

Teresa Dębowska-Romanowska

**PRAWNO-FINANSOWE ASPEKTY ZARZĄDZANIA
MIENIEM KOMUNALNYM
W ŚWIELE USTAWY O SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM
ORAZ PRAWA BUDŻETOWEGO***

Artykuł poświęcony jest roli norm prawa finansowego, a więc prawa publicznego – w zakresie statuowania komunalnych jednostek organizacyjnych oraz określania ich uprawnień do zarządzania mieniem komunalnym. Oznaczać by to mogło, iż przedmiotem rozważań są raczej wyjątki niż zasada – prawo publiczne nie powinno zasadniczo wkraczać w kwestie zarządzania majątkiem bez konstytucyjnego upoważnienia.

Podstawy prawne dla wszystkich rodzajów komunalnej działalności gospodarczej – zarobkowej i użyteczności publicznej – są obecnie jednolite. Są nimi:

- ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹ (zwana dalej ustawą samorządową);
- ustawa z 10 maja 1990 r., przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i o pracownikach samorządowych²;
- ustawa z 5 stycznia 1991 r. prawo budżetowe³;
- ustawa z 5 stycznia 1991 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁴;
- ustawa z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁵;
- rozporządzenie Prezydenta RP z 27 czerwca 1934 r. – kodeks handlowy;
- rozporządzenie Prezydenta RP z 24 października 1934 r. – prawo upadłościowe.

* Stan prawny z października 1992 r.

¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU, nr 16, poz. 95, zm. 1990, nr 34, poz. 199 i nr 43, poz. 253.

² DzU, nr 32, poz. 191, zm. nr 43, poz. 253.

³ DzU, nr 4, poz. 18.

⁴ DzU 1991, nr 18, poz. 80.

⁵ DzU, nr 58, poz. 298.

Ustawa samorządowa z punktu widzenia prowadzonych rozważań wyróżnia następujące kategorie podmiotów, zarządzających mieniem gminnym (art. 48):

- I – gminy i związki komunalne posiadające osobowość prawną;
- II – komunalne osoby prawne, w tym przedsiębiorstwa komunalne;
- III – inne podmioty, wykonujące zadania gminy w drodze umów (art. 9).

W grupie I szczególny status w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej posiadają:

I.1. – komunalne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej (art. 47),

I.2. – sołectwa, dzielnice (osiedla) jako pomocnicze jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania, korzystania z mienia gminy oraz rozporządzenia dochodami z części przypadającego im mienia gminnego.

Z kolei prawo budżetowe określa formy organizacyjno-finansowe komunalnych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. Zgodnie z nim działalność gospodarcza może być prowadzona w formie komunalnych jednostek budżetowych, komunalnych zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych przy komunalnych jednostkach budżetowych.

Można zatem stwierdzić, iż w zakresie prowadzenia przez gminy bezpośrednio i na własny rachunek działalności gospodarczej zostało stworzone przez prawo duże bogactwo form, zapewniając radom gmin duże możliwości wyboru.

W grupie II podmiotów określonych w ustawie samorządowej przedsiębiorstwa komunalne zajmują pozycję szczególną, im też należy poświęcić odrębne rozważania.

Prawo stawia przed gminami znaczne możliwości wyboru form organizacyjnych i finansowych, w jakich mogą one prowadzić działalność gospodarczą zarówno zarobkową, jak i o charakterze użyteczności publicznej.

Już na wstępie powstaje pytanie, czy w ogóle działalność gospodarcza winna być prowadzona bezpośrednio i na rachunek gminy. Chodzi bowiem o możliwość oceny efektów ekonomicznych i racjonalności tej działalności. Prawo taką działalność dopuszcza.

W tej dziedzinie główny ciężar reglamentacji prawnej z ustawy samorządowej przesunął się w kierunku prawa budżetowego, które wylicza formy organizacyjno-finansowe działalności prowadzonej w ramach mienia gminnego, stwarzając *sui generis* domniemanie prawne, iż niemożliwe jest tworzenie na drodze prawa gminnego innych niż wyliczone w tymże prawie gminnych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej i reprezentowanych przez gminy.

Otóż tego rodzaju postanowienia art. 17 prawa budżetowego wydają się być sprzeczne z ustawą samorządową w szczególności z jej art. 9 i 45, zaś

wymóg wyrażenia zgody przez wojewodę na likwidację komunalnej osoby prawnej i przekształcenie jej w tzw. jednostkę gospodarki pozabudżetowej jest sprzeczny z instytucją legalnego nadzoru organów administracji państwowej nad wykonywaniem zadań własnych przez gminy.

