Andrzej Gącarzewicz

INSTYTUCJONALNE SPOSOBY I FORMY ŚWIADCZENIA USŁUG SPOŁECZNYCH

Wstęp

Konieczność świadczenia usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego wynika z zadań nałożonych ustawowo na samorządy gminne, powiatowe oraz wojewódzkie i wykonywanych na rzecz społeczności lokalnych. Realizację tych zadań umożliwia działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. W świetle polskich rozwiązań systemowych i praktyki gospodarki samorządowej podstawowym rodzajem działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego jest obecnie działalność w sferze użyteczności publicznej.

Sfera użyteczności publicznej z przedmiotowego punktu widzenia obejmuje dwie dziedziny: gałęzie infrastruktury technicznej oraz usługi społeczne[1]. W obu tych obszarach świadczenie usług publicznych zorganizowane jest na podobnych zasadach, stosowane są takie same organizacyjno-prawne formy podmiotów wytwarzających usługi i takie same rozwiązania systemowe, na podstawie których realizowane są usługi. Stąd też prowadzone w niniejszym opracowaniu rozważania na temat instytucjonalnych sposobów i form świadczenia usług dotyczą w zasadzie całości usług publicznych, wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego (lub zleconych do wykonania przez te jednostki) w sferze użyteczności publicznej, a w tym również usług społecznych (infrastruktura społeczna jest bowiem – jak uprzednio wspomniano – jedną z dziedzin sfery użyteczności publicznej).

Najogólniej rzecz biorąc, przedmiotem opracowania jest proces świadczenia usług, jego uczestnicy oraz sposoby organizowania działań składających się na ten proces. Celem opracowania jest natomiast przedstawienie ról i funkcji, jakie pełni jednostka samorządu terytorialnego jako uczestnik procesu świadczenia usług publicznych. Dodatkowym celem artykułu jest ukazanie wpływu, jaki wywiera-

[1] E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 22.

ją stosowane w polskiej gospodarce samorządowej systemy świadczenia usług na rzecz społeczności lokalnej na rodzajowy dobór wykonawców usług, dokonywany przez władze samorządowe.

1. Proces świadczenia usług i jego uczestnicy

Świadczenie usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego jest skomplikowanym procesem, w którym mogą uczestniczyć organy władz samorządowych, komunalne jednostki organizacyjne powołane do realizacji zadań samorządu, podmioty niekomunalne (przedsiębiorstwa prywatne, spółdzielcze lub państwowe), którym zlecono realizację wspomnianych zadań, pojedynczy mieszkańcy danej wspólnoty terytorialnej czy ogół jej mieszkańców, inne jednostki samorządu terytorialnego. Poszczególni uczestnicy tego procesu mogą pełnić w nim różne role: rolę inicjatora usługi, rolę wykonawcy usługi czy wreszcie jej konsumenta.

Inicjator usługi to podmiot, który dokonuje wyboru wytwórcy usługi pod kątem swoich potrzeb lub ze względu na zadania, które na nim ciążą. Inicjator – jeśli nie jest bezpośrednim konsumentem usługi – kojarzy wytwórcę usługi z jej finalnym konsumentem. W roli inicjatora występują najczęściej władze jednostki samorządu terytorialnego, chociaż może nim być także konsument indywidualny. Rola inicjatora usługi wiąże się z reguły z funkcją finansowania usług komunalnych (w całości lub w części).

Wytwórcą usługi jest z kolei podmiot, który wykonuje bezpośrednio pracę związaną ze świadczeniem usługi i dostarcza tę usługę konsumentowi. Takim wytwórcą może być – w zależności od rodzaju i sposobu świadczenia usługi – organ władz samorządowych, specjalny urząd czy inna jednostka organizacyjna, powołana do realizacji zadań samorządu związanych ze świadczeniem usług, przedsiębiorstwo prywatne, spółdzielcze lub państwowe, stowarzyszenie, fundacja itp.

Mianem konsumenta określa się uczestnika procesu usługowego, który ostatecznie korzysta z usługi i którego potrzeby zaspokajane są przez świadczone przez wytwórcę usługi. Konsumentem może być pojedyncza osoba, gospodarstwo domowe, wszyscy ludzie zamieszkujący obszar jednostki samorządu terytorialnego bądź grupy ludzi o określonych cechach (np. osoby niepełnosprawne, uczniowie, rolnicy).

Pomiędzy tymi trzema rodzajami uczestników procesu usługowego zachodzą określone powiązania. Powiązania pomiędzy inicjatorem usługi a jej wytwórcą określić można jako „zgłoszenie popytu" (inicjator wybiera lub akceptuje wytwórcę). Relacje pomiędzy wytwórcą a konsumentem polegają na „dostarczaniu

usługi", a powiązania pomiędzy konsumentem a wytwórcą (lub pomiędzy inicjatorem a wytwórcą) sprowadzają się do „dostarczenia zapłaty" za usługę[2].

2. Instytucjonalne sposoby dostarczania usług na rzecz społeczności lokalnej

W zależności od rodzaju podmiotów i jednostek organizacyjnych, występujących w rolach inicjatora, wytwórcy i konsumenta usług, oraz w zależności od funkcji, jakie spełniają poszczególni uczestnicy procesu usługowego, jak również w zależności od zachodzących pomiędzy nimi relacji, wyodrębnić można różnego rodzaju rozwiązania instytucjonalne, służące świadczeniu usług (w tym również usług społecznych) na obszarze wspólnoty lokalnej. Rozwiązania te określa się również jako sposoby dostarczania usług na rzecz społeczności lokalnej, w ramach zadań publicznych, realizowanych przez władze samorządowe. W literaturze używa się również terminu systemy instytucjonalne świadczenia usług komunalnych[3].

