

ZYGMUNT DZIEMBOWSKI

WPŁYW REAKTYWOWANIA WŁASNOŚCI KOMUNALNEJ NA STATUS PRZEDSIĘBIORSTW UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

I. WPROWADZENIE

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej zaspokajają potrzeby ludności oraz podmiotów zbiorowych w zakresie transportu, zaopatrzenia w nośniki energii oraz kształtowania środowiska na terenach zurbanizowanych (np. wodociągi i kanalizacja oraz oczyszczanie miast). Prowadzenie tych przedsiębiorstw należało w krajach europejskich od dawna do podstawowych obligatoryjnych własnych zadań samorządów lokalnych. Działalność przedsiębiorstw cechowało nastawienie na zaspokojenie elementarnych i powszechnie odczuwanych potrzeb ludności oraz monopolistyczna pozycja na rynku¹

II. PRZEDSIĘBIORSTWA UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ W WARUNKACH GOSPODARKI SAMORZĄDOWEJ

W okresie międzywojennym samorząd terytorialny działał w ramach modelu dualistycznego administracji, czyli niezależnie od administracji rządowej. Taka sama sytuacja istniała w pierwszych latach po II wojnie światowej. Samorząd był w tym okresie zarówno organem administracji, jak i podmiotem działalności gospodarczej, koncentrującej się jednak głównie na sferze użyteczności publicznej. Miał osobowość prawną, czyli zdolność do działań prawnych, oraz był właścicielem majątku zwanego mieniem komunalnym.

W rezultacie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej podlegające kolektywnie działającemu zarządowi miasta nie miały pełnej samodzielności, to znaczy:

— nie posiadały osobowości prawnej,

¹ S. Włoszczowski, *O racjonalną politykę cen w samorządowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej*, Samorząd Terytorialny 1938, nr 3.

— ich dyrektorzy działali na podstawie pełnomocnictwa zarządu miejskiego,

— elementy mienia komunalnego uzyskiwały jedynie w użytkowanie,
 — nie mogły samodzielnie zaciągać zobowiązań nie objętych uzyskanym pełnomocnictwem, a zwłaszcza dotyczących powiększenia przyjętych w użytkowanie elementów mienia komunalnego.

Występowanie w teorii i praktyce samorządu terytorialnego kategorii mienia komunalnego miało określone konsekwencje w wyborze właściwych komunalnym przedsiębiorstw użyteczności publicznej form organizacyjno-prawnych oraz związanych z tym zasad finansowania. Większość przedsiębiorstw działała w zarządzie publiczno-prawnym jako:

— przedsiębiorstwa nie wydzielone z administracji komunalnej działające przeważnie w małych miastach, oraz

— przedsiębiorstwa wydzielone z administracji komunalnej działające w większych miastach².

Niezwykle rzadko znajdował zastosowanie w odniesieniu do komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej zarząd prywatno-prawny* w formie spółki akcyjnej najczęściej o przewadze kapitału komunalnego, np. komunikacja miejska w Poznaniu. Spółka taka uzyskiwała osobowość prawną na podstawie wpisu do rejestru handlowego i była właścicielem użytkowanego majątku.

III. PRZEDSIĘBIORSTWA UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ POD RZĄDAMI • TERENOWYCH ORGANÓW JEDNOLITEJ WŁADZY PAŃSTWOWEJ

Po zniesieniu samorządu terytorialnego w 1950 r. władze terenowe pracowały w ramach opartego na modelu monolitycznym systemu organów jednolitej władzy państwowej³. Wprowadzona regulacja prawna nie nadała tym organom osobowości prawnej, w który to atrybut wyposażone były — będące elementem modelu dualistycznego — dawne jednostki samorządowe prowadzące działalność i podejmujące zobowiązania we własnym imieniu i na własny rachunek. Terenowe organy jednolitej władzy państwowej zaczęły działać w imieniu państwa jako jedyne podmioty o charakterze publicznoprawnym. Jednocześnie wobec wprowadzenia konstytucyjnej zasady własności ogólnonarodowej

² K. Romaniuk, *Formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, Warszawa 1933.

