

S/3973

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Józef WRÓBEL

**GOSPODARKA
SAMORZĄDU LOKALNEGO**



57461

Zeszyty Studenckie

Gospodarka lokalna

Zeszyt 1



WARSZAWA 1998

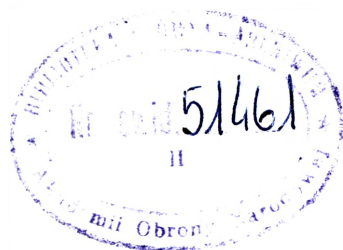
AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Zaoczne Studia Ekonomiczne

**Zeszyty studenckie
Gospodarka lokalna
Zeszyt 1**

Józef Wróbel

GOSPODARKA SAMORZĄDU LOKALNEGO



Warszawa

1998

Redakcja sylistyczna, techniczna i korekta
Jerzy Wajs

© Wselkie prawa zas trzeżone

Druk AON nr 778/WW

Spis treści

1. Cele i zadania gospodarki lokalnej	5
2. Pojęcie i składniki mienia komunalnego	14
3. Wybrane zagadnienia działalności gospodarczej gminy	21
Literatura.....	31

1. Cele i zadania gospodarki lokalnej

Uchwalenie w marcu 1990 roku ustawy o samorządzie terytorialnym, stworzyło możliwość restytucji samorządu lokalnego wyposażonego w określone kompetencje oraz majątek i środki finansowe niezbędne do wykonywania zadań własnych i zleconych.

Przy restytucji form gospodarki samorządowej częściowo się oparto na rozwiązaniach, jakie funkcjonowały w Polsce międzywojennej. Model samorządu terytorialnego, kreowany ustawą z roku 1990, nawiązuje do rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1928 roku, w którym samorząd terytorialny jest rozumiany jako wyodrębniony w strukturze państwa związek lokalnego społeczeństwa, samodzielnie wykonujący zadania publiczne.

Także w latach 1944-1950 funkcjonowały w Polsce struktury samorządowe ukształtowane jeszcze przed wojną. Jednocześnie tworzone sieci rad narodowych, jako jednolity organ aparatu państwowego, które od roku 1950 stały się jedynym organem zarządzającym gospodarką lokalną w Polsce¹. Otrzymały one całość kompetencji zlikwidowanych urzędów samorządowych (województw i starostów), a własność samorządową przekazano państwu.

System ten do 1975 roku składał się z czterech szczebli, tj. gminnego, powiatowego, wojewódzkiego i centralnego. Na każdym szczeblu terenowym funkcjonowała odpowiednia rada narodowa, która swoim zasięgiem obejmowała problematykę gospodarki komunalnej i mieszkaniowej (było to swoiste dziedzictwo po samorządzie terytorialnym), państwowy przemysł terenowy, handel detaliczny, transport lokalny itp.².

O ile w latach sześćdziesiątych szczebel terenowy charakteryzował się znacznym rozwojem zakresu form działalności, to w latach siedemdziesiątych przez działania zmierzające do „koncentracji i specjalizacji” produkcji, nastąpiło znaczne ograniczenie i osłabienie gospodarki terenowej.

¹ H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa, Poltext 1995, s. 96.

² Tamże, s. 97.

To właśnie w tym okresie zlikwidowano niemal cały przemysł drobny, który dopiero w latach osiemdziesiątych próbowano odbudowywać.

Te, jak i wcześniejsze próby podejmowane po likwidacji powiatów, a zmierzające do nadania działaniom administracyjnym form samorządności nie działały w sposób zauważalny.

Dopiero uchwalona 8 marca 1990 roku ustawa o samorządzie terytorialnym³ zmieniła w sposób zasadniczy pozycję gminy, jako podstawowej jednostki terytorialnej wyposażonej we własne kompetencje, majątek i środki finansowe niezbędne do realizacji zadań własnych. Doprowadziło to tym samym do decentralizacji gospodarki państwowej.

Gmina, w nowych uwarunkowaniach prawno-politycznych, stała się osobnym podmiotem nie tylko w sensie publicznym, ale także majątkowym.

Restytucja samorządu terytorialnego nie oznacza naturalnie całkowitego zerwania jego stosunków z państwem. Przeciwnie, prowadzi do rozwijania ich w takim kierunku, który gwarantuje prawidłową koordynację działań sektora państwowego z sektorem reprezentowanym przez samorząd terytorialny.

Samorząd terytorialny jest integralną częścią sektora publicznego, w którym centralną rolę odgrywa państwo. Dlatego też wyodrębnienie samorządu terytorialnego z sektora publicznego, nie oznacza całkowitego zerwania wszelkich powiązań z państwem. Muszą nawet występować określone mechanizmy interwencjonizmu państwa na gospodarkę samorządową w ramach sterowanej polityki regionalnej, a nadto, państwo zastrzega sobie nadzór nad wybranymi elementami działalności prowadzonej przez samorząd terytorialny. Nie należy traktować tego, jako dążenia państwa do pojmowania samorządu terytorialnego jako części składowej organizmu państwowego lub swoistej terenowej agendy władzy centralnej, a jedynie

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95, nr 34 poz. 199, nr 43 poz. 253, nr 89 poz. 518; z 1991 r. nr 4 poz. 18, nr 110 poz. 473; z 1992 r. nr 85 poz. 428, nr 100 poz. 499; z 1993 r. nr 17 poz. 78; z 1994 r. nr 86 poz. 397, nr 122 poz. 593; z 1995 r. nr 2 poz. 6.

jako działanie mające na celu zagwarantowanie istotnych interesów niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Gminy bowiem są powołane do samodzielnego wykonywania zadań publicznych, dzięki wyodrębnieniu tzw. mienia komunalnego (o czym szerzej będzie mowa w dalszej części zeszytu) oraz przyznaniu im przez państwo określonych środków do prowadzenia działalności lokalnej w wymiarze określanym interesem państwa.

Z wyodrębnienia jednostek samorządowych wynika również ich względna niezależność od organów rządowych, a w konsekwencji możliwość kształtowania własnej, niezależnej polityki gospodarczej, która zaspokaja potrzeby środowiska lokalnego.

Samorząd terytorialny, jako autentyczny gospodarz terenu, został zobowiązany do podejmowania działań, które mają służyć zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludzi mieszkających na terenie gminy.

W 1990 roku gminy przejęły od administracji rządowej znaczną część zadań i trochę pieniędzy (około 15 proc. środków publicznych) oraz majątek.

W tym miejscu należy zauważyć, że współcześnie występuje tendencja, i to na całym świecie, do rozszerzania się zakresu gospodarki lokalnej. Wiele zadań publicznych jest przerzucanych przez państwo na gospodarkę lokalną. Na podstawie tego można wnioskować, że najniższy szczebel, jakim są gminy i miasta, potrafi skuteczniej i efektywniej zarządzać mierniem, którym gospodaruje.

