

ROLA ORGANÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SPRAWOWANIU NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO

1. Samorząd terytorialny w konstytucji RP

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r¹, zwana dalej Konstytucją stwierdza w art. 163, że „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, przy czym Konstytucja zezwala na utworzenie innych jednostek samorządu regionalnego bądź lokalnego (czyli terytorialnego, w drodze ustawy art. 164)².

W Europie regułą jest, że samorząd terytorialny występuje na co najmniej dwóch szczeblach podziału terytorialno – administracyjnego:

- a. samorządu lokalnego – zawsze w gminie i czasami także w drugiej jednostce odpowiadającej naszemu powiatowi;
- b. samorządu regionalnego – krajowy, prowincjonalny lub wojewódzki, w zależności od państwa.

Do pierwszego szczebla (mającego czasem dwa podszczeble jak w Polsce) odnosi się Europejska Karta Samorządu Lokalnego, do drugiego natomiast Europejska Karta Samorządu Regionalnego³.

W Polsce w drodze ustawowej stworzono dwa szczeble samorządu terytorialnego:

- a. powiatowy – na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r⁴,
- b. wojewódzki – na podstawie ustawy o samorządzie wojewódzkim z dnia 5 czerwca 1998 r⁵.

Funkcjonowanie gminy określa ustawa o samorządzie gminnym (pierwotna nazwa o samorządzie terytorialnym) z dnia 8 marca 1980 r.⁶

Najważniejszą cechą jednostek samorządu terytorialnego określa art. 165 Konstytucji⁷, który mówi: „1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i prawa majątkowe. 2. Samorządność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Te prawa powodują, że samorząd terytorialny stał się swoistym podmiotem gospodarowania, podejmującym decyzje na własny rachunek i odpowiedzialność.

Jednostka samorządu terytorialnego (JST) wykonuje zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej jako zadania własne. W przypadkach uzasadnionych potrzebami państwa ustawa może zlecić JST wykonywanie innych zadań publicznych w drodze ustawowej (art. 166). Odpowiednio do przypadających im zadań zapewnia się JST udział w dochodach publicznych w postaci:

- a. dochodów własnych;
- b. subwencji ogólnych;
- c. dotacji celowych,

przy czym źródło dochodów JST określa się w ustawie (art. 167)⁸.

JST wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących (Rada Gminy, Rada Powiatu, Sejmik Wojewódzki) i wykonawczych (zarządów). Ich ustrój wewnętrzny określają, w granicach ustaw, jednostki stanowiące samorządu terytorialnego (art. 169)⁹.

Działania samorządu terytorialnego posiadają daleko idącą samodzielność określoną w ustawach i podlegają nadzorowi z punktu widzenia legalności, przy czym organami nadzoru nad działalnością JST są: Prezes Rady Ministrów i Wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO), (art. 171)¹⁰.

Konstytucja pozwala na zrzeszanie się JST i na przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (czyli terytorialnych) i współpracy z tymi społecznościami innych państw na zasadach określonych przez ustawę (art. 172)¹¹.

2. Administracja publiczna, a uprawnienia właścicielskie

Wśród licznych definicji administracji publicznej na szczególną uwagę zasługuje stwierdzenie przyjmujące, że: „Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”¹². Definicja ta wyrażająca przedmiotowo – podmiotowe ujęcie administracji wskazuje na realistyczny charakter działalności administracji względem ustawy, podkreśla konkretny i praktyczny charakter czynności i działań administracji publicznej, akcentuje wykonawczą i organizatorską istotę administracji publicznej oraz związanie prawem formalnym¹³.

Przedmiotem administracji publicznej jest interes publiczny, czyli dobro wspólne. Rozumienie interesu publicznego znajduje wyraz, między innymi, w obowiązującym prawie i jest czynnikiem kluczowym dla nauki prawa administracyjnego i nauki o administracji publicznej. Co leży w interesie publicznym? Rozumienie interesu publicznego: dzieli ludzi, różnicuje poglądy polityczne, jest źródłem zróżnicowania doktryn i epok. Wyrazem panującego rozumienia interesu publicznego w danym kraju, w danym czasie jest sposób w jaki zorganizowano rządzenie i funkcjonowanie administracji publicznej, która może dobrze lub źle służyć społeczeństwu, czyli działać rozmaicie na rzecz interesu publicznego. Mając na uwadze funkcje jakie ma do spełnienia administracja publiczna wyróżnia się w literaturze¹⁴:

- a. klasyczną administrację porządkowo – reglamentacyjną,
- b. administrację świadczącą usługi publiczne,
- c. administrację wykonującą uprawnienia właścicielskie i zarządzające.

Mając na uwadze temat publikacji, uwagę skupimy przede wszystkim na administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie i świadczącej usługi.

Administracja terytorialna wykonuje uprawnienia właścicielskie państwa, przekazane w drodze komunalizacji gminom lub przekazane powiatom i województwom w stosunku do:

- a. majątku administracyjnego i tzw. dobra wspólnego,
- b. majątku publicznego służącego do realizacji funkcji publicznych dla których JST zostały powołane,
- c. majątku gospodarczego w postaci akcji, udziałów, obligacji, zakładów produkcyjnych i usługowych¹⁵.

Wykonywanie uprawnień właścicielskich w stosunku do pierwszej grupy majątku należy do organów administracji samorządowej, czyli JST, którym w wykonywaniu zadań służy dany składnik majątkowy. W skali kraju organem o ogólnej kompetencji reprezentowania Skarbu Państwa w stosunkach cywilno – prawnych jest Minister Skarbu Państwa, działający obok Ministra Finansów.

Wykonywanie uprawnień właścicielskich odnośnie do majątku użyteczności publicznej należy do:

- a. organów administracji publicznej, czyli JST,
- b. jednostek organizacyjnych, czasami wyposażonych w odrębną osobowość prawną, którym powierzono zarząd konkretnymi składnikami mienia takimi jak
 - przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (poczta, kolej, elektrownie),
 - zakłady administracyjne (budżetowe),
 - instytucje finansowe (kasy chorych, Fundusz Pracy),
 - jednostki budżetowe

Kryteria wyróżniające majątek gospodarczy od majątku użyteczności publicznej i administracyjnego są niejednoznaczne i mocno zróżnicowane w czasie i przestrzeni. Majątek poczty, elektrowni, czy kolei w skali kraju, przedsiębiorstwa oczyszczania miasta w skali gminy można uznać zarówno za majątek gospodarczy jak i użyteczności publicznej w zależności od przyjętej koncepcji roli państwa i samorządu w świadczenie tego typu usług publicznych.

3. Majątek gospodarczy JST

Majątek gospodarczy występował w postaci:

- a. spółki prawa handlowego, zwłaszcza spółki komandytowej (jednoosobowa spółka akcyjna lub jednoosobowa z ograniczoną odpowiedzialnością skarbu JST),
- b. udziału w spółce kapitałowej lub holdingu skupiającego te spółki,
- c. zakładu budżetowego,
- d. jednostki budżetowej,
- e. instytucji kultury,
- f. gospodarstwa pomocniczego.

Państwo w rozmaity sposób może działać w sferze swego majątku. Może to być:

- a. bezpośrednia działalność administracji państwowej, gdzie wyodrębniona jednostka, której powierzono majątek np. komunalny rozlicza się z budżetem brutto, tj. wszystkimi przychodami i kosztami; są to tzw. jednostki budżetowe, np. szkoły podstawowe;
- b. działalność zdecentralizowana, czyli skomercjalizowana (urynkowiona) – rozliczająca się z budżetem netto tj. tylko wynikiem; są to
 - nie posiadające osobowości prawnej zakłady budżetowe
 - posiadające osobowość prawną – przedsiębiorstwa państwowe (komunalne) samodzielny zakład opieki zdrowotnej, kasa chorych. Zarówno zakład jak i przedsiębiorstwo pozostaje w „zarządzie publiczno – prawnym” – ich byt reguluje prawo administracyjne niezależnie od tego, czy są wyposażone w osobowość prawną, czy nie;
- c. działalność pośrednia wykorzystująca formę handlowej spółki kapitałowej (w postaci jednoosobowej spółki z ograniczoną działalnością lub jednoosobowej spółki akcyjnej gminy) lub udziału w spółkach kapitałowych pozostających w zarządzie prywatno – prawnym.