Pierwsze z tego typu rozwiązań związane jest z bezpośrednią działalnością usługową w sferze użyteczności publicznej, prowadzoną w ramach realizacji zadań własnych przez organy jednostki samorządu terytorialnego lub przez specjalnie do tego powołane komunalne jednostki organizacyjne[4]. Koszty finansowania realizowanych w tym trybie zadań pokrywane są ze środków budżetu samorządowego w całości (w przypadku usług świadczonych nieodpłatnie) lub w części (w przypadku usług opłacanych częściowo przez konsumentów). Rozwiązanie to można określić jako „świadczenie usług przez jednostkę samorządu terytorialnego na zasadzie nieodpłatności lub odpłatności częściowej". Inicjatorem, a zarazem wytwórcą, tego typu usług jest jednostka samorządu terytorialnego, a konsumentem – mieszkańcy wspólnoty terytorialnej.

Drugie z zasygnalizowanych uprzednio rozwiązań polega na „świadczeniu usług przez jednostkę samorządu terytorialnego na zasadach komercyjnych", czyli na sprzedaży usług. Za usługi – wykraczające w tym przypadku poza sferę użyteczności publicznej – pobierana jest pełna odpłatność, przynosząca dochody świadczącym je podmiotom (organom samorządowym lub ich jednostkom organizacyjnym, a w szczególności jednostkom działającym na zasadach komercyjnych). Jednostka samorządu terytorialnego jest tu zatem wytwórcą usług, a ini-

---

[2] Por. E.S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992, s. 70–72.

[3] E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, wyd.cyt., s. 99; E.S. Savas, *Prywatyzacja – klucz do lepszego rządzenia*, wyd.cyt., s. 72.

[4] Tamże, s. 99.

cjatorem i zarazem konsumentem usługi – osoba fizyczna, firma czy innego typu podmiot, zamawiający usługę (np. klub sportowy zamawiający w urzędzie miasta ochronę policji municypalnej w związku z organizowanym przez siebie meczem piłki nożnej, czy też osoba prywatna poddająca się w szpitalu komunalnym zabiegowi nieobjętemu ubezpieczeniem zdrowotnym).

Usługi związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego nie zawsze muszą być realizowane w drodze bezpośredniej działalności jednostki samorządu. Może ona zlecić ich realizację podmiotom niekomunalnym działającym na obszarze tej jednostki – firmom prywatnym, państwowym, spółdzielczym itp. Wiąże się z tym trzeci ze sposobów zaspokajania potrzeb publicznych wspólnoty samorządowej – tzw. „kontraktowanie usług", czyli powierzanie świadczenia usług podmiotom niekomunalnym na podstawie umowy pomiędzy organem samorządu a wykonawcą usługi[5]. Ponieważ chodzi przy tym o usługi finansowane całkowicie lub częściowo z budżetu samorządowego, wybór ich wytwórcy następuje zazwyczaj w drodze publicznego przetargu. Wykonawca ma niekiedy możliwość wydzierżawiania składników majątku samorządowego, niezbędnych w procesie świadczenia usługi. Ma to szczególne znaczenie dla niewielkich firm, pragnących podjąć się świadczenia usług, lecz niedysponujących odpowiednią bazą materialną[6]. W ramach omawianego rozwiązania rolę inicjatora usługi spełnia jednostka samorządu terytorialnego, wykonawcą jest podmiot niekomunalny, a konsumentem – osoba fizyczna, gospodarstwo domowe czy cała wspólnota lokalna.

Kolejnym rozwiązaniem instytucjonalnym jest „koncesjonowanie usług publicznych", które sprowadza się do nadawania przez władze samorządowe podmiotom niekomunalnym przywileju wykonywania usług danego rodzaju na ściśle określonym obszarze i przez ściśle określony czas. Może wchodzić przy tym w grę koncesja z prawem wyłączności, gdy wykonawcą danego typu usług jest na obszarze jednostki samorządu tylko jeden podmiot (rolę inicjatora usługi spełnia wtedy wyłącznie jednostka samorządu terytorialnego) lub koncesja bez monopolu. Ta ostatnia polega na zezwoleniu na świadczenie usług określonego rodzaju wszystkim wykonawcom, którzy spełniają warunki, postawione przez władze samorządowe[7]. Inicjatorem usługi jest w tym przypadku nie tylko jednostka samorządu terytorialnego, ale i konsument, który ma możność wyboru wykonawcy usługi. W odróżnieniu od omówionego poprzednio rozwiązania (kontraktowania

---

[5] Muszą to być przy tym usługi mierzalne, które można ujmować w kategoriach ilościowo-jakościowych (zob. P. Tamowicz, *Usługi komunalne – prywatyzacja przez contracting*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1991, s. 4).

[6] E. Weiss, *Metoda oceny ekonomicznej procesów przekształceń w gospodarce komunalnej w Polsce*, Wyd. AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 50; E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, wyd.cyt., s. 100.

[7] Tamże, s. 50 i 101.

usług) w przypadku koncesjonowania usług są one opłacane przez konsumenta, a nie ze środków budżetu samorządowego.

W Polsce nie występuje jak dotąd koncesjonowanie usług przez władze komunalne. Jedynie w niektórych sferach szeroko rozumianej działalności handlowej, wytwórczej, badawczej, usługowej itp. wymagane jest udzielenie koncesji przez właściwe organy administracji państwowej[8].

W ustawie o działalności komunalnej nie podjęto w zasadzie kwestii koncesjonowania komunalnego. Zawiera ona jedynie wzmiankę, że jeśli do prowadzenia danego rodzaju działalności komunalnej jest wymagane uzyskanie zezwolenia na podstawie innych ustaw, jednostka samorządu terytorialnego może powierzyć wykonanie zadań w tym zakresie jedynie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie[9].