Przekazywanie przez państwo różnych zadań jednostkom lokalnym nie zawsze się wiąże z zabezpieczeniem tych jednostek w niezbędne do ich wykonania środki. Zwłaszcza w przypadkach, gdy samorząd prowadzi określone usługi, np. kulturalne czy użyteczności publicznej (szpitale, szkoły, transport) o ponadlokalnym zasięgu, z których także korzystają osoby nie mieszkające na danym terenie powoduje wzrost kosztów świadczeń lokalnych. Problem ten dotyczy głównie większych miast, które są zmuszane do łożenia zwiększonych środków finansowych na utrzymanie niezbędnej infrastruktury ponad potrzeby społeczności lokalnej.

Jak zatem rozumieć termin *gospodarka lokalna*, który niekiedy bywa zastępowany pojęciem *rozwój lokalny*⁴.

Rodowodu tego pojęcia można się doszukiwać już w starożytnym Rzymie⁵. Tam bowiem w wyniku łączenia się i rozwoju gminy terytorialnej powstało *municipium*, czyli pewna zbiorowość jednostek lokalnych. Jednostki te zaczęto traktować jako wyodrębnioną instytucję prawną, przyznając im osobny majątek, niezależnie od liczby ich członków.

W ustawodawstwie polskim przy definiowaniu gospodarki lokalnej podkreśla się dwa jej elementy: *samodzielność*, czyli zakres uprawnień gospodarczych i finansowych oraz *autonomię*, czyli zakres uprawnień politycznych. Elementy te łączą funkcje zarządzania, ale bardziej w sensie gospodarczym niż politycznym.

Podstawową dziedzinę działalności gospodarczej lokalnego terytorialnego systemu społecznego można nazwać gospodarką lokalną. W takim rozumieniu *gospodarkę lokalną* będziemy określali jako całokształt działań na rzecz rozwoju lokalnego.

Gdyby podjąć próbę zawężenia takiego ujęcia, to za *gospodarkę lokalną* uważa się te działania społeczno-gospodarcze, które wykorzystują lokalne czynniki rozwoju oraz występujące ograniczenia⁶.

Na gospodarkę lokalną można jednak spojrzeć jak na złożony proces, w którym władze lokalne (podsystem regulacyjny) przy wykorzystaniu zasobów własnych, w tym także ludności, oraz zaangażowaniu partnerów zewnętrznych (kapitał), stymulują rozwój danej jednostki terytorialnej. W naszym przypadku chodzi o gminę lub miasto⁷.

Pojmowana w ten sposób gospodarka lokalna będzie także obejmować tworzenie na terenie gminy dobrego klimatu do inwestowania oraz osie-

⁴ J.J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań, Wyd. Nauk. UAM 1997, s. 15.

⁵ *Słownik samorządu terytorialnego*, Lublin, Wyd. UMCS 1997, s. 45-47 oraz N. Gąjl, *Finanse i gospodarka lokalna w świecie*, Warszawa, PWE 1993, s. 19.

⁶ R. Broszkiewicz, *Instrumenty sterowania rozwojem lokalnym*, W: *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Poznań, Wyd. AE 1990, s. 49-58.

⁷ E.J. Blakely, *Planning local economic development. Theory and practice*, London, Sage Library and Social Research 1989, s. 168.

dlania się podmiotów gospodarczych. Jest to w pewnym sensie tworzenie warunków wykorzystania lub udostępnienia lokalnej bazy rozwoju, przede wszystkim infrastruktury komunalnej, skomunalizowanej części infrastruktury społecznej, gruntów komunalnych oraz komunalnych zasobów mieszkaniowych dla dalszego rozwoju lokalnego, a także ponadlokalnego.

Możemy także przyjąć, że gospodarka lokalna stanowi zbiór podmiotów gospodarujących na terenie gminy, między którymi istnieją różnorodne powiązania i współzależności, mających na celu zaspokojenie potrzeb społecznych miejscowej ludności i przyczynianie się do ogólnego postępu⁸.

Gospodarka lokalna bywa czasami pojmowana jako działania różnego rodzaju instytucji lokalnych prowadzące do utworzenia nowych miejsc pracy przy wykorzystaniu lokalnych zasobów i czynników rozwoju. Podstawowymi czynnikami rozwoju lokalnego są wówczas miejscowa ludność, zasoby środowiska oraz kapitał.

W celu przedstawienia podstawowych problemów gospodarki lokalnej przyjęto następujące jej ujęcie⁹:

Gospodarka lokalna to całościowy proces, w którym władze lokalne przy wykorzystaniu własnych zasobów, w tym także ludności, oraz przy zaangażowaniu zewnętrznych partnerów (wraz z ich kapitałem) stymulują rozwój społeczno-gospodarczy danej jednostki terytorialnej.

Rozwój lokalny w takim ujęciu jest więc efektem gospodarki lokalnej - jej zasadniczym składnikiem. Już z samej definicji wynika, że gmina jest koordynatorem i organizatorem wszelkich poczynań gospodarczych, sama natomiast ma w sposób bezpośredni ograniczone możliwości podejmowania i wykonania zadań gospodarczych. W praktyce gmina może jedynie zarządzać mieniem komunalnym, a także realizować zarówno zadania własne, jak i zlecone o charakterze użyteczności publicznej, dysponując w tym celu dotacjami celowymi z budżetu państwa. Występuje przy tym zjawisko rosnących dotacji celowych w budżetach lokalnych

⁸ R. Brol, *Gospodarka lokalna*, Wrocław, Wyd. AE 1995r., s. 5.

⁹ J.J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, s. 11-12.

przy wolniejszym przyroście dochodów gminy. Przydzielane dotacje i tak nie są w stanie pokryć w całości przydzielonych zadań.

Tak ujęty zakres działalności gospodarczej wymaga określenia czynników, które będą determinowały realizację funkcji publicznych przez gminę. Z całą pewnością można wskazać na następujące potrzeby mieszkańców¹⁰:

- a) zasoby i walory lokalnego środowiska przyrodniczego;
- b) zainwestowanie infrastrukturalne;
- c) poziom oświaty i kultury społeczności lokalnej;
- d) istniejący potencjał gospodarczy, naukowy, techniczny i kadrowy;
- e) sprzyjające inicjatywom lokalnym i rozwojowi lokalnemu przepisy

prawa;

f) aktywna społeczność lokalna i przychylne nastawienie władz lokalnych do podejmowanych inicjatyw.

Przedstawioną grupę czynników można poddać dalszej agregacji i wyodrębnić te czynniki, które kształtują zatrudnienie, mają wpływ na bazę rozwojową, a także stanowią o korzyściach miejsca i zasobach wiedzy. Można wreszcie próbować wskazać szczegółowe czynniki rozwoju lokalnego, takie jak¹¹:

- a) surowce mineralne, rolnicze i leśne oraz woda;
- b) zasoby pracy, w tym pracy kwalifikowanej;
- c) kapitał, zwłaszcza inwestycyjny;
- d) przedsiębiorstwa lokalne własne i zewnętrzne;
- e) zagospodarowanie transportowe i komunikacyjne;
- f) istniejący potencjał produkcyjny i usługowy, szczególnie przemysłowy;
- g) walory środowiska przyrodniczego;
- h) nowoczesne technologie wytwarzania;
- i) rynek lokalny i zewnętrzny;
- j) umiejętności i chęci samorządu lokalnego;

¹⁰ Tamże, s. 20.

