

Monika Stachowicz

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach

HOLDING JAKO FORMA ORGANIZACJI I ŚWIADCZENIA USŁUG KOMUNALNYCH

Streszczenie: Organizacja usług komunalnych należy do zadań własnych gminy, natomiast ich świadczeniem mogą zajmować się zarówno podmioty gminne, jak i przedsiębiorstwa prywatne. Stosunkowo nową i mało popularną formą organizacji i świadczenia usług komunalnych w Polsce jest holding komunalny (grupa kapitałowa). Obecnie w naszym kraju funkcjonują trzy takie przedsiębiorstwa.

W artykule przedstawiono teoretyczne podstawy tworzenia holdingów oraz charakterystykę funkcjonujących w Polsce holdingów komunalnych. Omówiona została ich struktura, forma własności oraz zakres działania.

1. Wstęp

Usługi komunalne stanowią część usług publicznych, za które odpowiedzialny jest samorząd gminny. Mają one charakter techniczny i związane są przede wszystkim z utrzymaniem obiektów i infrastruktury komunalnej, zapewnieniem dostępności do niej oraz świadczeniem podstawowych usług bytowych. W ich skład wchodzi m.in.: zaopatrzenie ludności w wodę, energię elektryczną, ciepło i gaz, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, gospodarka odpadami oraz lokalny transport zbiorowy. Usługi komunalne, podobnie jak pozostałe usługi publiczne, są usługami ogólnospołecznymi, związanymi z dostarczaniem dóbr publicznych ogółowi społeczeństwa lub dużej zbiorowości ludzkiej bez możliwości wykluczenia kogokolwiek z prawa do ich konsumpcji.

Usługi komunalne wykonywane są na własną odpowiedzialność i w imieniu samorządu gminnego oraz finansowane z posiadanych przez niego środków publicznych.

2. Gmina jako organizator usług komunalnych

Obowiązki gminy, związane z organizacją i kontrolą usług komunalnych, wynikają bezpośrednio z ustawy o samorządzie gminnym. Należą do nich m.in.:

- określanie potrzeb społeczności lokalnej w zakresie poszczególnych usług oraz wielkości potencjalnego popytu na nie,
- określanie sposobu świadczenia usług, który wiąże się z powoływaniem przez gminę własnych jednostek organizacyjnych lub zawieraniem umów z prywatnymi podmiotami,
- sporządzanie regulaminów usług, taryf opłat i cen bądź stawek maksymalnych,
- nadzór nad sektorem usług komunalnych, który ma zapewnić ciągłość i powszechność świadczonych usług, utrzymanie norm jakości, odpowiednią podaż usług oraz ochronę odbiorców usług m.in. przed nieuzasadnionym wzrostem cen.

Szczegółowe obowiązki gminy w zakresie organizacji usług komunalnych określają ustawy dotyczące konkretnych usług, np.: o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, o odpadach, *Prawo energetyczne* itd. Gmina może występować na rynku usług komunalnych jedynie jako organizator – wtedy jej rola ogranicza się do wypełniania wyżej wymienionych zadań, bądź też występuje w funkcji zarówno organizatora, jak i przedsiębiorcy świadczącego usługi. Zgodnie bowiem z ustawą o samorządzie gminnym gmina ma prawo tworzyć własne jednostki organizacyjne i przystępować do takich lub zlecać świadczenie usług podmiotom zewnętrznym. Niezależnie jednak od tego, kto świadczy usługi komunalne, gmina, jako ich organizator, ponosi pełną odpowiedzialność za ich realizację, jakość i efektywność.

