

Prywatyzacja sektora publicznego a grupy interesów

1. Pojęcia prywatyzacji sektora publicznego i interesu

Podstawową funkcją administracji publicznej jest, jak trafnie zauważa J. Boć, realizowane przez państwo za pośrednictwem jego zawisłych organów, w tym także organów samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli¹. Jednak nie zawsze realizacja tych potrzeb musi być wykonywana bezpośrednio przez organy państwowe. Władza państwowa może z różnych powodów przekazać wykonywanie tych potrzeb obywateli z administracji publicznej zarówno centralnej, jak i samorządowej na ręce podmiotów prywatnych. Można dokonać tego choćby przez prywatyzację. Samo pojęcie prywatyzacji jest trudne do zdefiniowania. Jest to spowodowane faktem bardzo szerokiego zakresu treściowego tego pojęcia. Może bowiem ono mieć różną treść ze względu na to, czego dotyczy, czyli co będzie podlegało prywatyzacji i w jakim zakresie. Prywatyzacja jest pojęciem zbiorczym, którego nie należy traktować w kategoriach jednorodnej instytucji². Prywatyzacja może bowiem dotyczyć działań, które mają na celu zmianę struktury własnościowej i organizacyjnej przedsiębiorstw państwowych, a także przekazywanie zadań powierzonych samorządom terytorialnym na rzecz podmiotów prywatnych. Generalnie można stwierdzić, że prywatyzacja najczęściej dotyczy zmian związanych z kwestiami przekształceń natury ekonomicznej i organizacyjno prawnej sektora państwowego (publicznego) w podmioty prywatne. Pojęcie prywatyzacji w Polsce ze względu na doświadczenia ostatnich dwudziestu lat może się kojarzyć z przekształceniami własnościowymi przedsiębiorstw państwowych w przedsiębiorstwa prywatne. Chodzić by mogło zatem o transformację ustrojową z gospodarki socjalistycznej w gospodarkę wolnorynkową. Jednak na świecie pojęcie prywatyzacji

¹ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 15.

² H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2011, s. 307.

też jest znane. Wiąże się raczej z procesem przekazywania zadań sektora publicznego na ręce sektora prywatnego w gospodarce.

Prywatyzacja ma na celu doprowadzenie do zmian w działaniu określonych podmiotów, które mają przynieść określone korzyści danym grupom społecznym lub całemu społeczeństwu. Dlatego warto tutaj wspomnieć o wartościach, które stoją u podstaw tych zmian. Wartości są różne dla poszczególnych grup społecznych, zatem możemy mówić o grupach interesów, które nie zawsze są ze sobą zbieżne. Czym zatem jest interes? Jak trafnie podaje w definicji J. Boć, interes to określona wartość motywacyjna ujawniona lub ujawniająca się w razie kontrowersyjnego zbiegu dwóch zachowań przejawianych zależnie przez dwa podmioty czy grupy podmiotów³. Zatem określone podmioty pochodzące z zewnątrz administracji to organy partii politycznych, związki zawodowe, przedsiębiorcy prywatni, stowarzyszenia pozarządowe i wiele innych grup społecznych. W naszym przypadku grupy te mogą kierować się różnego rodzaju wartościami i poglądami odnośnie do zjawisk związanych z prywatyzacją sektora publicznego. Co ważne, różne grupy społeczne mogą mieć ze sobą zbieżne interesy i będą wywierać określony nacisk na procesy związane z prywatyzacją.

Na sektor publiczny składa się niemal cała działalność państwa skierowana do obywateli i realizowana przez posiadany przez państwo majątek publiczny. Kwestie związane z sektorem publicznym i majątkiem publicznym powinny być ze sobą ściśle powiązane, w normalnie bowiem działającym państwie z gospodarką rynkową majątek publiczny powinien zawsze wiązać się z wykonywaniem przez państwo zadań publicznych. Realizacja tych zadań służących obywatelowi powinna być skorelowana na poprawę działalności przeciążonego sektora publicznego. Nie zawsze państwo za pomocą swoich organów będzie wykonywać określone zadania w sposób optymalny. Pojęcie prywatyzacji zadań publicznych nie jest pojęciem prawnym, lecz odnosi się do problematyki ekonomii czy polityki społecznej⁴. Jak wskazuje J. Blicharz, pojęcie prywatyzacji zadań publicznych może dostarczać problemów jednoznacznego określenia, jeśli chodzi choćby o zakres tego pojęcia⁵. Możemy prywatyzację zadań publicznych ujmować albo w znaczeniu szerokim, albo w znaczeniu wąskim. W ujęciu wąskim chodzi zatem o przekazywanie zadań publicznych podmiotom prywatnym przypisanych praw-

³ E. Samborska-Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo...*, s. 20.

⁴ M. Waligórski, *Spółki prawa publicznego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szerniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publiczne*, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 209.

⁵ J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 58.

nie państwu, czyli administracji rządowej i samorządowi terytorialnemu⁶. Natomiast w ujęciu szerokim oprócz samego procesu prywatyzacji, polegającego na zmianie form realizacji zadań, chodzi także o rozdzielanie inicjowania i organizowania zadań aż do momentu ich wykonywania⁷. W nowoczesnych zachodnich demokracjach państwo często przekazuje swoje liczne zadania na rzecz: podmiotów prywatnych, jednostek samorządu terytorialnego, a także trzeciego sektora, czyli stowarzyszeń, fundacji i organizacji charytatywnych.