Kolejne bardzo istotne kwestie – to dopuszczalność traktowania w sposób jednolity form organizacyjnych gospodarki budżetowej państwa i gminy. Moim zdaniem stanowi to naruszenie prawa gminy do tworzenia – w granicach ustaw – takich form gospodarki budżetowej, które uznaje ona za najbardziej racjonalne. Państwowe prawo budżetowe winno w tym zakresie spełniać tylko funkcje pomocnicze.

Jeśli chodzi o komunalne jednostki budżetowe – to w myśl art. 15 prawa budżetowego (w związku z art. 17) są to jednostki organizacyjne, a zarazem podmioty w rozumieniu prawa budżetowego, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu gminy, a uzyskane dochody odprowadzają do tegoż budżetu. Skutki ich działalności gospodarczej są zarachowane na poczet dochodów i wydatków gminy.

W grupie komunalnych jednostek budżetowych wskazać należy na dwa szczególnie przez prawo traktowane typy jednostek. Są to jednostki budżetowe tzw. jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego oraz jednostki budżetowe, tworzące gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne.

W pierwszym rzędzie omówić należy status pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego. Jak wiadomo, nie posiadają one osobowości prawnej i w zakresie spełniania zarówno funkcji publicznych, jak i działalności gospodarczej są w całości reprezentowane przez gminy. Ustawa samorządowa dla uniknięcia wszelkich nieporozumień co do możliwości tworzenia niższego „konkurencyjnego” szczebla samorządu terytorialnego *expressis verbis* zakazuje tworzenia własnych budżetów przez te jednostki. Wyklucza tym samym ustawa wszelkie możliwości odpowiedniego stosowania przepisów budżetowych odnośnie gmin, do wchodzących w ich skład osiedli, sołectw lub dzielnic – jako pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego.

Budżet gminy, której statut przewiduje tworzenie lub istnienie takich jednostek (sołectw) – nie jest i nie może być budżetem zbiorczym gminy – którego wszystkie dochody i wydatki byłyby podwójnie uchwalone przez radę jednostki pomocniczej, a następnie przez radę gminy. Przedstawicielstwa w jednostkach pomocniczych mogą tylko przedstawiać projekt własnego planu finansowego odpowiednim organom gminy, odpowiedzialnym za opracowanie i uchwalenie budżetu. Dochody i wydatki tych jednostek pomocniczych znajdują się odpowiednio po stronie dochodowej i wydatkowej budżetu gminy. Ustawa samorządowa zakazuje tworzenia funduszy pozabudżetowych w gminie – nie jest zatem także możliwy pozabudżetowy fundusz celowy – uchwalony wraz z budżetem gminy na potrzeby tych jednostek pomocniczych.

Jednakże zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy samorządowej sołectwa i dzielnice posiadają uprawnienia do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy – określone odrębnie przez statut gminy. Oznacza to, iż ich sytuacja statutowa jest odmienna niż sytuacja innych jednostek budżetowych w gminie.

W dziedzinie majątkowej tę odmienność pogłębia i wyjaśnia zarazem art. 48 ustawy. Mowa tu jest o dwu sytuacjach prawnych. Jeśli chodzi o mienie, które już wcześniej przypadło sołectwom, to rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do tego mienia bez zgody zebrania wiejskiego. W tej sytuacji sołectwa korzystają z przypadającego im dotychczas mienia, zarządzają nim oraz rozporządzają dochodami z tego źródła w zakresie określonym statutem.

Przepisy te stwarzają podstawy prawne dla wyodrębnienia *ex lege* działalności gospodarczej sołectw w związku z przypadającymi im dotychczasowo majątkiem, nadając im prawo do zarządzania tym majątkiem i pobierania dochodów zeń płynących. Wszystkie te czynności muszą jednak odbywać się w ramach budżetu gminy, zaś statut może interpretować rozszerzające lub zwężające prawo do rozporządzania dochodami płynącymi z tej części majątku gminy. Statut gminy nie może jednak całkowicie wykluczyć tego prawa.

Oznacza to, iż ustawa samorządowa przewiduje tworzenie *sui generis* celowego funduszu majątkowego sołectw wewnątrz budżetu gminy. Dochody płynące z majątku gminy muszą bowiem (w stopniu mniejszym lub większym) być przeznaczone na potrzeby wsi lub na te potrzeby, które zostaną przez sołectwo wskazane.

Jeśli chodzi o majątek przekazany sołectwom już pod rządami ustawy samorządowej oraz majątek przekazany innym pomocniczym jednostkom samorządowym, tzn. dzielnicom lub osiedlom, to zakres praw do tego majątku, tzn. do zarządzania nim, korzystania zeń oraz rozporządzania dochodami zeń płynącymi określa statut. W tym przypadku ustawa samorządowa zezwala na tworzenie funduszu majątkowego wewnątrz budżetu gminy na zasadach określonych przez statut. Statut gminy może w ogóle wykluczyć możliwość zarządzania majątkiem gminy lub rozporządzania dochodami zeń płynącymi, może też nadać sołectwom, osiedlom i dzielnicom pełnię praw dopuszczanych przez ustawę.