³ Ustawa z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. 1950, nr 14, poz. 150).

przysługującej również jedynie państwu straciło rację bytu wyodrębnienie własności miast i gmin, czyli własności komunalnej.

Przyjęcie tych dwóch założeń, to znaczy braku osobowości prawnej oraz braku wyodrębnionej własności posiadanego majątku, spowodowało, że władze terenowe objęte zostały, podobnie jak dawne organy administracji rządowej, systemem finansowania bezzwrotnego. Musiały pokrywać wszystkie w zasadzie wydatki z budżetów lub wydzielonych funduszy. Zaciąganie kredytu było jedynie rozwiązaniem marginesowym. Oznaczało to istotną zmianę w stosunku do jednostek dawnego samorządu, który korzystał w szerokim zakresie z możliwości finansowania zwrotnego ciężących na nim zadań w formie zaciągania różnego rodzaju kredytów. Zabezpieczeniem zaciągniętych kredytów były między innymi elementy posiadanego mienia komunalnego.

Równocześnie nadano wszystkim przedsiębiorstwom — a więc również przedsiębiorstwom podległym władzom terenowym — osobowość prawną, której większość dawnych przedsiębiorstw samorządowych była pozbawiona. Formalnie zwiększyło to zakres ich samodzielności. Jednakże ich działalność poddana została regułom systemu nakazowo-rozdzielczego oraz będącej jego konsekwencją gospodarki niedoboru, co z kolei ograniczało stopień ich samodzielności.

Po powołaniu terenowych organów jednolitej władzy państwowej i likwidacji samorządu terytorialnego straciło rację bytu pojęcie gospodarki samorządowej stosowane do tego czasu zamiennie z podmiotowym pojęciem gospodarki komunalnej. Pojęcia te zostały zastąpione pojęciem gospodarki terenowej jako różnorodnej działalności nastawionej na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych, podporządkowanej organizacyjnie radom narodowym oraz ich organom wykonawczym, którymi stały się prezydium rad narodowych. Te ostatnie zastąpione zostały w latach siedemdziesiątych przez działających jednoosobowo wojewodów, prezydentów i naczelników, co spowodowało nadanie systemowi władz terenowych jeszcze bardziej autokratycznego i scentralizowanego charakteru.

Wyszło jednocześnie z obiegu pojęcie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, które zastąpiono przedmiotowym pojęciem przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej lub przedsiębiorstwa komunalnego. Pojęcia gospodarki komunalnej oraz przedsiębiorstwa komunalnego utrzymały się więc po przekształceniach z 1950 r., zmieniając jednak znaczenie — z podmiotowego (analogicznie do gospodarki samorządowej) na przedmiotowy. W tym drugim wypadku myślano o dziale gospodarki narodowej oraz zaliczanych do niego przedsiębiorstwach⁴.

⁴ Z. Dziembowski, *Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego*, Warszawa 1983, s. 17.

IV. PRZEDSIĘBIORSTWA UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ W WARUNKACH REAKTYWOWANIA SAMORZĄDU LOKALNEGO I WŁASNOŚCI KOMUNALNEJ

Przemiany społeczno-polityczne i gospodarcze, które dokonały się w Polsce w 1989 r. spowodowały również zasadnicze zmiany w systemie administracji terenowej. Nastąpiła rezygnacja z modelu monolitycznego i powrót do modelu dualistycznego. Ustawa z 8 III 1990 r. reaktywowała samorząd terytorialny na szczeblu lokalnym, czyli na szczeblu gminy⁵. Gmina posiada zgodnie z art. 2 ustawy osobowość prawną. Gminie przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe. Prawa te stanowią mienie komunalne. Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada, a organem wykonawczym działający kolegialnie zarząd. Do najważniejszych zadań zarządu należą zgodnie z art. 30 ustawy: 1) przygotowywanie projektów uchwał rady, 2) określanie sposobu wykonania uchwał, 3) gospodarowanie mieniem komunalnym, 4) wykonywanie budżetu oraz 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Gospodarowanie mieniem komunalnym należy zatem do podstawowych zadań zarządu gminy.