3. Formy organizacyjno-prawne jednostek świadczących usługi komunalne

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym oraz ustawą o gospodarce komunalnej w celu świadczenia usług komunalnych gmina może prowadzić działalność gospodarczą w formie zakładu budżetowego lub spółek kapitałowych: z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnych. Jak wcześniej wspomniano, w przypadku realizacji usług komunalnych przez własne jednostki organizacyjne gmina pełni na rynku usług komunalnych dwie funkcje. Z jednej strony, z mocy ustawy, jest organizatorem usług, z drugiej strony, na mocy własnej decyzji, gmina staje się dostawcą usług komunalnych dla mieszkańców. Wówczas do jej obowiązków należy dodatkowo: utrzymanie i zapewnienie bezawaryjności systemu urządzeń infrastrukturalnych oraz produkcja i świadczenie usług. Prowadzenie gospodarki komunalnej za pomocą samodzielnych jednostek organizacyjnych daje gminie gwarancję ciągłości świadczonych usług oraz ułatwia nadzór nad ich jakością, mieszkańcom zaś zapewnia komfort stałości warunków dostaw.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym gmina ma również prawo zlecać świadczenie usług komunalnych podmiotom prywatnym, na podstawie szeroko rozumianych umów cywilnoprawnych, z zastosowaniem procedury przetargowej

i przepisów prawa zamówień publicznych. Jak wcześniej wspomniano, zlecenie usługi nie zwalnia gminy z obowiązku organizowania, nadzoru i ochrony interesów odbiorców usług komunalnych.

Kolejnym sposobem realizacji zadań własnych przez gminę jest współdziałanie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Do najbardziej popularnych form takiej współpracy zalicza się związki oraz porozumienia międzygminne [Stachowicz 2007, s. 296-298].

Ostatnią formą organizacyjno-prawną prowadzenia działalności przez gminę, której poświęcono dalszą część artykułu, jest system holdingowy. W polskim sektorze usług komunalnych nie jest on jeszcze zbyt popularny, dotychczas w naszym kraju powstały trzy takie podmioty.

4. Holding – ujęcie teoretyczne

Holding to forma działalności gospodarczej, która oparta jest na współdziałaniu i zależności przedsiębiorstw. W polskim ustawodawstwie holding nie został do tej pory jednoznacznie zdefiniowany, być może dlatego, że ta forma koncentracji kapitału nie jest jeszcze u nas tak bardzo popularna jak np. w USA lub krajach Europy Zachodniej. Obecnie za podstawę prawną tworzenia holdingów uznaje się kodeks spółek handlowych, który reguluje m.in. kwestię łączenia się spółek, ustawę o rachunkowości, w której zdefiniowana została grupa kapitałowa, oraz ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych, regulującą tworzenie podatkowych grup kapitałowych.

Brak regulacji prawnych powoduje, iż w literaturze przedmiotu znajduje się wiele określeń i prób definiowania holdingu.

Zdaniem J. Toborek-Mazur holding to „hierarchiczna forma organizacyjna współdziałania przedsiębiorstw, oparta na powiązaniach kapitałowych i umożliwiająca koncentrację potencjałów ekonomiczno-gospodarczych w celu ich kooperatywnego wykorzystania w ramach wspólnie wyznaczonej strategii działania” [Toborek-Mazur 2005, s. 12].

B. Nogalski definiuje holding prosto i jednoznacznie jako „strukturę złożoną z co najmniej dwóch prawnie samodzielnych podmiotów gospodarczych, z których jeden ma możliwość wpływania na decyzje podejmowane przez drugi podmiot w wyniku zawartej między tymi podmiotami umowy o nabycie udziału w kapitale jednego podmiotu (podporządkowanego) przez drugi podmiot (dominujący) [Nogalski 2000, s. 100].

Zatem holding to grupa spółek, w której co najmniej jedna jest spółką dominującą (w literaturze nazywaną także spółką-bazową lub spółką-matką), a inne – spółkami zależnymi (spółkami-córkami lub spółkami filialnymi). Umowa zawarta między nimi, dotycząca przejęcia udziałów spółek zależnych przez spółkę dominującą, nazywana jest umową holdingową.