Świadczenie usług publicznych (a w tym usług społecznych) na rzecz społeczności lokalnej może też być oparte na dotowaniu z budżetu samorządowego konsumentów bądź prywatnych wytwórców usług. W praktyce gospodarki budżetowej krajów zachodnich w wielu dziedzinach działalności prywatni wytwórcy usług objęci są dotowaniem zarówno ze strony państwa, jak i samorządu terytorialnego. Olbrzymie dotacje otrzymują np. placówki służby zdrowia, aby z usług lekarskich mogła korzystać jak największa liczba osób. Również instytucje kultury i zespoły artystyczne są dotowane ze środków publicznych, zgodnie z wolą społeczeństwa, aby te dobra służyły ogółowi[10].

Również w Polsce podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu samorządowego dotacje na cele publiczne, związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego. Zlecenie tych zadań i udzielenie dotacji następuje na podstawie stosownej umowy pomiędzy władzami samorządowymi a podmiotem dotowanym[11].

W literaturze zachodniej szczególną wagę przywiązuje się do dwóch sposobów zaspokajania potrzeb wspólnoty terytorialnej związanych z dotowaniem: systemu bonów i systemu grantów.

System bonów (kuponów) – stosowanych na niewielką skalę również w Polsce – ma na celu zachęcenie wybranej grupy konsumentów do zwiększenia konsumpcji wybranego rodzaju usług. Konsumenci otrzymują od jednostki samorządu terytorialnego wyemitowane przez nią bony (kupony) wartościowe, za które

---

[8] E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, wyd.cyt., s. 102.

[9] Ustawa z 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej, DzU 1997 nr 9, poz. 43, art. 3 p. 2.

[10] E.S. Savas, *Prywatyzacja – klucz do lepszego rządzenia*, wyd.cyt., s. 87.

[11] Ustawa z 26 listopada 1998 o finansach publicznych, DzU nr 155, poz. 114, art. 118. Szerzej na ten temat: Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2002.

mogą zakupić określone usługi w wybranych przez siebie miejscach, czy u wybranych usługodawców. Ma tu zatem miejsce suwerenność wyboru przysługująca konsumentowi, zgodna z charakterem gospodarki rynkowej. Omawiany system może mieć zastosowanie w takich dziedzinach działalności samorządu, jak usługi mieszkaniowe, transportowe, rekreacyjne, medyczne oraz usługi pomocy społecznej (w szczególności dożywianie)[12]. Rolę inicjatora usługi pełni tu po części jednostka samorządu terytorialnego, która dokonuje wyboru rodzajów usług objętych dotowaniem oraz wyboru grup konsumentów, którym te dotacje przysługują, po części zaś inicjatorem jest konsument. Dokonuje on bowiem wyboru miejsca konsumpcji usługi lub wyboru wytwórcy usługi, płacąc bonem za usługę.

System grantów polega na dotowaniu producenta usług (przy czym chodzi o wytwórców usług spoza sektora samorządowego), który dzięki temu może świadczyć ściśle określone, preferowane przez władze samorządowe usługi. Wzmaga to oczekiwany przez organy samorządu popyt na wybrane usługi, ale jednocześnie prowadzi do naruszenia warunków wolnej konkurencji, gdyż objęci dotowaniem wytwórcy usług mają uprzywilejowaną pozycję na rynku usługowym. Ta ewidentna wada systemu grantów może być jednak neutralizowana poprzez odpowiedni sposób przyznawania dotacji, polegający na uruchomieniu mechanizmu ubiegania się na zasadach konkurencji o prawo do świadczenia usług objętych preferencjami. System grantów jest wykorzystywany najczęściej w transporcie miejskim, dla preferowania niektórych rodzajów spożycia (np. mleka), jak również w usługach społecznych w zakresie służby zdrowia, kultury itp.[13] Inicjatorem usługi jest w przypadku tego rozwiązania instytucjonalnego jednostka samorządu terytorialnego, dokonująca wyboru zarówno rodzajów usług objętych dotowaniem, jak i wytwórców tych usług. Wytwórcami są przy tym firmy prywatne lub inne podmioty nie należące do sektora samorządowego.

Warto w tym miejscu dodać, że wspomaganie niekomunalnych firm usługowych przez władze samorządowe może przybierać różną postać, nie tylko formę dotacji ze środków budżetu samorządowego, ale również preferencji podatkowych (np. indywidualne ulgi lub zwolnienia podatkowe w fazie poboru podatków lokalnych), postać gwarancji kredytowych, pożyczek udzielanych na preferencyjnych warunkach itp.

Kolejny z omawianych tu sposobów świadczenia usług wiąże się z publicznymi formami współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Potrzeba współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań publicznych wynika z takich przesłanek, jak np. możliwość pełniejszego wykorzystania składników mienia komunalnego, posiadanego przez daną jed-

[12] E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, wyd.cyt., s. 104.

[13] E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, wyd.cyt., s. 105.

nostkę samorządu terytorialnego, istnienie nie podzielonego pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego majątku, stanowiącego pozostałość po państwowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej, realizowanie zadań o zasięgu wykraczającym poza obszar określonej jednostki samorządu terytorialnego. W Polsce wspólne działania, podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego dla realizacji konkretnych zadań, przybierają formę związków komunalnych i porozumień komunalnych. Obie te formy współdziałania służą realizacji podobnych zadań i usług, różnią się tylko sposobem ich wykonywania[14].