JST wykonuje wówczas swoje funkcje właścicielskie tak jak każdy inny właściciel, dysponując swoimi głosami w trakcie zgromadzenia akcjonariuszy lub wspólników.

Wykonanie uprawnień właścicielskich w działalności pośredniej wiąże się wówczas z określeniem:

- a. do jakiego organu JST należy zarządzanie danym majątkiem samorządu terytorialnego,
- b. jaki jest status przedsiębiorstwa samorządowego (komunalnego), czyli w szczególności jakie uprawnienie właścicielskie JST sobie pozostawia i kto je wykonuje w jego imieniu,
- c. kto dysponuje w imieniu samorządu terytorialnego prawami z akcji lub udziałów i jak wykonuje się swe uprawnienie, wykorzystując rozwiązania prawa handlowego (np. po przez utworzenie holdingu).

W literaturze polskiej zwraca się uwagę na to, że „w obowiązujących uregulowaniach prawnych, a także we współczesnej doktrynie polskiej, brak jest wyraźnych ustaleń co do publiczno – prawnej podmiotowości oznaczonych instytucji pozostających w zarządzie publiczno – prawnym, nawet tych samoistnych”¹⁶. Ustawodawca w Polsce w 1996 r wykluczył możliwość tworzenia przez gminy administracyjnych zakładów (przedsiębiorstw)

użyteczności publicznej wyposażonych w osobowość prawną, odrzucił stosowanie koncepcji publiczno – prawnej. Natomiast przedsiębiorstwa komunalne oparte na prawie handlowym nie są zaliczane do instytucji administracji zdecentralizowanej. Wykonują zadania publiczne w formie zadań zleconych:

- a. ustawą,
- b. aktem administracyjnym (koncesji),
- c. na gruncie porozumienia,
- d. w drodze umowy zawartej najczęściej w tytule zamówienia publicznego.

Przedsiębiorstwo to pozostając „w zarządzie prywatno – prawnym” nie należy do kategorii podmiotu administracji publicznej. Wówczas to gmina tworząc spółkę kapitałową nie dba o publiczno – prawne instrumenty wpływu na władzę nad jego działalnością oraz nie określa granic jego misji publicznej¹⁷. Pozbawia to JST po utworzeniu spółki lub wpisu do spółki z kontrolnym pakietem akcji lub udziałów możliwości kontroli realizacji zadań użyteczności publicznej. Rola właściciela ogranicza się bowiem do udziału w podejmowaniu uchwał przez walne zgromadzenie lub reprezentowania JST w radzie nadzorczej. Właściciel (JST) przekazuje bowiem w momencie utworzenia spółki swe prawa na rzecz organów spółki, w których jest reprezentowana przez swych przedstawicieli, którzy nie są właścicielami ale tylko ich pełnomocnikami. Tymczasem imperatywy wynikające dla przedsiębiorstw publicznych wymagają, aby nałożone na nie zadania użyteczności publicznej były poddane ścisłej kontroli i wyraźniejszemu powiązaniu z administracją¹⁸.

4. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin

Posiadanie przez gminę: osobowości prawnej, mienia komunalnego, odrębnej administracji i własnych finansów spowodowały, że gmina jest swoistym podmiotem gospodarczym, podejmującym samodzielne decyzje na własny rachunek i odpowiedzialność¹⁹. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W celu wykonania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi

podmiotami. Dla realizacji swych zadań gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa, osiedla, dzielnice w drodze uchwały rady gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy²⁰.

Obowiązująca ustawa o samorządzie gminy stwierdza: „Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywanie przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa”²¹. Przez zadania o charakterze użyteczności publicznej powyższa ustawa rozumie zadania własne gminy określone w art. 7, § 1, których celem jest bieżące i nie przerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych²².

Miejsce gminy w sferze gospodarczej częściowo określa także znowelizowana ustawa o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 r. Zezwala ona gminom na prowadzenie działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej w ramach między innymi spółek z udziałem kapitału gminy²³. Obok powyższych ustaw, ramy bezpośredniej aktywności gospodarczej samorządów, rozumianej zarówno w sensie przedmiotowym jak i podmiotowym, a także osób fizycznych zaangażowanych w pracę organów samorządowych określa znowelizowana ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (radnych i pracowników samorządowych)²⁴.

Działalność gospodarcza gminy wychodzi poza zakres tego pojęcia określonego w ustawie o działalności gospodarczej z dnia 19 listopada 1999 r, która stwierdza w art. 2, § 1: „Działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy jest zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”²⁵.

Gminy prowadzić mogą natomiast działalność gospodarczą, której celem jest:

- a. działalność niezarobkowa, realizując zadania publiczne w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, nie zorientowana na zysk, choć mogąca go przynosić;
- b. działalność komercyjna (zarobkowa) nastawiona na zwiększenie dochodów budżetu gminy poprzez osiągnięcie zysków, czyli na przynoszenie dodatkowych środków.

Działalność gospodarcza jest pojęciem szerszym, wychodzącym poza zakres określony ustawą o działalności gospodarczej o tzw. działalność niezarobkową o charakterze użyteczności publicznej. Jednocześnie działalność gospodarcza gminy nie jest jej celem ale stanowi formę realizacji zadań gminy, to oznacza jej instrumentalne traktowanie.

Działalność gospodarcza gminy może być prowadzona, w takim zakresie w jakim służy zaspokojeniu potrzeb zbiorowych jej obywateli. „Działalność gospodarcza gminy podlega pewnym ograniczeniom. Nie jest nią działalność spółki z udziałem gminy, gdyż mamy do czynienia z materialną odrębnością prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę i spółkę, która wykonuje zadania na własny rachunek”²⁶. Gminy mogą lokować swe środki w bankach i papierach wartościowych, w tym w akcjach spółek. Nie jest to jednak typowa działalność gospodarcza gminy²⁷, albowiem bezpośrednio nie służy realizacji zadań publicznych, które gmina musi prowadzić ale zapewnia gminie dodatkowe środki płynące z właściwej alokacji kapitału. Może jednocześnie prowadzić do start i utraty kapitału (mienia gminy) w przypadku złego jego zainwestowania. Wyodrębnienie przez ustawę o gospodarce komunalnej podziału zadań własnych gmin na zadania o charakterze użyteczności publicznej i pozostałe (inne) zadania własne umożliwiło nakierowanie działalności gminy na cele zarobkowe, co mimo formalnego rozwiązania budzi wiele kontrowersji. Podjęcie przez gminę działalności komercyjnej wywołało ostre polemiki już w trakcie tworzenia ustawy samorządowej, jak i w toku kolejnych jej nowelizacji²⁸.

Przeciwnicy działalności komercyjnej gmin przytaczali szereg argumentów, do których między innymi należą następujące²⁹:

- a. bardzo prawdopodobne jest naruszenie warunków rynkowych przez gminę, która posiada pozycję monopolistyczną; będzie prowadzić nieuczciwą konkurencję;
- b. należy upatrywać we własności komunalnej zakamuflowanej własności grupowej, będącej postacią socjalistycznej własności państwowej, która generuje nienaturalne stosunki i powoduje, że władza lokalna działa ze szkodą dla żądanego celu;
- c. działalność rynkowa bazuje na własności tylko prywatnej i ryzyku przedsiębiorcy, którym jest właściciel – w tej koncepcji gospodarki rynkowej nie mieści się własność komunalna, która nie zapewnia przedsiębiorczości;
- d. podjęcie działalności zarobkowej przez gminę odwraca uwagę władz gminy od jej właściwych zadań;
- e. aparat wykonawczy gminy nie jest w stanie w sposób dostatecznie profesjonalny zarządzać działalnością nastawioną na zysk, albowiem urzędy gminne nie są kadrowo przygotowane do prowadzenia działalności komercyjnej, a kolegialne organy decyzyjne skłonne są często do podejmowania nadmiernego ryzyka inwestycyjnego;
- f. ponieważ urzędnicy samorządowi nie mogą być dobrymi menedżerami, a radni nie mają w tej mierze wystarczającej wiedzy, to istotną rolę odgrywać tu będą kryteria polityczne i partykularne, co prowadzić może do nadużyć i korupcji;

g. może pojawić się realne niebezpieczeństwo powstania niekontrolowanych grup interesów co prowadzi do wypaczenia idei samorządności w ogóle i przyniesienia wymiernych korzyści finansowych wąskiej liczbie osób przechwytyjących środki publiczne ze szkodą dla ogółu mieszkańców.

