

# Marcin Będzieszak

---

## Procesy przekształceń form organizacyjnych realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 100, 5-15

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARCIN BĘDZIESZAK  
Uniwersytet Szczeciński

**PROCESY PRZEKSZTAŁCENÍ FORM ORGANIZACYJNYCH  
REALIZACJI ZADAŃ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU  
TERYTORYALNEGO**

**Wstęp**

Jednostki samorządu terytorialnego zadania własne określone ustawami ustrojowymi (odpowiednio ustawą o samorządzie gminnym, ustawą o samorządzie powiatowym oraz ustawą o samorządzie województwa) mogą realizować za pomocą różnych form organizacyjnych. Ustawa o finansach publicznych wskazuje jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe, jednocześnie określając, że jednostka samorządowa może być udziałowcem (akcjonariuszem) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (spółki akcyjnej), stąd spółka kapitałowa także może służyć realizacji zadań samorządowych.

Celem artykułu jest analiza tendencji w zakresie przekształceń jednostek organizacyjnych podsektora samorządowego oraz ich przyczyn.

**1. Formy organizacyjne realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego**

Zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności, co do zasady mają zatem charakter

użyteczności publicznej. Z. Grzymała wskazuje, że działalność w sferze użyteczności publicznej charakteryzuje się tym, że<sup>1</sup>:

- realizuje ona potrzeby o charakterze zbiorowym,
- oparta jest na bazie majątku publicznego,
- nie jest ekwiwalentna,
- nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku,
- wymaga dofinansowania ze środków publicznych.

Wskazać należy, że jednostki organizacyjne określone w przepisach ustawy o finansach publicznych są tymi, których konstrukcja została dostosowana do wymienionych wyżej cech. Jednostka budżetowa finansowana na zasadzie metody brutto jest formą odpowiednią do realizacji zadań nieodpłatnych lub takich, w których odpłatność nie pokrywa zasadniczych kosztów realizacji zadania. Samorządowy zakład budżetowy, jako forma z zasady samofinansująca się, działa w przypadku, gdy możliwe jest wprowadzenie odpłatności za usługę publiczną pokrywającej całość lub większość kosztu świadczenia usługi. Obecnie istnieje zamknięty katalog zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, które mogą być realizowane przez samorządowe zakłady budżetowe.

W przypadku niektórych zadań, tj. zadań w zakresie gospodarki komunalnej, jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać spółki lub do nich przystępować<sup>2</sup>. Istnieje także możliwość zakładania spółek lub przystępowania do nich w celu prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej. Gmina może prowadzić działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej w celu realizacji spoczywających na niej zadań publicznych wyłącznie przy spełnieniu następujących warunków<sup>3</sup>:

1. Jeżeli łącznie zostaną spełnione dwa warunki:
  - istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
  - występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej,

---

<sup>1</sup> Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010, s. 27.

<sup>2</sup> Art. 9 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2011 r. nr 45, poz. 236.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia;

2. Jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

Dodatkowo zdefiniowane zostały szczególne obszary prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, które mogą być realizowane niezależnie od spełnienia wskazanych wcześniej warunków – możliwe jest tworzenie i przystępowanie do spółek realizujących te zadania (por. tabela 1). Charakterystycznym rozwiązaniem jest w tym przypadku dopuszczalność prowadzenia przez gminy działalności bankowej lub ubezpieczeniowej. O ile obecnie nie spotyka się takich rozwiązań, to we wcześniejszej fazie rozwoju samorządu w Polsce znaleźć można było przykłady jednostek samorządu terytorialnego, które były akcjonariuszami instytucji finansowych<sup>4</sup>, a także pojawiają się głosy o korzyściach płynących z takiego rozwiązania<sup>5</sup>.

Tabela 1

Dopuszczalność prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego działalności poza sferą użyteczności publicznej

Jednostka samorządu terytorialnego	Rodzaj działalności
Gmina	<ul style="list-style-type: none"> <li>– czynności bankowe,</li> <li>– czynności ubezpieczeniowe</li> <li>– działalność doradcza, promocyjna, edukacyjna i wydawnicza na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym</li> </ul>
Powiat	nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej
Województwo	czynności promocyjne, edukacyjne, wydawnicze oraz wykonywanie działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej.