Związek komunalny powoływać można dla prowadzenia w zasadzie każdego rodzaju działalności w sferze użyteczności publicznej. O jego utworzeniu powinny decydować względy celowości i racjonalności działania czy lokalizacji tej działalności, a nie konkretny rodzaj działalności czy jej dziedzina. Forma związku komunalnego jest przydatna w szczególności dla ponadgminnej działalności w sferze usług społecznych, a więc w dziedzinie kultury, oświaty, szkolnictwa, jak również w gospodarce komunalnej (zaopatrzenie w wodę, energię cieplną, kanalizacja, gospodarka odpadami itp.)[15].

W przypadku porozumienia komunalnego nie tworzy się nowego, specjalnie powołanego dla realizacji wspólnych zadań podmiotu, jakim jest omówiony uprzednio związek komunalny. Wykonawcą usług świadczonych w ramach porozumienia komunalnego jest jedna z uczestniczących w tym porozumieniu jednostek samorządu terytorialnego. Rolę inicjatora w tego typu procesie usługowym spełniają jednostki samorządu terytorialnego, tworzące związek komunalny bądź porozumienie komunalne.

Należy w tym miejscu dodać, że świadczenie usług w sferze użyteczności publicznej przez określoną jednostkę samorządu terytorialnego na rzecz innych jednostek niekoniecznie musi odbywać się w ramach porozumienia komunalnego czy związku komunalnego. Wykonanie konkretnych zadań w tej sferze może być powierzone danej jednostce samorządu terytorialnego przez inną jednostkę, na zasadzie odpłatności, jako zadanie zlecone.

Wybór przez władze samorządowe któregoś z omawianych powyżej instytucjonalnych systemów świadczenia usług rzutuje na wybór konkretnego wytwórcy usługi. Dlatego też w następnej części niniejszego opracowania dokonany zostanie przegląd rodzajów podmiotów, spełniających rolę wytwórcy w procesie usługowym, a więc przegląd form organizacyjno-prawnych podmiotów, pomiędzy którymi jednostka samorządu terytorialnego – jako inicjator usługi – może dokonywać wyboru.

---

[14] Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym, tekst jednolity DzU 1996 nr 13, poz. 74, rozdz. 7; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym, DzU 1998 nr 91, poz. 578, rozdz. 7.

[15] K. Byjoch, S. Redeł, *Prawo gospodarki komunalnej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 146–151.

3. Wytwórcy usług świadczonych w sferze użyteczności publicznej na rzecz wspólnoty samorządowej

W świetle obowiązującego obecnie w Polsce ustawodawstwa samorządowego, jednostki samorządu terytorialnego mogą dokonywać wyboru wytwórcy usług publicznych, związanych z realizacją ich zadań własnych, spośród podmiotów należących do dwóch grup. Wchodzą tu w grę:

1) własne jednostki organizacyjne gminy, powiatu czy województwa, za których pośrednictwem jednostka samorządu terytorialnego prowadzi bezpośrednią działalność gospodarczą;

2) podmioty niekomunalne (przedsiębiorstwa i jednostki organizacyjne sektora prywatnego, państwowego, spółdzielczego lub sektora non-profit), którym organy samorządowe mogą powierzać (na podstawie umowy lub koncesji) świadczenie wybranych rodzajów usług.

Pierwsza z tych grup podmiotów jest na tyle zróżnicowana rodzajowo, że wymaga podziału na cztery podgrupy.

Po pierwsze, są to tradycyjne podmioty sfery budżetowej, pozostające pod zarządem publicznoprawnym jednostek samorządu terytorialnego. Do tej podgrupy należą komunalne jednostki budżetowe, gospodarstwa pomocnicze tych jednostek oraz komunalne zakłady budżetowe. Są to podmioty pozbawione osobowości prawnej i całkowicie podporządkowane właściwym władzom samorządowym, które są odpowiedzialne za zobowiązania tych podmiotów.

Jednostki budżetowe należą do podstawowych, najliczniejszych form organizacyjno-prawnych podmiotów gospodarki budżetowej, których zasady działania są w pełni zgodne z zasadami budżetowymi[16]. W postaci samorządowych jednostek budżetowych funkcjonują urzędy gminne i miejskie, starostwa, zarządy dróg lokalnych. Większość jednostek budżetowych służy jednak świadczeniu usług społecznych (szkoły podstawowe, zawodowe i licea oraz zespoły administracyjno-ekonomiczne tych szkół, gminne ośrodki pomocy społecznej i domy pomocy społecznej, niektóre przedszkola i placówki służby zdrowia itp.). Charakter działalności jednostek budżetowych (usługi w sferze spożycia zbiorowego) sprawia, że z działalnością tą albo nie wiąże się żadna odpłatność, albo też opłaty pobierane za usługi jednostek budżetowych są niewspółmiernie niskie w stosunku do kosztów ich działalności. W związku z tym omawiane podmioty są powiązane z budżetem samorządowym metodą finansowania (budżetowania) brutto.

[16] Organizację i zasady gospodarki finansowej samorządowych jednostek budżetowych reguluje ustawa z 26 listopada 1998 o finansach publicznych (art. 18) oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 grudnia 2000 w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, DzU nr 122, poz. 1333, dział I.

Do tworzenia, łączenia, likwidacji bądź przekształcania w inną formę organizacyjno-prawną gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych uprawnione są organy stanowiące samorządu terytorialnego, które określają nazwę, siedzibę i przedmiot działalności jednostki budżetowej oraz decydują o przekazanym jej do użytkowania mieniu komunalnym.