Regulacje prawne dotyczące łączenia się spółek zawarte są w przepisach kodeksu spółek handlowych. Zgodnie z art. 491 Ustawy z dnia 15 września 2000 r. – *Kodeks spółek handlowych* łączeniu mogą podlegać różne typy spółek kapitałowych, kapitałowe z osobowymi (wtedy kapitałowe muszą być dominujące) oraz różne typy spółek osobowych, o ile w efekcie powstanie nowa spółka kapitałowa (akcyjna lub z ograniczoną odpowiedzialnością). Art. 492 wyżej wymienionej ustawy wymienia dwa sposoby łączenia się spółek: pierwszy – przez przejęcie polegające na przeniesieniu całego majątku spółki (przejmowanej) na inną spółkę (przejmującą) za udziały lub akcje, które spółka przejmująca wydaje wspólnikom spółki przejmowanej, drugi – przez zawiązanie nowej spółki, na którą przechodzi majątek wszystkich łączących się spółek za udziały lub akcje nowej spółki. Co ważne, spółka przejmująca lub nowo zawiązana wstępuje z dniem połączenia we wszystkie prawa i obowiązki spółki przejmowanej lub spółek łączących się, w tym przechodzą na nią wszystkie przyznane do tej pory zezwolenia, koncesje oraz ulgi (art. 494).

Holding utożsamiany jest z grupą kapitałową, której powstawanie oraz funkcjonowanie zostało uregulowane w Ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Zgodnie z art. 2 tej ustawy grupę kapitałową tworzy jednostka dominująca wraz z jednostkami zależnymi, przy czym za jednostkę dominującą uznaje się spółkę handlową lub przedsiębiorstwo państwowe, które sprawuje kontrolę nad inną jednostką, a przede wszystkim spełnia co najmniej jeden z poniższych warunków:

- ma bezpośrednio lub pośrednio przez udziały większość ogólnej liczby głosów w organie stanowiącym jednostki zależnej,
- uprawnione jest do samodzielnego kierowania polityką finansową i operacyjną jednostki zależnej bądź do wyznaczania osób na takie stanowiska,
- uprawnione jest do powoływania i odwoływania większości członków organów zarządzających, nadzorujących lub administracyjnych jednostki zależnej.

Przez jednostkę zależną rozumie się przede wszystkim spółkę handlową, kontrolowaną przez inną spółkę.

Z powyższego wynika, że zarówno holding, jak i grupę kapitałową charakteryzuje specyficzna zależność między dwoma rodzajami spółek, a stosunki nadrzędności i podporządkowania wynikają ze spełnienia konkretnych warunków. Jak pisze J. Toborek-Mazur: „Powiązania między uczestnikami holdingu mogą mieć charakter organizacyjny, kapitałowy lub rzeczowy. O utworzeniu holdingu jak grupy spółek decydują przede wszystkim powiązania kapitałowe” [Toborek-Mazur 2005, s. 14]. Z tego wynika, że zarówno holdingi, jak i grupy kapitałowe powstają w wyniku koncentracji kapitału, natomiast tylko w holdingu, dodatkowo, występują inne powiązania, np. osobowe. Można zatem stwierdzić, że holding i grupa kapitałowa to pojęcia tożsame [Kreft 2004, s. 46].

Specyficzną odmianą holdingu (grupy kapitałowej) jest podatkowa grupa kapitałowa (PGK). Forma ta została wprowadzona do polskiego prawa podatkowego w 1996 r. i umożliwiła wspólne opodatkowanie spółek wchodzących w skład holdingu zgodnie z koncepcją jedności gospodarczej. Trzeba jednakże podkreślić, iż nie każda

grupa spółek może być uznana za osobny podmiot podatkowy. Zgodnie z art. 1a ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych PGK tworzą co najmniej dwie spółki kapitałowe mające siedzibę na terenie RP, pozostające w związkach kapitałowych i spełniające łącznie następujące warunki:

