

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 22/2023

## SPÓŁKI SPÓŁEK KOMUNALNYCH. NOWE ZAGROŻENIE DLA SAMORZĄDÓW

dr Zofia Dolewka

### Uwagi wprowadzające

Samorząd terytorialny realizuje zadania własne m.in. za pomocą spółek komunalnych, działających *na podstawie kodeksu spółek handlowych*[1] oraz *ustawy o gospodarce komunalnej*[2]. Gminy, powiaty i samorządy województw mogą tworzyć **spółki prawa handlowego**, dla prowadzenia gospodarki komunalnej. Chodzi o wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, np. dostarczanie wody, energii cieplnej, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, czy transport publiczny. Jednostki samorządowe mają prawo do decydowania o sposobie realizacji zadań publicznych, formie organizacyjnoprawnej i zasadach finansowania. Jednakże wybór przez władze lokalne i regionalne formy organizacji zadań powinien być możliwie adekwatny do zakresu oraz charakteru usługi (świadczonej w ramach zadania) i poprzedzony rzetelną analizą efektywnościową, uzasadniającą taką decyzję. Z ekonomicznego punktu widzenia, nie każde zadanie publiczne kwalifikuje się do wykonywania go przez spółki prawa handlowego. W świetle obowiązującego prawa istnieją jeszcze dwie formy realizacji zadań „siłami własnymi” (bez zlecenia na zewnątrz samorządu) o charakterze budżetowym. Są nimi jednostka budżetowa oraz samorządowy zakład budżetowy. Obie formy organizacyjne nie posiadają osobowości prawnej (korzystają z osobowości macierzystego samorządu) oraz rozliczają się z budżetem metodą *per brutto* (jednostka budżetowa) i metodą *per netto* (zakład budżetowy).

Jednostka budżetowa jest formą odpowiednią do realizacji zadań nieodpłatnych, bądź częściowo odpłatnych (np. urzędy miejskie, przedszkola, żłobki, straż gminna). Z kolei zakład budżetowy jako forma samofinansująca się, działa na zasadzie odpłatności za świadczoną usługę i w ten sposób uzyskanymi przychodami pokrywa całość lub większość kosztów (wymóg ponad 50%) swojej działalności. Obok przychodów z działalności, zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu samorządu dotacje, m.in. przedmiotowe, celowe na zadania bieżące bądź finansowanie, dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji[3].

[1] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 poz. 1467 ze zm.).

[2] Art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

[3] Art. 15 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

Nie jest możliwe finansowanie jego działalności środkami zwrotnymi (np. kredyt). Warto dodać, że prawo określa zamknięty katalog zadań własnych samorządu, które mogą być realizowane w tej formie organizacyjno-prawnej. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wymienione formy budżetowe charakteryzują się strukturalną utomnością prowadzącą do niższej efektywności gospodarowania (nie motywują do oszczędności w wydatkach publicznych, głównie bieżących) [4]. Z drugiej strony, jednostka i zakład budżetowy są podmiotami dostosowanymi do cech użyteczności publicznej (typowych dla dużej części zadań publicznych) oraz są to podmioty dyspozycyjne dla władz samorządu. Dodatkowo, podlegają wszystkim rygorom gospodarki regulowanej przez *ustawę o finansach publicznych* (w tym audyt i kontrola zarządcza)[5]. Walorem tych form realizacyjnych zadań publicznych jest bezpośrednia możliwość weryfikacji kosztów działalności przez czynnik administracyjno-publiczny, aby kształtowały się na uzasadnionym i racjonalnym poziomie (zmiany w planie finansowym). Nadto, gospodarka finansowa i majątkowa tych podmiotów jest jawna oraz bardziej przejrzysta w porównaniu do spółek komunalnych.

W tych podmiotach ważne jest również zjawisko (rzadko podnoszone w analizach ekonomicznych) relatywnie niższych kosztów ogólnego zarządzania. Chodzi o szczupłość stanowisk kierownictwa wyższego – *top managementu*, brak rad nadzorczych, wysokość wynagrodzeń dla poszczególnych stanowisk (zaszeregowień) wynika z przepisów *ustawy o pracownikach samorządowych*[6]. Zakład budżetowy ma swobodę w kształtowaniu wielkości zatrudnienia na stanowiskach administracyjnych i nieadministracyjnych (robotniczych), ale w zakresie płac swoboda ta jest ograniczona przepisami wykonawczymi do wyżej wymienionej ustawy (rozporządzenie Rady Ministrów). Wiele badań potwierdza tezę o wyższej efektywności finansowej spółek komunalnych w porównaniu do jednostek i zakładów budżetowych[7], ale są też autorzy, których wyniki badań dotyczących oceny efektywności form organizacyjnoprawnych nie wskazują jednoznacznie na prymat jakiegokolwiek formy[8]. Trzeba pamiętać, że wybór formy organizacyjnej realizacji zadań publicznych uzależniony jest od wielu czynników. Uwzględniając dobro mieszkańców danej wspólnoty samorządowej, wybór formy powinien być dokonywany pod kątem najlepszego rozwiązania (szczególnie dla zadań użyteczności publicznej wrażliwych społecznie), wynikającego z analiz ekonomiczno-finansowych, prawnych, a nie wyłącznie ze względów politycznych[9]. Analizy te (jak zaznaczono) powinny być sporządzone przed podjęciem decyzji o wyborze formy, a nie opracowywane pod podjętą decyzję. W trudnych sytuacjach wskazane jest przygotowanie dwóch niezależnych opinii (ekspertyz) w tym względzie[10].

[4] Por. A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1984, s. 235.