¹¹ Tamże.

k) wielkość jednostki terytorialnej, a szczególnie powierzchnia terenów wolnych do zagospodarowania;

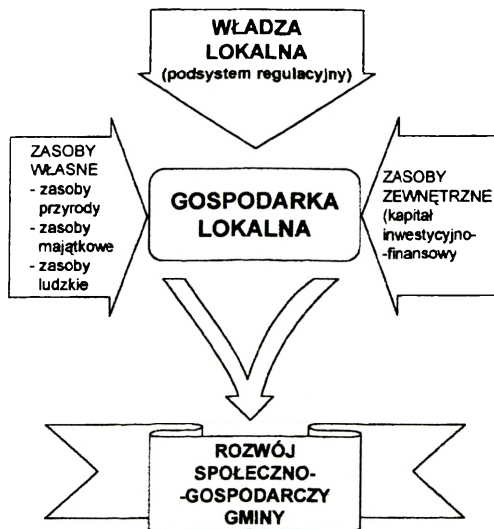
l) istnienie sił społecznych popierających rozwój;

ł) możliwości uzyskania dotacji, subwencji i ulg (lokalnych, regionalnych i krajowych);

m) międzynarodowa sytuacja i współpraca gospodarcza.

Z przedstawionych uwarunkowań, które decydują o kształtowaniu się gospodarki lokalnej można wyróżnić zarówno aktywność państwa, jak i władz lokalnych w pobudzaniu za pomocą instrumentów prawnych i ekonomicznych działań gwarantujących rozwiązywanie problemów lokalnych i służących rozwojowi społeczno-gospodarczemu danej społeczności lokalnej.

Samorządy lokalne z przysługującym im zakresem działań gospodarczych są już faktem, lecz ich kompetencje w dalszym ciągu nie są na miarę tego, co powinno gwarantować wywiązanie się w pełni z przypisanej im funkcji publicznej – zaspokajania zbiorowych potrzeb danej wspólnoty samorządowej.



Schemat gospodarki lokalnej

Przy tak określonych obszarach działalności gminy można wskazać na szczegółowe uprawnienia, jakie z mocy prawa i określone w ustawie jest ona zobowiązana realizować, pełniąc funkcje organizacji życia publicznego i zaspokajania potrzeb w określonej społeczności lokalnej.

Ustawodawca wskazuje, że „gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a samodzielność gminy polega ochronie sądowej”. Oznacza to, że z jednej strony nadano gminie określone prawa, a z drugiej obciążono ją odpowiedzialnością za wykonanie tych uprawnień. Ich realizacja odbywa się na drodze określania i realizacji zadań własnych gminy¹².

Zadania własne gminy obejmują w szczególności takie zagadnienia, jak:

- 1) Ład przestrzenny, gospodarka terenami i ochrona środowiska.
- 2) Gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego.
- 3) Wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości gminy oraz urządzeń sanitarnych, wysypiska i utylizacja odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą.
- 4) Lokalny transport zbiorowy.
- 5) Ochrona zdrowia.
- 6) Pomoc społeczna, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze.
- 7) Komunalne budownictwo mieszkaniowe.
- 8) Oświata, w tym szkoły podstawowe, przedszkola i inne placówki szkolno-wychowawcze.
- 9) Kultura, w tym biblioteki komunalne i inne placówki upowszechniania kultury.
- 10) Kultura fizyczna, w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe.
- 11) Targowiska i hale targowe.
- 12) Zielen komunalna i zadrzewienie.
- 13) Cmentarze komunalne.
- 14) Porządek publiczny i ochrona przeciwpożarowa.

¹² Zob. *Słownik samorządu terytorialnego*, s. 233-235.

15) Utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

16) Zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej.

17) Prowadzenie profilaktyki i rozwiązywanie problemów alkoholowych.

Jednocześnie do zadań gminy należą¹³:

1) Uchwalanie budżetu gminy oraz przyjmowanie sprawozdań z działalności finansowej;

2) Uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

3) Uchwalanie programów gospodarczych;

4) Podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych;

5) Podejmowanie uchwał w sprawach podatkowych.

Gmina wykonuje także *zadania zlecone* jej przez administrację rządową, co stanowi zazwyczaj dodatkowy zestaw zobowiązań¹⁴. Ten rodzaj zadań jest podejmowany w gminie w imieniu administracji rządowej. Można tu wyodrębnić w szczególności dwa rodzaje zadań zleczanych gminie. Pierwszy rodzaj – to zadania nakładane na gminy w drodze ustawy. Mają one charakter obligatoryjny i dotyczą wszystkich gmin na terenie kraju. Przekazywanie tego typu zadań zleconych ma na celu zaoszczędzenie środków finansowych, wygodę obywateli, a także lepsze rozeznanie organów gminy w rozwiązywanych problemach (np. przyjmowania oświadczeń o zawarciu związku małżeńskiego, wyborze nazwiska, prowadzenie ewidencji ludności, ewidencjonowanie działalności gospodarczej itp.). Drugi – to zadania nakładane na gminy w drodze porozumienia pomiędzy gminą a organem administracji rządowej. Są to zadania podejmowane przez gminę dobrowolnie w formie umowy cywilno-prawnej bądź porozumienia administracyjnego, za które gmina także otrzymuje zwrot poniesionych nakładów finansowych.

¹³ G. Nasierowska, D. Trapkowska, *Ustrój gminy*, Warszawa, Municipium 1995, s. 37-38.

¹⁴ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa, Wyd. Prawnicze PWN 1997, s. 38-42.

2. Pojęcie i składniki mienia komunalnego

Samorząd terytorialny, aby mógł właściwie działać musi być wyposażony w instytucjonalne podstawy funkcjonowania, w tym uprawnienia właścicielskie do mienia komunalnego¹⁵. W uprawnieniach tych należy upatrywać gwarancji gospodarczego rozwoju gmin i ich związków.

Zważywszy, że na mocy ustawy gmina lub inna osoba komunalna nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, trudno jest zbudować jeden zwarty i kompleksowy model zakresu działania nowoczesnie pojętej gospodarki lokalnej. Możliwość poszerzenia i wzmożenia działalności ekonomicznej gminy, aby lepiej zaspokajać potrzeby terenu swego działania i zwiększać efektywność gospodarowania lokalnego, daje mienie komunalne.

Przez *mienie komunalne*¹⁶ należy rozumieć własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz innych komunalnych osób prawnych. W związku z tym można wyodrębnić zakresy przedmiotowy i podmiotowy mienia komunalnego¹⁷.

Na zakres przedmiotowy mienia komunalnego składają się następujące elementy własności:

a) nieruchomości rolne i leśne, nieruchomości przeznaczone do użytku publicznego (ulice, place, parkingi, mosty, parki, zieleńce, siedziby urzędów);

b) obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej (jednostki dostarczające wodę, elektryczność, gaz, zajmujące się wywozem śmieci, uzbrojeniem terenu, ochroną środowiska, komunikacją zbiorową);

c) obiekty i urządzenia infrastruktury społecznej (szkoły, przedszkola, żłobki, szpitale, domy dla ubogich, łaźnie, amfiteatry, boiska, stadiony sportowe);

d) kasy pożyczkowe i oszczędnościowo-pożyczkowe.