W związku z reaktywowaniem samorządu zyskały znowu zastosowanie podmiotowe pojęcia gospodarki komunalnej jako gospodarki samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstwa komunalnego jako przedsiębiorstwa będącego we władaniu samorządu terytorialnego. Straciły natomiast rację bytu omówione wyżej w punkcie 3 przedmiotowe pojęcia gospodarki komunalnej i przedsiębiorstwa komunalnego. Zamiast pierwszego z nich należałoby wrócić do pojęcia działalności w sferze użyteczności publicznej, a zamiast drugiego do pojęcia przedsiębiorstwo użyteczności publicznej. Drugie z wymienionych pojęć przywrócone zostało słownictwu polskich aktów prawnych już wcześniej, bo w wydanej w 1981 r. ustawie o przedsiębiorstwach państwowych⁶.

Działalność z zakresu przedsiębiorstw i ogólnie dostępnych urządzeń użyteczności publicznej należy zgodnie z art. 7 ustawy do najważniejszych obligatoryjnych zadań własnych gminy. Powoływanie innych rodzajów przedsiębiorstw komunalnych ma natomiast charakter fakultatywny, a podejmowane w tym zakresie działania mają na celu podwyższenie dochodów gminy. Podstawową przesłanką rozwiązań dotyczących statusu omawianych komunalnych jednostek organizacyjnych działających w sferze użyteczności publicznej jest fakt gospodarowania przez gminę mieniem komunalnym. Zgodnie z art. 43 ustawy pod tym

⁵ Ustawa z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95).

⁶ Ustawa z 26 X 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. 1981, nr 24, poz. 122).

pojęciem rozumiemy własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Stanowi to istotne ograniczenie samodzielności komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej, ponieważ mienie oddane im w użytkowanie pozostaje mieniem komunalnym, a gospodarowania tym mieniem jest — jak wspomniano wyżej — obligatoryjnym zadaniem zarządu gminy.

W celu zapewnienia operatywności działania kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nie posiadających osobowości prawnej, zgodnie z art. 47 ustawy, działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez zarząd gminy. Do czynności przekraczających zakres pełnomocnictwa potrzebna jest zgoda zarządu. Będą to w szczególności działania zmierzające do powiększenia zasobu mienia komunalnego oddanego przedsiębiorstwu w użytkowanie. Omawianą sytuację w zakresie własności mienia odzwierciedlać powinien bilans komunalnego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Powinny w nim figurować dwa fundusze, a mianowicie fundusz mienia komunalnego oraz fundusz przedsiębiorstwa. Fundusz mienia komunalnego odzwierciedla wartość wydzielonej części tego mienia przekazanego przedsiębiorstwu użyteczności publicznej w użytkowanie. Fundusz przedsiębiorstwa odzwierciedla natomiast wartość majątku przedsiębiorstwa po odliczeniu funduszu mienia komunalnego.

V. PODSTAWY SYSTEMU EKONOMICZNO-FINANSOWEGO PRZEDSIĘBIORSTW UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

Gospodarowanie mieniem komunalnym przez gminę wymaga posiadania własnych źródeł finansowania rozwoju. Rozwój ogólnie dostępnych urządzeń użyteczności publicznej finansowany będzie z ogólnych środków budżetu gminy. Natomiast rozwój urządzeń majątku trwałego przedsiębiorstw przekazanego im w użytkowanie finansowany być powinien z budżetu gminy zasilanego częścią wpływów z opłat taryfowych. Taryfy te pokrywać powinny koszty bieżącej eksploatacji wraz z amortyzacją i oprocentowaniem mienia przekazanego przedsiębiorstwu w użytkowanie. Amortyzacja pozostawać powinna w przedsiębiorstwie jako obiektów majątku trwałego, natomiast oprocentowanie przekazywane źródło finansowania odtworzenia zużytych technicznie lub ekonomicznie być powinno do budżetu gminy w formie dywidendy.