[5] Por. C. Kosikowski, *Budżetowe i pozabudżetowe formy organizacyjno-prawne realizacji zadań gminy* [w:] *Działalność gospodarcza gmin. Podstawy prawne*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1994, s. 61-68. Według autora, zakład budżetowy dysponuje znacznym stopniem samodzielności gospodarczej i finansowej oraz pozostaje w zasięgu bezpośredniej kontroli (w tym finansowej) i nadzoru organu, który go powołał.

[6] Rozdział 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 530) i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1960 ze zm.).

[7] M.in. M. Będziaszek, *Efektywność form organizacyjnych realizacji wybranych zadań dużych miast w Polsce w kontekście pobierania opłat za usługi* [w:] *Zarządzanie finansami publicznymi. Planowanie wieloletnie, efektywność zadań publicznych, benchmarking*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014, s. 251-267; Teza ta potwierdzona została w badaniu empirycznym dużych miast na prawach powiatu, jednak dla odmiennych obszarów zadań (mało porównywalnych), bowiem wybranym kryterium była odpłatność za usługi, realizowane w ramach różnych form organizacyjnych.

[8] Por. Z. Grzymała (red.), *Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw komunalnych i ich wpływ na efektywność*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010, s. 67. Zdaniem Z. Grzymały, na podstawie doświadczeń polskich i zagranicznych można sformułować wniosek, iż w zasadzie każda forma prawna przedsiębiorstwa komunalnego może być efektywna, przy określonych założeniach, co do rozumienia efektywności.

[9] Najpierw podejmując decyzję, a następnie zlecając (w dalszej kolejności) opracowanie stosownej dokumentacji administracyjnej (w tym opinii, ekspertyz, czy powoływanie się na zastosowanie tego rozwiązania przez innych itp.) w celu uzasadnienia konkretnego wyboru.

[10] Wskazane byłoby zlecenie odrębnych ekspertyz przez organ wykonawczy (projektodawca decyzji) i organ stanowiący (zatwierdzający decyzję w formie uchwały).

Dowodem występowania takich sytuacji są raporty z kontroli Najwyższej Izby Kontroli, z których wynika, iż niektóre decyzje władz samorządu o utworzeniu lub przystąpieniu do spółki, nie były podejmowane w oparciu o odpowiednie analizy, w postaci strategii właścicielskiej bądź strategii restrukturyzacji usług publicznych[11]. Świadczy to, że w takich okolicznościach wybór prowadzenia gospodarki komunalnej w formie spółek handlowych nie był poprzedzony badaniami wskazującymi, że takie rozwiązanie byłoby najkorzystniejsze z punktu widzenia celów, efektywności oraz kosztów finansowania. Zatem decyzja o utworzeniu podmiotu gospodarczego powstała bez ekonomicznego uzasadnienia.

**W polskim porządku prawnym nie istnieje forma spółki komunalnej. Za taką zwykło się uważać przedsiębiorstwo, którego majątek należy w całości lub w przeważającej części do własności samorządu terytorialnego.** O utworzeniu takiej spółki decyduje (w formie uchwały) organ stanowiący samorządu (rada, sejmik). W praktyce, zwykle projektodawcą takiego przedsięwzięcia jest organ wykonawczy, przedstawiając odpowiednie uzasadnienie. Należy raz jeszcze zaznaczyć, że forma realizacji zadań własnych powinna wynikać z rozstrzygnięcia (analiz, kalkulacji, studiów), czy wykonywać je siłami własnymi (za pomocą własnych utworzonych podmiotów), czy zlecać na zewnątrz samorządu (podmioty sektora prywatnego, społecznego)? W ramach własnych jednostek wykonawczych, forma organizacyjnoprawna powinna być przystosowana do obszaru, zakresu i specyfiki zadań. Przykładowo, tworzenie spółki prawa handlowego zajmującej się sprawami tylko administracyjnymi, np. prowadzenie inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnych bez własnego wykonawstwa (realizacja tylko procedur administracyjnych w zakresie udzielania zamówień, w tym zlecenie nawet nadzoru inwestycyjnego), administrowanie zasobami mieszkaniowymi, nie jest uzasadnione. Z powodzeniem tego typu usługi może wykonywać jednostka budżetowa (tzw. zarządy, komórka organizacyjna w urzędzie). Jeżeli jednak samorząd decyduje się na korzystanie z formy spółki handlowej (jednoosobowej), to zobowiązany jest do ponoszenia odpowiedzialności za zobowiązania tego podmiotu.

Celem analizy jest próba oceny zasadności ekonomicznej nowych rozwiązań w polskim samorządzie, polegających na tworzeniu nowych spółek prawa handlowego w niekonwencjonalny sposób. W Polsce funkcjonują spółki wykonujące zadania własne samorządu, w których wystąpiło połączenie własności komunalnej należącej do różnych podmiotów samorządu. Rozważania mają charakter analityczno-opisowy i odnoszą się do badania dwóch przypadków (*case study*).

## Sformułowanie problemu

W polskim samorządzie pojawiły się dwa rozwiązania organizacyjne mogące stanowić nową dysfunkcję w działalności gospodarczej. Jest ona związana z polityką organizacyjną władz lokalnych w realizowaniu zadań własnych, która polega na zastosowaniu rozwiązania prawnego, będącego szczególnym sposobem gospodarowania zasobami samorządu. Podstawowymi formami prawnoorganizacyjnymi wykonywania zadań publicznych przez samorząd są formy budżetowe (jednostki i zakłady) oraz pozabudżetowe (spółki komunalne)[12]. Wprawdzie formy budżetowe zapewniają w pewnym sensie elastyczność uwzględniającą specyfikę użyteczności publicznej dużej części zadań własnych, ale nadal brakuje w systemie prawnym formy komunalnego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, dopasowanej do mocno zarysowanej odrębności *public utility*.

