponowanych rozwiązań, mimo że organizacja ta koncentruje się na nieco innych zagadnieniach. Według niej nie znajduje uzasadnienia wskazywanie w strategii konkretnych spółek, do których województwo miałyby przystąpić bądź je utworzyć. Strategia rozwoju województwa jest wieloletnim dokumentem planistycznym o przeważnie ogólnych zapisach dotyczących celów i środków służących ich realizacji. Tymczasem wybór formy spółki kapitałowej wspomagającej samorząd województwa w realizacji jego zadań to elastyczny instrument prawny. Utworzony w tej formie podmiot ma niewątpliwie o wiele większą możliwość zdobywania środków finansowych niż jakakolwiek forma organizacyjno-prawna jednostek sektora finansów publicznych. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że nie ma możliwości racjonalnego zaplanowania na wieloletni okres obowiązywania strategii tworzenia wszystkich spółek, które mogłyby wspomóc jednostkę w jej zadaniach. Wykorzystanie formy spółki kapitałowej powinno mieć miejsce, gdy zachodzi uzasadniona potrzeba takiego działania, a takie sytuacje nie zawsze dają się zaplanować z wieloletnim wyprzedzeniem. Zdaniem Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, należałoby się również zastanowić nad odpowiednim i jednoznacznym zdefiniowaniem terminu „użyteczność publiczna” w *Ustawie o gospodarce komunalnej*. Jest to postulat szczególnie istotny z punktu widzenia proponowanych zmian, według których będzie on podstawową przesłanką umożliwiającą tworzenie spółek komunalnych.

4. Rola podmiotów publicznych w gospodarce

Rozważania dotyczące zakresu zadań samorządu terytorialnego muszą być poprzedzone analizą i systematyzacją wiedzy teoretycznej dotyczącej sektora publicznego. Granica pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym w gospodarce rynkowej jest płynna. Jej rozmyty charakter wynika przede wszystkim z kryterium demarkacji, którym jest, na ogół, podmiot własności dóbr i usług [Stiglitz 2004, s. 15]. Zgodnie z tym kryterium w sektorze publicznym działają następujące podmioty: rząd centralny, samorząd terytorialny i związki gmin, zarządy regionalne [Karpiński, Paradysz 2005, s. 64-67]. Powyższe kryterium uściśla J. E. Stiglitz, który specyficzne cechy sektora publicznego dostrzega w demokratycznej procedurze wyborczej oraz w możliwości dysponowania środkami przymusu [Stiglitz 2004, s. 26]. W świetle tego kryterium do sektora publicznego nie należą podmioty niepaństwowe i niesamorządo-

we, chociaż urzeczywistniają one identyczne wartości społeczne. Jak twierdzi A. Matysiak, stanie się to jasne, jeżeli zgodzimy się z tezą, że głównym atrybutem podmiotów publicznych jest gromadzenie i wydawanie cudzych pieniędzy na kogoś lub na coś. Jest to dystynktywna cecha tego sektora, ponieważ w sferze prywatnej wydajemy własne pieniądze na siebie. Można wprawdzie oponować i twierdzić, że własne pieniądze możemy również wydawać na kogoś. Innymi słowy, podmioty prywatne działają na rzecz celów publicznych, gdy za własne pieniądze budują np. biblioteki, fundują stypendia czy pomagają żebrakom [Brol 2010, s. 11].