Taryfy opłat przedsiębiorstw użyteczności publicznej nie mogą być — jak to ma częściowo obecnie miejsce — cenami umownymi ustala-

nymi przez samo przedsiębiorstwo. Muszą one mieć charakter taryf opłat czyli urzędowo ustalonych przez radę gminy i podanych do publicznej wiadomości wykazów opłat. Ustalając wysokość opłat, rada określić powinna równocześnie wysokość oprocentowania majątku., Oprocentowanie to powinno odzwierciedlać wartość środków finansowych potrzebnych do normalnego rozwoju przedsiębiorstwa, nie przekraczając jednak 8% wartości majątku. W razie gdyby potrzeby rozwojowe przedsiębiorstwa przekraczały tę wielkość, należy uznać, że nie mamy do czynienia z normalnym rozwojem, lecz z pokonywaniem progę rozwojowego. Potrzeby tego typu nie mogą być pokryte poprzez system taryf opłat z zewnętrznej akumulacji środków finansowych, lecz z akumulacji zewnętrznej lub ewentualnie z kredytów.

Zasada finansowania z wpływów z opłat taryfowych zarówno działalności bieżącej, jak i rozwojowej powinna być zasadą obowiązującą powszechnie, z dwoma jednak wyjątkami. Pierwszy z nich wystąpić może jedynie przejściowo w pierwszym okresie po uruchomieniu, kiedy to wysokie koszty stałe rozliczane są na niewielką ilość produkowanych wyrobów lub świadczonych usług i powodują występowanie niezwykle wysokich kosztów jednostkowych. Drugi wyjątek podyktowany jest względami interesu makroekonomicznego i dotyczy zbiorowej komunikacji miejskiej, działającej zwłaszcza w dużych miastach. Relatywnie niskie taryfy opłat, pokrywające jednak w każdym wypadku zmienne koszty, obejmujące około 70% całości kosztów świadczonych usług przewozowych, wywołują efekt substytucyjny, czyli przesunięcie części przejazdów ze środków komunikacji indywidualnej na środki komunikacji zbiorowej, zmniejszając w ten sposób obciążenie sieci drogowej miasta i odsuwając w czasie potrzebę jej rozbudowy. Niskie taryfy opłat w komunikacji zbiorowej będą uzasadnione preferencjami makroekonomicznymi wtedy, gdy spowodują minimalizację ujętych łącznie kosztów obsługi komunikacyjnej miasta zarówno środkami komunikacji zbiorowej, jak i indywidualnej.

Zgodnie z tym, co powiedziano wyżej o zasadach kształtowania wysokości taryf opłat, zadaniem komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest optymalne zaspokajanie potrzeb społecznych w określonych dziedzinach. Przedsiębiorstwa te nie powinny natomiast wykorzystywać swej monopolistycznej pozycji dla maksymalizacji osiągniętego zysku w celu przeznaczania go na ogólne potrzeby budżetu gminy. Działalność tych przedsiębiorstw powinna być zatem bezwynikowa. W tej sytuacji nie jest uzasadnione dalsze opłacanie przez te przedsiębiorstwa 40% podatku dochodowego. Jest natomiast w pełni zasadne nieobciążanie już obecnie przedsiębiorstw użyteczności publicznej podatkiem obrotowym, a w przyszłości mającym go zastąpić podatkiem od

towarów i usług, czyli tak zwanym podatkiem od wartości dodanej (VAT).

Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej eksploatują urządzenia lokalnej infrastruktury gospodarczej, zwanej również techniczną lub komunalną. Działalność w dziedzinie infrastruktury zaspokaja nie tylko określone potrzeby społeczne, lecz powoduje występowanie u odbiorców tzw. korzyści zewnętrznych. Dzięki infrastrukturze występują bowiem oszczędności kosztów w porównaniu z sytuacją, w której analogiczne potrzeby musiałyby być zaspokajane przez odbiorców we własnym zakresie. Utrzymywanie podatku dochodowego lub wprowadzenie w przyszłości podatku od towarów i usług ograniczałoby zakres osiągniętych przez odbiorców korzyści zewnętrznych⁷.

VI. FORMY ORGANIZACYJNO-PRAWNE PRZEDSIĘBIORSTW UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

Po omówieniu ogólnych zasad systemu ekonomiczno-finansowego można się obecnie zastanowić, jaki wpływ mieć będzie przywrócenie gminie własności mienia komunalnego na formy organizacyjno-prawne działalności przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Należy w tym zakresie sięgnąć do doświadczeń polskiej gospodarki samorządowej omówionych w punkcie 2 oraz do doświadczeń krajów Europy Zachodniej, a w szczególności Republiki Federalnej Niemiec⁸. Specyfika warunków pracy w sferze użyteczności publicznej decyduje o konieczności zabezpieczenia wpływu użytkowników, czyli społeczności lokalnych, reprezentowanych przez pochodzące z wyboru radę gminy i jej zarząd na optymalne wykorzystanie przez przedsiębiorstwa użyteczności mienia komunalnego, oddanego im w użytkowanie.

Najczęściej stosowaną formą organizacyjną powinno być w związku z tym przedsiębiorstwo w zarządzie publiczno-prawnym nie wydzielone z administracji komunalnej. Kierownik takiego przedsiębiorstwa zajmowałby stanowisko równorzędne ze stanowiskami kierowników wydziałów zarządów gmin i miast, byłby jednak podobnie jak wszyscy Pracownicy danej jednostki wynagradzany według zasad obowiązujących w przedsiębiorstwie. Rozwiązanie takie może znaleźć zastosowanie w małych i średnich miastach, w których działały dotąd najczęściej

⁷ Z. Dziembowski, *Infrastruktura jako kategoria ekonomiczna*, Ekonomista 1985, nr 4-5, s. 726.

⁸ Z. Dziembowski, *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej — organizacja i zasady finansowania*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1991, s. 13.

wielobranżowe przedsiębiorstwa. Zaletą takiego rozwiązania byłoby zapewnienie możliwości koordynacji funkcjonowania i rozwoju całej sfery użyteczności publicznej danej jednostki osadniczej. Omawiane przedsiębiorstwa nie posiadałyby osobowości prawnej i działałyby na podstawie pełnomocnictwa zarządu gminy.

Formą zbliżoną do przedsiębiorstw nie wydzielonych z administracji komunalnej mógłby być zakład budżetowy użyteczności publicznej. Zakład taki nie nalicza jednak odpisów amortyzacyjnych ani nie uiszcza oprocentowania majątku. W gminie mogłyby być także powoływane jednostki budżetowe, działające jednak głównie w zakresie ogólnie dostępnych urządzeń użyteczności publicznej, takich jak np. tereny zieleni⁹.

W większych miastach należałoby natomiast powoływać przedsiębiorstwa w zarządzie publiczno-prawnym wydzielone z administracji komunalnej. Miałoby to w przybliżeniu miejsce w tych miastach, w których działały miejskie przedsiębiorstwa jednobranżowe lub w których przejmowane będą z przedsiębiorstw wojewódzkich większe ich elementy składowe (duże zakłady lub ich zespoły). Ustawa „Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych” przesądziła bowiem o przekazaniu majątku przedsiębiorstw użyteczności publicznej, dla których organem założycielskim są wojewodowie, samorządom gmin i miast, jeżeli mienie to jest niezbędne do wykonywania ich zadań¹⁰. Koordynację funkcjonowania i rozwoju wszystkich działających na terenie danego miasta przedsiębiorstw użyteczności publicznej musiałby przejąć wówczas odpowiedni wydział zarządu miasta.