[11] Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, Warszawa 2015, s. 6-12.

[12] Według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba spółek handlowych w Polsce z 100% udziałem samorządu terytorialnego z roku na rok wzrasta: 2304 w 2018 r., 2366 w 2019 r., 2392 w 2020 r.

O potrzebie stworzenia takiego rozwiązania pisze wielu specjalistów z zakresu samorządu terytorialnego[13]. Poważna część zadań publicznych w samorządzie jest wykonywana przez spółki komunalne, których system ekonomiczny predysponowany jest do organizowania działalności gospodarczej o charakterze przedsiębiorczym. Funkcjonujące obecnie spółki prawa handlowego (głównie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) mają dużą autonomię, jeśli chodzi o kształtowanie polityki finansowej. Spółki komunalne działają w warunkach społeczno-gospodarczych i politycznych, gdzie ujawnia się wiele dysfunkcji, a w skrajnej postaci nawet patologii. Prowadzą one do wysokich kosztów działania samorządu, administracji, a tym samym kosztów świadczonych usług komunalnych[14].

Spółki komunalne są podmiotami świadczącymi usługi o charakterze użyteczności publicznej, które zaspokajają podstawowe (bytowe) potrzeby ludności. W wielu samorządach są to monopole naturalne (np. przedsiębiorstwa wodociągowe i kanalizacyjne, energii ciepłej, oczyszczalnie ścieków, oczyszczania i gospodarki odpadami, transportu miejskiego)[15]. Powinny one prowadzić swoją działalność efektywnie kosztowo, ale też zapewnić mieszkańcom dostępność cenową swoich usług. Z drugiej strony, jako spółki prawa handlowego podlegają takim samym przepisom o upadłości jak inne spółki (samorzady nie poręczają ich zobowiązań), a zatem zasada dbałości o rentowność i efektywność działalności dotyczy także spółek komunalnych. Powstanie spółki jako podmiotu gospodarki rynkowej z istoty zmusza do prowadzenia działalności rentownej, obliczonej na zysk. Nierentowna działalność wymaga subsydiowania, w tym z budżetów samorządu. Trzeba podkreślić, że do istotnych wad tej formy organizacyjnej należy m.in.: niski poziom przejrzystości i jawności funkcjonowania[16], brak gwarancji poprawności działania, w dużej części zasilanie przez samorząd środkami budżetowymi[17], zagrożenie upadłością, zagrożenie upolitycznieniem, jak też ponoszenie ryzyka na rachunek mieszkańców. Za świadczone usługi komunalne płacą zawsze mieszkańcy danej wspólnoty, tj. w opłacie za usługę lub poprzez budżet samorządu, czyli z własnych podatków i opłat lokalnych.

Samorząd terytorialny działa w warunkach gospodarki rynkowej, nakazujących podejmowanie decyzji efektywnościowych, ale biorących też pod uwagę społeczny charakter celów ekonomicznych. W tym względzie istnieje strukturalna sprzeczność między celami ekonomicznymi spółek komunalnych a celami społecznymi, związanymi z obsługą infrastrukturalną odbiorców, w tym konsumentów usług publicznych[18]. Na gruncie samorządu coraz częściej zastosowanie znajduje forma organizacyjna wykonywania usług, przez niektórych nazywana dobrą praktyką, a przez innych rozwiązaniem alternatywnym (wręcz innowacyjnym) w wypełnianiu podstawowej misji samorządu, jaką jest dostarczanie usług komunalnych w ramach procesów wykonywania zadań własnych.

Procedura utworzenia spółki komunalnej jest czytelna i prosta, bowiem decyzje o jej powołaniu podejmuje organ stanowiący samorządu, zazwyczaj na wniosek organu wykonawczego. Ten ostatni opiera się na odpowiednio uzasadnionej argumentacji merytorycznej, wskazującej na zasadność funkcjonowania takiego bytu prawno-ekonomicznego.

[13] E. Wojciechowski, Przedsiębiorstwa komunalne w teorii i praktyce. Efektywność a cele społeczne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2023, s. 227-230.

[14] Według ustaleń NIK, kontrolowane spółki charakteryzowało nadmierne zadłużenie oraz wysoki wzrost kosztów ogólnego zarządu i związany z tym wzrost kosztów administracyjnych; Najwyższa Izba Kontroli, Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli, Warszawa 2015, s. 36-37. Podobne wnioski wynikają też z badania Z. Dolewki, Ocena sytuacji finansowej spółek komunalnych w miastach wojewódzkich, „Finanse Komunalne” nr 1/2022, s. 7-20.

[15] P. Jeżowski, Monopol naturalny a regulacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej [w:] Samorząd terytorialny i gospodarka lokalna, Monografie i Opracowania nr 381, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1994, s. 140-141.

[16] Wynika to m.in. z badań opisanych w raporcie z kampanii zrealizowanej w serwisie Sprawdzamyjakjest.pl w latach 2021-2022, Jawne spółki komunalne. Sieć Obywatelska Watchdog, s. 31.

[17] Przeprowadzone kontrole (głównie przez NIK) dowodzą, że ok. 50% badanych spółek komunalnych osiąga ujemny wynik finansowy, który pokrywany jest przez samorząd w formie dokapitalizowania. Jest to pośredni dowód nieadekwatnego wyboru formy organizacyjnej do realizacji zadania.