Autorowi niniejszej pracy chodziło o ukazanie prywatyzacji sektora publicznego, zjawiska kompleksowego, które odnosi się zarówno do przekształceń przedsiębiorstw państwowych, prywatyzacji zadań jednostek samorządu terytorialnego, jak i przekazywania zadań publicznych na rzecz organizacji pozarządowych. Ponadto autor w tej pracy chce wskazać, że na proces prywatyzacji bardzo duży wpływ mają poszczególne grupy interesów, które mogą wpływać na proces prywatyzacji, jej kształt i charakter świadczonych usług, realizowanych zadań i usług przez podmioty prywatne. Badane zagadnienie jest niezwykle szerokie, dlatego obszar niniejszej pracy ogranicza się do wyżej wskazanych zagadnień. Wskazane w tej pracy badania autor starał się zaprezentować w ujęciu doktryny naukowej, jednak część przedstawionych tutaj kwestii stanowi własne zdanie autora w sprawie wpływu grup interesu na prywatyzację sektora publicznego.

2. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych

Jednym z kluczowych działań, które wiązało się z transformacją ustrojową w Polsce, był proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i zmian struktury majątkowej. W Polsce ten proces wzbudzał i nadal wzbudza ogromne kontrowersje społeczne. Prywatyzacja nie jest zjawiskiem charakterystycznym tylko dla zmian transformacyjnych w byłych krajach socjalistycznych. Występuje praktycznie od zawsze w państwach o trwałym systemie rynkowym, jak choćby USA czy Wielka Brytania. Śmiało możemy stwierdzić, że po drugiej wojnie światowej cały czas występują procesy prywatyzacyjne w państwach zachodnich. Mają one dwie podstawowe przyczyny: po pierwsze argumenty ustrojowe i majątkowo polityczne, a po drugie często u podłoża leżą przyczyny finansowo polityczne, które mogą służyć obniżeniu zadłużenia wydatków związanych z fi-

⁶ A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej*, Lublin 2002, s. 303.

⁷ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 26.

nansowaniem sektora publicznego⁸. Wyróżniamy różne modele prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Podstawowym aktem prawnym odnoszącym się do procesów prywatyzacji w Polsce jest Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁹. Ustawa ta określa podstawowe zasady odnoszące się do prywatyzacji, typy komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych oraz typy prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Przepisy tej ustawy kieruje się niemal do wszystkich procesów prywatyzacyjnych sektora publicznego, czyli do spółek kapitałowych z udziałem Skarbu Państwa, przedsiębiorstw państwowych. Ustawa znajduje także swoje zastosowanie przy prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych, a także spółek z udziałem kapitału jednostek samorządowych, ale to szczegółowo zostanie opisane w późniejszym fragmencie tej pracy. Wśród podstawowych typów prywatyzacji ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji wyróżnia dwa typy: prywatyzację pośrednią oraz prywatyzację bezpośrednią.

Zanim jednak będzie można mówić o przystąpieniu przedsiębiorstwa państwowego do procesu prywatyzacji, przedsiębiorstwo musi zostać skomercjalizowane. Według ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji komercjalizacja polega na przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w spółkę akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Co istotne, komercjalizacja jest warunkiem niezbędnym do zainicjowania procesu prywatyzacji pośredniej. Akt komercjalizacji prowadzi bowiem do zmiany reżimu prawnego uczestnictwa państwa w gospodarce. Zatem dojść musi do zmiany formy organizacyjnoprawnej z przedsiębiorstwa państwowego na spółkę kapitałową¹⁰, w której w dalszym ciągu wyłącznym akcjonariuszem jest Skarb Państwa.

3. Prywatyzacja pośrednia

Prywatyzacja pośrednia polega z jednej strony na obejmowaniu akcji i udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, które powstały w wyniku komercjalizacji. Nabywcami takich akcji mogą w świetle ustawy być tylko podmioty inne niż Skarb Państwa. Z drugiej strony prywatyzacja pośrednia polega na zbywaniu należących do Skarbu Państwa akcji i udziałów w spółkach¹¹. Zatem

⁸ Szerzej na ten temat wypowiada się H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, *Prawo...*, s. 308.

⁹ Tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r., Nr 171, poz. 1397 ze zm.

¹⁰ Chodzi tutaj o zmianę formy organizacyjnej prawa publicznego na formę organizacyjną prawa prywatnego.