<sup>4</sup> Np. Szczecin było akcjonariuszem Banku Budownictwa SA w Szczecinie. Por. Uchwała nr XVIII/210/91 z dnia 18 listopada 1991 r. w sprawie przystąpienia miasta Szczecina do spółki Bank Budownictwa SA w Szczecinie.

<sup>5</sup> *Bank komunalny lekarstwem na chore finanse*, Portal Samorządowy, <http://www.portalsamorzadowy.pl/> (15.06.2012).

Jednostkom samorządu terytorialnego przyznano stosunkowo szerokie możliwości wyboru form organizacyjnych<sup>6</sup> oraz określono zasady tworzenia tych podmiotów. Pomimo szczegółowych regulacji, w praktyce występują spółki kapitałowe, których jednym lub większościowym właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego realizujące zadania spoza wskazanego wcześniej katalogu<sup>7</sup>.

Wybór pomiędzy formami organizacyjnymi uzależniony jest od wielu czynników, wśród których należy wymienić możliwość wprowadzenia odpłatności za usługi publiczne, wielkość jednostki samorządu terytorialnego, wysokość zadłużenia samorządowego, skłonność do racjonalnego zarządzania, jakość i dostępność usług publicznych.

## **2. Przekształcenia podmiotów samorządowych**

W tabeli 2 przedstawiono liczbowe ujęcie przekształceń podmiotów samorządowych w latach 2006–2010. Dane te obrazują dwa istotne trendy w zakresie zmian form organizacyjnych: nieefektywność funkcjonowania niektórych samorządowych zakładów budżetowych oraz rosnącą rolę spółek kapitałowych (głównie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością).

---

<sup>6</sup> W. Bachor, *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych. Wybrane zagadnienia i wyniki badań*, Oficyna Wydawnicza SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009, s. 38.

<sup>7</sup> *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska*, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 11.

Tabela 2

## Przekształcenia podmiotów samorządowych w latach 2006–2010

Przekształcenie z/w		Podmioty przed przekształceniem					
		jednostka budżetowa	samorządowy zakład budżetowy	instytucja kultury	SPZOZ	spółka z o.o.	spółka akcyjna
Podmiot po przekształceniu	Jednostka budżetowa	2006: 1* 2007: 1*+1** 2008: 2* 2009: – 2010: –	2006: 26 2007: 7 2008: 12 2009: – 2010: 16	2006: – 2007: 2 2008: – 2009: – 2010: –	2006: – 2007: 1 2008: – 2009: – 2010: –	2006: – 2007: 1 2008: – 2009: – 2010: –	–
	Samorządowy zakład budżetowy	2006: 1 2007: 2 (1*) 2008: – 2009: 7 2010: –	X	–	–	–	–
	Instytucja kultury	2006: 9 2007: 5 2008: 2 2009: 3 2010: 2	2006: 4 2007: – 2008: – 2009: – 2010: –	X	–	–	–
	SPZOZ	–	–	–	X	–	–
	Spółka z o.o.	2006: – 2007: 1 2008: – 2009: 3 2010: 2	2006: 15 2007: 15 2008: 19 2009: 16 2010: 90	–	2006: – 2007: 7 2008: 1 2009: 5 2010: 3	X	2006: – 2007: 1 2008: 1 2009: – 2010: –
	Spółka akcyjna	–	–	–	–	2006: 1 2007: 2 2008: 1 2009: – 2010: 2	X

\* – przekształcenie gospodarstwa pomocniczego w inną jednostkę;

\*\* – przekształcenie jednostki organizacyjnej w gospodarstwo pomocnicze.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2010*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2011, s. 7–14; *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2009*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2011, s. 7–24; *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego (według stanu na koniec 2008 r.)*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2009, s. 8–31;

*Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego (według stanu na koniec 2007 r.)*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2009, s. 8–31; *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego (według stanu na koniec 2006 r.)*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2008, s. 8–27.