- przeciętny kapitał zakładowy przypadający na każdą ze spółek wynosi co najmniej 1 mln zł,
- udział spółki dominującej w kapitale zakładowym spółek zależnych wynosi co najmniej 95%,
- spółki zależne nie mają udziałów w kapitale zakładowym innych spółek tworzących grupę,
- spółki nie zalegają z wpłatami podatków stanowiących dochód budżetu państwa,
- umowa o utworzeniu grupy między spółką dominującą i spółkami zależnymi zawarta została w formie aktu notarialnego na okres co najmniej 3 lat podatkowych i zarejestrowana jest przez naczelnika urzędu skarbowego,
- poziom dochodowości grupy, liczony stosunkiem dochodu podatkowego do ogólnej sumy przychodów grupy, wynosi w każdym roku podatkowym co najmniej 3%.

PGK tworzone są dobrowolnie w celu łącznego rozliczania się z podatku dochodowego; za zobowiązania z tego tytułu spółki tworzące grupę odpowiadają solidarnie.

Podstawą opodatkowania PGK jest dochód stanowiący sumę dochodów wszystkich spółek tworzących grupę po odjęciu od niego sumy ich strat. Dzięki temu straty jednych spółek rekompensowane są dochodami innych, co w rezultacie obniża dochód podatkowy i jest bardziej korzystne w stosunku do sytuacji, gdyby każda ze spółek rozliczała się z podatku dochodowego osobno.

Z powyższego wynika, że z punktu widzenia grupy spółek oraz wysokości płaconego przez nie podatku dochodowego utworzenie PGK będzie dla nich korzystne tylko wówczas, gdy tworzą ją zarówno spółki osiągające zyski, jak i spółki przynoszące straty. Zawsze należy jednak uwzględnić wymagany dla PGK próg dochodowości, aby planowane straty części spółek nie były zbyt wysokie. Poza niższym należnym podatkiem dochodowym inne korzyści płynące z utworzenia PGK to m.in. [Toborek-Mazur 2005, s. 99-101]:

- nieopodatkowany obrót majątkiem w ramach grupy,
- nieodpłatne przepływy pieniężne i rzeczowe dokonywane w ramach grupy w formie darowizn (koszty-przychody),
- brak opodatkowania dywidend wypłacanych między spółkami grupy,
- możliwość wzajemnego rozliczania się na podstawie cen wewnętrznych, które mogą odbiegać od cen rynkowych (kształtowanie przychodów i kosztów),
- uproszczenie rozliczeń podatkowych.

Uproszczona forma rozliczeń z podatku dochodowego wynika z faktu, że już w umowie notarialnej tworzącej PGK spółki wskazują jedną dowolną spółkę repre-

zentującą grupę. Spółka ta składa deklaracje i zeznania podatkowe w imieniu wszystkich spółek, oblicza, pobiera i wpłaca podatek, a także oblicza udziały w podatku należnym gminom, w których mają siedziby poszczególne spółki wchodzące w skład grupy.

Aby jednoznacznie podsumować omówione wyżej relacje między holdingiem, grupą kapitałową i PGK, można przytoczyć słowa Z. Krefta: „Grupy kapitałowe są holdingami, natomiast PGK są grupami wprawdzie kapitałowymi, ale utworzonymi tylko w celu wspólnego rozliczania podatku dochodowego” [Kreft 2004, s. 46].

5. Holding komunalny

Holding komunalny tworzą spółki kapitałowe (akcyjne lub z ograniczoną odpowiedzialnością), których jedynym właścicielem lub posiadaczem pakietu większościowego jest gmina.