Sytuacje te stwarzają wiele problemów, jeśli chodzi o dostosowanie instytucji budżetowych (w szczególności klasyfikacji budżetowej, procedury budżetowej) do potrzeb tak skonstruowanej *sui generis* „specjalnej zdolności prawnej” jednostek pomocniczych w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. Zmiana ustawodawstwa budżetowego w tym zakresie wymaga jeszcze specjalnych prac studialnych i badawczych – gdyż aktualny stan prawny stwarza zbyt wiele niejasności.

W szczególności trudno jest wypowiadać się na temat przydatności wewnątrzbudżetowego funduszu celowego jako formy prawnoorganizacyjnej prowadzenia działalności gospodarczej przez pomocnicze jednostki samorządu terytorialnego. Ogólnie można stwierdzić, iż zagadnienie odpowiedzialności ekonomicznej, prawnej i politycznej za skutki takiej działalności zostało tak skonstruowane, iż podmiotem odpowiedzialnym są jedynie organy gminy, szczególnie jej rada. Nie zachęca to z pewnością do tworzenia statutowych uprawnień majątkowych dla jednostek pomocniczych ze strony rady gminy. Trudno też się dziwić, iż gospodarka budżetowa oraz zarządzanie majątkiem nawet w największych gminach (jak np. Łódź) jest bardzo zcentralizowane i skoncentrowane wewnętrznie. Gminy nieskore są do przekazywania swych uprawnień majątkowych do prowadzenia działalności gospodarczej jednostkom pomocniczym. Takie zresztą było także zamierzenie ustawodawcy.

W gminach wiejskich, gdzie *de facto* działalność taka jest prowadzona obowiązkowo, wszędzie tam gdzie istniał już majątek, przypadający dotychczas sołectwom, występuje znacząca dekoncentracja. Sołectwa na ogół samodzielnie wykorzystują przypadające im budynki, organizując różnego rodzaju imprezy, zaś dochody stąd płynące wykorzystują na własne potrzeby. Rady gmin wykazują także skłonność do przekazywania sołectwom części wpływów z podatku rolnego. Sołectwa często samodzielnie dysponują majątkiem przekazany przez inne podmioty (np. maszynami rolniczymi). Pojawiają się nawet w ramach planów finansowych sołectw nakłady inwestycyjne.

Rozwiązanie takie ma swoje zalety – z punktu widzenia politycznego (upodmiotowienie zbiorowości lokalnej na najniższym szczeblu wspólnotowym) i ekonomicznego (podnoszenie poziomu rozwoju poszczególnych wsi). Ma też swoje wady – dekoncentracja i rozbieżność gospodarki finansowej gminy wiejskiej⁶.

Odrębny problem – a zarazem typ komunalnej jednostki budżetowej – to jednostka, przy której prowadzone jest gospodarstwo pomocnicze lub która posiada uprawnienia do tworzenia środków specjalnych⁷.

Zgodnie z art. 16 prawa budżetowego gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne – to działalność uboczna lub część działalności podstawowej jednostki budżetowej, która jest finansowana z dochodów uzyskiwanych z tej działalności⁸.

Gospodarstwa pomocnicze są wyodrębnione zarówno z punktu widzenia organizacyjno-finansowego, jak i administracyjnego. Środki specjalne to

⁶ Por. E. Ruśkowski, *Centralistyczne zapędy*, „Przekształcenie” 1991, nr 22.

⁷ Por. T. Augustyniak-Górna, *Podmiotowość finansowo-prawna jednostek budżetowych*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1979, S. I, z. 65.

⁸ T. Augustyniak-Górna, T. Dębowska-Romanowska, *Wybrane problemy prawne funkcjonowania terenowej gospodarki parabudżetowej*, „Problemy Rad Narodowych” 1979, nr 45.

wyodrębnienie jedynie o charakterze rachunkowo-finansowym. Gospodarstwo powołuje rada gminy na wniosek zarządu lub kierownika komunalnej jednostki budżetowej, gdy koszty działalności gospodarstwa pokrywane są w pełni z przychodów własnych z produkcji i usług. Uchwała rady gminy o powołaniu gospodarstwa określa jego nazwę i siedzibę, przedmiot wyodrębnionej działalności gospodarczej, składniki majątkowe przydzielone gospodarstwu przez jednostkę budżetową. Nowo powołanemu gospodarstwu może być przyznana jednorazowa dotacja z budżetu na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe. Jest to więc swego rodzaju akt statuujący gospodarstwo pomocnicze.