[18] Sprzeczność ta wywodzi się z kolizji wartości wyznawanych w procesie gospodarowania, tj. m.in. pomiędzy równością (w sensie dostępności do usług publicznych) ich efektywnością. Jak pisze Joseph E. Stiglitz, swoistym kosztem zapewnienia równego dostępu do usług jest zgodna na mniejszą efektywność gospodarowania; Ekonomia sektora publicznego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 136.

Tymczasem decyzja o utworzeniu nowej spółki i podjęcie przez nią działalności gospodarczej, wykonywanej dotąd przez już działające spółki komunalne lub struktury administracyjne, tworzy sytuację problemową, która sama w sobie stanowi kwestię zagrażającą interesom samorządu. Zagadnienie to wywołuje wiele kontrowersji i stawia pytania natury prawnej i ekonomicznej, mających również wydźwięk polityczny.

Przedmiotem opracowania eksperckiego jest refleksja na temat zawiązania spółki przez spółki komunalne (w warunkach braku możliwości dotarcia do podstawowych informacji w tym zakresie), tworząc sytuację problemową i dysfunkcyjną. Nowe rozwiązanie, dotyczące tworzenia spółki handlowej w samorządzie było dotąd niespotykane w praktyce samorządowej. Za punkt wyjścia przyjęto stwierdzenie, że spółka utworzona przez inne spółki komunalne w celu realizacji zadań własnych samorządu, stanowi świadectwo nieprzejrzystości polityki władz samorządu oraz dowód ich złych intencji (ukrycie, utajnienie pewnych istotnych informacji). Od strony ekonomicznej takie rozwiązanie stwarza bowiem zagrożenie dla racjonalnej gospodarki majątkiem samorządu, ze szkodą dla jego mieszkańców. Do tej pory nie ukazała się jeszcze żadna publikacja dotycząca tego nowego zagadnienia w gospodarce samorządu.

## Procedura tworzenia spółki i jej status prawno-ekonomiczny

W świetle przepisów *kodeksu spółek handlowych*, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością nie może być zawiązana wyłącznie przez inną jednoosobową spółkę z o.o.[19]. W związku z tym, utworzenie w sposób pierwotny spółki z o.o. przez istniejącą już spółkę komunalną (też z ograniczoną odpowiedzialnością) nie jest możliwe, ale nie jest wykluczone zawiązanie spółki z o.o. przez np. dwie spółki komunalne, bądź przez jednoosobową spółkę komunalną wraz z podmiotem trzecim. Powstały podmiot gospodarczy nie będzie już jednoosobową spółką i nie będzie też spółką komunalną. Późniejsze nabycie wszystkich udziałów zawiązanej w ten sposób spółki, przez jednego z udziałowców, nie jest natomiast zakazane. W opracowaniu zwrócono uwagę na dwie sytuacje:

- zawiązanie spółki przez samorząd (gminę) i jednoosobową spółkę komunalną,
- zawiązanie spółki przez dwie jednoosobowe spółki komunalne danego samorządu.

Pierwszy przypadek miał miejsce wcześniej (w 2012 r.) w dużym mieście wojewódzkim[20]. Mocą uchwały rady miejskiej utworzono spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Jej współnikami zostali: gmina (75,17% udziałów w kapitale zakładowym wynoszącym 1.200 tys. zł) i jednoosobowa spółka komunalna z branży wodociągowo-kanalizacyjnej (24,83% udziałów)[21]. Udziały gminy zostały w całości pokryte środkami z budżetu na 2012 rok. Utworzonej spółce powierzono zadania o charakterze użyteczności publicznej związane z: utrzymaniem czystości i porządku, urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych na terenie gminy. Opisany zarys dowodzi, że utworzony podmiot jest spółką komunalną z większościowym udziałem gminy. Zatem jego funkcjonowanie podlega wszelkim procedurom i rygorom obowiązującym w tego typu przedsiębiorstwach. Dalej zasadne ekonomicznie jest pytanie, dlaczego gmina tworząc taki byt prawny włączyła do niego kapitał innej spółki komunalnej?

Drugi omawiany przypadek wystąpił również w dużym mieście wojewódzkim[22].

[19] Art. 151 § 2 Kodeksu spółek handlowych...op. cit.

[20] Liczba mieszkańców przekracza 670 tys.

[21] Uchwała nr XXVI/584/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie utworzenia spółki Ekosystem Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

[22] Liczącym ok. 660 tys. mieszkańców.

O kreacji nowego podmiotu gospodarczego postanowiły władze już istniejących spółek komunalnych, z domniemaniem zapewne zgody organu wykonawczego samorządu (najwyższego organu w tych spółkach), który w tych przedsiębiorstwach wypełnia funkcję zgromadzenia wspólników[23]. Można zatem powiedzieć, że w ten sposób powstała swoista „córka” spółek założycielskich do momentu zachowania przeważającego udziału kapitału miasta w spółkach „rodziców”. Taka spółka posiada pewne znamiona spółki quasi komunalnej, należącej jednak nie do samorządu, ale do tworzących ją spółek komunalnych. Procedura tworzenia w ten sposób nowego podmiotu gospodarczego wykonywania zadań własnych jest kontrowersyjna i kryje w sobie wiele tajemnic.