Połączenie samodzielnych przedsiębiorstw komunalnych w jedną grupę kapitałową daje władzom gminy możliwość sprawowania lepszej kontroli nad ich funkcjonowaniem oraz świadczonymi przez nie usługami komunalnymi. System holdingowy pozwala także czuwać nad prawidłowością gospodarowania udziałami gminy w różnych przedsięwzięciach, nad inwestycjami oraz rozwojem sektora komunalnego. Istotny jest fakt, że spółki należące do holdingu komunalnego (grupy kapitałowej) zachowują osobowość prawną oraz swobodę i niezależność, gmina zaś, będąc co najmniej większościowym właścicielem spółki dominującej, zajmuje strategiczną i główną pozycję w strukturze władz holdingu i ma swoich przedstawicieli w spółkach zależnych [Wojciechowski 1997, s. 40].

6. Przykłady holdingów komunalnych w Polsce

W Polsce funkcjonują obecnie trzy holdingi komunalne:

- Krakowski Holding Komunalny SA,
- Krośnieński Holding Komunalny SA,
- Holdikom SA w Ostrowie Wielkopolskim.

Krakowski Holding Komunalny SA powstał w 1996 r. w wyniku połączenia trzech spółek: Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej SA, Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego SA oraz Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji SA. Od początku istnienia KHK SA oraz tworzące go spółki są także uczestnikami Podatkowej Grupy Kapitałowej Krakowskich Przedsiębiorstw Komunalnych, w której KHK SA pełni funkcję jednostki dominującej oraz płatnika podatku dochodowego w imieniu pozostałych spółek. Jest to pierwszy i jak na razie jedyny tego typu podmiot komunalny w Polsce. Kapitał podstawowy KHK SA tworzą udziały w spółkach zależnych; według stanu na początek 2009 r. wynosił on 1,054 mld zł. Jedynym akcjonariuszem holdingu jest miasto Kraków. Korzystanie

przez holding ze statusu PGK pozwoliło w czasie 12 lat istnienia na zaoszczędzenie 92,6 mln zł na podatku dochodowym. Grupa zatrudnia średnio ponad 4,5 tys. pracowników.

Krośnieński Holding Komunalny SA jest wielobranżową grupą kapitałową funkcjonującą od 2006 r. Jednostką dominującą, która ma 100% udziału w kapitale zakładowym, jest Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o., w ramach którego funkcjonują dwa zakłady: energetyki ciepłej oraz wodociągów i kanalizacji, spółkami zależnymi zaś są: Miejska Komunikacja Samochodowa Sp. z o.o. oraz Centrum Usług Komunalnych KROeko Sp. z o.o. Oficjalna nazwa tego podmiotu to Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej – Krośnieński Holding Komunalny Sp. z o.o.

Holdikom SA w Ostrowie Wielkopolskim jest największym pod względem liczby świadczonych usług holdingiem komunalnym w Polsce. Jego tworzenie rozpoczęto w 1991 r. od przekształcenia dotychczasowych zakładów budżetowych, świadczących usługi komunalne w spółki kapitałowe: Ostrowski Zakład Ciepłowniczy SA, Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Wodkan SA, Miejski Zakład Komunikacji SA, Miejski Zakład Oczyszczania SA, Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej SA, Targowiska Miejskie SA oraz Miejski Zakład Zieleni SA. Celem tych zmian było przede wszystkim przekazanie powstałym spółkom majątku trwałego, zagwarantowanie im pełnej samodzielności organizacyjno-finansowej oraz odciążenie budżetu miasta z dotowania usług komunalnych. W 1996 r. spółki połączono w jeden holding o nazwie Holdikom SA, w którym miasto posiada obecnie 98% udziałów, pozostałe 2% zaś mają mieszkańcy. Od dnia przekształcenia żadna spółka wchodząca w skład grupy nie jest dotowana, są one rentowne i samodzielnie finansują swoją działalność. Aktywa Holdikomu stanowi majątek finansowy – udział w siedmiu wymienionych wyżej spółkach komunalnych. Podstawowym zadaniem spółek wchodzących w skład holdingu jest kompleksowa obsługa mieszkańców Ostrowa Wielkopolskiego oraz gmin ościennych w zakresie: wodociągów i kanalizacji, ciepłownictwa, lokalnego transportu zbiorowego, gospodarki odpadami, utrzymania zieleni miejskiej, targowisk i cmentarza komunalnego, a także zarząd nad gminnym zasobem mieszkaniowym. Holdikom SA jako spółka dominująca w sposób profesjonalny organizuje gospodarkę komunalną i zarządza nią oraz prowadzi Centrum Obsługi Klienta, w którym m.in. podpisywane są umowy o świadczenie usług i przyjmowane z tego tytułu opłaty.