Ze względu na wagę aktu wydaje się, iż większość zarządów nie tylko małych, lecz i średnich gmin zastrzeże prawo składania do rady gminy wniosków o powołanie gospodarstwa dla siebie, nie cedując go na rzecz kierowników jednostek budżetowych.

W zasadzie gospodarstwa pomocnicze winny być dochodowe, choć prawo budżetowe dopuszcza dotowanie na zasadach określonych przez radę gminy, zaś zarząd gminy może ustalić w granicach uchwał rady gminy dowolne zasady planowania, rozliczeń zysku i dotowania gospodarstw z budżetu gminy.

Gospodarstwa pomocnicze⁹ prowadzą produkcję i świadczą usługi zarówno dla realizacji zadań statutowych komunalnej jednostki budżetowej, które najczęściej są celami użyteczności publicznej, jak i w celu osiągnięcia zysku. Podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych, posiadają odrębny rachunek bankowy. Jednakże nie dokonują one odpisów amortyzacyjnych, mimo iż mają wyodrębnione środki trwałe i obrotowe.

Kierownika gospodarstwa pomocniczego (jeśli rozmiary działalności uzasadniają powołanie go) mianuje zarząd lub za jego zezwoleniem kierownik „macierzystej” jednostki budżetowej. Kierownik gospodarstwa zawiera umowy związane z działalnością gospodarstwa, jeśli posiada takie pełnomocnictwo udzielone mu przez zarząd gminy (art. 47 ust. 1) ustawy samorządowej.

Podstawą działalności gospodarstwa jest roczny plan finansowy, zatwierdzony przez zarząd lub kierownika macierzystej jednostki budżetowej. W obrocie zewnętrznym działa ono jak wszystkie inne podmioty gospodarcze, choć w obrotach z macierzystą jednostką budżetową może świadczyć usługi nieodpłatnie.

Sumując uznać można, iż gospodarstwa pomocnicze – to forma służąca zarówno działalności zarobkowej, jak i o charakterze użyteczności publicznej w gminie. Wyraźnie rysuje się jej pośredni charakter pomiędzy przedsię-

⁹ Por. rozporządzenie Ministra Finansów z 8 maja 1991 r. w sprawie gospodarstw pomocniczych i jednostek budżetowych, DzU, nr 42, poz. 185.

biorstwem komunalnym nastawionym na osiągnięcie zysku a komunalnym zakładem użyteczności i jednostką budżetową wypełniającą zadania statutowe. Rozwiązania majątkowe są niejasne. Posiada ono bowiem znaczną samodzielność organizacyjną i finansową, lecz samodzielność ta w każdej chwili może być cofnięta decyzją zarządu gminy lub kierownika macierzystej jednostki budżetowej. Niejasne są także zasady dopuszczające dotowanie gospodarstwa jako stałego elementu planowania jego działalności. Pokrywanie powstałych w trakcie roku strat jest bowiem obowiązkiem gminy, jak również i likwidacja takiego gospodarstwa. Dużą rolę w praktycznym kształceniu statusu komunalnych gospodarstw pomocniczych odegra prawo gminne.

Komunalne jednostki budżetowe posiadające gospodarstwa mogą mieć możliwość lepszego wypełniania swych zadań statutowych. Prawo do dysponowania zyskiem gospodarstw zależne jest od uchwał rady gminy oraz jej zarządu.

Jeśli chodzi o środki specjalne¹⁰, to przepisy określiły źródła, z których te środki mogą być przez radę gminy na wniosek jej zarządu lub kierownika odpowiedniej jednostki budżetowej tworzone. W zakresie tworzenia środków specjalnych wyraźniej zaznacza się charakter quasi funduszu wewnątrz-budżetowego, tworzonego na potrzeby realizacji zadań użyteczności publicznej (zbieranie dobrowolnych darów i wpłat, wpłaty jednostek uczestniczących we wspólnych akcjach gospodarczych). To różni je od gospodarstw pomocniczych, do których poza tym są bardzo zbliżone. Środki specjalne nie mogą być tworzone równolegle z gospodarstwami dla realizacji tych samych zadań.

Ocena środków specjalnych może być analogiczna jak ocena gospodarstw pomocniczych. Podnieść jednak należy ich swoiste zalety. Środki specjalne wypełniają lukę prawną, jaką stworzył fakt likwidacji funduszy celowych w lokalnej gospodarce budżetowej. Są one silniej związane z tą gospodarką. Noszą wyraźnie wewnętrzny charakter. Dają one także pewną możliwość łączenia środków finansowych z różnych źródeł. Nie jest to jednak – według mnie dobra forma – dla realizacji przedsięwzięć użyteczności publicznej o charakterze mieszanym gminno-społecznym, takich jak np. czyny społeczne czy inne społeczno-gminne przedsięwzięcia inwestycyjne, gdyż uniemożliwiają ciałom społecznym pełniejszą kontrolę nad wykorzystaniem zasobów finansowych.