¹¹ Według art. 31 a Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji organem właściwym do zbywania akcji i udziałów jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa.

osoby trzecie mają możliwość nabycia akcji i udziałów w spółkach kapitałowych z udziałem Skarbu Państwa¹². Pierwszym etapem na drodze prywatyzacji pośredniej jest przeanalizowanie na wniosek właściwego ministra¹³ stanu finansowego, organizacyjnego i perspektyw rozwoju przedsiębiorstwa mającego zostać sprywatyzowanym. Kolejnym etapem jest emisja akcji (udziałów) należących do Skarbu Państwa. Regułą jest odpłatne zbywanie akcji w trybie określonym w powyżej omawianej ustawie¹⁴. Istnieje również możliwość nieodpłatnego zbywania akcji (udziałów). Jest to jednak wyjątek od reguły odpłatnej formy zbywania akcji i dotyczy wyłącznie zbywania akcji na rzecz osób fizycznych w odniesieniu do kategorii „uprawnionych pracowników, rolników i rybaków” w rozumieniu ustawy komercjalizacji i prywatyzacji. Prywatyzacja pośrednia przebiega z uwzględnieniem zasad odnoszących się do instytucji akcjonariatu pracowniczego. Pracownicy przedsiębiorstw państwowych, jako bardzo liczna i wpływowa grupa interesu, pełnią bardzo istotną rolę w procesie prywatyzacji pośredniej przedsiębiorstwa państwowego. Pracownicy tych przedsiębiorstw często wykorzystują organizacje związkowe, są liczącą się grupą, która niejednokrotnie pokazała, że ma ogromny wpływ na prywatyzację. Przedsiębiorstwa państwowe często są ogromnymi pracodawcami, w których prężnie działają organizacje związkowe grupujące pracowników. Instytucja akcjonariatu pracowniczego daje pracownikom przedsiębiorstw państwowych możliwość posiadania poważnej części majątku przedsiębiorstwa. Najczęściej proces prywatyzacji zaczyna się od negocjacji i wypracowywania zgody pracowników na te zmiany. Jak silną grupą interesu, walczącą o swoją część zysków, są pracownicy, pokazują przykłady dużych spółek akcyjnych z udziałem Skarbu Państwa występujących w branży energetycznej czy surowcowej w Polsce, jak choćby KGHM, czy prywatyzacja spółek w branży energetycznej¹⁵. Dzięki akcjonariatowi pracowniczemu duża część wypracowanego zysku tych spółek trafia w ręce pracowników. Jednak model ten wywołuje liczne spory w kwestii choćby wyłaniania podmiotów, które uzyskają majątek państwowy. Taki sposób nabywania majątku przez tak silną grupę interesu może naruszać konstytucyjną zasadę równości. Dlatego w sprawie akcjonariatu pracowniczego odnośnie do naruszania zasady równości przy nabywaniu majątku państwowego zabrał głos Trybunał Konstytucyjny. W swoim orzeczeniu z 10 czerwca 2010 r. stwierdził, że przepisy odnoszące się

¹² H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, *Prawo...*, s. 314.

¹³ Patrz przypis 7.

¹⁴ Art. 30 U.K.P wskazuje, że akcje mogą być zbywane w trybie: oferty ogłoszonej publicznie, przetargu publicznego, w następstwie rokowań na podstawie publicznego zaproszenia, aukcji ogłoszonej publicznie, przyjęcia oferty, sprzedaży akcji w obrocie zorganizowanym i niezorganizowanym.

¹⁵ Szerzej na ten temat wypowiada się M. Bałtowski, *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, Warszawa 2002.

do nieodpłatnego nabycia akcji prywatyzowanych spółek nie naruszają konstytucyjnej zasady równości z uwagi na fakt, że zadaniem procesów prywatyzacyjnych jest doprowadzenie do w miarę sprawnego zastąpienia własności państwowej własnością prywatną. Własność prywatna, zdaniem Trybunału, pozwala na bardziej efektywne wykorzystywanie zasobów majątkowych, jednocześnie nie nosi w sobie znamion powszechnego zawłaszczania majątku publicznego z udziałem ogółu czy większości obywateli¹⁶. Trybunał stwierdził także, że akcjonariat pracowniczy opiera się na wartościach wyrażonych w Konstytucji RP, przede wszystkim na zasadzie społecznej gospodarki rynkowej, akcjonariat bowiem prowadzi do różnicowania w granicach proporcjonalnych w stosunku do ekonomicznych i społecznych celów ustaw prywatyzacyjnych oraz do wagi i zakresów interesów, które zostały wzięte pod uwagę i objęte regulacją w wyniku jego wprowadzenia¹⁷. Uprawnieni pracownicy i rolnicy oraz rybacy mają możliwość nieodpłatnego nabycia do 15% akcji objętych przez Skarb Państwa w dniu wpisania spółki do rejestru przedsiębiorców.

4. Prywatyzacja bezpośrednia

Prywatyzacja bezpośrednia polega na rozporządzeniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi przedsiębiorstwa państwowego. Prywatyzacja bezpośrednia niesie ze sobą ustanie bytu przedsiębiorstwa państwowego w kategorii podmiotowej, ale przedsiębiorstwo istnieje nadal w postaci przedmiotowej, czyli majątku, który zmienia właściciela, albo zostaje oddane osobie trzeciej do odpłatnego korzystania¹⁸. Proces prywatyzacji bezpośredniej również rozpoczyna się poprzez dokonanie przez organ założycielski analizy sytuacji przedsiębiorstwa pod względem sytuacji prawej, ekonomicznej i organizacyjnej. Kolejnym krokiem w prywatyzacji jest uzyskanie zgody Ministra Skarbu Państwa¹⁹. Organ założycielski może zainicjować proces prywatyzacji z własnej inicjatywy, a także na wspólny wniosek wraz z dyrektorem przedsiębiorstwa państwowego i rady pracowniczej lub ze względu na złożoną ofertę nabycia przedsiębiorstwa, wniesienia przedsiębiorstwa do spółki, również oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania (art. 41 u.k.p.). Co ciekawe, organ założycielski w chwili podejmowania decyzji o rozpoczęciu procesu prywatyzacji przedsiębiorstwa nie jest związa-

¹⁶ Wyrok TK z dnia 10 czerwca 2003 r. K.16/2 (OTK-A 2003, nr 6, poz. 52).