Należy się zastanowić, czy w przypadku spółek tworzonych przez samorząd terytorialny mamy do czynienia taką właśnie sytuacją, gdy podmioty prywatne wytwarzają dobra pełniące funkcje użyteczności publicznej. Sektor publiczny, według A. Matysiaka, tworzy podmioty, których działalność na rzecz urzeczywistniania celów i wartości społecznych jest zinstytucjonalizowana. Instytucjonalizacja podmiotów państwowych i obywatelskich jest różna, ale ich cele są podobne, żeby nie powiedzieć – identyczne. Sektor publiczny ma bowiem monopol w realizacji określonych zadań publicznych, czego przykładem może być bezpieczeństwo państwa. Odmienna jest zatem hierarchia urzeczywistnianych wartości. Dzieje się tak dlatego, że instytucjonalizacja organizacji państwowych jest inna niż ich odpowiedników w społeczeństwie obywatelskim. Państwowy sektor publiczny jest bardziej skrupowany przez prawo, czyli zbiurokratyzowany i spolityzowany [Brol 2010, s. 12]. Ważną cechą różnicującą sektor publiczny i prywatny jest odmienny mechanizm alokacji zasobów. Głównym regulatorem działalności w sektorze prywatnym jest mechanizm rynkowy, ponieważ determinuje decyzje o przeznaczeniu zasobów na konkurencyjne cele (co, jak, dla kogo produkować) i od niego zależy podział korzyści z tytułu wymiany rynkowej. W sektorze publicznym nie działa mechanizm rynkowy, co przejawia się przede wszystkim w atrofii wymiany rynkowej. W niektórych dziedzinach należących do tego sektora występują kategorie rynku, takie jak np. ceny. Dobrym przykładem takiej dziedziny jest komunikacja miejska, w której obowiązują opłaty za przejazd tramwajem lub autobusem. W świetle kryterium własności dziedzina ta należy do sektora publicznego, jeżeli właścicielem środków transportu jest samorząd terytorialny. Jeżeli jest nim prywatna spółka, to działalność ta mieści się w sektorze prywatnym. Przykład ten raz jeszcze potwierdza zawodność kryterium własności w identyfikacji sektorów. Nie jest bowiem ważne, jaki podmiot własności oferuje określone dobro lub usługę, gdyż najważniejsze są zasady ich działania. Kryterium własności jest ważne, ale w kontekście efektywności wykorzystania zasobów.

Jak już powiedziano, główną zasadą działania sektora publicznego jest wydawanie cudzych pieniędzy na kogoś lub na coś. Jeżeli przedsiębiorstwo świadczące usługi komunikacyjne jest finansowane przez budżet samorządu, to jego działalność ma charakter publiczny, a nie prywatny, bez względu na formę własności firmy. Taka sytuacja oznacza, że firma nie „żyje” z działalności zarobkowej, ponieważ jej przychody są względnie niezależne od ilości i jakości świadczonych usług.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym wyjaśnienia jest pojęcie „użyteczności publicznej”. Zgodnie z *Ustawą o gospodarce komunalnej*, zadania o charakterze użyteczności publicznej to te, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia powszechnie dostępnych usług. Jest to definicja mało precyzyjna i pozwala na dowolną interpretację. Początkowo termin ten został zapisany w *Ustawie o przedsiębiorstwach państwowych* z 1981 r. w odniesieniu do tychże przedsiębiorstw. Zgodnie z tym podejściem, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej miały przede wszystkim na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności [Kalisiak, Paluch 2000, s. 54]. Reguła taka idealnie pasowała do obowiązującego w tym okresie ustroju gospodarczego. W gospodarce nakazowo-rozdziałowej, gdzie dominowała własność państwowa i państwo było głównym dostawcą wszelakich dóbr, nie tylko publicznych, zaspokajanie rozmaitych potrzeb odbywało się bez pośrednictwa mechanizmu rynkowego lub przy jego nieznacznym udziale. W takim systemie państwo planowało, produkowało i dystrybuowało dobra, które dziś nazwalibyśmy publicznymi, ale również te, które nazywamy prywatnymi.

Na wady przyjętej definicji użyteczności publicznej wskazywano już w momencie uchwalenia *Ustawy o gospodarce komunalnej* [Wojciechowski 1997, s. 14], ale mimo to do dziś jej nie zmieniono. Według Kosikowskiego, zakres sfery użyteczności publicznej zależy z jednej strony od warunków technicznych, z drugiej od warunków społeczno-ekonomicznych [Kosikowski 1997, s. 21]. Z technicznego punktu widzenia użyteczność publiczna charakteryzuje się:

- usługowym charakterem,
- jednoczesnością produkcji, dostawy i konsumpcji,
- brakiem możliwości magazynowania świadczeń,
- znacznym zróżnicowaniem zapotrzebowania w poszczególnych okresach roku i porach dnia,
- koniecznością ciągłego dostarczania świadczeń,
- wysoką kapitałochłonnością,
- niepodzielnością techniczną,
- stosunkowo wolnym tempem rozwoju postępu technicznego,
- monopolem naturalnym.