W odniesieniu do sprawy przyznania tym przedsiębiorstwom osobowości prawnej mogłyby mieć zastosowanie dwa rozwiązania. Pierwsze, analogiczne jak w wypadku przedsiębiorstw nie wydzielonych, nie przewidujące przyznania tym przedsiębiorstwom osobowości prawnej, lecz gwarantujące im możliwość samodzielnego działania na podstawie pełnomocnictwa zarządu miasta. Drugie zaś zgodne z dotychczasową praktyką, to znaczy przyznające przedsiębiorstwom osobowość prawną. W tym wypadku zdolność do działań prawnych nie objęłaby praw i obowiązków wyłączonych przez ustawę o samorządzie oraz przez oparty na niej statut, a zatem w szczególności decyzji dotyczących pozyskania i zbycia mienia komunalnego oddanego przedsiębiorstwu w użytkowanie. Powierzenia przedsiębiorstwu działania w tym zakresie wyma-

⁹ Ustawa z 5 I 1991 r. — prawo budżetowe (Dz.U. 1991, nr 4, poz. 18).

¹⁰ Ustawa z 10 V 1990 r. — przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. 1990, nr 32, poz. 191).

gałoby udzielenia mu przez zarząd gminy odrębnego specjalnego pełnomocnictwa.

Odrębnym wreszcie rozwiązaniem byłoby prowadzenie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w formie zarządu prywatno-prawnego czyli w formie spółki akcyjnej. Zgodnie z praktyką okresu międzywojennego, rozwiązanie takie mogłoby mieć miejsce jedynie wyjątkowo. Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej powinny pracować pod bezpośrednim nadzorem rady i zarządu miasta jako reprezentanta użytkowników i właściciela mienia komunalnego. W jakich wypadkach zastosowanie rozwiązania organizacyjnego w formie spółki akcyjnej mogłoby być uzasadnione? Właściwie tylko wtedy, gdy dla sfinansowania rozwoju przedsiębiorstwa np. wodociągów i kanalizacji, związanego z pokonywaniem progu rozwoju miasta, celowe byłoby pozyskanie kapitałów zainteresowanych tą rozbudową zakładów przemysłowych. Większość akcji przedsiębiorstwa pozostałaby nadal w rękach miasta. Przedsiębiorstwo powołane w formie spółki akcyjnej posiadałoby osobowość prawną i byłoby właścicielem posiadanego mienia¹¹.

Dlaczego powoływanie przedsiębiorstw użyteczności publicznej w formie zarządu prywatno-prawnego nie byłoby w szerszym zakresie uzasadnione? Rozpatrzmy dwa wypadki. Tworzenie przedsiębiorstwa w którym cały pakiet akcji byłby w rękach zarządu miasta zamieniałoby wpływ tego zarządu jako reprezentanta użytkowników na gospodarowanie będące w dyspozycji przedsiębiorstwa mieniem komunalnym z bezpośredniego na tylko pośredni. Tworzenie spółki akcyjnej dla szerokiego pozyskania kapitału prywatnego nie rokuje również nadziei na sukces. Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej nie powinno być — jak wspomniano wyżej — nastawione na zysk, lecz jedynie na pokrycie kosztów bieżącego funkcjonowania i normalnego rozwoju. Akcje takiego przedsiębiorstwa nie będą zatem nigdy konkurencyjne na rynku kapitałowym. Można z tego wysunąć również wniosek, że na aktualnym etapie rozwoju gospodarki naszego kraju przedsiębiorstwa użyteczności publicznej nie powinny być polem dla szerokiej prywatyzacji. Większe możliwości wystąpią w tym zakresie w przedsiębiorstwach komunalnych spoza sfery użyteczności publicznej czyli w przedsiębiorstwach nastawionych na podwyższenie dochodów gminy, określanych również niekiedy jako „komunalne przedsiębiorstwa komercyjne”¹².