Na zakres i kierunki działalności jednostki budżetowej oraz na jej gospodarkę finansową władze samorządowe mogą jednak najskuteczniej oddziaływać za pośrednictwem planu finansowego jednostki. Kierownik jednostki budżetowej musi uwzględnić przy sporządzaniu projektu tego planu informacje o wielkości i strukturze środków budżetowych, przyznanych jednostce budżetowej do dyspozycji przez organy samorządowe. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może ponadto weryfikować projekty planów finansowych jednostek budżetowych w fazie sporządzania tych planów, przed ostatecznym ich zatwierdzeniem; może też dokonywać zmian w planach podlegających mu jednostek budżetowych w toku wykonywania tych planów, a więc w ciągu roku budżetowego[17].

Specyficzny charakter – z punktu widzenia skuteczności sterowania procesami usługowymi przez organy samorządu terytorialnego – mają gospodarstwa pomocnicze. Funkcjonują one w obrębie jednostek budżetowych, ale są wyodrębnione organizacyjnie i finansowo[18]. Gospodarstwa pomocnicze tworzone są głównie w sferze produkcji i usług produkcyjnych. Realizowane przez nie przychody ze sprzedaży umożliwiają nie tylko pokrywanie bieżących wydatków, ale także osiąganie nadwyżek finansowych (z tym że sprzedaży usług na rzecz macierzystej jednostki budżetowej gospodarstwo pomocnicze dokonuje po kosztach własnych). Mamy tu zatem do czynienia z działalnością zarobkową, z powiązaniem przychodów gospodarstwa z jego wydatkami oraz z ograniczoną samodzielnością finansową gospodarstwa w sferze działalności bieżącej. W sferze działalności rozwojowej ustawodawca nie wyklucza dotowania gospodarstwa pomocniczego ze środków budżetu samorządowego (dotacje inwestycyjne, dotacje na pierwsze wyposażenie gospodarstwa w środki obrotowe).

W formie gospodarstwa pomocniczego mogą funkcjonować zakłady przemysłowo-budowlane i warsztaty naprawcze większych jednostek budżetowych, warsztaty szkół zawodowych, gospodarstwa rolne i ogrodnicze prowadzone przez jednostki budżetowe, zakłady wydawnicze urzędów miejskich itp. Gospodarstwo pomocnicze może dopomagać macierzystej jednostce budżetowej w realizacji jej zadań, polegających na świadczeniu usług społecznych, samo nie prowadzi jednak działalności w tym zakresie.

---

[17] J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 55–56, 344.

[18] Zasady działalności gospodarstw pomocniczych regulują te same akty prawne, na których opiera się funkcjonowanie jednostek budżetowych (zob. przypis 16).

Gospodarstwa pomocnicze tworzy, likwiduje lub przekształca w inną formę organizacyjno-prawną kierownik jednostki budżetowej, po uprzednim uzyskaniu zgody organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Kierownik gospodarstwa sporządza też projekt planu finansowego i opracowuje ten plan w ostatecznym kształcie. Zatwierdzenie planu gospodarstw należy do kierownika macierzystej jednostki budżetowej, który akceptuje też ewentualne zmiany tego planu.

W świetle opisanych regulacji organy jednostki samorządu terytorialnego nie mają bezpośredniego wpływu na zadania realizowane w sferze działalności gospodarczej przez gospodarstwo pomocnicze, chyba że zastrzegą dla siebie uprawnienia przypisane kierownikowi gospodarstwa (do czego są uprawnione).

W obrębie jednostek budżetowych mogą też być tworzone środki specjalne, posiadające jedynie wyodrębnienie finansowe[19]. Kierownik jednostki budżetowej może dysponować środkami pieniężnymi, nagromadzonymi na rachunkach środków specjalnych, pod warunkiem, że decyzje kierownictwa będą zgodne z ustaleniami planu finansowego środka specjalnego. Środki specjalne służą usprawnianiu i racjonalizowaniu działalności jednostki budżetowej na wybranych odcinkach tej działalności, trudno je jednak traktować jako podmioty uczestniczące bezpośrednio w procesie świadczenia usług publicznych czy usług społecznych, chociażby dlatego że nie mają one wyodrębnienia organizacyjnego.

Kolejnym rodzajem samorządowych jednostek organizacyjnych, należących do pierwszej podgrupy podmiotów, służących prowadzeniu przez gminy bezpośredniej działalności gospodarczej o usługowym charakterze jest zakład budżetowy. Samorządowe zakłady budżetowe (gminne, powiatowe czy wojewódzkie) funkcjonują w sferze działalności o charakterze użyteczności publicznej[20]. Wśród ogółu samorządowych zakładów budżetowych dominują gminne zakłady budżetowe, do których należą głównie jednostki organizacyjne gospodarki komunalnej (zakłady wodociągowo-kanalizacyjne, zakłady oczyszczania miasta, zakłady komunikacji lokalnej itp.). Są też zakłady budżetowe związane z infrastrukturą społeczną, świadczące usługi społeczne (przedszkola, niektóre muzea, ośrodki sportowo-rekreacyjne itp.).

Przedmiot i zakres działalności zakładów budżetowych umożliwia pobieranie opłat za usługi, współmiernych do kosztów ich działalności bieżącej. Pozwala to na zorganizowanie gospodarki finansowej zakładu budżetowego na zasadzie powiązania przychodów z wydatkami i rozliczanie z właściwym budżetem wyniku działalności zakładu metodą netto.

---

[19] Ustawa z 26 listopada 1998 o finansach publicznych, art. 21.

[20] Ustawa z 26 listopada 1998 o finansach publicznych art. 19; Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 grudnia 2000 w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (dział III).