¹⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, rozdział 5.

¹⁶ J. Kremis, A. Ciszek, *Mienie komunalne – pojęcie, składniki, nabycie i gospodarowanie*, W: *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r.*, Warszawa, Municipium 1997, s. 184-185.

¹⁷ Zob. *Słownik samorządu terytorialnego*, s. 83-85.

Oprócz własności w skład mienia wchodzi też inne prawa majątkowe, niekiedy dotyczące rodzajowo tego samego przedmiotu, takie jak: *użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe, prawa obligacyjne majątkowe, prawa na dobrach materialnych*. Z tego punktu widzenia w skład mienia komunalnego wchodzi więc dodatkowo kwoty, należne gminie z tytułu przede wszystkim: podatków, opłat, subwencji, dotacji, nadwyżek budżetowych, spadków, zapisów, darowizn i innych dochodów.

Natomiast co do zakresu podmiotowego pojęcia mienia komunalnego uważa się powszechnie, że obejmuje on wszystkie komunalne osoby prawne, czyli nie tylko wymienione wprost z nazwy: gminy, związki gmin i przedsiębiorstwa komunalne. Można się pokusić o stwierdzenie, że komunalnymi osobami prawnymi są na pewno: spółki akcyjne z całym kapitałem komunalnym, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z całym kapitałem komunalnym, stowarzyszenia gmin, fundacje gmin. Pojęcie mienia komunalnego w ujęciu podmiotowym stosuje się także w przypadku kwalifikacji majątku komunalnego, gdy chodzi o mienie na obszarze gminy i mienie gminne.

Za mienie gminne należy uznawać wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, czyli dawne *mienie grodzkie*. Tak więc w ramach mienia gminy trzeba wyróżnić mienie gminne, które należy do jednostek pomocniczych gminy, zwanych sołectwami.

Gminy w nowych warunkach społeczno-ustrojowych stały się właścicielem mienia komunalnego dwoma drogami¹⁸:

- 1) komunalizacja dokonana się z *mocy prawa*;
- 2) komunalizację przeprowadzano *na wniosek* gminy.

Podstawą prawną wszelkich działań z zakresu komunalizacji jest ustawa z dnia 10 marca 1990 roku *o samorządzie terytorialnym*.

W przypadku przejścia przez gminę mienia państwowego z *mocy prawa* można wskazać na dwie formy przejścia: 1) z mocy samego prawa

¹⁸ A. Matan, M. Owczarski, R. Zagórny, *Przekształcenia własnościowe w gospodarce komunalnej*, Ruda Śląska, Górnośląskie Towarzystwo Gospodarcze oraz Opty-press 1992, s. 21-30.

(ustawy) oraz 2) na podstawie decyzji administracyjnej o charakterze konstytucyjnym.

Według stosownych artykułów ustawy z dnia 10 maja 1990 roku – „Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych”¹⁹ – określa się zakres przedmiotowy tego nabycia w następujący sposób:

Mieniem właściwych gmin zostaje mienie ogólnonarodowe (państwowe), które należało do:

a) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego;

b) przedsiębiorstw państwowych, dla których rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej pełniły funkcję organu założycielskiego;

c) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych radom narodowym i terenowym organom administracji państwowej.

Mieniem komunalnym zostało także mienie państwowe służące użyteczności publicznej w miastach wojewódzkich, w miastach Łodzi, Krakowie i w mieście stołecznym Warszawie.

Także przedsiębiorstwa państwowe, zakłady i inne jednostki organizacyjne, dla których organem założycielskim były rady narodowe szczebla wojewódzkiego i województw miejskich zostały włączone do mienia komunalnego, jeżeli były położone w ich granicach administracyjnych.

W początkowym okresie, na mocy ustawy o komunalizacji przedsiębiorstw państwowych, samorzady lokalne przejęły²⁰:

a) ponad 900 przedsiębiorstw użyteczności publicznej, dla których funkcję organu założycielskiego pełnili naczelnicy miast i gmin;

b) około 600 przedsiębiorstw działających na zasadach ogólnych, dla których organem założycielskim byli naczelnicy miast i gmin;

c) około 50 mniejszych przedsiębiorstw i jednostek, np. POM-ów, zakładów przetwórczych, lecznic weterynaryjnych itp.

¹⁹ Zob. Dz. U. 1990 nr 32 poz. 191.

²⁰ A. Ryszkiewicz, *Wybrane problemy przekształceń własnościowych w komunalnym sektorze użyteczności publicznej w Polsce*, W: Samorząd Terytorialny 1997 nr 5, s. 39-40.

Początkowo planowane zakończenie procesu komunalizacji na 30 czerwca 1992 roku okazało się niemożliwe. W tym terminie komunalizacja z mocy prawa została zakończona w 732 gminach, na ogółem 2456, co stanowiło zaledwie 29,8 proc. wykonania zadania komunalizacji. W tym dwuletnim okresie nabycie przez gminy mienia z mocy prawa wymagało wydania 1,2 mln decyzji stwierdzających ten fakt²¹. Kolejne lata przyniosły dalszy postęp w przekształceniach własnościowych przedsiębiorstw będących w gestii zarządzania samorządu terytorialnego.

W końcu 1991 roku było jeszcze 741 przedsiębiorstw, a na koniec roku 1996 pozostało 444, w tym około 35 proc. zajmujących się działalnością o charakterze użyteczności publicznej w takich obszarach, jak:

- a) zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę;
- b) pobór, oczyszczanie i rozprowadzanie wody;
- c) transport, składowanie i łączność;
- d) odprowadzanie ścieków, wywóz śmieci, usługi sanitarne i pokrewne;
- e) świadczenie usług budowlanych, przemysłowych lub działanie w sektorze „obsługi nieruchomości i firm”.

Na mocy dalszych przepisów tej ustawy pewne kategorie mienia zostały wyłączone spod komunalizacji. Dotyczy to w szczególności mienia ogólnonarodowego, jeżeli:

- a) służy wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwych organów administracji rządowej, sądów oraz organów władzy państwowej;
- b) należy do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim;
- c) należą do Państwowego Funduszu Ziemi.

Uwłaszczeniem nie objęto wód i kopalń należących dotychczas do Skarbu Państwa.

²¹ *Komunalizacja pod lupą NIK*, W: Wspólnota nr 28 z 10 lipca 1993 r., cyt. za: *Prywatyzacja usług komunalnych w Polsce*, Red. T. Aziewicz, W: Transformacja Gospodarki nr 41, Gdańsk-Lublin, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Fundusz Współpracy 1994, s. 129.

Innym generalnym wyłączeniem spod komunalizacji było mienie, z którego korzystają:

a) przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne państw obcych oraz inne instytucje międzynarodowe z immunitetem dyplomatycznym;

b) Kościół katolicki i inne Kościoły oraz związki wyznaniowe.