W badanym okresie widoczna jest tendencja do zastępowania samorządowych zakładów budżetowych jednostkami budżetowymi. Obie formy, jak wspomniano wcześniej, należą do podmiotów sektora finansów publicznych, a zatem podlegają regulacji ustawy o finansach publicznych. Wybór, która z form zostanie wykorzystana do realizacji zadań, dokonywany jest przez władze jednostki samorządu terytorialnego, przy uwzględnieniu zasad finansowania tych podmiotów. Samorządowy zakład budżetowy jest co do zasady jednostką efektywniejszą niż jednostka budżetowa, bowiem pokrywa on koszty działalności z własnych przychodów, a dotacja nie może przekroczyć 50% kosztów jego działalności. Zastępowanie samorządowych zakładów budżetowych jednostkami budżetowymi wskazuje na nieopłacalność funkcjonowania tych pierwszych – nie są one w stanie wygenerować wystarczających przychodów ze względu na czynniki rynkowe. Pamiętać należy także, że odpłatność za usługi publiczne świadczone przez jednostki samorządu terytorialnego konieczna w przypadku, gdy usługa ma być świadczona przez samorządowy zakład budżetowy, jest przedmiotem regulacji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Ustalenie stawek opłat na zbyt niskim poziomie w naturalny sposób uniemożliwi prawidłowe funkcjonowanie samorządowego zakładu budżetowego. Funkcjonowanie jednostki budżetowej zamiast samorządowego zakładu budżetowego, z punktu widzenia finansów samorządowych, prowadzi także do ujęcia wpływów z opłat za usługi w budżecie, co zwiększa kontrolę nad tymi środkami. Zauważalne są także odmienne działania, zmierzające do usamodzielnienia finansowego obszaru działalności, bowiem w taki sposób należy interpretować przekształcenia jednostek budżetowych w samorządowe instytucje kultury. Jest to rozwiązanie korzystne z punktu widzenia budżetu, gdyż zakłada generowanie dodatkowych przychodów przez same instytucje – z działalności kulturalnej.

Drugim istotnym trendem jest przekształcanie samorządowych zakładów budżetowych w spółki z o.o. Jest to dominujący rodzaj przekształceń. Co więcej, w badanym okresie to właśnie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością powstawały w największej liczbie (por. tabela 3). Dużo mniejsze znaczenie za-

równy z punktu widzenia liczby podmiotów powstałych, jak i przekształcanych, mają spółki akcyjne. Nie mniej warto podkreślić, że liczba nowo powstałych samorządowych spółek akcyjnych jest porównywalna z liczbą nowo powstałych jednostek budżetowych. Wzrastające znaczenie spółek samorządowych wynika z szeregu czynników, zarówno o charakterze ekonomicznym, jak i organizacyjnym czy politycznym. Spółki, jako podmioty prawa prywatnego, z zasady tworzone są w celu generowania zysku. O ile w przypadku zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego pierwszym celem będzie zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej, a dopiero drugim wymiar finansowy, to istotną korzyścią uzyskiwaną przez jednostki samorządu terytorialnego dzięki spółkom jest odrębność finansowa. Samorządowa spółka jest odrębną osobą prawną i jej powiązanie z budżetem następować może albo poprzez wpłatę zysku, albo poprzez dofinansowanie/zakup usług przez jednostkę samorządową od spółki. Oznacza to, że w sytuacji, gdy jednostki samorządu terytorialnego mają problemy z finansowaniem niektórych zadań, powołanie spółki traktowane jest jako proces restrukturyzacyjny. Zakłada się, że realizacja zadań przez podmiot kierujący się zyskiem będzie wymuszać w naturalny sposób działania, które z mniejszym prawdopodobieństwem wystąpiłyby w przypadku jednostki budżetowej czy też samorządowego zakładu budżetowego, tj. minimalizowanie kosztów działalności, zwiększenie ściągalności opłat. Analogiczny motyw występuje w przypadku przekształceń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki kapitałowe. Jedynie w przypadku spółek realizujących zadania w zakresie zbiorowego transportu publicznego bardzo trudne jest zapewnienie samofinansowania i generowania zysku<sup>8</sup>, co wynika bezpośrednio ze stosowanej polityki taryfowej.

Tabela 3

Tworzone i likwidowane podmioty samorządowe w latach 2006–2010

	Utworzenie	Likwidacja
Jednostka budżetowa	2006: 6 2007: 19 2008: 15 2009: 13 2010: 28	2006: 15 2007: 7 2008: 4 2009: 3 2010: 5

<sup>8</sup> W. Bachor, *Efektywność majątku...*, s. 108.