Zakłady budżetowe¹¹ stanowią odrębny podmiot w strukturze budżetu gminy – tak jak komunalne jednostki budżetowe. Zakład budżetowy jest gminną jednostką organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, pro-

¹⁰ Por. rozporządzenie Ministra Finansów z 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych, DzU, nr 42, poz. 184.

¹¹ Por. rozporządzenie Ministra Finansów z 8 maja 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych, DzU, nr 42, poz. 183.

wadzącą działalność gospodarczą na zasadzie odpłatności i pokrywającą w z a s a d z i e koszty z dochodów własnych, choć rada gminy może dopuścić dotację jako źródło finansowania statutowej działalności zakładu.

Zakłady – rada gminy tworzy w wyniku przekształcenia jednostek budżetowych lub komunalnych osób prawnych. Zakłady mogą mieć oddziały.

Uchwała gminy powołująca zakład określa jego siedzibę i nazwę, przedmiot działalności, źródła przychodów oraz przeznaczenie rozchodów, stan wyposażenia w środki obrotowe. Nowo utworzonemu zakładowi może być przyznana jednorazowa dotacja na wyposażenie w środki obrotowe. Zakład budżetowy posiada odrębny rachunek bankowy oraz prawo rozliczania się do wysokości środków na tym rachunku bankowym zgromadzonych.

Podstawę jego działalności stanowi plan finansowy zatwierdzany przez zarząd lub kierownika, a sporządzony i wykonany według zasad klasyfikacji budżetowej i procedury budżetowej. Zmiany, które mogą być dokonywane w planie finansowym zakładu w trakcie roku, nie mogą spowodować zmniejszenia planowych wpłat do budżetu lub zwiększenia dotacji. Oddziały zakładu budżetowego mogą posiadać odrębne plany finansowe i rachunki bankowe. Plany tych oddziałów zatwierdza kierownik zakładu. Poniesienie nieplanowanej straty przez zakład skutkuje obowiązkiem jego likwidacji lub przekształcenia w jednostkę budżetową. Zakłady budżetowe podlegają rygorom prawa budżetowego w zakresie opracowywania planów finansowych oraz ich wykonywania.

Jednakże znaczącą rolę w określeniu ich statusu spełniać będą przepisy gminne (dopuszczalność i zasady dotowania, zasady zwiększania wynagrodzeń pracowników zakładów) oraz decyzje zarządu (planowanie i rozliczenie środków obrotowych, wpłaty do budżetu nadwyżek).

Ocena przydatności formy organizacyjno-finansowej zakładu budżetowego dla potrzeb prowadzenia przez gminy działalności gospodarczej wydaje się być obecnie jeszcze znacznie utrudniona i przedwczesna.

Organy gminy na drodze tworzenia prawa oraz podejmowania uchwał o charakterze administracyjnym o jego stosowaniu utworzą *de facto* status tych podmiotów. One to bowiem będą przesądzać o dopuszczalności dotowania zakładów, zasadach przekazywania nadwyżek do budżetu, określania wynagrodzeń pracowników – czyli najistotniejszych zagadnień prawno-finansowych i majątkowych.

Forma zakładu wydaje się być przede wszystkim przydatna do realizacji zadań własnych w zakresie użyteczności publicznej o charakterze obligatoryjnym lub prowadzonych w mniejszym rozmiarze. Zapewnia ona gminom pełny wpływ na realizację zadań własnych, kontrolę i nadzór nad gospodarką zakładu. Należy natomiast uchylić art. 17 ust. 3 pkt 7 prawa budżetowego jako sprzeczny z ustawą samorządową, wyraźniej określić zasady finansowania inwestycji zakładów budżetowych oraz pomocniczo określić w prawie budżetowym z a s a d y ich dotowania, jeśli rada gminy dopuści taką możliwość.

W zakończeniu analizy form organizacyjnych prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy bezpośrednio i we własnym imieniu należy wskazać na brak wykształconych form mieszanych prowadzenia działalności niezarobkowej – takich, które nie byłyby kosztowne i skomplikowane oraz odbywały się bez powoływania specjalnych, odrębnych komunalnych osób prawnych lub też spółek kapitałowych o kapitale gminno-społecznym. Istniejące w tym zakresie formy prywatnoprawne (spółki kodeksu cywilnego i handlowego) nie wydają się przydatne ze względu na ich zorientowanie na działalność zarobkową oraz stały charakter prowadzenia działalności gospodarczej.