Wymienione powyżej argumenty przemawiające przeciw prowadzeniu przez gminy działalności komercyjnej wskazują wyraźnie na to, że działa ona korupcjogennie, czyli tworzy warunki sprzyjające powstaniu nadużyć oraz, że są one jednocześnie ideowo obce gospodarce rynkowej. Oznacza to, że zasady funkcjonowania samorządu gminnego opisane w Konstytucji i ustawach nie stwarzają warunków takiego nadzoru właścicielskiego, który by w warunkach rynkowych zapewnił korzystne dla gminy wykorzystanie jej mienia i przyniósł optymalny zysk z zainwestowanego w działalność zarobkową gminy kapitału. Jednocześnie nadzór ten nie byłby w stanie uchronić gminę od nadużyć i korupcji, które nieuchronnie musiałyby nastąpić. Gdyby udało się zorganizować i zapewnić funkcjonowanie takiej formy nadzoru właścicielskiego, który by przekonał przeciwników komercyjnej działalności gminy, że powyższe negatywne jej skutki nie wystąpią to wówczas pozostałyby tylko argumenty przemawiające na jej rzecz. Ich znaczenie zwiększyłoby się, gdyby udało się wprowadzić efektywny nadzór właścicielski.

Przeprowadzenie badań skuteczności funkcjonowania nadzoru właścicielskiego zarówno działalności gospodarczej komercyjnej jak i niezarobkowej gminy jest trudne i bardzo skomplikowane. Mając na uwadze przedstawioną powyżej złożoność materii, sposób administrowania mieniem komunalnym oraz zarządzania urzędem gminnym i podległymi mu niejednorodnymi jednostkami organizacyjnymi (od jednostki budżetowej po spółkę akcyjną) możemy stwierdzić, że badanie skuteczności nadzoru właścicielskiego byłoby przedsięwzięciem wymagającym dużych nakładów i wsparcia rządu i parlamentu. Bez ekonomicznego i politycznego zapewnienia warunków do badań nadzoru właścicielskiego w gminach nie można ich rozpoczynać. Uwaga ta dotyczy także powiatów i województw.

Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r w art. 6, § 2 stwierdza, że powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej³⁰. Natomiast ustawa o samorządzie wojewódzkim z dnia 5 czerwca 1998 r stwierdza w art. 13, że województwo może prowadzić działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej tylko w dziedzinie: promocji, edukacji i wydawnictw służących rozwojowi województwa. Może więc tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne i przystępować do nich o ile ich działalność polegać będzie na wykonaniu powyższych czynności lub przebiegać w sferze użyteczności publicznej³¹.

Ustawodawca wyraźnie ograniczył zakres działalności gospodarczej na szczeblu powiatu i województwa mając na względzie argumenty przeciwników zajmowania się samorządu terytorialnego komercyjną działalnością gospodarczą.

W tym miejscu można postawić pytanie – czy większość negatywnych skutków prowadzenia komercyjnej działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny, wynikających głównie z nieudolności nadzoru właścicielskiego i przyczyn politycznych (wymienionych uprzednio) nie występuje także w sferze działalności gospodarczej samorządu o charakterze użyteczności publicznej? Dla przykładu weźmy powiat, który dysponuje własnością i innymi prawami majątkowymi oraz prawem działalności gospodarczej tylko w sferze użyteczności publicznej. Powiat wykonuje określone ustawą zadania publiczne o charakterze ponadgminnym np. w zakresie edukacji publicznej, czyli prowadzi wyższą szkołę zawodową świadczącą usługi bezpłatne (studia dzienne) i płatne (studia wieczorowe) oraz w zakresie ochrony zdrowia – szpital powiatowy lub w dziedzinie kultury – Zespół Pieśni i Tańca świadczący usługi odpłatne i nieodpłatne. Prowadzona działalność gospodarcza w obu tych dziedzinach przynosi dochody i rodzi koszty i w zależności od podjętych decyzji będzie rentowna (przynosząca zyski) lub deficytowa (przynosząca straty). Ponadto w zależności od skuteczności nadzoru zależą będzie, czy w tych jednostkach organizacyjnych występują nadużycia i korupcja, czy nie. Takie same skutki mogą wystąpić, gdyby powiat zainwestował swoje kapitały w spółkę kapitałową zajmującą się świadczeniem usług za pełną odpłatnością – np. w prywatny uniwersytet lub prywatną klinikę albo prywatny kombinat rozrywki. Problem nie tkwi więc w rodzaju działalności – zarobkowa lub niezarobkowa ale w organizacji i funkcjonowaniu nadzoru właścicielskiego. O tym zapominają ci, którzy poszukują negatywnych i pozytywnych stron komercyjnej i niezarobkowej działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego.

Dostrzegając negatywne skutki działalności gospodarczej prowadzonej przez JST lub z jej udziałem nie powinniśmy dzielić tej działalności na dobrą i złą, czyli niezarobkową i zarobkową, tylko będąc konsekwentnymi powinniśmy opowiadać się za pełną prywatyzacją dotychczasowej działalności gospodarczej JST. Czy wówczas zniknie korupcja, nadużycia, niekompetencja zarządzających, praktyki monopolistyczne? Oczywiście, że nie. A może wprost przeciwnie, wszystkie te negatywne zjawiska rozwiną się w sprywatyzowanej wyższej szkole zawodowej i sprywatyzowanym szpitalu? Czy prywatna własność jest gwarantem uczciwości, fachowości, wysokiej jakości świadczonych usług i nieograniczonej konkurencyjności? Oczywiście, że nie. Problem nie tkwi więc we własności ale w ludziach, którzy świadczą usługi edukacyjne i medyczne, zarządzają tymi usługami i nadzorują

wykorzystanie mienia, bez względu na to, kto będzie jej właścicielem: osoby fizyczne, czy prawne, osoby czy samorządy. Problem tkwi w ludziach, a nie we własności, w nadzorze właścicielskim, a nie w formach działalności gospodarczej (zarobkowej bądź niezarobkowej). Dlatego też analizie musimy poddać sposób uwzględniania nadzoru właścicielskiego w trzech ustawach samorządowych normujących funkcjonowanie JST i podległych im jednostek organizacyjnych oraz jego wykonywanie. Człowiek jako osoba ludzka, podmiot wszelkich działań nie jest natomiast przedmiotem zainteresowania tego opracowania i stanowi wdzięczny temat oddzielnych badań i dociekań.

5. Nadzór właścicielski w ustawach samorządowych na przykładzie gminy

Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Gmina natomiast to ta wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Gmina dysponuje osobowością prawną i mieniem komunalnym. Mienie komunalne przyporządkowane jest więc wspólnocie samorządowej i obszarowi. Podmioty mienia komunalnego (gmina, związki gmin, gminne osoby prawne; w tym przedsiębiorstwa samodzielne) decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych³². „Gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy”³³. Właściciel mienia gminy jest do końca nieokreślony, jak każda własność zbiorowa. Natomiast art. 50 ustawy o samorządzie gminnym głosi: „Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona”³⁴. Słowo „staranność” wg słownika języka polskiego oznacza „dokładność, pilność, sumienność” i związane jest ze słowem „starannie”, czyli „nie szczędząc starań, dbając o każdy szczegół; dokładnie, pilnie, troskliwie” oraz słowem „staranie” – zwykle oznacza „usiłowanie skierowane ku osiągnięciu, otrzymaniu czegoś; zabiegi”³⁵. Zarządzający musi być staranny i starać się, czyli usiłować osiągnąć wskazany cel dokładnie, pilnie, troskliwie, sumiennie. Podejmowanie starań o coś, poczynić starania w jakiejś sprawie, nie żałować starań to działania świadczące o zachowaniu szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia. Zarządzający nie musi osiągnąć zamierzonych efektów z wykorzystania mienia, musi tylko potrafić dowieść, że gorliwie służył sprawie podejmując starania, nie żałując starań, poczynił starania. Zarządzający skupia