¹⁷ Wyrok TK z dnia 27 marca 2007 r., SK 9/O% (OTK-A 2007, nr 3, poz. 31).

¹⁸ H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, *Prawo...*, s. 323.

¹⁹ Podobnie jak w prywatyzacji pośredniej organem uprawnionym do prywatyzacji jest Minister Skarbu Państwa, jednak w zgodnym współdziałaniu z organem założycielskim przedsiębiorstwa państwowego (art. 41 ust.1 u.k.p.).

ny ani wnioskiem organów przedsiębiorstwa, ani żadną ze złożonych ofert. Również Minister Skarbu posiada pełną autonomię, jeśli chodzi ustosunkowanie się do wniosku organu założycielskiego. Zatem faktyczny proces prywatyzacyjny może rozpocząć się od wydania przez organ założycielski za zgodą Ministra Skarbu zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej, które szczegółów powinno określać sposób prywatyzacji i wskazuje pełnomocnika do dokonania prywatyzacji bezpośredniej²⁰. Zarządzenie nie jest decyzją w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, nie jest aktem normatywnym, jest raczej aktem administracyjnym *sui generis*, jak stwierdził Sąd Najwyższy w swoim orzeczeniu odnośnie do prywatyzacji bezpośredniej²¹. Przeważającym sposobem prywatyzacji bezpośredniej pozostaje sprzedaż przedsiębiorstwa²², ponadto ustawa przewiduje możliwość wniesienia takiego przedsiębiorstwa do spółki²³ lub oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania. Odnośnie do trybu wniesienia przedsiębiorstwa prywatyzowanego do spółki należy zaznaczyć, że podmiot przejmujący przedsiębiorstwo objął co najmniej 25% kapitału akcyjnego, kiedy takimi przejmującymi podmiotami są uprawnieni pracownicy, to minimum 10% kapitału akcyjnego. Dodatkowo Skarb Państwa ma obowiązek co roku oferować tym podmiotom akcje w liczbie umożliwiającej im po pięciu latach od wpisania do rejestru przedsiębiorców wykazanie się posiadaniem minimum 51% akcji. Bardzo ciekawym rozwiązaniem jest również tryb oddania przedsiębiorstwa państwowego do odpłatnego korzystania²⁴. Jak wskazują H. Gronkiewicz-Waltz i M. Wierzbowski²⁵, tryb ten stanowi wyraźne połączenie koncepcji spółek pracowniczych z szeroką partycypacją społeczną we własności państwowej. Możemy zatem mówić, że również ta forma prywatyzacji uprzywilejowuje dwie bardzo szerokie grupy interesów: pracowników, jeśli chodzi o dwie z trzech form nabycia przedsiębiorstwa państwowego w drodze prywatyzacji bezpośredniej, a także całe społeczeństwo jako grupę interesu, która powinna mieć możliwość czerpania zysków w sposób bezpośredni z prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego. Kolejny raz ustawodawca kładzie nacisk na ułatwienie pozyskania przedsiębiorstwa dla grup pracowniczych. Chodzić tutaj może

²⁰ M. Guziński, T. Kocowski, *Struktura prawna działań organu założycielskiego w procesie likwidacji i prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstwa państwowego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1998, nr 12, s. 17 i n.

²¹ Wyrok SN z 13 grudnia 1991 r., II CR 85/91 (OSNC 1993, nr 3, poz. 41).

²² Zbycie przedsiębiorstwa następuje w trybie przetargu publicznego lub rokowań podjętych na podstawie zaproszenia.

²³ Rokowania nie są możliwe z jednoosobową spółką Skarbu Państwa. Rokowania odbywają się na podstawie publicznego zaproszenia.

²⁴ Umowa na oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania zawierana jest na okres nie dłuższy niż 15 lat.

²⁵ H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, *Prawo...*, s. 325.

o zabezpieczenie interesów załogi zakładu choćby w obawie przed częstymi masowymi zwolnieniami w następstwie przejęcia przedsiębiorstwa przez prywatnych inwestorów i wdrażania przez nich programów restrukturyzacyjnych. W ten sposób ustawodawca poniekąd zabezpieczył się przed oporem pracowników przed prywatyzacją jedynie w formie sprzedaży przedsiębiorstwa. Jednocześnie wymusił na pracownikach konieczność zwiększonej organizacji dbałości o dobro zakładu, którego mogą się stać współwłaścicielami. W tym trybie prywatyzacji również występuje instytucja akcjonariatu pracowniczego. Uprawnieni pracownicy, rolnicy i rybacy, którzy są udziałowcami spółki, posiadają prawo do nieodpłatnego nabycia 15% akcji Skarbu Państwa zgodnie ze stanem objęcia przez Skarb Państwa akcji w spółce.