Natomiast ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia działalność użyteczności publicznej cechuje to, że:

- realizuje potrzeby o charakterze zbiorowym, które w większych skupiskach wymagają odrębnej organizacji ich zaspokajania,
- oparta jest na majątku publicznym,
- nie jest ekwiwalentna (odbiorcy nie ponoszą pełnej odpłatności za usługę),
- nie jest nastawiona na osiąganie zysku, co nie wyklucza możliwości jego osiągnięcia,
- wymaga zasilania ze środków publicznych.

Charakterystyka określająca pojęcie użyteczności publicznej zawęży ten termin do ściśle określonych działań. Przyjęcie nowej definicji wykluczyłoby pokusę nadużycia, polegającą na wykorzystaniu majątku publicznego do działalności prywatnej.

5. Podsumowanie

Jak wynika z powyższego wywodu, przedsiębiorstwa komunalne mogą działać i działać na zasadach rynkowych. Najważniejsze w tym przypadku jest to, czy przedsiębiorstwo świadczące usługi publiczne jest finansowane przez budżet samorządu. Wtedy jego działalność ma charakter publiczny, a nie prywatny, bez względu na formę własności firmy. Sprawa wyboru formy organizacyjno-prawnej w ujęciu takim jest kwestią poboczną i służyć ma przede wszystkim uelastycznieniu i usprawnieniu procesu zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej. Brak dokładnego określenia, co należy rozumieć przez działania „użyteczne publicznie”, może rodzić pokusę przeobrażenia spółki komunalnej w przedsiębiorstwo mające przynosić swojemu właścicielowi, czyli gminie, dodatkowe środki finansowe. Problemem w tej sytuacji nie będzie kwestia zarobku gminy, lecz zaburzenia procesu rynkowego ze względu na uprzywilejowaną pozycję przedsiębiorstwa komunalnego na lokalnym rynku. Sytuacja taka może doprowadzić do powstania monopolu, który w ostatecznym rozrachunku, choć powołany dla dobra mieszkańców, może świadczyć swoje usługi w sposób nieefektywny i nieadekwatny do potrzeb. Jest to zresztą charakterystyczna cecha monopolu. W celu przeciwdziałania takiej sytuacji konieczne jest zatem dookreślenie, co należy rozumieć przez „użyteczność publiczną”, oraz zawężenie rodzajów działalności, którą mogą prowadzić spółki komunalne.

Literatura

- Brol M. (red.), *Zarys ekonomii sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010.
- Jaraszek A., *Samorządy wejdą do biznesu w formie spółek*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 18 I 2010.
- Kalisiak M., Paluch W., *Działalność gospodarcza gminy i powiatu*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2000.
- Karpiński A., Paradysz S., *Sektor publiczny w krajach Unii Europejskiej*, [w:] J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Kosikowski C., *Komentarz do Ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 1997.
- Projekt Ustawy o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej, ustawy o samorządzie województwa i ustawy o samorządzie powiatowym*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 744.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 25 września 1981 o przedsiębiorstwach państwowych*, DzU 1981, nr 24, poz. 122.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, DzU 1990, nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997, nr 9, poz. 43.
Wojciechowski E., *Wady ustawy o gospodarce komunalnej*, „Gazeta Prawna” 1997, nr 15.

PERSPECTIVES OF CONDUCTING BUSINESS ACTIVITY BY LOCAL GOVERNMENT

Summary: The aim of this paper is to answer the question if it is necessary to give local government more capabilities to run its own economic activity on private markets? This problem regards communal capital companies operating in a private sector. In the author's opinion this is not recommended. He presents a thesis that a greater chance to create commercial law companies by local government may lead to a local monopoly.