Można przy tym zaobserwować dalszy przyrost liczby podmiotów gospodarczych działających w sektorze użyteczności publicznej. I tak, działalność gospodarczą o charakterze użyteczności publicznej w 1993 roku prowadziło 1753 podmiotów gospodarczych, a na koniec 1996 roku liczba ta wzrosła do 2283 podmiotów (bez zakładów osób fizycznych i spółek cywilnych).

Wzrastającej liczbie podmiotów gospodarczych w tym sektorze, towarzyszy spadek liczby przedsiębiorstw państwowych i komunalnych.

Komunalizacja na wniosek jest taką sytuacją, kiedy nabycie mienia państwowego następuje na wniosek gminy.

O ile w przypadku *komunalizacji z mocy prawa* przekazywanie mienia państwowego, służącego użyteczności publicznej, następowało jako niezbędna gwarancja wykonywania przez nie zadań, to w przypadku *komunalizacji na wniosek* – gmina musi sama z takim wnioskiem wystąpić.

Przypadki komunalizacji na wniosek niekoniecznie muszą dotyczyć mienia, które służy użyteczności publicznej, wystarczy, że jest związane z realizacją zadań gminy, np. prowadzeniem działalności gospodarczej.

W takim ujęciu mienia chodzi także o to, że gmina powinna mieć wpływ na zakres komunalizacji, inaczej bowiem wojewodowie mogą przerzucić na gminy ciężar gospodarowania mieniem niechcianym przez nie z różnych powodów.

Typowym przypadkiem komunalizacji mienia na wniosek jest przejmowanie gruntów, o ile spełniają następujące warunki:

a) chodzi o grunty przedsiębiorstw państwowych nie podlegające komunalizacji;

b) mają to być grunty niewykorzystane zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem;

c) są położone na obszarze zainteresowania działaniem gminy;

d) gmina do 31 grudnia 1992 roku złożyła wniosek w sprawie przejęcia tych gruntów.

Podobna procedura obowiązuje gminy, jeżeli chcą przejąć grunty należące do Państwowego Funduszu Ziemi, które są położone na jej terenie. W tym przypadku dodatkowym warunkiem jest to, aby grunty stanowiły własność Skarbu Państwa i były w gestii Państwowego Funduszu Ziemi.

Należy przyznać, że gminy napotykają na poważne trudności przy nabywaniu gruntów w drodze komunalizacji na wniosek.

Szczególnym uregulowaniem prawnym jest nabycie mienia komunalnego przez gminę, w przypadku przejmowania zakładowych budynków mieszkalnych przedsiębiorstw państwowych. Warunkiem w tym przypadku jest pozostawanie przedsiębiorstwa jako jednoosobowej spółki Skarbu Państwa. Przekazanie może nastąpić w drodze umowy, przy czym podmiotowi przekazującemu przysługuje w stosunku do gminy roszczenie o zawarcie umowy przekazania nieruchomości, co oznacza możliwość przymusowej realizacji obowiązku gminy w trybie postępowania sądowego.

Skutkami prawnymi zawarcia umowy przekazania nieruchomości są:

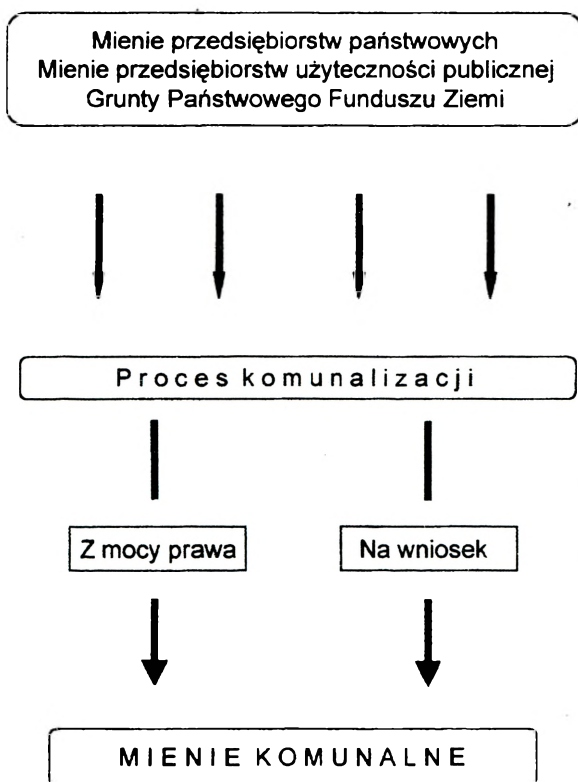
a) nieodpłatne nabycie przez gminę własności budynków i innych urządzeń wzniesionych na gruncie oraz własności gruntu;

b) przejście na gminę wierzytelności związanych z przekazywanymi nieruchomościami wraz z wierzytelnościami z tytułu zaległych czynszów;

c) wygaśnięcie wierzytelności Skarbu Państwa związanej z uwłaszczeniem przedsiębiorstwa państwowego, a w konsekwencji również wygaśnięcie hipoteki zabezpieczającej taki dług.

Niewątpliwie najważniejszym składnikiem mienia komunalnego są nieruchomości i stąd gospodarowanie nimi jest jednym z podstawowych zadań gminy w procesie szeroko rozumianego korzystania z mienia komunalnego. Nieprzypadkowo ustawodawca wobec tego obszaru wprowadza daleko idącą ingerencję w obrót (zwłaszcza zbywanie) nieruchomościami. Zasadniczym warunkiem, jaki musi spełnić gmina, jest konieczność organizowania przetargów, chyba że dotyczy to sprzedaży na rzecz najemcy, który posiada grunt w wieczystym użytkowaniu.

Jedną z możliwych form dysponowania nieruchomościami komunalnymi jest wniesienie jej jako aportu do spółki prawa handlowego. Następuje to w drodze umowy i nie ma tu zastosowania tryb przetargowy. Najczęściej ten *aport*, czyli *wkład niepieniężny*, wystąpi w spółkach akcyjnych bądź z ograniczoną odpowiedzialnością. Wnoszenie aportów i uczestniczenie gminy w spółkach prawa handlowego może się wiązać z zakazem prowadzenia przez gminy działalności gospodarczej, wykraczającej poza zakres, określany jako działalność o charakterze użyteczności publicznej na rzecz lokalnej społeczności.



Schemat procesu komunalizacji mienia

3. Wybrane zagadnienia działalności gospodarczej gminy

Od początku reformy samorządowej zakres dopuszczalnej działalności gospodarczej gminy stanowi jeden z najpoważniejszych problemów²². W istocie kwestia sprowadza się do określenia granic podejmowanej przez samorząd aktywności gospodarczej. Aktywność gospodarcza gminy, jako działalność ukierunkowana na materialną realizację celów publicznych (wytwarzanie dóbr lub świadczenie usług), może być rozumiana dwojako²³:

1) jako aktywność nie zorientowana na osiągnięcie zysku, choć dopuszczająca jego powstanie. Tak rozumiana służy realizacji celów miejscowej społeczności.

2) jako aktywność nastawiona na zysk, czyli komercyjna. Jej efektem jest często pośrednia realizacja zadań publicznych o charakterze lokalnym.