swą uwagę na dokumentach, działaniach, faktach potwierdzających jego starania, albowiem oceniany jest za staranność, a nie efektywność, przedsiębiorczość, skuteczność. Dlatego też od uczestniczącego w zarządzaniu mieniem komunalnym nie wymaga się ekonomicznej skuteczności i dlatego też często działania urzędników są nieefektywne. Nie można starać się, usiłować usiąść na krześle, albo na krześle siadamy albo nie. Nie można starać się świadczyć usługę dobrze, trzeba ją po prostu wykonać efektywnie, same starania jej wykonania nie wystarczają. Nie wszystkie starania i nie każda staranność prowadzi do celu. Dlatego też między urzędnikiem i menedżerem oraz przedsiębiorcą pozostaje bardzo duża różnica. Od zarządzającego mieniem komunalnym nie wymaga się, aby był przedsiębiorczym menedżerem, wystarczy, że jest starannym pracownikiem, gorliwie podejmującym starania wiodące w kierunku realizacji celu. Dlatego też efektywność ekonomiczna zarządzania mieniem sprawowana przez urzędnika z reguły jest mniejsza niż w przypadku przedsiębiorczego menedżera. Od urzędnika nie wymaga się cech skutecznego menedżera, dlatego też inne są kryteria oceny jego pracy. Stąd też inaczej będzie wyglądał nadzór właścicielski sprawowany przez urzędnika od nadzoru sprawowanego przez rzeczywistego właściciela.

Urzędnik reprezentujący gminę, nadzorujący funkcjonowanie jednostki budżetowej będzie ją oceniał poprzez pryzmat realizacji planu finansowego, ustalającego wysokość planowanych przychodów i wydatków ujętych według zasad klasyfikacji budżetowej³⁶ i nie będzie zwracał uwagi na skuteczność jej działania. Jeśli plan był sporządzony wadliwie to działania zgodne z planem mogą rodzić nieefektywność. Nadzorujący urzędnik będzie oceniał przestrzeganie dyscypliny budżetowej. Nie wykonanie zadań może być oceniane pozytywnie albowiem może pociągać za sobą niższe niż planowano wydatki – np. nie zrealizowano szkoleń niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania jednostki budżetowej. Jednocześnie jednostki budżetowe posiadając pewną samodzielność organizacyjną, są pozbawione samodzielności ekonomicznej i nie wykazują zainteresowania wykorzystaniem mechanizmów efektywnościowych. Zasadniczym celem jednostek budżetowych (nie posiadających osobowości prawnej) nie są wyniki gospodarcze ale realizacja przede wszystkim własnych celów macierzystej jednostki np. zarządu gminy o charakterze merytorycznym (sprawowanie zarządu w zakresie: zieleni komunalnej, komunikacji miejskiej, dróg i mostów, eksploatacji studni publicznych, prowadzenie usług cmentarnych)³⁷ lub pozamerytorycznym (partykularnych, politycznych celów członków zarządu).

Zakład budżetowy występuje samodzielnie w obrocie prawnym, korzystając z osobowości prawnej gminy, która przejmuje odpowiedzialność za zobowiązania zakładu, który jest tzw.

ułamną osobą prawną. Mienie wykorzystane przez zakłady budżetowe pozostaje nadal własnością gminy, która powierza je w zarząd zakładowi, zachowując sobie prawo nadzoru właścicielskiego. Zakład upoważniony jest, w decyzji o jego utworzeniu, do zawierania umów w imieniu gminy. Zakład budżetowy działa na podstawie rocznego planu finansowego obejmującego przychody i rozchody i zobowiązany jest do pokrywania swoich kosztów z przychodów własnych. Jeżeli jest nierentowny korzysta z dotacji budżetu gminy, a środki niewykorzystane przechodzą na rok następny. Ponieważ zakłady budżetowe nie stosują odpisów amortyzacyjnych i z reguły są jednostkami non profit, ciężar wydatków na ich rozwój spada na budżet gminy, do którego zakład budżetowy wchodzi wynikiem netto³⁸ (najczęściej niedobory środków obrotowych, rzadziej nadwyżka). Zakłady budżetowe są więc częścią urzędu gminy, swoistego rodzaju wydziałem urzędu, wykonującym specyficzne usługi w sferze użyteczności publicznej.

Nadzór właścicielski gminy w przypadku zakładu budżetowego podobnie jak i jednostki budżetowej, gospodarstw pomocniczych oraz tzw. środków specjalnych (część działalności jednostki budżetowej nie wyodrębniona organizacyjnie z tej jednostki i finansowana z dochodów własnych) sprawuje zarząd gminy za pośrednictwem pracowników zatrudnionych w urzędzie gminy w różnych jej komórkach organizacyjnych w ramach wykonywanych, przypisanych im czynności. Przedmiotem nadzoru jest realizacja planu finansowego i staranność przy wykonywaniu zarządu. Jest ocena administracyjno – finansowa funkcjonowania części urzędu wyodrębnionej w sposób szczególny przez pracowników innych (działów), części tego samego urzędu. Właściciel, czyli gmina jest bezosobowym ciałem reprezentowanym najczęściej przez urzędników o określonych (nie zawsze właściwych) kwalifikacjach. Oznacza to, że nadzór właścicielski jest tu opracowany w bardzo ograniczonym zakresie, a własność gminna została podporządkowana interesom zarządu gminy oraz celom zatrudnionych w urzędzie pracowników o zróżnicowanej zdolności ich realizacji.

Każda gmina ma swobodę w wyborze formy organizacyjno – prawnej dla prowadzenia działalności gospodarczej i wykonywania zadań własnych. W warunkach gospodarki rynkowej gmina powinna poszukiwać rozwiązań o największym stopniu efektywności. Niektórzy autorzy uważają, że preferowane powinno być powierzenie wykonania zadań publicznych podmiotom niekomunalnym, podmiotom zewnętrznym na podstawie umów prawa cywilnego.

Szczególne miejsce w decyzjach organizacji procesu świadczenia usług zajmują spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjne – jednoosobowe spółki gminy lub z udziałem

rzeczowym bądź pieniężnym gminy. Bardzo często gminy przekształcały, w ramach procesu prywatyzacji, przedsiębiorstwa komunalne w spółki kapitałowe mieszane lub jednoosobowe gminy. Gmina pozostaje nadal współwłaścicielem lub właścicielem. Jednocześnie, jednakże przestaje bezpośrednio administrować i nadzór właścicielski w jej imieniu przejmuje rada nadzorcza (jeśli istnieje) i zgromadzenie wspólników (walne zgromadzenie). W spółkach jednoosobowych gminy rolę zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełni zarząd gminy, który powołuje bezpośrednio zarząd spółki lub radę nadzorczą, która jest upoważniona do powołania zarządu spółki.

Komercjalizacja przedsiębiorstw komunalnych w rzeczywistości może być aktem pozorowanym niewiele wnoszącym w poprawę jakości świadczonych usług komunalnych. „Przekształcenie przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę gminy nie powoduje automatycznie zwiększenia konkurencyjności jej usług na rynku ani dostosowanie do zgłoszonego popytu (...) Na dłuższą metę spółki w takim kształcie nie są korzystne dla gminy (...) Przedsiębiorstwa komunalne przekształcone w taką formę kierują się chęcią „ucieczki” od płacenia należnego podatku dochodowego, skupiają uwagę na uzyskaniu niewielkiego dodatniego wyniku finansowego, uzyskując do tego aprobatę ze strony władz lokalnych”³⁹. Na uwagę zasługuje fakt, że spółki te, mając na względzie ich kształt finansowy oraz filozofię i sposób nadzoru właścicielskiego przez zarząd gminy zbliżone są bardzo do zakładów budżetowych. Nadzór prowadzony jest przez zarząd przy pomocy pracowników administracyjnych urzędu gminy oraz mianowanych przez siebie członków rady nadzorczej spółki.