W celu zapewnienia wpływu użytkowników przedsiębiorstwa na jego

¹¹ Jeszcze rzadziej mieć będzie miejsce powoływanie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

¹² Ustawa z 13 VII 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298).

działalność należy się natomiast zastanowić nad formami organizacyjnymi tej reprezentacji. Będzie ona różna w poszczególnych typach przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa nie wydzielone z administracji komunalnej znajdują się pod bezpośrednim nadzorem powołanego przez radę gminy zarządu. Ocenę działalności przedsiębiorstwa powinny przeprowadzać odpowiednie komisje rady. W przedsiębiorstwach wydzielonych z administracji komunalnej, posiadających większy stopień samodzielności, należy formom oddziaływania nadać dodatkowe formy instytucjonalne. Działać tu powinny powoływane przez zarząd gminy rady nadzorcze. Udział w pracach rady nadzorczej powinien być odpowiednio wynagradzany. Rada nadzorcza liczyć powinna od 6 do 12 osób. Do składu rady nadzorczej powinni być powoływani przedstawiciele rady gminy, zarządu gminy, banku finansującego, specjaliści o uznanym autorytecie oraz przedstawiciele załogi w liczbie nie mniejszej niż jedna trzecia składu rady nadzorczej. W spółkach akcyjnych działałyby rady nadzorcze powoływane zgodnie z przepisami kodeksu handlowego.

W kontekście występowania omówionych form nadzoru należy się jeszcze zastanowić nad celowością dalszego działania w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej samorządu załogi. Analiza tego zagadnienia skłania do odpowiedzi przeczącej. Przesłanką takiego wniosku jest fakt, że przedsiębiorstwa te znajdują się w bezpośredniej gestii autentycznego, pochodzącego z wolnych wyborów samorządu terytorialnego jako samorządu użytkowników przedsiębiorstw użyteczności publicznej. W takim wypadku interesy użytkowników powinny wziąć górę nad partykularnymi interesami kolektywu pracowników danego przedsiębiorstwa. Reprezentację i obronę ich interesów jako pracowników przedsiębiorstwa, należy zatem całkowicie skoncentrować w rękach działających w przedsiębiorstwie związków zawodowych, a nadzór nad gospodarką przedsiębiorstwa powierzyć omówionej wyżej reprezentacji użytkowników.

VII. ZAKOŃCZENIE

Jak wynika z przedstawionych rozważań fakt reaktywowania kategorii mienia komunalnego stwarza nową jakość w działalności gospodarczej samorządu terytorialnego i powoływanych przez niego przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz wymusza jej dostosowanie w zakresie obowiązującego systemu ekonomiczno-finansowego i form organizacyjno-prawnych do nowych warunków.

THE IMPACT OF REACTIVATING COMMUNAL PROPERTY ON THE POSITION
OF PUBLIC UTILITY ENTERPRISES

S u m m a r y

The purpose of the article is to investigate the impact of reactivating the category of communal property on the position of communal public utility enterprises. This impact is analyzed both in legal as well as in economic contexts. It manifests itself especially in economic, financial, legal and organizational systems of the said enterprises.

Since a commune is the owner of public utilities, the task of managing communal property is vested in the commune office. A public utility enterprise is only the usufructuary. The tariffs of payments for public utility services should cover the exploitation costs, amortisation rates and interest. Amortisation rates should be kept by the enterprise and should be spent on financing the replacement of decapitalised elements of its property, while interest should be transferred to the commune office and should be used as a source of financing the growth of communal property.

A prevailing organizational structure of communal public utility enterprises should be the public-law management *in* the form of enterprises not isolated from local administration (small towns) or isolated from local administration (medium and big towns). The private-law management, such as a joint-stock company, should be an exceptional form. The public-law enterprises should operate under the direct supervision of the commune office or under the control of specially appointed supervisory boards. The presence of the employee self-government in such enterprises is not justified.