Pytanie jakie nasuwa się na początku, odnosi się do statusu i charakteru takiego przedsiębiorstwa (spółki). W świetle prawa dwie (lub więcej) spółki komunalne mogą powołać wspólny podmiot gospodarczy jako spółkę kapitałową. Decyzję o tym podejmują najwyższe władze tych spółek, czyli osoby reprezentujące walne zgromadzenie wspólników. Rady nadzorcze tych podmiotów niejako operacjonalizują realizację takiej decyzji, biorąc pod uwagę znaczenie i zasadność praktyczną oraz korzyści ekonomiczne dla spółek „udziałowców”. Nie wiadomo, czy nowa spółka jest własnością samorządu, czy własnością spółek założycielskich? Pod względem majątkowym nowa spółka nosi cechy komunalności, ponieważ tworzące ją podmioty należą w pełni do samorządu. Wątpliwości pojawiają się natomiast w trakcie procesu jej budowy. O powstaniu spółki komunalnej działającej na podstawie kodeksu handlowego decyduje organ stanowiący samorządu mocą uchwały, w której określa się warunki i zasady funkcjonowania w obrocie prawno-gospodarczym, szerzej w gospodarce rynkowej, będącej otoczeniem dla samorządu. Z takiej konstatacji wynikają dwie istotne konsekwencje finansowo-ekonomiczne. Po pierwsze, nowa spółka („córka”) przez zarządzanie i politykę gospodarczą eksploatuje oraz rozwija posiadany majątek publiczny wniesiony przez podmioty założycielskie (spółki komunalne). Po drugie, podmiotowość prawna spółki „córki” zapewnia jej swobodę decyzyjną, co do wykorzystania składowych majątku, w tym sprzedaży bądź innych sposobów zagospodarowania majątku. Kolejną kwestią jest brak możliwości kontrolowania takiego podmiotu przez organ stanowiący samorządu[24].

## Zagrożenia płynące z utworzenia spółki przez spółki komunalne

Jednostka oraz zakład budżetowy są formami „wtopionymi” w strukturę samorządu i podlegają istotnej ingerencji ze strony czynnika publiczno-administracyjnego. Spółka komunalna, mimo że należy do samorządu, w swojej działalności mocno podkreśla odrębność podmiotową, choć nie jest pozbawiona władztwa ze strony organów samorządu. Zakładanie nowej spółki (tzw. spółki córki – termin ad hoc) do realizacji zadań własnych samorządu, odbywa się zgodnie z procedurą zapisaną w *kodeksie spółek handlowych* i w *ustawie o gospodarce komunalnej*[25].

[23] W jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tych jednostek. W spółkach z udziałem samorządu działa rada nadzorcza. Do takich rad nadzorczych stosuje się przepisy kodeksu spółek handlowych, ale z pewnymi zastrzeżeniami. Kadencja członka rady nadzorczej w spółkach komunalnych trwa trzy lata. Członków zarządu takich spółek powołuje i odwołuje rada nadzorcza. W spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnych zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje ją na zewnątrz. Zarząd składa się z jednego albo większej liczby członków.

[24] W świetle wyroku NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r. (sygn. I OSK 657/19) „spółki prawa handlowego, których jedynym właścicielem jest gmina, mają szczególny charakter, ponieważ podstawowym celem ich powołania (utworzenia) jest realizacja określonych zadań gminy, a nie przynoszenie zysku. Dlatego przepisy ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do tych spółek są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów kodeksu spółek handlowych. To zaś uzasadnia kompetencje kontrolne rady gminy nad tego rodzaju spółkami, organ ten musi posiadać kompetencje kontrolne w stosunku wszelkich jednostek organizacyjnych, za pomocą których gmina realizuje spoczywające na niej zadania. Przekazanie zadań do utworzonej spółki nie może oznaczać wyjęcia ich spod kontroli organu stanowiącego. Z tego względu spółki, których jedynym właścicielem jest gmina (samorząd), mieszczą się w pojęciu „gminnych jednostek organizacyjnych”, pomimo tego że posiadają odrębną od gminy osobowość prawną”. Trzeba dodać, że spółka kapitałowa, w której samorząd ma 100% udziałów jest gminną jednostką organizacyjną, bowiem majątek takiego podmiotu pochodzi od samorządu, został przez niego utworzony, wykonuje zadania samorządu i podlega jemu organizacyjnie.

[25] Utworzenie nowej spółki jest możliwe jedynie w zakresie wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej; por. K. Byjoch, D. Klimek, *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Wydawnictwo adam marszałek, Toruń 2015, s. 49.

Natomiast problemem staje się utłomność funkcjonowania tego typu podmiotu, w świetle charakteru zadań własnych stanowiących przedmiot jego działalności[26]. Z analizy racji logicznych, co do zasadności zawiązania opisywanej spółki, wynika nieadekwatność wybranej formy organizacyjnej w dwojakim sensie. Po pierwsze, rodzi się pytanie, czy nie lepszym rozwiązaniem byłoby zastosowanie form budżetowych (np. samorządowy zakład budżetowy); po drugie, struktura prawnoorganizacyjna oraz własnościowa nowej spółki jest złożona i nietransparentna. Można odnieść wrażenie świadomego komplikowania procedury zakładania i działania tego podmiotu. Proces wprowadzenia w życie samorządowe nowego typu przedsiębiorstwa stworzył zbiór istotnych zagrożeń i dysfunkcji scharakteryzowanych poniżej.

Utworzenie spółki przez dwie spółki komunalne powoduje ominięcie nadzoru sprawowanego nad samorządem przez wojewodę. Spowodowane to jest brakiem podjęcia przez organ stanowiący samorządu stosownej uchwały o utworzeniu spółki komunalnej. Dalej, jak zaznaczono, należy zwrócić uwagę na brak sprawowania nadzoru właścicielskiego ze strony organów samorządu i administracji. Jest to przyczyna prowadząca do możliwości utraty władztwa samorządu nad nową spółką. Gdy spółkę utworzyły dwie spółki komunalne to nowy podmiot nie jest zaliczany do spółek komunalnych i nie widnieje w wykazie spółek danego samorządu. Natomiast, jeśli założycielami nowego przedsiębiorstwa jest samorząd i spółka komunalna, to taki podmiot kwalifikowany jest jako spółka komunalna, z dominacją kapitału samorządu. W tym przypadku zagrożenie, o którym mowa, nie istnieje, gdyż powstały podmiot jest (z punktu widzenia ekonomicznego) jednostką organizacyjną samorządu, powołaną uchwałą organu stanowiącego do realizacji określonych zadań własnych. Powstaje jednak kolejne pytanie, dlaczego organy samorządu nie utworzyły nowej spółki, bez potrzeby angażowania kapitału innej spółki komunalnej?