5. Prywatyzacja powszechna

Wartym omówienia wydaje się także termin prywatyzacji powszechnej, który może stanowić ciekawe uzupełnienie i wyczerpanie tematu przejawów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Istotnym czynnikiem tego rodzaju prywatyzacji jest fakt, że mogą w nim brać udział, a co za tym idzie, stać się współwłaścicielami z możliwością współdecydowania, zwykli pojedynczy obywatele, a nie tylko wyszczególnione i wpływowe grupy interesów, jak organizacje związkowe, konsorcja prywatne, związki zawodowe i inne temu podobne. Prywatyzacja powszechna opiera się na zasadach akcjonariatu powszechnego²⁶. Podstawą prawną dla tej ciekawej instytucji prawnej jest ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji, która w swoim zapisie dopuszcza udział czynnika obywatelskiego w procesie przekształceń przedsiębiorstw państwowych. Prywatyzacja powszechna opiera się na zakupie przez obywateli bonów prywatyzacyjnych, które uprawniają do nabycia spółek Skarbu Państwa. Bony prywatyzacyjne to zamienne papiery wartościowe o charakterze czasowym. Służą one do zapłaty za: nabycie spółek powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, nabycie tytułu uczestnictwa w instytucjach finansowych, które dysponują akcjami skomercjalizowanych przedsiębiorstw, a także nabycie samych przedsiębiorstw²⁷. Organem decydującym o emisji bonów prywatyzacyjnych jest Sejm na wniosek Rady Ministrów. Bony prywatyzacyjne zostają nieodpłatnie przydzielone w równej ilości wszystkim obywatelom polskim, którzy mieszkają w kraju. Rozwiązania te dotychczas są jedynie martwą literą prawa i nie zostały nigdy wykorzystane.

²⁶ Szerzej na ten temat J. Jeżak, E. Kiedrowicz, M. Wibik-Kaczyńska, *Ustawa o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji. Komentarz*, Warszawa 2006.

²⁷ H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, *Prawo ...*, s. 326.

Istnieją także inne rozwiązania zaliczane do prywatyzacji powszechnej, które są jak najbardziej wykorzystywane w praktyce. Chodzi tutaj o zapisy Ustawy z 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych²⁸. NFI zostały powołane do pomnażania wartości spółek, w których fundusze pełnią rolę akcjonariuszy. NFI tworzone są w formie spółek akcyjnych. Ustawa o NFI przewidywała dwuetapowy proces prywatyzacji: najpierw wydawano świadectwa²⁹ udziałowe, a następnie zamieniano³⁰ je na akcje NFI. Warto jeszcze raz podkreślić, że rozwiązania akcjonariatu powszechnego miały zapewnić jak najszerszą partycypację obywateli w majątku publicznym, co miało podnieść efektywność jego wykorzystania. Nie do przecenienia są również efekty polityczno-społeczne takiego rozwiązania kwestii prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

6. Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego

Dopiero od przeszło dwudziestu lat możemy mówić w Polsce o istnieniu nowoczesnego samorządu terytorialnego na poziomie gminy. Pozostałe szczeble samorządu powstawały stopniowo w kolejnych etapach reformy. Niewątpliwie samorząd terytorialny odgrywa bardzo istotną rolę, jeśli chodzi o wykonywanie zadań związanych z sektorem publicznym. Samorząd terytorialny, jako ta część administracji państwowej, która ma działać najbliżej obywatela, odpowiada za bardzo dużą część zadań sektora publicznego. Jednym z podstawowych postulatów, które odnoszą się do usprawnienia funkcjonowania samorządu terytorialnego, jest potrzeba jego przebudowy pod kątem prywatyzacji. To właśnie w samorządzie terytorialnym widać znaczny udział sektora publicznego w przebiegu procesu świadczenia usług. Usługi te są najczęściej skierowane bezpośrednio do mieszkańców. Zatem istotny jest tutaj głos opinii społecznej, czyli mieszkańców, którzy domagają się świadczenia usług na coraz wyższym poziomie. Także wprowadzanie coraz liczniejszych programów rządowych i kierowania zadań do tej pory zarezerwowanych dla administracji rządowej na ręce samorządów zwiększa jego obciążenie pod względem finansowym³¹. Mamy więc sytuację, gdzie z jednej strony mamy mieszkańców, którzy domagają się świadczenia usług na wysokim poziomie, a z drugiej strony polityków i rządzących, którzy z różnych powodów kierują coraz więcej zadań na

²⁸ Dz. U. z 1993 r., Nr 44, poz. 202 z póź. zm.

²⁹ Świadectwa emitował Skarb Państwa, w którego imieniu działał odpowiedni minister. Natomiast sporządzaniem spisów osób uprawnionych do otrzymywania świadectw miały się zajmować gminy.

³⁰ Wymiana była możliwa w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych za pośrednictwem podmiotu, który prowadził przedsiębiorstwo maklerskie.