Na dłuższą metę spółki jednoosobowe nie są korzystne dla gminy i powinny ulec prywatyzacji. Część z nich, gdzie interes społeczny nie jest zagrożony, powinna zostać całkowicie sprywatyzowana w drodze sprzedaży udziałów i akcji będących w rękach JST. Wówczas to spółki prowadzące działalność w sferze użyteczności publicznej (komunalnej) będą faktycznie w pełni nadzorowane przez właścicieli, w tym zarząd gminy, pracowników urzędów gminnych (akcjonariat pracowniczy). Rady nadzorcze i zgromadzenia wspólników (walne zgromadzenie) nabiorą właściwych cech organów spółki prawa handlowego. Całkowita prywatyzacja byłych przedsiębiorstw komunalnych występujących obecnie pod nazwą jednoosobowych spółek prawa handlowego sprawi dopiero, że nadzór właścicielski nie będzie miał cech nadzoru urzędniczego, który obecnie króluje niepodzielnie. Kwestii tej nie załatwi tworzenie quasi holdingów, które zarządzane są przez spółki zarządzające („matki”). Tego rodzaju holdingi są sposobem sprawowania kontroli i nadzoru nad przedsiębiorstwami wykonującymi zadania komunalne i formą czuwania nad prawidłowością gospodarki

udziałami gminy w różnych przedsięwzięciach. Gmina opierając się na spółce bazowej („matce”) zajmuje w strukturze władz pozycję wiodącą i strategiczną. Samorząd terytorialny jest reprezentowany we władzach spółki holdingowej, jak też jest obecny w przedsiębiorstwach wchodzących w skład holdingu⁴⁰. Nadal przeważa tu jednakże nadzór urzędniczy nad biznesowym właściciela.

Nadzór właścicielski gminy sprawowany jest przez:

- a. radę gminy
- b. zarząd gminy
- c. osoby upoważnione do reprezentowania władz gminy

Do wyłącznej właściwości rady gminy należy między innymi (art. 18, § 1)⁴¹:

- a. uchwalenie budżetu gminy,
- b. uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- c. uchwalenie programów gospodarczych,
- d. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu w tym dla przykładu:
 - określenie zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wdzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata,
 - emitowanie obligacji oraz określanie zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez zarząd,
 - zasięganie długoterminowych pożyczek i kredytów,
 - tworzenie i przystępowanie do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,
 - określanie zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez zarząd,
 - tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażenie ich w majątek.

Organem wykonawczym gminy jest zarząd (art. 26, § 1) do zadań którego należy między innymi⁴²:

- a. przygotowanie uchwał rady gminy,
- b. określenie sposobu wykonywania uchwał,
- c. gospodarowanie mieniem komunalnym,
- d. wykonanie budżetu,
- e. zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Zarząd wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego kierownikiem jest wójt lub burmistrz (prezydent miasta) (art. 33), a organy gminy mogą wydawać przepisy gminne w formie uchwał (rada) i zarządzeń (zarząd) w zakresie między innymi (art. 40 i 41)⁴³:

- a. wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych,
- b. organizacji urzędów i instytucji gminnych,
- c. zasad zarządu mieniem gminy,
- d. zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Artykuł 46 głosi, że oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (pełnomocnik – prokurent), o ile statut gminy nie stanowi inaczej. Zarząd może udzielić wójtowi lub burmistrzowi upoważnienia do składania jednoosobowego oświadczenia woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności gminy⁴⁴. Natomiast art. 47 stwierdza, że kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nie posiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez zarząd gminy, a do czynności przekraczających zakres pełnomocnictwa potrzebna jest zgoda zarządu⁴⁵.

Zasady te są niezmiernie ważne przy pełnieniu nadzoru właścicielskiego przez gminę. W tym miejscu należy przypomnieć, że funkcje te spełnia operatywnie zarząd gminy za pośrednictwem swych przedstawicieli, zwłaszcza pracowników urzędu. Zarząd pełni między innymi funkcje zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) i po przez uchwały tego organu spółki, wykonuje swe funkcje nadzorcze reprezentując właściciela (gminę). Rada na wniosek zarządu lub sam zarząd wyznacza swoich przedstawicieli na zgromadzenie wspólników (walnego zgromadzenia) oraz członków rad nadzorczych spółek, w których gmina ulokowała swój majątek w formie aportu, udziału bądź pakietu akcji.

Praktyczne działania organów JST na przykładzie miasta Lublina przedstawia:

- a. załącznik Nr 1 – Informacja o zmianach w kapitale akcyjnym (zakładowym) jednoosobowych spółek Gminy Lublin według stanu na dzień 30 czerwca 2000 roku.
- b. załącznik Nr 2 – Informacja w sprawie odbytych Zgromadzeń Wspólników w jednoosobowych spółkach Miasta Lublina w I półroczu 2000 roku.

W tym miejscu należy przypomnieć, że działalność władz gminy podlega, zgodnie z art. 171 Konstytucji nadzorowi Prezesa Rady Ministrów, wojewody, a w sprawach finansowych, Regionalnej Izbie Obrachunkowej⁴⁶.

Uprawnienia rady powiatu i sejmiku województwa oraz zarządu powiatu i zarządu województwa w zakresie spraw majątkowych i nadzoru właścicielskiego są prawie takie same jak władz gminy. Dlatego też w tym miejscu nie będą zaznaczone.

6. Nadzór właścicielski organów samorządu terytorialnego

Zakres nadzoru właścicielskiego organów Samorządu Województwa określa Statut Województwa oraz Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego. Województwo może tworzyć w sferze użyteczności publicznej spółki z o.o. lub spółki akcyjne lub przystępować do nich. Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć sp. z o.o. i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu działalności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa⁴⁷

Do wyłącznej właściwości Sejmiku Województwa należy:

1. stanowienie aktów prawa miejscowego w zakresie zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim,
2. zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów użyteczności publicznej⁴⁸

Sejmik podejmuje działania w zakresie:

- a) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej; do czasu określenia zasad Zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą Sejmiku,
- b) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- c) zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
- d) ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciągniętych przez Zarząd oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez Zarząd w roku budżetowym,
- e) tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji⁴⁹.

Do zadań Zarządu województwa należy natomiast gospodarowanie mieniem Województwa w tym wykonywania praw z akcji lub udziałów posiadanych przez województwa⁵⁰. Zarząd wykonuje prawa majątkowe Województwa nie należące do innych

wojewódzkich osób prawnych. Wojewódzkie osoby prawne samodzielnie decydują, w granicach ustaw, o sposobie wykonywania należących do nich praw majątkowych, z tym, że nieodpłatne rozporządzenie mieniem oraz zbycie nieruchomości służące do powszechnego użytku lub bezpośredniego zaspokojenia potrzeb publicznych oraz przedmiotów posiadających szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną lub przyrodniczą wymaga zgody w formie uchwały zarządu. Także zmiana przeznaczenia składników mienia określonego powyżej wymaga zgody Zarządu⁵¹.

Źródłem finansowania zadań Województwa są przede wszystkim jego dochody własne. Do nich należą, między innymi:

- a. dochody z majątku województwa,
- b. dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe Województwa,
- c. wpłaty innych wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych⁵².

Za prawidłowe wykonanie budżetu województwa (w tym wyżej wymienionych dochodów) odpowiada Zarząd, któremu przysługuje wyłączne prawo, między innymi:

- a. zaciągania zobowiązań, w tym kredytów i pożyczek,
- b. emitowania obligacji,
- c. zgłoszenia propozycji zmian w budżecie⁵³.

Wszystkie te działania ściśle związane są z majątkiem województwa i sprawowaniem przez Zarząd, w imieniu JST, nadzoru właścicielskiego.

Zarząd wykonuje uchwały Sejmiku Województwa i zadania Województwa, w tym w zakresie nadzoru właścicielskiego, przy pomocy Urzędu Marszałkowskiego⁵⁴. W skład Urzędu wchodzi: departamenty oraz Kancelaria Marszałka i Biuro Sejmiku (na prawach departamentu).