(Drugi sposób prowadzenia działalności gospodarczej gmin jest jeszcze w Polsce niedopuszczalny).

Prowadzenie przez gminę działalności gospodarczej jest ograniczone do działalności w sferze użyteczności publicznej. Gmina więc w zasadzie nie prowadzi działalności zarobkowej nastawionej na zysk, związanej z działalnością rynkową i konkurencją z podmiotami gospodarczymi wytwarzającymi określone produkty; działa ona zasadniczo w sferze publicznej, a nie jako podmiot gospodarczy. Zagadnienie zakresu działalności gospodarczej gminy nie jest problemem spornym, chociaż budzi niekiedy określone wątpliwości.

Termin „działalność gospodarcza”, mimo powszechnego używania, nie jest traktowany jednolicie i prowadzi do różnych jego interpretacji. Najprościej działalność gospodarczą byłoby zdefiniować – jako działania podejmowane w zakresie gospodarowania, tj. wytwarzania dóbr i usług.

²² Tamże, s. 33-38.

²³ J. Adamiak, *Wybrane zagadnienia działalności gospodarczej gmin*, W: *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r.*, s. 205.

Takie ujęcie jest jednak zbyt ogólne i nie precyzuje wielu istotnych problemów z tym związanych. W przypadku gminy zagadnienie działalności gospodarczej jest bardziej złożone i budzi szereg sporów i nieporozumień, które niekiedy nawet podają w wątpliwość sens prowadzenia takiej działalności. Wydaje się, że dopuszczenie gminy do prowadzenia działalności gospodarczej nie powinno wzbudzać większych kontrowersji, gdyż przesądzają o tym podstawowe zagadnienia ustroju samorządu terytorialnego oraz charakter zadań i spraw publicznych należących do zakresu działania gminy. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, przekraczającej kryterium użyteczności publicznej, spotkał się z dużym niezadowoleniem gmin, szczególnie gmin miejsko-wiejskich i wiejskich.

W chwili reaktywowania samorządu terytorialnego dopuszczono tego rodzaju działalność gospodarczą, kiedy „wymagają tego względy społeczne”. Jednak nowelizacja w 1992 roku ustawy o samorządzie terytorialnym zakazywała podejmowania działalności gospodarczej, a uzasadnienie brzmiało, że gmina nie powinna konkurować na rynku komercyjnym ze swoimi mieszkańcami. Miało to swój wyraz w funkcjonowaniu mienia komunalnego i przedsiębiorstw komunalnych.

W celu wykonywania zadań publicznych gmina dysponuje własnością komunalną, własną administracją i odrębnymi finansami lokalnymi. W tym sensie samorząd terytorialny stał się, obok sprawowania władzy publicznej, swoistym podmiotem w sferze gospodarowania, który podejmuje decyzje w interesie lokalnej społeczności. Oznacza to, że instytucja samorządu terytorialnego stanowi podstawowy podmiot zarządzania gospodarką lokalną, co pociąga za sobą dalej konieczność prowadzenia działalności gospodarczej²⁴.

Przedsiębiorstwo komunalne jest typem podmiotu gospodarczego stanowiącego własność samorządu terytorialnego, wykonuje prace na rzecz miasta czy gminy, jest finansowane (zasilane) ze środków budżetu lokalnego i kontrolowane przez samorząd.

²⁴ Zob. E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa, PWN 1997, s. 12.

Dopiero kolejna nowelizacja z grudnia 1996 roku²⁵ dopuściła przypadki podejmowania działalności gospodarczej, zwłaszcza wtedy, gdy na danym terenie występuje bezrobocie oraz istnieją niezaspokojone potrzeby rynku lokalnego. Ostatecznie określiła, że może się to przejawiać w formie spółki prawa handlowego i zakładu budżetowego. Ustawa nie przewiduje natomiast prowadzenia działalności gospodarczej w formie tzw. przedsiębiorstwa komunalnego.

Sprawa przekształceń przedsiębiorstw komunalnych została załatwiona jednoznacznie: jeśli gminy nie przekształcą same swoich przedsiębiorstw do 30 czerwca 1997 roku, to z dniem 1 lipca 1997 roku zostaną one przekształcone w jednoosobową spółkę gminy²⁶.

Przedsiębiorstwa komunalne, które się ukształtowały w wyniku podziału mienia państwowego, miały do końca 1991 roku możliwość wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzonej działalności gospodarczej. Stworzono jednocześnie warunki ustawowe łatwiejszego przekształcania przedsiębiorstw komunalnych i zakładów budżetowych w spółki prawa handlowego. Przedsiębiorstwa komunalne często jednak wybierały formę zakładu budżetowego, co było głównie powodowane chęcią ucieczki przed podatkiem od ponadnormatywnych wynagrodzeń.

Jedną z dwóch form aktywności gospodarczej gminy, które dopuszcza ustawa o gospodarce komunalnej jest *zakład budżetowy*. Gmina, która prowadzi działalność gospodarczą na zasadzie odpłatności, może w tym celu tworzyć i prowadzić zakład budżetowy, pokrywając swoje koszty z własnych dochodów. Sytuację prawną zakładów komunalnych reguluje rozporządzenie ministra finansów z dnia 8 maja 1991 roku w sprawie zakładów budżetowych²⁷. W tej formie organizacyjnej gmina przede wszystkim prowadzi działalność w zakresie komunikacji miejskiej, wodociągów i kanalizacji, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, oczyszczania miasta itp.

²⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997 nr 9 poz. 141).

²⁶ Tamże, s. 207.

²⁷ Por. Dz. U. 1991 nr 24 poz. 183.

Zakład budżetowy jest tworzony (może być także likwidowany lub przekształcany) na mocy decyzji rady gminy, która ma obowiązek w stosownej uchwale określić: przedmiot działania, podstawę prawną jego działalności, właściwą część budżetu, którą zakład będzie rozliczał, źródła przychodów oraz przeznaczenie rozchodów i stan wyposażenia w środki obrotowe.

Samorządy lokalne najczęściej wybierały zakład budżetowy, jako formę prowadzonej działalności komunalnej, kierując się głównie przesłanką korzyści podatkowych, gdyż zakład budżetowy nie płacił podatku dochodowego ani do budżetu państwa, ani do budżetu gminy.

Innym ważnym motywem skłaniającym gminy do tworzenia zakładów budżetowych było uzyskanie bezpośredniego wpływu na ważne dziedziny niedochodowych usług komunalnych. Dotyczy to zwłaszcza komunikacji miejskiej oraz administrowania budynkami komunalnymi. Zakład budżetowy posiada przy tym dość prosty i czytelny system finansowy. Podstawą gospodarki finansowej w zakładzie budżetowym jest roczny plan finansowy, obejmujący przychody i rozchody oraz stan środków obrotowych i rozliczenia z budżetem. Prowadzenie kontroli przy takim układzie jest bardzo proste i doskonale sprzyja ograniczaniu wszelkich wydatków, zwłaszcza że się nie dokonuje obligatoryjnych odpisów od majątku trwałego. Dotyczy to odpisów amortyzacyjnych od majątku trwałego. Utrudnia to, a nawet uniemożliwia odtwarzanie majątku trwałego, gdyż się nie tworzy własnych funduszy rozwojowych, co nie służy rozwojowi potencjału produkcyjno-usługowego zakładów.