Powiązania finansowe zakładu budżetowego w sferze działalności bieżącej z budżetem określonej jednostki samorządu terytorialnego nie ograniczają się do rozliczenia różnicy pomiędzy przychodami a rozchodami zakładu budżetowego. Są to również rozliczenia związane z dotacjami przedmiotowymi z budżetu samorządowego na rzecz zakładu oraz rozliczenia związane z podatkami lokalnymi, opłatami i innymi świadczeniami, uiszczanymi przez zakłady budżetowe na rzecz budżetu samorządowego. Posługiwanie się instrumentami finansowymi związanymi z tymi świadczeniami (w szczególności ulgami i zwolnieniami podatkowymi) stwarza dodatkowe możliwości oddziaływania organów samorządowych na przebieg działalności usługowej, prowadzonej przez zakłady budżetowe. Z kolei nadawanie pożądanego przez władze samorządowe kierunku działalności rozwojowej zakładu budżetowego jest możliwe dzięki dotacjom inwestycyjnym ze środków budżetu samorządowego.

Najskuteczniejszym narzędziem oddziaływania władz samorządowych na kierunki i zakres działalności zakładu budżetowego, pod kątem realizacji zadań jednostki samorządu terytorialnego, jest – podobnie jak w przypadku innych omawianych uprzednio form podmiotów – roczny plan finansowy zakładu budżetowego. Jest on sporządzany, zatwierdzany i zmieniany w analogicznym trybie jak plan finansowy jednostki budżetowej, z tym że jego konstrukcja jest bardziej złożona[21].

Omówione dotąd formy organizacyjno-prawne podmiotów sfery budżetowej objęte są zarządem publicznoprawnym władz samorządowych, a więc są bezpośrednio podporządkowane tym władzom. Organy samorządu mogą skutecznie oddziaływać na kierunki, zakres i sposób realizacji zadań wykonywanych przez te formy podmiotów, wykorzystując w tym celu nie tylko powiązania finansowe pomiędzy budżetem samorządowym a tymi podmiotami, ale również powiązania administracyjne, organizacyjne i planistyczne. Silna ingerencja władz samorządowych w proces zarządzania omawianymi jednostkami organizacyjnymi nie sprzyja jednak wyzwalaniu przedsiębiorczości i innowacyjności wśród ich kierownictwa i pracowników, podobnie jak sposób finansowania ich działalności i rozliczania się tych podmiotów z budżetem nie motywuje do podnoszenia efektywności ich działania.

Nieco większą swobodę działania, dzięki posiadaniu osobowości prawnej, ma kolejna podgrupa podmiotów, pozostająca w zarządzie publicznoprawnym jednostek samorządu terytorialnego. Chodzi o komunalne instytucje kultury i samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, tworzone na szczeblu samorządowym. Tego typu jednostki organizacyjne tworzone są przez organy samorządowe na podstawie ustaw szczególnych[22]. Ustawy te przewidują zastosowanie specjal-

[21] Szerzej na ten temat: A. Gącarzewicz, *Zakres samodzielności komunalnych zakładów budżetowych*, w: *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, red. E. Denek, Zeszyty Naukowe nr 7, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2001.

[22] Ustawa z 25 października 1991 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, DzU nr 114 poz. 493, tekst. jedn. DzU 2001 nr 13 poz. 123; ustawa z 30 sierpnia 1991 o zakładach opieki zdrowotnej, DzU nr 91, poz. 408 z późniejszymi zmianami.

nych form gospodarki finansowej, dostosowanych do specyfiki działalności tych podmiotów i uwzględniających ich prawne wyodrębnienie[23].

Oba wymienione wyżej rodzaje komunalnych osób prawnych realizują zadania jednostek samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej, świadcząc usługi społeczne w dziedzinie działalności kulturalnej, związanej z tworzeniem, upowszechnianiem i ochroną kultury, oraz w dziedzinie ochrony zdrowia, udzielając świadczeń zdrowotnych osobom ubezpieczonym lub uprawnionym do tego na podstawie odrębnych przepisów. Działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej omawiane jednostki organizacyjne mogą prowadzić – jako komunalne osoby prawne – wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie, a jeśli ich założycielem jest samorząd powiatowy – w ogóle nie mogą prowadzić takiej działalności[24].

Komunalne jednostki organizacyjne prowadzące działalność na zasadach szczególnych opierają swą działalność na własnym majątku, pokrywają swe wydatki z przychodów (chociaż korzystają często z dotacji z budżetu samorządowego), mogą tworzyć fundusze celowe. Dysponują więc pewną samodzielnością działania i samodzielnością finansową, ograniczoną przez podporządkowanie ich organowi założycielskiemu, mającemu wpływ na obsadę kierownictwa, na treść statutu, na wielkości dotacji dla omawianych podmiotów itp.

Ze względu na znaczne zróżnicowanie statusu prawnego i systemu ekonomiczno-finansowego tego typu jednostek trudno o uogólnienia odnośnie do zasad, sposobów i trybu świadczenia przez nie usług publicznych (w tym usług społecznych) na rzecz wspólnoty samorządowej. Ten aspekt ich działalności należy rozpatrywać oddzielnie, w kontekście poszczególnych rodzajów tych jednostek, co zresztą znalazło wyraz w niektórych artykułach niniejszego zeszytu.

Jednostki budżetowe i ich gospodarstwa pomocnicze, zakłady budżetowe oraz komunalne jednostki organizacyjne prowadzące działalność na zasadach szczególnych, jako bezpośredni wytwórcy usług publicznych, są integralnie związane z pierwszym z omawianych w punkcie 2. opracowania rozwiązań instytucjonalnych, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej, które określone zostało jako „świadczenie usług przez jednostki samorządu terytorialnego na zasadzie nieodpłatności lub odpłatności częściowej".