Po reaktywowaniu samorządu terytorialnego w Polsce sytuację przedsiębiorstw komunalnych określa rozdz. 5 ustawy samorządowej, poświęcony mieniu samorządowemu. Artykuł 43 tej ustawy stwierdza, iż ogół praw majątkowych (mienie komunalne) przypada gminom i ich związkom lub innym komunalnym osobom prawnym, w tym przedsiębiorstwom. Na mienie komunalne składa się prawo własności i wszelkie inne prawa majątkowe przypadające tym podmiotom.

Artykuł ten, przede wszystkim w zakresie interpretacji praw majątkowych przypadających danym przedsiębiorstwom państwowym, które zostały przekazane gminom, nastręcza wiele trudności i wątpliwości interpretacyjnych¹².

W pierwszym rzędzie wyjaśnić należy pojęcie gminnej (komunalnej) osoby prawnej, inaczej niż sama gmina lub związki gmin. Wedle jakich kryteriów podział ten nastąpił?

Wydawać by się mogło, iż chodzi o odróżnienie tych podmiotów komunalnych, które są uprawnione do wykonywania funkcji publicznych w rozumieniu art. 6 i 8 oraz łączenia tych funkcji z funkcjami podmiotów obrotu gospodarczego – od innych podmiotów komunalnych, które wypełniać mają jedynie zadania gospodarcze w rozumieniu art. 7 i 9 ustawy. Nie jest jednak do końca jasne, czy jest to *expressis verbis* zakaz wydzielania z majątku gminy i tworzenia oddzielnej osoby prawnej dla spełniania części funkcji publicznych gmin, przez tę osobę. Wydawałoby się to logiczne, bowiem spełnienie funkcji publicznych odbywać się może tylko w imieniu gminy i na jej rachunek, co czyni wyodrębnienie prawno-majątkowe jej agendy administracyjnej bezcelowe. Wobec jednak postępującej tendencji do komercjalizacji wszelkich działań samorządu¹³, w tym także i publiczno-administracyjnych, trudno wykluczyć możliwość powołania odrębnej komunalnej osoby prawnej zajmującej się wydawaniem w trybie administracyjnym zezwoleń budowlanych, paszportów, dokonujących wpisów w do-

¹² Por. T. Dybiński, *Komunalizacja przedsiębiorstw*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.

¹³ K. Bobińska, *Konkurencja w brytyjskiej gospodarce komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 4.

wodach osobistych itd., jeśliby uzyskały one od gminy prawo do zarachowania części opłat administracyjnych za te działania na poczet swoich dochodów.

O interpretacji rozszerzającej lub zwężającej się w tym przedmiocie mówić byłoby w Polsce jeszcze za wcześnie. Brak jest praktyki w zakresie wydzielania i prywatyzacji mienia komunalnego w dziedzinie *stricte* gospodarczo-usługowej, a co dopiero w zakresie funkcji publicznych gminy. Ogólnie zatem można w okresie wstępnym przyjąć, iż komunalne osoby prawne, inne niż gminy i ich związki, to osoby nie wypełniające funkcji publicznych gminy.

W grupie komunalnych osób prawnych wyróżnione zostały szczególnie przedsiębiorstwa, przez co ustawodawca chce podkreślić szczególne znaczenie tej właśnie kategorii podmiotów. Z przepisów wynika, iż nie mogą działać inne niż przedsiębiorstwa komunalne osoby prawne, np. komunalne zakłady użyteczności publicznej, posiadające osobowość prawną, oraz że dla przedsiębiorstw komunalnych formą ich prowadzenia jest *z a w s z e* komunalna osoba prawna. Przedsiębiorstwem komunalnym w rozumieniu art. 43 ustawy nie może zatem być – inaczej niż w okresie międzywojennym – podmiot nie wyodrębniony majątkowo, choćby prowadził działalność gospodarczo-zarobkową¹⁴.

Występuje zatem dychotomiczny podział pomiędzy gminnymi jednostkami organizacyjnymi reprezentowanymi przez gminę a przedsiębiorstwem komunalnym. Nic dziwnego skoro z utworzeniem przedsiębiorstwa łączy się przekazanie mu wszelkich praw majątkowych do przydzielonej mu części mienia komunalnego. Ustawa nie pozostawia w tym względzie żadnych wątpliwości. Jest to rozwiązanie analogiczne do art. 128 k.c.

Komunalne osoby prawne samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, jednakże zbycie składników mienia komunalnego w trybie nieodpłatnym oraz zmiana przeznaczenia lub zbycie nieruchomości służącej do powszechnego użytku lub bezpośredniego zaspokajania potrzeb społecznych – dokonywane jest w formie uchwały rady gminy i podlega szczególnemu nadzorowi wojewódzkich sejmików samorządowych (jeśli wojewoda wyrazi sprzeciw).