Finansowanie inwestycji tylko ze środków budżetów gminy może prowadzić do dekapitalizacji istniejącego majątku, a tym samym do zmniejszenia i obniżenia jakości świadczonych usług.

Ceny i opłaty za swoje usługi i produkty zakład ustala na ogólnie obowiązujących zasadach.

Ponieważ jest to gospodarka lokalna, w związku z tym decydujący wpływ na nią ma gmina. Wystąpiło przy tym w praktyce zjawisko pospiesznego przekształcania przedsiębiorstw gospodarki komunalnej w za-

kłady budżetowe. W ten sposób budżet gminy przejmował zwiększone dochody zakładów budżetowych wynikające ze wzrostu ich efektywności ekonomicznej.

Ta forma działalności gospodarczej pozostaje dominująca w wielu obszarach zadań gospodarczych gminy. Niekiedy przybiera ona jednak formy zbliżone do komercyjnej i wówczas powinna ulec radykalnemu ograniczeniu, gdyż ustawa o gospodarce komunalnej²⁸ stawia zagadnienie w ten sposób, że jeżeli działalność gminy wykracza poza ramy o charakterze użyteczności publicznej, to nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego.

Działalność gospodarcza gminy, zgodnie z przyjętą przez Sejm ustawą o gospodarce komunalnej, może się także odbywać jako spółka prawa handlowego.

Gmina ma do wyboru różne rodzaje spółek, zarówno spośród spółek osobowych, jak i kapitałowych. Jednak ze względu na pewne cechy właściwe dla spółek, dwa ich rodzaje cieszą się w środowisku samorządu lokalnego szczególną atrakcyjnością w prowadzonej działalności gospodarczej. Są to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (z o.o.) oraz spółki akcyjne.

Dla stworzenia spółki z o.o. jest wymagane zawarcie umowy przez wspólników w formie aktu notarialnego, wniesienie całego kapitału zakładowego, ustanowienie władz spółki, dokonanie wpisu do rejestru handlowego. Od momentu wpisu spółki do rejestru, spółka uzyskuje osobowość prawną²⁹.

Spółka akcyjna, będąca najbardziej rozwiniętą formą spółki kapitałowej, powinna być wykorzystywana przez gminę do prowadzenia działalności gospodarczej w szerokim zakresie. Podstawą tej spółki jest kapitał akcyjny. Akcjonariusz nie odpowiada za zobowiązania spółki.

²⁸ Zob. *Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej* (Dz. U. 1997 nr 9 poz. 43).

²⁹ Zob. J. Kufel, W. Siuda, *Wybrane zagadnienia prawa gospodarczego*, Poznań 1994, s. 57.

Forma spółki prawa handlowego może mieć postać spółki jednoosobowej lub spółki opartej na kapitale wielu podmiotów. W odniesieniu do działalności gospodarczej samorządu lokalnego, forma jednoosobowej spółki bywa w pewnych okolicznościach bardzo pożądana dla gminy. Korzyści te są najbardziej widoczne, gdy następuje przekształcenie przedsiębiorstwa komunalnego w jednoosobową spółkę prawa handlowego. Wiąże się to w szczególności z ograniczeniem majątkowej odpowiedzialności za zobowiązania do jednego udziałowca, jakim jest gmina oraz daje dużą swobodę i elastyczność działania. Formuła ta jest dla gmin szczególnie przydatna, ponieważ umożliwia prowadzenie działalności gospodarczej o charakterze komercyjnym, a także zwiększa poziom jej efektywności.

Należy zauważyć, że okoliczność ta była głównym przyczynkiem, dla którego władza ustawodawcza w przyjętej ustawie o gospodarce komunalnej tę właśnie formę spółki uznała za najwłaściwszą dla przekształcania z mocy prawa tych przedsiębiorstw komunalnych, których gmina nie była w stanie sama przekształcić do 30 czerwca 1997 roku.

Według danych statystycznych, liczba przedsiębiorstw komunalnych podlegających zarządzaniu przez samorząd terytorialny, zmniejszyła się z 741 w końcu 1991 roku do 444 w końcu 1996 roku³⁰.

Dzięki przyjęciu i zastosowaniu formy jednoosobowej spółki prawa handlowego, gmina uzyskała znaczną swobodę działania. Spółka taka nie musi stosować tych ograniczeń prawnych, które dotyczą przepisów ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego. Ulega zatem zmianie cała koncepcja funkcjonowania struktury organizacyjnej. Następuje również zmiana podstawowych zasad finansowania, podziału zysku i dochodu. Forma takiej spółki pozwala ponadto na ograniczenie zakresu ryzyka gospodarczego, które się może pojawić w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą.

Oprócz spółek prawa handlowego popularną formą działalności są spółki cywilne, których najwięcej występuje w sektorze obejmującym odprowadzanie ścieków, wywóz śmieci, usługi sanitarne i pokrewne.

³⁰ *Rocznik Statystyczny GUS 1995*, Warszawa, GUS 1996.

Gmina może także tworzyć spółki z udziałem innych podmiotów. Wybór takiej organizacyjno-prawnej formy działalności przedsiębiorstwa komunalnego może zależeć od konkretnej sytuacji gospodarczej gminy. Najczęściej gmina będzie tworzyć spółki z innymi podmiotami w sytuacji, gdy nie dysponują one wystarczającym kapitałem. Spółka może być również utworzona wówczas, gdy gmina ma wystarczający kapitał, ale ze względu na kwalifikacje wspólników uzyskuje pewność, że spółka będzie należycie funkcjonowała.

Udział podmiotów zagranicznych w sektorach działalności, które są domeną samorządu lokalnego jest stosunkowo niewielki. Gmina przystępuje do spółek z udziałem podmiotów zagranicznych głównie w celu pozyskania nowoczesnych technologii. Najliczniejszy udział jest notowany w zakresie działalności obejmującej odprowadzanie ścieków i wywóz śmieci.

Złożoną drogę natomiast przeszły komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, którym ustawa o komunalizacji przedsiębiorstw państwowych dawała możliwość zaprzestania działalności na podstawie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym.

Następowało przekształcanie tych przedsiębiorstw w zakłady budżetowe, co było głównie spowodowane ucieczką przed podatkiem od ponadnormatywnych wynagrodzeń. Jednak ta forma organizacyjna nie gwarantowała dostatecznych środków na odtwarzanie majątku trwałego, gdyż nie dokonywano odpisów amortyzacyjnych. Prowadziło to w wielu przypadkach do dekapitalizacji istniejącego majątku, a tym samym do zmniejszenia zakresu usług i obniżenia jakości ich wykonywania.

Wprowadzenie w życie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, miało m.in. zabezpieczyć interes społeczny w zakresie ceny, ale również jakości świadczonych usług³¹.

Działalność gospodarcza gminy może być wynikiem przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę, na podstawie przepisów Kodeksu

³¹ Zob. Dz. U. 1996 nr 118 poz. 561.