Jeśli tzw. spółkę córkę tworzą dwie inne spółki komunalne to występuje przyzwolenie organu wykonawczego samorządu na rozszerzenie uprawnień i kompetencji osób, wynajętych w ramach kontraktu dla menedżerów, na czasowe zarządzanie spółkami komunalnymi. Polega ono na tym, że osoby ze składu zarządów (prezysi) spółek założycieli wchodzi do rady nadzorczej spółki „córki”. Mimo że jest to sytuacja czasowa, nadaje to im dodatkowe uprawnienia decyzyjne organu nadzorczego. Rodzi się znów pytanie, kto reprezentuje wtedy interesy walnego zgromadzenia wspólników w spółce „córce”? W Krajowym Rejestrze Sądowym widnieją tylko dwa organy utworzonej spółki (rada nadzorcza i zarząd). Konsekwencją tego rozwiązania jest wyłączenie przez organ wykonawczy wiedzy, dotyczącej sytuacji ekonomiczno-finansowej nowego podmiotu gospodarczego (nie wymienionego w wykazie spółek komunalnych) przed radnymi i mieszkańcami wspólnoty samorządowej. Uznać to należy za poważną dysfunkcję w działalności samorządu i istotną nieprawidłowość postępowania organu wykonawczego, który pozwolił na zastosowanie takiego rozwiązania organizacyjnego.

Wszystko to sprawia, że tworzy się warunki dla braku jawności i przejrzystości działań władz samorządu lokalnego oraz w funkcjonowaniu podmiotu gospodarczego, zarządzającego zasobami komunalnymi. Będzie on administrował zrewitalizowanymi nieruchomościami (których wartość wzrosła w wyniku zrealizowanych inwestycji), a za świadczoną usługę pobierał wynagrodzenie finansowane środkami z budżetu miasta. Nie ma gwarancji, że utworzony podmiot będzie pokrywał w pełni koszty operacyjne przychodami uzyskanymi z prowadzonej działalności.

[26] Opisywany przypadek dotyczy zadania własnego gminy związanego z gospodarką mieszkaniowymi nieruchomościami komunalnymi i polityką mieszkaniową. Według decyzji organu wykonawczego zadanie to realizowane jest przez jednostkę budżetową (zarząd lokali miejskich - ZLM) i dwie spółki prawa handlowego. Przy czym największy i złożony zakres zadania realizuje jednostka budżetowa (modernizacja, remonty, naprawy w dużym stopniu zużytych technicznie i częściowo zdegradowanych budynków mieszkalnych - ok. 3 tys. nieruchomości), zaś nowo utworzona spółka „córka” dwóch spółek komunalnych ma zajmować się administrowaniem i utrzymywaniem 42 zrewitalizowanych budynków. Nieruchomości mają pozostać we własności miasta, spółka ma wykonywać konkretne usługi na rzecz miasta i w jego imieniu, za co będzie otrzymywać wynagrodzenie z budżetu gminy. Zmianę sposobu zarządzania uzasadnia się niewydolnością urzędników jednostki budżetowej (ZLM). Czyni to sytuację absurdalną i nielogiczną, a przede wszystkim bez uzasadnienia ekonomicznego.

Powstaje następne pytanie, co stanie się, jeżeli spółka nie będzie regulować zaciągniętych przez siebie zobowiązań, a jej majątek nie wystarczy na ich pokrycie? Wydaje się, że w ostateczności gmina odpowie za zobowiązania takiej spółki[27]. W ten sposób wytwarza się sekwencja zagrożeń, tworząca łańcuszek zależności: strata finansowa spółki „córki”, następnie wzrost kosztów komunalnych spółek założycielskich, a w konsekwencji wydatek z budżetu miasta, który i tak poniosą mieszkańcy. Oczywiście zakres odpowiedzialności gminy zależy od formy prawnej spółki komunalnej. Jeżeli jest nią spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, to gmina odpowiada tylko do wysokości kapitału zakładowego spółki. Gdy występują zobowiązania podatkowe, wówczas gmina będzie ponosiła odpowiedzialność do pełnej ich wysokości.

Samorząd tworząc spółkę komunalną niejako pozbywa się zobowiązań finansowych zaciąganych przez ten podmiot gospodarczy. Jednakże rozwój spółki komunalnej zależy w dużym stopniu od polityki władz samorządu względem spółek komunalnych oraz od środków przeznaczanych przez samorząd na realizację zadania powierzonego spółce do wykonania. Warto przypomnieć, że zadania (o których mowa) mają z istoty charakter użyteczności publicznej, w związku z tym nie powinny być nastawione „z góry” na maksymalizację zysku, lecz na umiarkowany jego poziom podyktowany względami społecznymi. Wobec tego, rozwój spółki komunalnej uzależniony jest w prostej linii od zadań publicznych (i ich zakresu) jakie zostały jej powierzone do realizacji. Sytuacja finansowa spółki komunalnej stanowi zatem pochodną procesu powierzenia zadania oraz efektywności jego wykonania. Druga funkcja działalności spółki zależy od czynnika ludzkiego, spersonifikowanego w zarządzie i radzie nadzorczej spółki.