W okresie przejściowym – tzn. do końca 1991 r. – przedsiębiorstwa komunalne, powstałe w wyniku przekazania gminom przedsiębiorstw państwowych, podlegałyby odpowiednio przepisom o przedsiębiorstwach państwowych. Jednakże do tego terminu rada gminy miała postanowić o wyborze organizacyjno-prawnej formy prowadzenia ich działalności, która dotąd prowadzona była w formie przedsiębiorstw.

¹⁴ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Metody organizacji i finansowania przedsiębiorstw komunalnych w Polsce międzywojennej*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1970, S. I, z. 73 i literatura tam podana oraz e a d e m, *Prawno-finansowe formy oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę przedsiębiorstw samorządowych w latach 1944–1950*, *ibidem*, 1969, S. I, z. 62.

W ten sposób wyjaśnieniu ulegną także stosunki własnościowe, związane z przekazaniem gminom przedsiębiorstw państwowych, które to mienie zgodnie z art. 5 ustawy wprowadzającej „stało się mieniem gmin lub miast”¹⁵. Wydaje się, iż po 1 stycznia 1992 r. ustały spory z tym związane, gdyż mienie przedsiębiorstw przekazanych gminom stało się mieniem komunalnym osób prawnych lub mieniem gminy, w zależności od uchwał odpowiednich rad gminnych¹⁶.

W świetle obowiązującego ustawodawstwa o przedsiębiorstwach państwowych, które zgodnie z ustawą wprowadzającą (art. 8 ust. 2) miało odpowiednie zastosowanie do przedsiębiorstw komunalnych do końca 1991 r., przedsiębiorstwa komunalne mogą być prywatyzowane przy odpowiednim zastosowaniu zasad prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W związku z tym wchodzi w grę w szczególności:

1) prywatyzacja przedsiębiorstwa komunalnego na drodze likwidacji poprzez:

- a) sprzedaż całego mienia przedsiębiorstwa,
- b) oddanie mienia przedsiębiorstwa na czas oznaczony do odpłatnego korzystania,
- c) wniesienie całego mienia przedsiębiorstwa do spółki lub spółek, podlegających przepisom prawa handlowego;

2) prywatyzacja przedsiębiorstwa komunalnego na drodze przekształcenia go w jednoosobową spółkę gminy, w celu dalszego udostępnienia udziałów (akcji) tej spółki innym podmiotom gospodarczym, czyli tzw. transformacja przedsiębiorstwa komunalnego.

Poza zasadami prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych, wynikłymi z odpowiedniego stosowania ustawodawstwa o przedsiębiorstwach państwowych, możliwe są i godne rozważenia także i inne formy wykonywania zadań gminy przez odrębne podmioty na podstawie umowy. Chodzi tu zwłaszcza o system koncesjonowania.

W świetle przedstawionych założeń prawnych należy rozważyć, co oznacza dokonanie wyboru formy organizacyjnej przedsiębiorstwa komunalnego przez radę gminy. Oznacza to nadanie temu podmiotowi statusu prawnego o charakterze szczególnym. Dla powołania bowiem innych form podstawą jest umowa z innymi podmiotami (przedsiębiorstwa o kapitale mieszanym – spółki kapitałowe, spółki kodeksu cywilnego, koncesje, zlecenia i agencje) – art. 9 ustawy samorządowej. *A contrario* przedsiębiorstwo komunalne powstaje wyłącznie na drodze uchwały rady gminy, w takim też trybie będzie łączone, dzielone lub likwidowane. Domniemywać zatem można, iż majątek przedsiębiorstwa komunalnego stanowi w całości mienie komunalne¹⁷.

¹⁵ Por. Dybiński, *op. cit.*

¹⁶ Inaczej K. Dybowski, *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.

¹⁷ K. Dybowski, uważa, „iż za przedsiębiorstwa komunalne można uznać także i takie,

Stwarza to *de facto* i *de iure* skomplikowane powiązania i zależności pomiędzy podmiotami zarządzającymi przedsiębiorstwami komunalnymi a organami gminy. Powstaje pytanie, czy dopuszczalne jest w przyszłości stosowanie *per analogiam* rozwiązań odnośnie do przedsiębiorstw państwowych, w szczególności odnośnie do systemu gospodarki finansowej.