Do zadań departamentów należy między innymi:

- a. opracowanie uchwał, w tym w zakresie nadzoru właścicielskiego oraz realizowanie podjętych uchwał;
- b. wykonywanie dla potrzeb Zarządu czynności z zakresu nadzoru merytorycznego nad wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi i podmiotami gospodarczymi poprzez:
 - konsultowanie i opiniowanie rocznych i wieloletnich planów rzeczowo-finansowych,
 - konsultowanie i opiniowanie sprawozdań z działalności, wydawanie innych opinii o działalności, zleconych przez Zarząd działający jako Zgromadzenie Wspólników lub Zgromadzenie Akcjonariuszy,

- wnioskowanie o umieszczanie zadań w planach rzeczowo-finansowych i w planach inwestycyjnych oraz inicjowanie przygotowania analizy potrzeb, w tym studiów branżowych,
 - wykonywanie innych czynności każdorazowo określonych osobnym zarządzeniem Marszałka;
- c. sporządzanie listy potrzeb inwestycyjnych Województwa,
- d. opracowywanie sprawozdań z wykonanych zadań określonych w strategii rozwoju i budżecie Województwa, w tym wynikających z dysponowania w imieniu Samorządu mieniem Województwa.

Wszystkie powyższe zadania departamenty wykonują przy pomocy bardzo często nieprzygotowanych do ich realizacji, z reguły niekompetentnych urzędników. Z przeprowadzonych wywiadów w trzech urzędach marszałkowskich wynikało bowiem, że powyższe czynności wykonywali urzędnicy bez przygotowania ekonomicznego, od których nie wymagano, aby ich działania były efektywne. Pracownicy ci kierowali się wymogiem staranności i dążyli do przekonania przełożonych, że dołożyli wszelkich starań aby na czas i zgodnie z obowiązującymi przepisami wykonać zlecone im zadania, np. przygotowanie projektu uchwały lub decyzji albo sprawozdania dotyczącego dysponowania mieniem Województwa. Nie zastanawiali się, czy zlecone im prace zwiększą lub zmniejszą efektywność wykorzystania majątku województwa, którego dotyczą. Z powyższego wynika, że o wykorzystaniu majątku Województwa decydują osoby, które bardzo często nie rozumieją pojęć takich jak efektywność, wydajność. Nie zastanawiają się nad ekonomiką projektów decyzji, uważając, że za decyzje ponosi odpowiedzialność Zarząd, Marszałek, Sejmik Wojewódzki. Ci kierują się bardzo często opinią fachowców, czyli urzędników zatrudnionych w departamentach, ponieważ sami nie czują się kompetentnymi do zmiany projektów albo kierując się względami politycznymi, a nie ekonomicznymi, narzucają urzędnikom pozaekonomiczne kryteria oceny projektowanych decyzji dotyczących dysponowania mieniem województwa. W sumie podjęte decyzje w imieniu samorządu bardzo często są mało efektywne, a czasami błędne i bardzo szkodliwe. Nie przygotowanie pracowników administracji publicznej do podejmowania efektywnych decyzji, zarówno na szczeblu Zarządu jak i departamentu sprawia, że nadzór właścicielski sprawowany przez Województwo, mimo jego uprawnień i samodzielności jest mało skuteczny, a jego majątek wykorzystany mało efektywnie.

To samo negatywne zjawisko występuje także w urzędach powiatowych i gminnych. Im niższy szczebel samorządu terytorialnego i mniejszy powiat lub gmina, tym większe jest

prawdopodobieństwo, że niewłaściwe przygotowanie zatrudnionych w nich pracowników oraz kwalifikacje zarządów i radnych sprzyjać będą w większym stopniu niskiej efektywności wykorzystania majątku samorządowego, niż ma to miejsce w urzędach marszałkowskich. Badania w tym zakresie nie są przeprowadzane. Urzędnik administracji samorządowej nie odpowiada za efektywność ale za staranność. Przedmiotem oceny pracy urzędnika nie jest więc aspekt ekonomiczny jego funkcjonowania, dlatego też nie bada się skuteczności zarządzania majątkiem samorządowym ale tylko staranność wykonywanych czynności.

Rangę zagadnienia zobaczymy dopiero wówczas, gdy uświadomimy sobie jak wielki majątek znajduje się w rękach samorządów.

Wartość majątku netto Gminy Kraków i Miasta Krakowa na prawach powiatu ulokowanego w jednostkach organizacyjnych (jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, instytucje kultury, gospodarstwa pomocnicze) na dzień 1.01.2001 r. wyniósł 4.1 mld. złotych⁵⁵.

Ponadto Gmina Kraków posiadała w tym czasie udziały w jednoosobowych spółkach gminy w wysokości 1 mld. złotych oraz udziały w spółkach z udziałem Gminy Kraków w wysokości 30 mln. złotych. Gmina Kraków była właścicielem 6 tys. ha gruntu co w stosunku do ogólnej powierzchni miasta Krakowa wynoszącej około 32.686 ha stanowi około 18% jego powierzchni. Własnością gminy 1.10.2001 roku było 2.512 lokali mieszkalnych i 750 lokali użytkowych o łącznej powierzchni 223 tys. m² ⁵⁶.

Łączna wartość mienia Gminy Kraków i Miasta Krakowa na prawach powiatu według stanu na 1.01.2001 wynosiła 5.5 mld. złotych. Majątek ten dawał zatrudnienie 35 tysiącom ludzi (bez Urzędu Miasta Krakowa).

Tak wielki majątek Krakowa jest w rękach nie najlepiej przygotowanych pod względem ekonomicznym pracowników Urzędu Miejskiego. W 1999 roku dochody z mienia stanowiły 22,7% ⁵⁷.

Województwo Małopolskie posiadało udziały w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością i spółkach akcyjnych w wysokości 77 mld. złotych, a z tytułu posiadanych akcji w 1999 roku uzyskało dywidendę w wysokości 495 tys. złotych⁵⁸.

Pełne określenie stanu posiadania województwa będzie możliwe po zakończeniu procesu komunalizacji, rozumianej jako potwierdzenie nabycia własności przez Województwo w drodze decyzji właściwego organu. Proces ten jest rozciągnięty w czasie i województwo nie dysponuje do tej pory wszystkimi decyzjami stwierdzającymi jego prawa do majątku nabytego z mocy prawa.

Na dzień 31.10.2000 roku Województwu Małopolskiemu podlegało: 33 jednostki budżetowe, 6 zakładów budżetowych, 3 gospodarstwa pomocnicze, 17 instytucji kultury, 18 samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej i 8 innych samodzielnych podmiotów – łącznie 95 instytucji o nieoszacowanym majątku⁵⁹.

Dziś majątek Województwa Małopolskiego jest znacznie mniejszy od majątku Gminy Kraków, podobnie majątek Miasta Krakowa na prawach powiatu także jest niewielki. Nowopowstałe powiaty i województwa są znacznie mniej zasobne w majątek niż gminy. Zarządzanie tym majątkiem posiada jednakże te same wady i wynika z podejścia administracji publicznej do nadzoru właścicielskiego.

**Informacja
o zmianach w kapitale akcyjnym (zakładowym) jednoosobowych spółek
Gminy Lublin według stanu na dzień 30 czerwca 2000 roku.**

I. Spółki przed sprzedażą akcji (udziałów):

1. PP Sp. z o. o.
2. MPK - Lublin Sp. z o. o.
3. LIPEC Sp. z o. o.
4. MPWiK Sp. z o. o.
5. TBS „DOM” Sp. z o. o.

ad. 2.

Na podstawie Uchwały Nr 709/LXX/ 98 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 18 czerwca 1998 roku w sprawie wyrażenia zgody na objęcie przez Gminę Lublin udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym MPK Lublin Sp. z o.o. zwiększono kapitał zakładowy o 160.000 udziałów o wartości 16.000.000 zł.

Na podstawie Uchwały Nr 23/II/98 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 19 listopada 1998 roku w sprawie wyrażenia zgody na objęcie przez Gminę Lublin udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym MPK - Lublin Sp. z o.o. zwiększono kapitał zakładowy o 3.500 udziałów o wartości 350.000 zł.

Na podstawie Uchwały Nr 288/XVII/99 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 18 listopada 1999 roku w sprawie wyrażenia zgody na objęcie przez Gminę Lublin udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym MPK - Lublin Sp. z o.o. zwiększono kapitał zakładowy o 197.462 udziały o wartości 19.746.200 zł. '

ad. 4.