³¹ E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 73 i n.

barki samorządów, niekoniecznie przekazując na te zadania odpowiednie środki z budżetu. Dlatego jednym z najbardziej racjonalnych rozwiązań, które może pomóc w pogodzeniu tych odmiennych racji, wydaje się potrzeba prywatyzacji sektora komunalnego. W dzisiejszych warunkach ustrojowych i gospodarczych, w jakich znalazł się samorząd terytorialny, prywatyzacja niektórych jego zadań jest koniecznością i może ona zapewnić poprawę efektywności realizacji zadań publicznych³². Prywatyzacja ma szczególnie istotne miejsce w przekształceniach sektora komunalnego już od początku istnienia w Polsce nowoczesnego samorządu terytorialnego. Jest to jednak proces skomplikowany w wymiarze ekonomicznym i społeczno-politycznym, ale także organizacyjno-technicznym. Dlatego też proces prywatyzacji w samorządzie terytorialnym, podobnie jak w przedsiębiorstwach państwowych budzi i z pewnością nadal budzić będzie wiele kontrowersji.

Podobnie jak rzecz ma się z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych, tutaj także występuje wiele wariantów prywatyzacji. Prywatyzacja w samorządzie w sensie przedmiotowym dotyczy prywatyzacji określonej usługi komunalnej, czyli odnosi się do zmian w sposobie organizowania i procesu świadczenia usług. Wyrażać się to może we wzroście udziału kapitału prywatnego w podaży usług, jakie kierowane są do mieszkańców. Literatura nazywa taką formę prywatyzacji pośrednią³³. Kolejny aspekt prywatyzacji to prywatyzacja zarządzania, która sprowadza się do tego, że majątek dalej jest własnością jednostki samorządu terytorialnego, jedynie funkcje związane z zarządzaniem zostają powierzone firmie lub osobie prywatnej w celu lepszego gospodarowania powierzonym w ten sposób mieniem³⁴. Co istotne, forma prywatyzacji zarządzania może być stosowana bez przeszkód we wszystkich branżach gospodarki komunalnej. Jest to jeden z wariantów prywatyzacji, który ma ogromny potencjał w samorządzie terytorialnym. Podstawą stosunku pracy jest tzw. kontrakt menedżerski, który zawiera dana jednostka samorządu terytorialnego z podmiotem prywatnym, który podejmuje się zarządzania powierzonym mu mieniem.

³² L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 9.

³³ J. Gajda, *Prywatyzacja zakładów użyteczności publicznej*, *Gospodarka Narodowa* 1992, nr 2-3.

³⁴ Z. Dziembowski, *Formy prywatyzacji i perspektywy ich wdrażania*, [w:] *Przekształcenia własnościowe w gospodarce komunalnej*, Forum Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994, s. 118-122.

7. Powierzanie zadań samorządu terytorialnego podmiotom zewnętrznym

Musimy pamiętać, że prywatyzacja w sektorze samorządu terytorialnego wiąże się, co wcześniej zostało podkreślone, z prywatyzowaniem zadań, które jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać prywatnym podmiotom. Zaangażowanie podmiotu prywatnego w realizację zadań publicznych powinno opierać się na umowie cywilnoprawnej zawartej na zasadach ogólnych przewidzianych Kodeksem cywilnym przez zlecającą JST z wybranym podmiotem praw. Jest to wymóg ustawowy, wynika on z ustawy z 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej³⁵. Na początku JST musi ustalić charakter czynności, jakie będzie podejmował podmiot prywatny. Jeśli czynności podejmowane przez podmiot prywatny będą realizowały znamiona działalności gospodarczej, to zastosowanie znajdą przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej³⁶. Zatem będziemy mieli do czynienia z przedsiębiorcą, który powinien dopełnić wszystkich warunków formalnych potrzebnych do prowadzenia tej działalności gospodarczej opartej na realizacji zadań zleconych przez JST. Na JST ciąży więc obowiązek dopilnowania, czy dany podmiot gospodarczy np. posiada odpowiednie pozwolenia, zgody, licencje na prowadzenie danej działalności. Powierzane zadań publicznych przez JST często przybiera także postać zamówienia publicznego, którego tryb zawierania jest regulowany przez ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych³⁷. Zamówienie publiczne to nic innego, jak umowa zawierana pomiędzy podmiotem publicznym (zamawiającym) a podmiotem prywatnym (wykonawcą), której przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Co istotne, zadania z zakresu gospodarki komunalnej mogą być przekazane do wykonywania przez organizacje pożytku publicznego³⁸. Mogą to być różnego rodzaju organizacje pozarządowe, ale o tym będzie mowa w dalszej części pracy.

8. Partnerstwo publiczno-prywatne

Bardzo ciekawym rozwiązaniem, które w praktyce też może być uznane za swoistą prywatyzację, jest partnerstwo publiczno-prywatne. W sensie szerokim partnerstwo publiczno-prywatne oznacza wszelkiego rodzaju współpracę sektora publicznego i sektora prywatnego, której celem jest realizacja szeroko rozumianego zadania publicznego,

³⁵ Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236 z późn. zm.

³⁶ A. Pawłowski (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009, s. 656.

³⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 z późn. zm.