Handlowego. Przewidywano następujące formy przekształceń przedsiębiorstw komunalnych:

- a) komercjalizację przedsiębiorstwa;
- b) komercjalizację z konwersją wierzytelności;
- c) prywatyzację pośrednią;
- d) prywatyzację bezpośrednią.

Proces komercjalizacji przedsiębiorstwa komunalnego w gminie rozpoczyna się od decyzji zarządu o przekształceniu przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę gminy³². W ten sposób następuje tylko zmiana formy organizacyjno-prawnej działalności przedsiębiorstwa, a nie zmiana właściciela. Właścicielem udziałów lub akcji pozostaje gmina. Dopiero podjęcie decyzji o sprzedaży akcji lub udziałów osobom fizycznym lub prawnym, spowoduje prywatyzację takiego przedsiębiorstwa.

Wniosek o przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę powinien zawierać: ocenę ekonomiczno-finansową przekształcanego przedsiębiorstwa, projekt aktu założycielskiego spółki zgodnie z Kodeksem Handlowym oraz projektowany zakres preferencji dla pracowników przy nabywaniu akcji lub udziałów w spółce.

Zarząd gminy może odmówić przekształcenia przedsiębiorstwa w spółkę ze względu na sytuację ekonomiczno-finansową przedsiębiorstwa lub ważny interes gminy.

Komercjalizacja z konwersją wierzytelności jest stosowana w przypadku przedsiębiorstw zadłużonych i polega na przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z udziałem wierzycieli, jeżeli są spełnione odpowiednie warunki dotyczące zadłużenia, a mianowicie:

- a) suma zobowiązań, zaciągniętych kredytów i pożyczek, powiększona o należne wierzycielom odsetki za zwłokę w zapłacie tych należności, stanowi więcej niż 60 proc. wartości księgowej aktywów;

³² Zob. M. Szypliński, *Organizacja i zadania przedsiębiorstw, zakładów i jednostek samorządu terytorialnego*, Toruń, TNOiK 1996, s. 33-42.

b) suma zobowiązań krótkoterminowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek krótkoterminowych oraz pożyczek i kredytów przeterminowanych, powiększona o należne wierzycielom odsetki za zwłokę w zapłacie tych wierzytelności, stanowi więcej niż 50 proc. przychodów pomniejszonych o przychody ze sprzedaży środków trwałych i inwestycji uzyskanych przez przedsiębiorstwo państwowe w okresie od 1 stycznia roku 1995 do 31 grudnia 1995 roku.

Prywatyzacja pośrednia polega na zbyciu akcji należących do Skarbu Państwa w trybie:

- a) oferty ogłoszonej publicznie;
- b) przetargu publicznego;
- c) rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia.

Prywatyzacja bezpośrednia przewidziana przepisami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jest zbliżona do przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę i polega na rozporządzeniu wszystkimi materialnymi i niematerialnymi składnikami majątku przedsiębiorstwa przez:

- a) sprzedaż przedsiębiorstwa;
- b) wniesienie przedsiębiorstwa do spółki;
- c) oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

Zakres bezpośredniej prywatyzacji został ograniczony przez określenie warunków, jakie powinny spełniać przedsiębiorstwa mogące podlegać temu trybowi prywatyzacji³³.

Decyzje w sprawie przekształceń własnościowych komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej należą do kompetencji organów samo-

³³ Są one następujące: 1) zatrudnienie w dniu 31 grudnia roku poprzedzającego rok wydania zarządzenia o bezpośredniej prywatyzacji nie przekracza 500 osób, 2) wartość sprzedaży towarów i usług w roku poprzedzającym wydanie zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej nie jest wyższa od równowartości w PLN kwoty 6 mln ECU, obliczonej według kursu kupna ogłoszonego przez NBP na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego wydanie zarządzenia o prywatyzacji, 3) wysokość funduszy własnych w dniu 31 grudnia roku poprzedzającego wydanie zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej nie jest wyższa od równowartości w PLN kwoty 2 mln ECU, obliczonej według kursu kupna ogłoszonego przez NBP na ten dzień.

rządów gminnych i są jednymi z ważniejszych decyzji strategicznych w gospodarce lokalnej. Musiały one do 30 czerwca 1997 roku zdecydować o formie przekształceń istniejących przedsiębiorstw komunalnych w zakłady budżetowe lub spółki prawa handlowego.

Bywają również przekształcenia dotychczasowych zakładów budżetowych w spółki w drodze uchwały rady gminy. Składniki mienia zakładu budżetowego przechodzą wówczas do powstałej spółki, a prawo zarządu gruntem zakładu budżetowego przekształconego w spółkę staje się prawem użytkowania wieczystego spółki.

Powstała w wyniku przekształceń spółka, wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością zakładu budżetowego.

Ponadto gmina może powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej w drodze umowy na zasadach ogólnych.

Działalność gospodarcza gminy może być również kontynuowana przez spółki, w których gmina nie jest udziałowcem lub akcjonariuszem, a które realizują zadania gminy na podstawie umowy.

Literatura

1. Adamiak J., *Wybrane zagadnienia działalności gospodarczej gmin*, W: *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r.*, Warszawa, Municipium 1997.
2. Blakely E.J., *Planning local economic development. Theory and practice*, London, Sage Library and Social Research 1989.
3. Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa, Wyd. Prawnicze PWN 1997.
4. Brol R., *Gospodarka lokalna*, Wrocław, Wyd. AE 1995.
5. Broszkiewicz R., *Instrumenty sterowania rozwojem lokalnym*, W: *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Poznań, Wyd. AE 1990.
6. Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna w świecie*, Warszawa, PWE 1993.
7. Kremis J., Cisek A., *Mienie komunalne – pojęcie, składniki, nabycie i gospodarowanie*, W: *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r.*, Warszawa, Municipium 1997.
8. Kufel J., Siuda W., *Wybrane zagadnienia prawa gospodarczego*, Poznań 1994.
9. Matan A., Owczarski M., Zagórny R., *Przekształcenia własnościowe w gospodarce komunalnej*, Ruda Śląska, Górnośląskie Towarzystwo Gospodarcze oraz Opty-press 1992.
10. Nasierowska G., Trapkowska D., *Ustrój gminy*, Warszawa, Municipium 1995.
11. Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań, Wyd. Nauk. UAM 1997.
12. *Prywatyzacja usług komunalnych w Polsce*, Red. T. Aziewicz, W: *Transformacja Gospodarki nr 41*, Gdańsk-Lublin, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Fundusz Współpracy 1994.
13. *Rocznik Statystyczny GUS 1995*, Warszawa, GUS 1996.
14. Ryszkiewicz A., *Wybrane problemy przekształceń własnościowych w komunalnym sektorze użyteczności publicznej w Polsce*, W: *Samorząd Terytorialny 1997 nr 5*.
15. *Słownik samorządu terytorialnego*, Lublin, Wyd. UMCS 1997.
16. Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne*, Warszawa, Poltext 1995.
17. Szypliński M., *Organizacja i zadania przedsiębiorstw, zakładów i jednostek samorządu terytorialnego*, Toruń, TNOiK 1996.
18. Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa, PWN 1997.