Na podstawie Uchwały Nr 2/I/2000 z dnia 17 marca 2000 roku Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników MPWiK Sp. z o.o. oraz Postanowienia Sądu Rejonowego w Lublinie z dnia 3 kwietnia 2000 roku Gmina Lublin objęła 89.612 udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym MPWiK Sp. z o.o. po 100 zł każdy o łącznej wartości 8.961.200 zł i pokryła je wkładem niepieniężnym w postaci sieci wodociągowo-kanalizacyjnej.

ad. 5.

Na podstawie Uchwały Nr 453/XL,III/97 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 13 lutego 1997 roku w sprawie utworzenia przez miasto Lublin spółki z o.o. TBS, Gmina Lublin objęła 100 udziałów po 300 zł każdy o łącznej wartości 30.000 zł i pokryła je wkładem pieniężnym.

Na podstawie Uchwały Nr 571/LX/97 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 20 listopada 1997 roku w sprawie objęcia udziałów w Towarzystwie Budownictwa Społecznego „Dom” Sp. z o. o. i pokrycia ich wkładem niepieniężnym, Gmina Lublin objęła 8.417 udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym TBS „DOM” Sp. z o.o. po 300 zł każdy o łącznej wartości 2.525.100 zł i pokryła je wkładem niepieniężnym w postaci własności nieruchomości położonej w Lublinie przy ul. Lipińskiego o pow. 14.854 m² .

Na podstawie Uchwały Nr 235/XII/99 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 8 lipca 1999 roku w sprawie objęcia udziałów w Towarzystwie Budownictwa Społecznego „Dom” Sp. z o. o. i pokrycia ich wkładem niepieniężnym, Gmina Lublin objęła 6.781 udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym TBS „DOM” Sp. z o.o. po 300 zł każdy o łącznej wartości 2.034.300 zł i pokryła je wkładem niepieniężnym w postaci własności nieruchomości położonej w Lublinie przy ul. Doświadczalnej 11 o pow. 26.081 m² .

Na podstawie Uchwały Nr 273/XVI/99 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 7 października 1999 roku w sprawie objęcia udziałów w Towarzystwie Budownictwa Społecznego „Dom” Sp. z o. o. Gmina Lublin objęła 1.400 udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym TBS „DOM” Sp. z o.o. po 300 zł każdy o łącznej wartości 420.000 zł.

Na podstawie Uchwały Nr 337/X3/2000 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 2 marca 2000 roku w sprawie wyrażenia zgody na objęcie udziałów w Towarzystwie Budownictwa Społecznego „Dom” Sp. z o. o. Gmina Lublin objęła 11.666 udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym TBS „Nowy Dom” Sp. z o.o. po cenie nominalnej 300 zł za jeden udział, na łączną kwotę 3.499.800 zł.

II. Spółki sprzedane w całości

LPB Sp. z o. o. - na podstawie umowy sprzedaży udziałów zawartej w dniu 8 września 1999 roku sprzedano Spółce Budownictwo Energetyczne „ENERGOBUDOWA” S.A. z siedzibą w Warszawie 85 % tj. 8.500 udziałów Spółki za cenę 152,95 zł za jeden udział, co stanowi kwotę 1.300.000,00 zł.

Pozostałe 15 % udziałów otrzymali pracownicy LPB Sp. z o.o. nieodpłatnie tj. 1.500 udziałów x 100 zł = 150.000 zł (wartość nominalna).

Lublin, dnia 31 maja 2000 roku

sporządziła: Alicja Lipińska

Pobrano z portalu
<http://tradedel.pl/wawak.pl>

**Informacja
w sprawie odbytych Zgromadzeń Wspólników w jednoosobowych
spółkach Miasta Lublina
w I półroczu 2000 roku.**

1. Przedsiębiorstwo Piekarskie Sp. z o. o. w Lublinie

W PP Sp. z o. o. odbyło się jedno zgromadzenie - Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników w dniu 14 czerwca 2000 roku. Przedmiotem Zgromadzenia było omówienie i zatwierdzenie wyników finansowych za 1999 rok, podjęcie uchwał w sprawie przyjęcia sprawozdania z pracy Zarządu Spółki, Rady Nadzorczej, podziału zysku za 1999 rok, skwitowania władz Spółki. Ponadto Zgromadzenie Wspólników podjęło uchwały w sprawie powołania nowych członków Rady Nadzorczej następnej kadencji oraz w sprawie ustalenia zasad wynagradzania Zarządu Spółki i członków Rady Nadzorczej.

2. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Lublin Sp. z o. o.

W „MPK Lublin” Sp. z o. o. odbyło się:

- a) Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników - w dniu 17 marca 2000 roku. Zgromadzenie podjęło uchwałę zatwierdzającą plan inwestycyjny Spółki na 2000 rok oraz uchwałę w sprawie ustanowienia trzyosobowego Zarządu Spółki i powołania Pana Jacka Miłosza na członka Zarządu Spółki na stanowisko wiceprezesa.
- b) Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników - w dniu 17 kwietnia 2000 roku. W związku z wątpliwościami wyrażonymi przez Przewodniczącą Rady Nadzorczej dotyczącymi powołania nowego członka zarządu Spółki, Zgromadzenie Wspólników podjęło uchwałę, w której potwierdziło, że intencją Wspólników było rozszerzenie składu Zarządu do trzech osób i powołanie w skład Zarządu Spółki na stanowisko Wiceprezesa - Jacka Miłosza z dniem 17 marca 2000 roku. Zgromadzenie Wspólników zwróciło się do Przewodniczącej Rady Nadzorczej MPK Lublin Sp. z o.o. o zawarcie umowy z Jackiem Miłoszem z dniem 17 marca 2000 roku.
- c) Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników - w dniach 13 czerwca i 17 lipca 2000 roku. Przedmiotem obrad Zgromadzenia było omówienie i zatwierdzenie wyników finansowych za 1999 rok, podjęcie uchwał w sprawie pokrycia straty Spółki za 1999 rok, przyjęcia sprawozdania z pracy Zarządu Spółki, Rady Nadzorczej, skwitowania władz Spółki. Ponadto Zgromadzenie Wspólników podjęło uchwały w sprawie ustalenia zasad wynagradzania Zarządu Spółki i członków Rady Nadzorczej. W dniu 17 lipca 2000 roku miała miejsce kontynuacja Zgromadzenia Wspólników z dnia 13 czerwca 2000 roku. Zgromadzenie powołało w skład Rady Nadzorczej Spółki Pana Mirosława Kempistego w miejsce Pana Sławomira Janickiego, którego członkostwo w Radzie Nadzorczej ustało z mocy prawa z dniem 1 lipca 2000 roku.

3. Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o. o. w Lublinie

W MPWiK Sp. z o. o. w I półroczu 2000 roku odbyły się następujące Zgromadzenia Wspólników:

- a) Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników - w dniu 14 lutego 2000 roku. Zgromadzenie podjęło uchwałę o zatwierdzeniu planu modernizacji urządzeń i obiektów MPWiK Sp. z o.o. w roku 2000. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników wznowiło obrady po przerwie w dniu 17 marca 2000 roku, podejmując uchwałę w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki i pokrycia go wkładem niepieniężnym w postaci sieci wodno-kanalizacyjnych. Po podwyższeniu - kapitał zakładowy Spółki wynosi 138.961.200,00 zł i dzieli się na 1.389.612 udziałów po 100 zł każdy, objętych przez Gminę Lublin.
- b) Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników - w dniu 10 maja 2000 roku. Przedmiotem Zgromadzenia było rozpatrzenie i zatwierdzenie bilansu, rachunku zysków i strat, informacji dodatkowej i sprawozdania z przepływu środków pieniężnych za okres od 1 września 1998 roku do 31 grudnia 1999 roku oraz podziału zysku za ten okres. Zgromadzenie Wspólników podjęło uchwałę w sprawie utworzenia z zysku funduszu rezerwowego na modernizację sieci wod.- kan. na Starym Mieście, dofinansowanie zakupu gazogeneratora oraz nakłady inwestycyjne w Ośrodku Wypoczynkowo Szkoleniowym w Białce. Zgromadzenie Wspólników podjęło także uchwały o

- przyjęciu sprawozdania z pracy Zarządu Spółki i Rady Nadzorczej oraz skwitowania władz Spółki z wykonania obowiązków za w/w okres.
- c) Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników - w dniu 12 czerwca 2000 roku. Zgromadzenie Wspólników podjęło uchwały w sprawie ustalenia zasad wynagradzania Zarządu Spółki i członków Rady Nadzorczej.
 - d) Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników - w dniu 17 lipca 2000 roku. Zgromadzenie Wspólników podjęło uchwałę w sprawie wprowadzenia zmian w składzie Rady Nadzorczej MPWiK Sp. z o.o. W miejsce odwołanych: Mieczysława Kseniaka, Mirosławy Puton i Marka Młynarczyka, powołano Mariana Piotrowskiego, Józefa Kaczora i Andrzeja Biront - Andrzejewskiego.

4. Lubelskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Lublinie Sp. z o. o.

W LPEC SP. z o. o. w I półroczu 2000 roku odbyły się następujące Zgromadzenia Wspólników:

- a) Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników - w dniu 26 kwietnia 2000 roku. Zgromadzenie Wspólników podjęło uchwałę w sprawie zatwierdzenia planu inwestycji LPEC Sp. z o.o. na okres od dnia 1 czerwca 1999 roku do dnia 31 grudnia 2000 roku opiewający na kwotę 3.599.159 zł, upoważniając jednocześnie Zarząd Spółki do dokonywania zmian w tym planie, polegających na przeniesieniach środków finansowych między zadaniami w przypadku nie wykorzystania środków finansowych w ramach poszczególnych zadań.
- b) Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników - w dniu 12 czerwca 2000 roku. Zgromadzenie Wspólników podjęło uchwały w sprawie ustalenia zasad wynagradzania Zarządu Spółki i członków Rady Nadzorczej.
- c) Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników - w dniu 17 lipca 2000 roku. Zgromadzenie Wspólników powołało w skład Rady Nadzorczej Spółki Pana Jerzego Adamczyka w miejsce Pana Adama Głowacza, którego członkostwo w Radzie Nadzorczej ustało z mocy prawa z dniem 1 lipca 2000 roku.

5. Towarzystwo Budownictwa Społecznego „NOWY DOM” Sp. z o. o. w Lublinie

W TBS „NOWY DOM” Sp. z o.o. odbyły się w I półroczu 2000 roku następujące Zgromadzenia Wspólników:

- a) Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników - w dniu 14 lutego 2000 roku. Zgromadzenie Wspólników podjęło uchwałę w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki. Kapitał zakładowy Towarzystwa po podwyższeniu wynosi 8.509.200 zł i dzieli się na 28.364 udziały po 300 zł każdy. Wszystkie udziały w podwyższonym kapitale zakładowym objęła Gmina Lublin pokrywając je w całości gotówką. Ponadto Zgromadzenie podjęło uchwałę w sprawie zwrotu członkom Rady Nadzorczej kosztów poniesionych z tytułu wykonywania ich funkcji.
- b) Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników - w dniu 15 czerwca 2000 roku. Przedmiotem obrad Zgromadzenia było omówienie i zatwierdzenie wyników finansowych za 1999 rok, przyjęcia sprawozdania z pracy Zarządu Spółki, Rady Nadzorczej, skwitowania władz Spółki oraz podziału zysku za okres od dnia 1 stycznia 1999 roku do dnia 31 grudnia 1999 roku. Ponadto Zgromadzenie podjęło uchwały w sprawie sposobu sfinansowania budowy mieszkań I etapu inwestycji przy ul. Doświadczalnej, w sprawie zasad i warunków partycypacji w kosztach budowy mieszkań przy ul. Doświadczalnej oraz w sprawie zapisów na wynajem mieszkań w Towarzystwie. Uchwałą Zgromadzenia Wspólników na członka Zarządu Towarzystwa - Prezesa Spółki powołany został na czas nieokreślony Pan Jerzy Deska.
- c) Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników - w dniu 17 lipca 2000 roku. Zgromadzenie Wspólników podjęło uchwały w sprawie powołania członków Rady Nadzorczej Spółki, w sprawie zwrotu członkom Rady Nadzorczej kosztów poniesionych z tytułu wykonywania ich funkcji oraz w sprawie zasad wynagradzania Prezesa Towarzystwa.

- ¹ Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r. Nr 78, poz. 483
- ² Tamże
- ³ H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna: zagadnienia ogólne, Wyd. 2, Liber, Warszawa 1999, s. 176
- ⁴ Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. Nr 91, poz. 578; zm.: Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014
- ⁵ Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. Nr 91, poz. 576; zm.: Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, Nr 160, poz. 1060 i Nr 162, poz. 1126
- ⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z licznymi późniejszymi zmianami w kolejnych latach
- ⁷ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r., Nr 78, poz. 483
- ⁸ Tamże
- ⁹ Tamże
- ¹⁰ Tamże
- ¹¹ Tamże
- ¹² H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna: zagadnienia ogólne, cyt. wyd. s. 79
- ¹³ Tamże s. 81
- ¹⁴ Tamże s. 85
- ¹⁵ Tamże s. 92
- ¹⁶ Tamże s. 111
- ¹⁷ Tamże s. 97
- ¹⁸ M. Durupy, Les entreprises, T. 1: Rôle économique, cadre, Paris, 1986
- ¹⁹ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 czerwca 1990 r. cyt. wyd., art. 2, art. 33, art. 43, art. 51
- ²⁰ Tamże art. 2, art. 5, art. 6
- ²¹ Tamże art. 9
- ²² Tamże art. 9, § 4
- ²³ Dz. U. z dnia 5 lutego 1997 r., Nr 9, poz. 43
- ²⁴ Dz. U. z dnia 11 września 1997 r., Nr 106, poz. 679
- ²⁵ Dz. U. z dnia 17 grudnia 1999 r., Nr 10, poz. 1178
- ²⁶ E. Wojciechowski, Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej, PWN, Warszawa 1997, s. 13
- ²⁷ Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny w warunkach państwa kapitalistycznego, Warszawa 1988, s. 143-144
- ²⁸ E. Wojciechowski, Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej, cyt. wyd., s. 24
- ²⁹ Tamże, s. 25-27
- ³⁰ Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. Nr 91, poz. 578; zm.: Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014
- ³¹ Dz. U. z dnia 18 lipca 1998 r. Nr 91, poz. 576 z późniejszymi zmianami
- ³² Art. 1, § 43, § 45 Ustawy o samorządzie gminnym, cyt. wyd.
- ³³ Tamże, art. 49, § 1
- ³⁴ Ustawa o samorządzie gminnym, cyt. wyd.
- ³⁵ Słownik języka polskiego, T. III, PWN, Warszawa 1981, s. 320
- ³⁶ E. Wojciechowski, Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej, cyt. wyd., s. 44
- ³⁷ Tamże, s. 47
- ³⁸ Tamże, s. 34
- ³⁹ Tamże, s. 35
- ⁴⁰ Tamże, s. 40
- ⁴¹ Ustawa o samorządzie gminy, cyt. wyd.
- ⁴² Tamże
- ⁴³ Tamże
- ⁴⁴ Tamże
- ⁴⁵ Tamże
- ⁴⁶ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. cyt. wyd.
- ⁴⁷ STATUT WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO § 7
- ⁴⁸ Tamże, § 14, ust. 1
- ⁴⁹ Tamże, § 14, ust. 19
- ⁵⁰ Tamże, § 27
- ⁵¹ Tamże, § 47 i 50
- ⁵² Tamże, § 60
- ⁵³ Tamże, § 61
- ⁵⁴ Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego, Zarząd Województwa Małopolskiego, Kraków 2000
- ⁵⁵ Informacja o stanie mienia Miasta Krakowa, Zarząd Miasta Krakowa, Kraków 2000
- ⁵⁶ Tamże
- ⁵⁷ Tamże
- ⁵⁸ Informacja o stanie mienia Województwa Małopolskiego, Kraków 2000
- ⁵⁹ Tamże