7. Podsumowanie

Holding to stosunkowo nowa i mało popularna forma organizacji i świadczenia usług komunalnych. Obok sprawdzonych już zakładów budżetowych i spółek kapitałowych wydawać się może zbyt rzadka, zwłaszcza w sytuacji braku uregulowań prawnych. Jeśli jednak przyjąć, że holding i grupa kapitałowa to pojęcia tożsame, wystarczyć powinny przytoczane wcześniej przepisy zawarte w kodeksie spółek handlo-

wych oraz ustawie o rachunkowości. Stąd dziwi fakt, że tak niewielu przedstawicieli władz samorządowych decyduje się podjąć wyzwanie i utworzyć strukturę holdingową, zwłaszcza w przypadku, gdy towarzyszyć temu mogłoby stworzenie podatkowej grupy kapitałowej. Poza wymienionymi wcześniej korzyściami wynikającymi z utworzenia PGK do zalet holdingu zaliczyć można:

- możliwość efektywnego wykorzystania kapitału jednego podmiotu przez inny w ramach grupy,
- koncentrację kapitału, która zwiększa np. zdolność kredytową spółek,
- możliwość ubiegania się o większe dotacje z funduszy Unii Europejskiej,
- zachętę dla inwestorów do angażowania środków w spółki zależne,
- ograniczenia negatywnych skutków związanych z podejmowaniem działalności w obszarach wysokiego ryzyka.

Do podstawowych wad holdingu należą: ryzyko ograniczenia przepływu informacji między współnikami oraz ryzyko narażenia się na zarzut stosowania praktyk monopolowych.

Literatura

- Kreft Z., *Holding. Grupa kapitałowa*, PWE, Warszawa 2004.
- Nogalski B., *Prawno-ekonomiczno-organizacyjna istota holdingu*, [w:] *Holding – kapitałowo-organizacyjna forma rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, red. B. Nogalski, R. Ronkowski, Oficyna Wydawnicza OPO, Bydgoszcz 2000.
- Stachowicz M., *Formy organizacyjno-prawne jednostek świadczących usługi komunalne na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, [w:] *Konkurencyjność i innowacyjność regionów w warunkach globalizacji i metropolizacji przestrzeni*, red. J. Kot, Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej, Kielce 2007.
- Toborek-Mazur J., *Holding w aspekcie prawnym, bilansowym i podatkowym*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne*, t.j.: DzU 2006 nr 89, poz. 625 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j.: DzU 2000 nr 54, poz. 654 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*, DzU nr 94, poz. 1037 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 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, t.j.: DzU 2007 nr 39, poz. 251 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, t.j.: DzU 2006 nr 164, poz. 1163 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, t.j.: DzU 2002 nr 76, poz. 694 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j.: DzU 2001 nr 142, poz. 1591, z późn. zm.
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa 1997.

Źródła internetowe

www.ekrosno.pl/holding.

www.holdikom.com.pl.

www.khk.krakow.pl.

HOLDING AS A FORM OF ORGANIZATION AND PROVISION OF MUNICIPAL SERVICES

Summary: Organization of local services is one of own tasks of a commune, but different subjects can provide them, of which the municipal holding is a relatively new and not a popular form yet. At present there are only three such units in Poland. The paper presents the theoretical bases of the creation of holdings as well as it describes the structure, ownership and activity of these municipal holdings in Poland.