	Utworzenie	Likwidacja
Samorządowy zakład budżetowy	2006: 14 2007: 10 2008: 14 2009: 9 2010: 25	2006: 2 2007: 8 2008: 8 2009: 5 2010: 4
Spółka z o.o.	2006: 31 2007: 45 2008: 52 2009: 45 2010: 159	2006: 9 2007: 20 2008: 19 2009: 8 2010: 5
Spółka akcyjna	2006: 2 2007: 15 2008: 7 2009: 14 2010: 30	2006: 4 2007: 4 2008: 5 2009: 3 2010: 3

Źródło: *ibidem*.

Dodatkowo wyodrębnienie organizacyjne i prawne powoduje określone konsekwencje związane z długiem. Zaciąganie zobowiązań finansowych w związku z procesem inwestycyjnym nie będzie zwiększać zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego, tylko spółki. Szacuje się, że zadłużenie spółek w dużych miastach w Polsce stanowi od 10% do 85% zadłużenia tych miast<sup>9</sup>.

Najczęściej spółki, głównie spółki z o.o., funkcjonują w zakresie zadań związanych z wodociągami i kanalizacją, dostarczaniem i produkcją energii elektrycznej i ciepłej, gospodarki mieszkaniowej i oczyszczalni ścieków (tabela 4). Są to zatem zwykle te obszary, gdzie liczba podmiotów konkurencyjnych jest ograniczona, co pozwala jednocześnie na realizację określonej polityki cen za usługi.

Tabela 4

#### Podmioty realizujące wybrane zadania samorządowe

Wyszczególnienie	Ogółem	Jednostki budżetowe	Samorządowe zakłady budżetowe	Spółki z wyłącznym lub większościowym udziałem JST
Transport	2006: 173 2009: 188	2006: 6 2009: 12	2006: 32 2009: 32	2006: 135 2009: 144

<sup>9</sup> E. Pokrywka, *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, Instytut Kościuszki, Kraków 2011, s. 6.

Wyszczególnienie	Ogółem	Jednostki budżetowe	Samorządowe zakłady budżetowe	Spółki z wyłącznym lub większościowym udziałem JST
Wodociągi i kanalizacja	2006: 578 2009: 1 306	2006: 25 2009: 90	2006: 255 2009: 661	2006: 299 2009: 555
Dostawa i produkcja energii elektrycznej i ciepłej	2006: 265 2009: 261	2006: 1 2009: 2	2006: 17 2009: 22	2006: 247 2009: 237
Oczyszczanie	2006: 216 2009: 347	2006: 14 2009: 26	2006: 66 2009: 123	2006: 136 2009: 198
Zieleń miejska i drogownictwo	2006: 332 2009: 426	2006: 281 2009: 305	2006: 15 2009: 41	2006: 32 2009: 80
Komunalna gospodarka mieszkaniowa	2006: 617 2009: 831	2006: 30 2009: 100	2006: 233 2009: 283	2006: 347 2009: 448
Pozostałe usługi komunalne	2006: 599 2009: 891	2006: 197 2009: 385	2006: 139 2009: 256	2006: 256 2009: 250
Pozostałe usługi społeczne	2006: 432 2009: 639	2006: 305 2009: 479	2006: 75 2009: 146	2006: 52 2009: 14
Podmioty spoza sfery użyteczności publicznej	2006: 107 2009: 98	2006: 1 2009: 0	2006: 2 2009: 0	2006: 102 2009: 98

Źródło: *ibidem*.

Niezależnie od obszaru działalności spółki samorządowej jednostka samorządowa zwykle jest jedynym udziałowcem/akcjonariuszem. Proces prywatyzacji spółek samorządowych postępuje stosunkowo wolno – w latach 2006–2010 sprzedano udziały w 42 spółkach z o.o. i 9 spółkach akcyjnych<sup>10</sup>. Dominują wśród nich przedsiębiorstwa energetyki ciepłej<sup>11</sup>, a czynnikiem motywującym do prywatyzacji jest poszukiwanie przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych na finansowanie potrzeb inwestycyjnych<sup>12</sup>.