W praktyce samorządu występuje zjawisko wywierania przez zarząd spółki presji na organ wykonawczy i administrację samorządową (w tym skarbnika), w celu zapewnienia korzystnego wyniku finansowego (zysku) w roku obrachunkowym. Zarząd spółki mając świadomość wyższych kosztów działalności nad przychodami, prowadzących do ujemnego wyniku finansowego (straty), podejmuje działania wymuszenia wzrostu тариф opłat, cen za świadczone usługi komunalne. Postępowanie takie jest nieprawidłowe i nieprofesjonalne, ponieważ najpierw należy poszukiwać rozwiązań racjonalizujących działalność operacyjną (droga ekonomiczna, restrykcyjna, oszczędności i wyrzeczeń). Podnoszenie тариф opłat jest drogą polityczną, wielce niepopularną, gdyż wiąże się z większym obciążeniem budżetów gospodarstw domowych. Spółka, działając w warunkach rynkowych, szybko zostałaby zweryfikowana pod względem efektywnościowym i wyparta z rynku przez konkurencję. Funkcjonując w warunkach monopolu naturalnego, bądź pod „ostoną” władz lokalnych, nowy podmiot gospodarczy posiada pewien komfort działania i poczucia stabilności warunków. W takiej sytuacji spółka jest bezpieczna, gdyż nie działają na nią żadne istotne czynniki wymuszające wyższą efektywność gospodarowania. W tym miejscu rodzi się znów pytanie, czy forma spółki prawa handlowego odznacza się przewagą ekonomiczną nad innymi formami organizacyjno-prawnymi?

Utworzenie podmiotu gospodarczego przez dwie spółki komunalne stwarza przesłanki dla powstania szczególnego typu niebezpieczeństwa finansowego. Istnieje bowiem możliwość ewentualnego zawłaszczenia części majątku spółki „córki” przez czynniki zewnętrzne, podyktowane kryzysowymi warunkami jej działalności (wykup udziałów przez jednego z założycieli, prywatyzacja). Takiej możliwości nie można wykluczyć w praktyce samorządowej, bowiem jeśli spółka znajdzie się w bardzo trudnej kondycji ekonomicznej, jej władze mogą być skłonne do podjęcia działań w kierunku jej częściowej prywatyzacji. Istotnym rysem takiej sytuacji jest wtedy przeprowadzenie operacji w sposób nietransparentny, bez udziału radnych i podania do publicznej wiadomości.

[27] Strata (czyli ujemny wynik przedsiębiorstwa powstały w wyniku osiągnięcia wyższych kosztów nad przychodami) w spółce komunalnej wiąże się w praktyce z transferem środków budżetowych do spółki. W analizie powstania straty ważne jest zbadanie przyczyn jej wystąpienia. Powodem może być świadome zniżenie тариф opłat za świadczone usługi (cele społeczne), gdyż jednostkę samorządową stać na dofinansowanie realizowanego przez spółkę komunalną zadania. Gorzej, jeśli ujemny wynik działalności przedsiębiorstwa wynika z wysokich kosztów zarządzania (wydatki na wynagrodzenia, premie, nagrody, przerosty w zatrudnieniu w szczególności na stanowiskach administracyjnych, nieracjonalne gospodarowanie majątkiem itp.).



## Podsumowanie i wnioski końcowe

Z przedstawionych rozważań i analizy szczegółowej problemu wynika niepokojący i niekorzystny obraz wprowadzonego w życie gospodarcze rozwiązania w polityce władz samorządowych w Polsce. Opisywane rozwiązanie stwarza warunki ewidentnego stanu zagrożenia dla interesu samorządu jako całości i jego mieszkańców w szczególności. Jest to rozwiązanie jednoznacznie nieefektywne ekonomicznie (niewielkim zasobem mieszkaniowym dobrym stanie technicznym będzie zajmować się zawiązana spółka, zaś nieporównywalnie dużym zasobem, wymagającym modernizacji i remontów – jednostka budżetowa), a jego praktyczne wdrożenie wyraża złe intencje organu wykonawczego samorządu. Organ ten tolerując taką sytuację łamie zasadę transparentności i jawności życia publicznego. Jednocześnie przyzwala na partykularne interesy zarządzających spółkami komunalnymi (prezesów), którzy wykreowali nową strukturę organizacyjną w realizacji zadań własnych samorządu. Można zatem sformułować wnioski końcowe o charakterze pragmatycznym.

Procedura utworzenia nowej spółki sankcjonuje brak przejrzystości polityki władz samorządu oraz reqlamentuje przez nich wiedzę, o warunkach i zasadach funkcjonowania nowego podmiotu gospodarczego. Asymetria informacji nie zapewnia żadnej kontroli społecznej ze strony mieszkańców, przy biernej aprobacie władz samorządu. Rola jego administracji, zajmującej się obsługą specjalistyczną, jest w tej mierze czysto instrumentalna; jako wykonawcy decyzji organów samorządu.

Niejasny jest status prawny i ekonomiczny „spółki spółek komunalnych”. Wprawdzie majątek zawiązanej spółki należy do jej założycieli, to nadal niejasny jest jej charakter prawnoekonomiczny. Wydaje się, że taka spółka traci sens komunalny, ponieważ występuje on wtedy, gdy o utworzeniu nowej spółki decyduje organ stanowiący samorządu. Przeniesienie komunalności w wyniku decyzji tego organu na spółkę spółek komunalnych („córkę”) wydaje się logiczne, lecz nie wiąże bezpośrednio własności majątku spółki z własnością komunalną samorządu jako całości.