Analogia w prawie publicznym powszechnie uznawana jest za zakazaną. Dotyczy to zwłaszcza dywidendy ciężącej na przedsiębiorstwach państwowych. Jestem także przeciwna dopuszczalności stosowania na drodze analogii przepisów ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych do gospodarki przedsiębiorstw komunalnych. Ustawa ta opiera się na niejasnych stosunkach własnościowych w obrębie sektora państwowego, a podział na fundusze: założycielski i przedsiębiorstwa nie łączy się ze wskazaniem i nazwaniem praw majątkowych, jakie do poszczególnych funduszy przedsiębiorstwom przysługują.

Dlatego też status przedsiębiorstwa komunalnego będący formą organizacyjno-prawną na pograniczu rozwiązań publiczno-prywatno-prawnych, powinien być traktowany jako wyjątkowy i stosowany tylko tam, gdzie niewłaściwe wydaje się dążenie do prywatyzacji, choćby nawet w formie jednoosobowej spółki, będącej w całości własnością gminy. Status spółki kapitałowej pozwala bowiem na jasne i jednoznaczne ułożenie stosunków w zakresie zarządzania przedsięwzięciem gospodarczym i odpowiedzialności za wyniki gospodarcze. Gwarantuje zatem gminie pełny wpływ na działalność tego typu podmiotu gospodarczego.

Największą przydatność dla tego rodzaju form widzę przy prowadzeniu w większym rozmiarze działalności gospodarczej o charakterze użyteczności publicznej, nastawionej na całkowite pokrywanie kosztów z przychodów ze sprzedaży usług. Rada gminy może ustalając statut przedsiębiorstwa określić stosunki wewnętrzne przedsiębiorstwa, a także stopień jego zależności wobec organów gminy, niezależnie od tego, iż przedsiębiorstwo pozostawałoby właścicielem przydzielonego mu mienia. W przyszłości będzie zatem wiele odmian przedsiębiorstw – komunalnych osób prawnych. Ze wskazanych wcześniej względów prawo państwowe może w tym zakresie odgrywać jedynie rolę pomocniczą. Nadmiernie reglamentacyjno-restrykcyjny charakter ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych prowadziłby bowiem jedynie do rezygnowania przez gminy z tej formy działalności gospodarczej i całkowitej prywatyzacji¹⁸.

W tej sytuacji unormowania ustawowe winny co najwyżej określać:
a) rodzaj praw majątkowych przysługujących przedsiębiorstwom do części

których majątek co najmniej w 50% należy do samorządu”. Nie zgadzam się z tą interpretacją. Takie przedsiębiorstwo tworzone jest na drodze umowy, a nie jednostronnego administracyjnego nadania statutu uchwałą gminy.

¹⁸ Por. przykładowo projekt ustawy o przedsiębiorstwach komunalnych z 1991 r.

mienia, stanowiących ich pierwotne wyposażenie; b) strukturę jego organów; c) zasady podziału zysku; d) uprawnienia organów rady w zakresie powierzania zadań gospodarczych gminy – przedsiębiorstwu.

Zasady dotowania w zakresie realizacji zadań gminy, jeśli gminne prawo budżetowe je dopuści, winny być jednolite dla wszystkich jednostek prowadzących działalność gospodarczą. Opierać się one winny na przyjmowaniu ofert i przetargu (por. art. 42 ust. 1 pkt 4 prawa budżetowego). Dotyczy to nie tylko podmiotów realizujących zadania gminy na podstawie umowy zlecenia, lecz statutowo lub w trybie administracyjnym (jak np. komunalne zakłady budżetowe).

Teresa Dębowska-Romanowska

FINANCIAL-LEGAL ASPECTS OF MANAGEMENT OF COMMUNAL PROPERTY IN THE LIGHT OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT ACT AND THE BUDGETARY LAW

The paper presents the forms of organization in which the commune is allowed to undertake economic activity, particularly that which does not involve formation of new separate corporations.

The Local Self-Government Act assumed a one-tier self-government. This is the commune, managed in a concentrated and centralized way. Accessory units of the self-government may operate only basing upon local special funds, within the budget of the commune. There is much more freedom in establishing units of so-called „extra-budgetary economy”. Although the state determines the structure of that kind of activity, the commune can decide in its own such major questions as the policy of salaries and investments, the admissibility and legal forms of subsidizing, the degree of dependence of managers of the units from the organs of the commune.

Among the organizational units mentioned above the most outstanding is the conception of so-called „accessory establishment”, which is a certain kind of a small enterprise with a simplified system of management and financing, assisting the statutory activity of the mother-unit.

Formation of communal budgetary establishments serves, first of all, the purposes of public utility, and therefore is justified when the commune performs its obligatory own tasks.

But formation of a separate communal establishment, a corporation, operating not basing upon the norms of private law, should have an exceptional character. In that case legislation should interfere only in the property rights serving the establishment, its organs and rules of profit division.