Jeśli chodzi o następne ze wspomnianych rozwiązań, czyli „świadczenie usług na zasadach komercyjnych", to podmiotami, którymi jednostki samorządu terytorialnego mogłyby się posłużyć do prowadzenia działalności o charakterze komercyjnym, są w świetle obowiązujących przepisów jedynie spółki komunalne.

Spółki komunalne są trzecią podgrupą pierwszej grupy podmiotów, uczestni-

---

[23] A. Borodo, *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia prawne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000, s. 213.

[24] M. Kalisiak, W. Paluch, *Działalność gospodarcza gminy i powiatu*, Wyd. Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2000, s. 133.

czących w roli wytwórcy w procesie usługowym. Do spółek komunalnych zalicza się:

– spółki jednoosobowe z udziałem gminy lub innego podmiotu komunalnego wyposażonego w osobowość prawną, które mogą być spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością lub – rzadziej – spółkami akcyjnymi;

– spółki kapitałowe (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne), w których gmina ma większościowy udział (ponad 50% akcji lub udziałów)[25].

Utworzenie spółki komunalnej oznacza utworzenie wyposażonej w osobowość prawną jednostki gospodarczej, poddanej reżimowi prawnemu obowiązującemu wszystkich przedsiębiorców. Spółka taka samodzielnie reguluje sprawy związane ze swym funkcjonowaniem i z prowadzoną działalnością gospodarczą, co rodzi motywację do efektywnego działania i racjonalnego wykorzystywania majątku oraz do usprawnienia organizacji – w celu osiągnięcia zysku, przy równoczesnym uwzględnieniu konieczności godziwego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy, powiatu czy województwa. Ten drugi cel jest możliwy do zrealizowania dzięki temu, że spółka komunalna objęta jest zarządem prywatnoprawnym, sprawowanym przez władze samorządowe. Jednostka samorządu terytorialnego – jako właściciel wszystkich (lub większości) udziałów czy akcji spółki – może wpływać na jej działalność, ale nie bezpośrednio, lecz poprzez przedstawicieli władz samorządowych w organach spółki.

Komunalne spółki kapitałowe (z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjne) nadają się najlepiej do prowadzenia działalności komercyjnej gmin i województw, która to działalność jest jednak w Polsce dozwolona tylko w pewnych szczególnych sytuacjach. W praktyce działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego spółki komunalne funkcjonują też – obok zakładów budżetowych – w sferze użyteczności publicznej. Można je zatem zakwalifikować jako wytwórców usług publicznych charakterystycznych dla dwu pierwszych spośród opisanych uprzednio rozwiązań instytucjonalnych, służących świadczeniu usług na rzecz społeczności lokalnej.

Na czwartą podgrupę wyodrębnioną w ramach pierwszej grupy podmiotów, bezpośrednio lub pośrednio podporządkowanych władzom samorządowym i służących prowadzeniu bezpośredniej działalności gospodarczej przez jednostkę samorządu terytorialnego, składają się takie formy organizacyjno-prawne, jak fundacje komunalne (a więc fundacje, których założycielem – tzw. fundatorem – jest jednostka samorządu terytorialnego), spółdzielnie osób prawnych, których współzałożycielem jest jednostka samorządu terytorialnego, banki komunalne i komunalne instytucje ubezpieczeniowe. Przepisy ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego nie wspominają wprawdzie o tych rodzajach podmiotów jako

[25] M. Jastrzębska, *Wspomaganie finansowe spółek komunalnych*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2002 nr 19.

o jednostkach organizacyjnych wspomagających realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego poprzez świadczenie usług, nie budzi jednak wątpliwości, że wspomniane podmioty mogą taką funkcję spełniać[26]. Można je zatem zaliczyć do grona wytwórców usług publicznych świadczonych w ramach dwu pierwszych rozwiązań instytucjonalnych („świadczenie usług przez jednostki samorządu na zasadzie nieodpłatności lub odpłatności częściowej" oraz „świadczenie usług przez jednostki samorządu na zasadach komercyjnych").

Druga z wyodrębnionych wcześniej – obok grupy podmiotów komunalnych – grupa wykonawców usług publicznych, to podmioty działające poza sektorem samorządowym, należące do sektora prywatnego, państwowego lub do tzw. sektora non profit. Jednostka samorządu terytorialnego może powierzać takim podmiotom realizację niektórych zadań własnych, polegających na świadczeniu usług publicznych (w tym usług społecznych), wykorzystując w tym celu takie scharakteryzowane uprzednio rozwiązania instytucjonalne, jak „kontraktowanie usług", „koncesjonowanie usług publicznych" czy „system grantów".

Wykorzystywanie tego typu podmiotów do prowadzenia tzw. pośredniej działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego w ramach wyżej wymienionych sposobów świadczenia usług, oznacza:

– szersze stosowanie rozwiązań rynkowych w obrębie sektora komunalnego (rozwiązania te opierają się bowiem na takich instytucjach rynkowych, jak zamówienia publiczne, przetargi, umowy);

– poszerzanie zakresu prywatyzacji usług komunalnych, tzw. prywatyzacji pośredniej (jest to prywatyzacja w sensie przedmiotowym, polegająca na zmianie sposobów organizacji procesu świadczenia usług).

Podsumowanie

Zamykając rozważania na temat instytucjonalnych systemów (rozwiązań), służących świadczeniu usług publicznych przez samorząd terytorialny, warto spojrzeć na rolę i funkcje, jakie spełnia jednostka samorządu terytorialnego jako uczestnik procesu usługowego. Zamieszczone poniżej stwierdzenia wynikają zarówno z treści niniejszego opracowania, jak i z uwag innych autorów poświęconych temu zagadnieniu.