³⁸ A. Pawłowski, *Prawo...*, s. 660.

w szczególności użyteczności publicznej³⁹. Uregulowanie to zostało wprowadzone na wzór państw Europy Zachodniej, gdzie już od wielu lat cieszy się dużym powodzeniem. Partnerstwo publiczno-prywatne jest uregulowane nową ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r.⁴⁰ Nowa ustawa nie zawiera klasycznej definicji tego terminu. W ustawie znajduje się raczej przedmiotowe określenie partnerstwa publiczno-prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne to typ prywatyzacji kontraktowej, która jest oparta na zasadzie wspólnej realizacji przedsięwzięcia, opartej na zasadzie podziału zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym⁴¹. Istotą partnerstwa jest współpraca podmiotów publicznego z prywatnym. Razem mają wykonać przedsięwzięcie, które jest zadaniem podmiotu publicznego o charakterze gospodarczym i najczęściej ma ono charakter gospodarowania określonym mieniem⁴². Podmiot prywatny na zlecenie władz samorządowych buduje, finansuje i prowadzi działalność samorządu terytorialnego na udostępnianiu usług mieszkańcom. Zasadniczym celem tej kompleksowej instytucji jest pobudzenie inwestycji sektora publicznego, w szczególności infrastrukturalnych ze znacznym udziałem sektora prywatnego. Partnerstwo to instytucja prawna, powołana do zbudowania ram prawnych służących realizacji zadań publicznych przez sektor prywatny bez skutku zwalniającego podmioty publiczne, organy administracji rządowej i samorządowej za wykonywanie tych zadań bez względu na to, który partner je wykonuje⁴³. Doprowadzić ma to do rozwoju choćby poprzez usunięcie przeszkód w systemie prawnym, które do tej pory utrudniały nawiązanie takiej współpracy.

10. Organizacje pozarządowe w procesie prywatyzacji sektora publicznego

Niewątpliwie organizacje pozarządowe mogą mieć ogromny udział w prywatyzacji sektora publicznego. Podmioty te ze względu na swój charakter mogą w znacznym stopniu odciążać i uzupełniać podmioty publiczne w wykonywaniu ich zadań. Co ważne, organizacje te w swej działalności nie są nastawione na zysk, są ciekawą alternatywą do powierzania im zadań od podmiotów komercyjnych. Często działalność organizacji po-

³⁹ W. Gonet, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006, s. 10 i n.

⁴⁰ Ustawa z dnia 9 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. z 2011 r., Nr 232, poz. 1378.

⁴¹ Art.1 pkt 2 ustawy partnerstwie publiczno-prywatnym.

⁴² M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2006, s. 10.

⁴³ K. Stryczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009, s. 327 i n.

żytku publicznego jest prowadzona w sposób równoległy z działalnością państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i może być przez nie wspierana⁴⁴. Obecnie ustawodawca przewiduje jako formę przekazywania zadań publicznych na rzecz organizacji głównie w formie umów cywilnoprawnych. Umowy te są zawierane między organizacjami przyjmującymi zadanie a podmiotami publicznymi, które przekazują te zadania. Aktem prawnym, który reguluje kwestie odnoszące się do organizacji pożytku publicznego, jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁵. Ustawa ta przewiduje choćby możliwość powierzania zadań publicznych na rzecz organizacji pozarządowych w drodze umowy, łącznie z możliwością udzielenia dotacji na finansowanie tych działań. Umowy tego rodzaju mają charakterystyczną budowę, mianowicie zawierają w sobie zarówno treści prawa publicznego, jak i elementy prawa cywilnego wraz z treściami z zakresu prawa finansowego. Dotacja nie jest wynagrodzeniem za prowadzenie zadań publicznych. Możliwa jest również dotacja celowa, która pochodzi bezpośrednio od podmiotu, który zleca zadanie. Zatem umowa zlecająca prowadzenie zadań powinna zawierać wszystkie istotne postanowienia w tej kwestii⁴⁶. Podmioty sektora publicznego mogą w dwojaki sposób zlecać realizację zadań publicznych w zależności od stopnia ich finansowania, mianowicie mogą zadanie powierzyć, czyli udzielić dotacji na finansowanie kosztów realizacji, i mogą też zadanie wspierać, czyli dofinansować tylko część kosztów, resztę organizacja musi pozyskać z innych źródeł. Organizacje pozarządowe chcące przejąć dane zadania publiczne od konkretnego podmiotu muszą wziąć udział w otwartym konkursie ofert. Istotne jest także zagwarantowanie organizacjom pozarządowym w realizacji powierzonych im zadań autonomii w ich działaniu. Pamiętajmy, że te organizacje są podmiotami w pełni niezależnymi od organów administracji publicznej. Pamiętać też trzeba, że powierzanie tych zadań i ich realizacja powinny się opierać na zasadach partnerstwa. Natomiast organizacja pozarządowa powinna kierować się w wykonywaniu tych zadań również zasadą efektywności⁴⁷.

⁴⁴ J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa...*, s. 59 i n.

⁴⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146 z późn. zm.

⁴⁶ Zgodnie z art. 131 ustawy o finansach publicznych taka umowa powinna zawierać postanowienia odnośnie do np.: wysokości dotacji celowej, trybu kontroli wykonywania zadań, terminu i sposobu rozliczenia takiej dotacji, szczegółowego opisu zadania, na jakie dotacja została przyznana.

⁴⁷ J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa...*, s. 63.

11. Prywatyzacja sektora publicznego a mieszkańcy i obywatele jako grupa interesu

Bardzo istotnym czynnikiem podczas przekształceń własnościowych jest odpowiednie przeanalizowanie wszystkich aspektów i okoliczności z tym związanych. Jak słusznie wskazuje E. Wojciechowski, przed podjęciem decyzji prywatyzacyjnej należy przeanalizować ocenę dotychczasowego funkcjonowania podmiotów komunalnych, przedsiębiorstw państwowych, sytuację lokalną, rodzaj i charakter prowadzonej działalności, a także niezbędność zachowania interesu gminy⁴⁸. Musimy pamiętać, że podstawowym argumentem za przeprowadzeniem prywatyzacji jest chęć polepszenia wykonywania zadań przez gminę. Zazwyczaj przedsiębiorstwa prywatne, które w swojej działalności kierują się prawami ekonomii, w sposób lepszy potrafią zagospodarować dane dobra, niż czynią to podmioty publiczne. Prywatyzacja powinna uwzględniać nie tylko czynniki ekonomiczne, ale także lokalne uwarunkowania społeczne. Pamiętajmy, że poprawa w świadczeniu zadań jest adresowana do mieszkańców jako kluczowej grupy interesu. Prywatyzacja zakrojona na szeroką skalę dużych przedsiębiorstw samorządowych, które niekiedy są poważnym pracodawcą w rejonie, może doprowadzić do zjawiska dużego bezrobocia, szczególnie zaś w gminach, gdzie bezrobocie ma tendencję do przybierania postaci strukturalnej. Ponadto nie zapominajmy też o lokalnych układach polityczno-biznesowych. Przedsiębiorstwa komunalne ze względu na swój charakter stanowią bardzo atrakcyjne miejsca pracy. Widać to szczególnie na przykładzie małych miast, gdzie likwidacja komunalnego pracodawcy może się wiązać z dużym niezadowoleniem społecznym. Prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych ciągle napotyka wiele trudności. Kluczowym więc zadaniem władz samorządowych jest takie scedowanie przekształceń prywatyzacyjnych, aby uniknąć sytuacji zagrożenia interesu publicznego⁴⁹. Niekiedy na prywatyzacji komunalnej będą próbowały skorzystać lokalne grupy interesów w postaci choćby przedsiębiorców prywatnych, którzy widzą w przejęciu zadań publiczny sposób na wygenerowanie intratnych zysków. Samo to nie jest naganne. Jednak nie może się odbywać kosztem zwykłych mieszkańców. Jednakże bardzo ważna jest motywacja lokalnych władz do obniżki cen przy jednoczesnej poprawie jakości za świadczone dobra. Może się okazać, że firmy prywatne będą dążyć tylko do jak największych zysków.

Niewątpliwie prywatyzacja niesie ze sobą wymierne korzyści ekonomiczne i gospodarcze. Prowadzi ona niewątpliwie do zwiększania efektywności i konkurencyjności

⁴⁸ E. Wojciechowski, *Samorząd...*, s. 77.

⁴⁹ A. Zalewski, *Warunki efektywności prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych*, Samorząd Terytorialny 1992, nr 1-2, s. 75.

w gospodarce. Najogólniej można wyróżnić kilka motywów związanych z prywatyzacją. Po pierwsze motyw pragmatyczny prywatyzacji, a mianowicie skuteczniejsze zarządzanie realizacją zadań publicznych. Motyw ideologiczny natomiast odpowiada za zmniejszenie wpływu państwa. Motyw ekonomiczny mówi natomiast o większym udziale biznesu, co łączy się z większym zatrudnieniem, pobudzeniem gospodarki i wpływami do budżetu państwa podatków. Motyw populistyczny z kolei skupia się na rozwoju społeczeństwa poprzez prywatyzowanie sektora publicznego. Sprowadza się to do większej swobody w wyborze świadczeń i poziomu ich realizacji⁵⁰. Ponadto społeczeństwo poprzez prywatyzację uczy się większej samodzielności, rozwoju wspólnot lokalnych. Wprowadzenie możliwości udziału organizacji pozarządowych, moim zdaniem, wpływa także na rozwój społeczeństwa obywatelskiego, realizacja bowiem zadań odbywa się przy większym udziale społeczeństwa, pozytywnie wpływając na rozwój lokalnych społeczności i na większe poczucie wspólnoty.

Niewątpliwie pierwsze lata, w którym odbywał się proces prywatyzacji, wiązały się z dużymi kosztami społecznymi. Istnieje w dalszym ciągu spora grupa osób krytykujących w ogóle prywatyzację i niezadowolona z przemian, jakie dokonały się na tym polu. Osoby te szczególnie na uwadze mają pierwsze lata prywatyzacji i wiążą z nią powstanie wysokiego poziomu bezrobocia, co nie jest do końca słuszne, gdyż wiązało się ono raczej ze stopniowym poddawaniem polskiej socjalistycznej gospodarki prawidłom ekonomii⁵¹. Jednak kiedy pominiemy kwestie związane z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych, to z całą pewnością prywatyzacja sektora publicznego jest zjawiskiem pozytywnym.

⁵⁰ E.S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa 1992, s. 12.

⁵¹ M. Bednarski, *Spoleczne aspekty prywatyzacji w Polsce*, *Ekonomista* 1995, nr 1-2, s. 12 i n.