Wskazać należy także na dostosowanie formy organizacyjnej do charakteru zadań. W okresie 2006–2009 liczba podmiotów ogółem wzrosła o ponad 50%. W największym stopniu dotyczyło to obszaru wodociągów i kanalizacji – powstało w tym czasie ponad 250 nowych spółek samorządowych i ponad 400 samorządowych zakładów budżetowych. Podobnie istotny przyrost liczby podmiotów świadczących usługi odpłatnie nastąpił w zakresie oczyszczania miasta i gospodarki mieszkaniowej. Największa liczba jednostek budżetowych powsta-

<sup>10</sup> Informacje o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za lata 2006–2010, Ministerstwo Skarbu Państwa.

<sup>11</sup> K. Ostrowska, *Prywatyzacja z przeszkodami*, Parkiet.com, <http://www.parkiet.com> – dostęp 15.05.2012; K. Ostrowska, *Gminy wyprzedają się wolniej*, „Rzeczpospolita” – wydanie internetowe; <http://www.ekonomia24.pl/> (15.05.2012).

<sup>12</sup> D. Kostyra, *Gminy czeka przyspieszenie prywatyzacji*, Wspólnota, <http://www.wspolnota.org.pl> (15.05.2012).

ła w okresie 2006–2009 w zakresie usług społecznych i komunalnych. Wskazuje to na stosunkowo jednoznaczne działania władz publicznych w kierunku urynkowienia tych usług publicznych, w przypadku których jest to możliwe, choć, jak wskazano wcześniej, nie odnosi się do prywatyzacji.

## **Podsumowanie**

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, w granicach określonych przepisami prawa, dokonywać mogą wyboru form organizacyjnych realizacji zadań. Formy te charakteryzują się różnymi zasadami finansowania i, co jest bezpośrednim tego następstwem, odmiennymi możliwościami zastosowania do realizacji określonych zadań. Podstawową formą organizacyjną sektora finansów publicznych jest jednostka budżetowa i jako taka zastosowana może być do realizacji wszelkich zadań jednostek samorządu terytorialnego. Jest ona jednocześnie tą formą, która jest najmniej efektywna – nie motywuje do oszczędności wydatków publicznych. Pozostałe formy organizacyjne, w przeciwieństwie do jednostki budżetowej, wymagają wprowadzenia odpłatności za świadczone usługi i jednocześnie z funduszy w ten sposób zgromadzonych finansują swoją działalność.

Przeprowadzona analiza przekształceń form organizacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego wskazuje, że władze jednostek samorządu terytorialnego coraz częściej tak kształtują podległe jednostki organizacyjne, by tam, gdzie jest to możliwe, charakteryzowały się one efektywnością. Najbardziej wyraźnym trendem jest zwiększająca się rola spółek zakładanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Są to głównie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, których jedynym lub większościowym udziałowcem jest gmina, powiat lub województwo. O ile zakładanie spółek samorządowych utożsamiać można z procesem urynkowienia dostarczania niektórych usług publicznych, to podkreślić należy, że odnosi się to tylko do odpłatności za owe usługi. Jednostki samorządu terytorialnego niechętnie oddają spółki lub realizację zadań publicznych podmiotom sektora prywatnego. Drugą istotną tendencją jest powszechnienie roli jednostki budżetowej, w szczególności w tych przypadkach, gdy formy samofinansujące się, takie jak samorządowy zakład budżetowy, nie funkcjonują odpowiednio. Podsumowując, wskazać można, że władze samorządowe wykorzystują możliwości wyboru jednostek organizacyjnych stosownie do realizowanych zadań.

## **TRANSFORMATION PROCESSES OF ORGANIZATIONAL FORMS IN LOCAL GOVERNMENT**

### **Summary**

The aims of this article is to analyze trends and causes of a transformation of local government's entities. Local government units in Poland have a relatively large choice of different organizational forms to perform tasks – from those that are reserved for the public sector to private law bodies. The analysis shows that local government companies (limited companies, stock companies owned by local government) are more and more commonly chosen. On the other hand, local governments convert municipal budgetary establishments into budgetary units. Trend of adaptation of organizational form to the nature of the task – introduction of payment and more efficient organizational forms, in those cases where this is possible, and therefore the process of marketization of certain public services is noticeable. This process, however, is visible only in the context of payment, not the privatization of government companies.

*Translated by Marcin Będzieszak*