W przypadku zdecydowanej większości omówionych rozwiązań gmina (lub inna jednostka samorządu) spełnia rolę inicjatora i organizatora procesu usługowego. Rola ta wynika z nałożenia na jednostkę samorządu terytorialnego zadań własnych i zleconych oraz z faktu, że jednostka samorządu jest zbiorowym wyra-

[26] K. Byjoch, S. Redeł, *Prawo gospodarki komunalnej*, wyd.cyt., s. 140.

zicielem popytu na usługi, głównie w dziedzinie dóbr zespołowych oraz dóbr częściowo odpłatnych[27].

Z rolą jednostki samorządu terytorialnego jako inicjatora w procesie świadczenia usług wiąże się ściśle funkcja finansowania ze środków budżetu samorządowego kosztów świadczenia tych usług – w całości lub w części, w zależności od stopnia odpłatności usług. Finansowanie to – w zależności od systemu świadczenia usług – może przybierać różną postać, np. pokrywanie wydatków związanych z działalnością własnych jednostek organizacyjnych wykonujących usługi, dofinansowywanie tych jednostek, zapłata za usługi świadczone przez podmioty niekomunalne na zasadzie umowy cywilnoprawnej, dotowanie wytwórców lub konsumentów usług.

Jednostka samorządu terytorialnego jako uczestnik procesu usługowego sprawuje też funkcje kontroli i nadzoru nad przebiegiem tego procesu, dbając – w interesie wspólnoty samorządowej – o jakość, racjonalność i sprawność świadczenia usług. Obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie poszerzają się w miarę urynkowienia procesu świadczenia usług w sferze użyteczności publicznej.

Inną jeszcze funkcją jednostki samorządu terytorialnego jako inicjatora procesów usługowych jest wybór i zatwierdzanie bezpośredniego wykonawcy (tzw. operatora) usługi. Decyzje podejmowane w tym zakresie przez organy samorządowe są wyjątkowo ważne, ponieważ przesądzają o racjonalności i efektywności procesu usługowego. Wybór przez władze samorządowe konkretnego wytwórcy usługi musi być jednak poprzedzony wyborem jednego z omówionych uprzednio instytucjonalnych systemów świadczenia usług.

Jeśli władze jednostki samorządu terytorialnego prowadzą bezpośrednią działalność gospodarczą, a więc zajmują się bezpośrednio świadczeniem usług publicznych za pomocą komunalnych jednostek organizacyjnych, występują równocześnie w dwóch rolach: przedsiębiorcy i reprezentanta interesów społeczności lokalnej. W przypadku każdej z tych ról wchodzą w grę inne cele. Jednostka samorządu terytorialnego jako właściciel podmiotu komunalnego jest zainteresowana osiąganiem zysku przez ten podmiot, ale jej cele jako reprezentanta interesu publicznego mogą być sprzeczne z mikroekonomicznym interesem jej własnych podmiotów[28].

Jednym ze sposobów przezwyciężenia tej sprzeczności jest postulowane przez licznych autorów urynkowienie działalności gminy, m.in. poprzez ograniczenie zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego w bezpośrednią realizację usług publicznych i skoncentrowanie się władz samorządowych na roli zleceniodawcy i organizatora rynku usługowego.

---

[27] E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, wyd.cyt., s. 95.

[28] E. Weiss, *Metoda oceny ekonomicznej procesów przekształceń w gospodarce komunalnej w Polsce*, wyd.cyt., s. 56.

Źródła

Borodo A., *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia prawne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000.

Byjoch K., Redeł S., *Prawo gospodarki komunalnej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.

Gącarzewicz A., *Zakres samodzielności komunalnych zakładów budżetowych*, w: *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, red. E. Denek, Zeszyty Naukowe nr 7, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2001.

Glumińska-Pawlic J., Sawicka K., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.

Jastrzębska M., *Wspomaganie finansowe spółek komunalnych*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2002 nr 19.

Kalisiak M., Paluch W., *Działalność gospodarcza gminy i powiatu*, Wyd. Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2000.

Ofiarski Z., *Subwencje i dotacje jednostek samorzadu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2002.

Savas E.S., *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992.

Tamowicz P., *Usługi komunalne – prywatyzacja przez contracting*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1991.

Weiss E., *Metoda oceny ekonomicznej procesów przekształceń w gospodarce komunalnej w Polsce*, Wyd. AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001.

Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym, tekst jedn., DzU 1996 nr 13, poz. 74.

Ustawa z 25 października 1991 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, DzU nr 114 poz. 493, jedn. tekst. DzU 2001 nr 13 poz. 123;

Ustawa z 30 sierpnia 1991 o zakładach opieki zdrowotnej, DzU nr 91, poz. 408 z późniejszymi zmianami

Ustawa z 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej, DzU 1997 nr 9, poz. 43.

Ustawa z 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym, DzU nr 91, poz. 578.

Ustawa z 26 listopada 1998 o finansach publicznych, DzU nr 155, poz. 114.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 grudnia 2000 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, DzU nr 122, poz. 1333.

Andrzej Gącarzewicz

INSTITUTIONAL WAYS AND FORMS OF PROVIDING SOCIAL SERVICES

Summary

The article discusses the process of providing public services (including social services), connected with accomplishment of the tasks of a unit of local self-government (communes, poviat, or province). The author presents types of entities participating in this process, relations between them and roles fulfilled by the participants of the above-mentioned process as initiators, providers and consumers of services. Particular attention is paid to activities and functions realized by a unit of the local self-government as a participant of the service-providing process (characterising the role of institutions of local self-government in this field is the main aim of the article). The article gives a more detailed presentation of various ways of organising the service-rendering process (the so-called institutional solutions for the provision of services for the sake of a commune), on whose selection and application the functions of self-government units as well as the selection of service-providing entities depend.