Nowa spółka i zarządzanie odchodzące od kategorii dobra publicznego, tworzy realne niebezpieczeństwo na trzech płaszczyznach:

- zawłaszczenia jej majątku przez grupy interesu leżące poza strukturami samorządu;
- nieracjonalnego systemu wykonywania zadań własnych;
- powstania zagrożenia dla niedoborów finansowych pokrywanych przez budżet samorządu.

Zmiana zarządzania przez utworzenie spółki ma sens, gdy wpłynie to na wyższą jakość świadczonych usług, przy tych samych nakładach finansowych. Pilną koniecznością jest przeprowadzenie korekty lub modyfikacji w polskim systemie prawnym w zakresie przepisów *ustawy o gospodarce komunalnej*, dotyczących możliwości wystąpienia opisywanego przypadku. **Prostym rozwiązaniem byłby zakaz tworzenia spółek przez spółki komunalne**, gdyż jak opisano, realnym niebezpieczeństwem jest możliwość prywatyzacji majątku spółki ze szkodą dla interesu mieszkańców. Teoretycznie można w ten sposób pozbyć się części majątku samorządu bez zgody władz samorządu.

Nieprzejrzystość procedury tworzenia spółek „córek” wraz z brakiem przekonującego uzasadnienia ich bytu i racji stwarza kolejną przesłankę dla negatywnej oceny tego rozwiązania organizacyjnego. Nie można przy tym wykluczyć domniemania możliwości gospodarowania majątkiem spółki tylko w jej interesie (co jest słuszne), który odbiega od interesu samorządu jako całości. Należy pamiętać, że wybór konkretnej formy organizacji wykonywania zadania własnego samorządu ma uwzględniać, w pierwszym rzędzie, interes (korzyści) samorządu. Z kolei interes spółki (np. z powodu jej częściowej prywatyzacji) powinien być zharmonizowany z interesem samorządu. Nawet jeśli realizacja zadania publicznego lub jego części zostanie przekazana podmiotom niekomunalnym (w ramach *outsourcingu* lub prywatyzacji zarządzania), całościowy rachunek kalkulacyjny powinien być kryterium rozstrzygającym. Ma to uzasadnienie, gdy szacunkowy koszt przekazanej działalności gospodarczej do sektora prywatnego lub społecznego okaże się istotnie mniejszy od kosztu sytuacji, gdy zadanie będzie realizowane przez własny podmiot gospodarczy. Wybór formy organizacyjnej realizacji zadania, powinien być zawsze poprzedzony odpowiednią analizą efektywnościową. Postać i zasadność ekonomiczna spółki prawa handlowego ma sens, jeśli przedmiot jej działalności dotyczy całokształtu procesu usługowo-produkcyjnego. Zakres zadań obejmuje wtedy skupienie wszystkich funkcji (w tym administracji i wykonawstwa) w jednym podmiocie (przedsiębiorstwie)[28]. Zatem w rozważaniach wyszczególniono istotne przesłanki (dotyczące nieprzejrzystości, niejawności i wyeliminowania z procesu decyzyjnego organu stanowiącego samorządu) potwierdzające prawdziwość przyjętego stwierdzenia wyjściowego.

[28] W latach 80. ubiegłego wieku, w ówczesnym systemie nakazowo-rozdzielczym zarządzania gospodarką terenową (komunalną) w Łodzi działały w każdej dzielnicy (5) przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej funkcjonujące w oparciu o przepisy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Zajmowały się pełnym cyklem administracyjno-produkcyjnym (w tym modernizacją i remontami).

## Bibliografia

- Będziaszek M., *Efektywność form organizacyjnych realizacji wybranych zadań dużych miast w Polsce w kontekście pobierania opłat za usługi [w:] Zarządzanie finansami publicznymi. Planowanie wieloletnie, efektywność zadań publicznych, benchmarking*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014.
- Byjoch K., Klimek D., *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Dolewka Z., *Ocena sytuacji finansowej spółek komunalnych w miastach wojewódzkich*, „Finanse Komunalne” nr 1/2022.
- Ginsbert-Gebert A., *Polityka komunalna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1984.
- Grzymała Z. (red.), *Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw komunalnych i ich wpływ na efektywność*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010.
- Jeżowski P., *Monopol naturalny a regulacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej [w:] Samorząd terytorialny i gospodarka lokalna*, Monografie i Opracowania nr 381, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1994.
- Kosikowski C., *Budżetowe i pozabudżetowe formy organizacyjno-prawne realizacji zadań gminy [w:] Działalność gospodarcza gmin. Podstawy prawne*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1994.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015.
- Sieć Obywatelska Watchdog, *Jawne spółki komunalne, Raport z kampanii zrealizowanej w serwisie Sprawdzamyjakjest.pl w latach 2021-2022*, Warszawa 2022.
- Stiglitz Joseph E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Wojciechowski, *Przedsiębiorstwa komunalne w teorii i praktyce. Efektywność a cele społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2023.

## O AUTORZE

**dr Zofia Dolewka** – ekonomistka, zatrudniona jako adiunkt w Katedrze Gospodarki Samorządu Terytorialnego Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego oraz członek Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi. Autorka około 50 publikacji naukowych (książka, rozdziały w monografiach, artykuły, raporty badawcze). Przedmiotem zainteresowań naukowo-badawczych jest problematyka ekonomiczna samorządu terytorialnego, spółek komunalnych i pozostałych jednostek organizacyjnych samorządu, administracji publicznej oraz gospodarka finansowa

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

Warszawa, listopad 2023

[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa