

Ograniczenia w zadłużaniu spółek samorządowych

W ostatnich latach samorządy często korzystają z uprawnienia do powoływania spółek prawa handlowego, którym przekazują do realizacji i wykonywania własne zadania. O ile jednak ustawodawca przewidział prawne ograniczenia zaciągania długów przez jednostki samorządowe, aby przeciwdziałać ich nadmiernemu zadłużaniu, a w konsekwencji narastaniu długu publicznego, o tyle takie obostrzenia nie dotyczą spółek komunalnych. Nie oznacza to jednak, że mogą one zaciągać zobowiązania bez ograniczeń.

W związku z narastającym deficytem podsektora samorządowego, od 1 stycznia 2014 r., w miejsce dotychczasowych limitów zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego, zaczął obowiązywać nowy wskaźnik, uwzględniający osobno zdolności każdej jednostki do spłaty zobowiązań, nazwany indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia. Nowa regulacja nie zmieniła jednak dotychczasowego stanu prawnego w zakresie wyłączenia samorządowych osób prawnych spod ograniczeń w zaciąganiu zobowiązań.

Uchwały spółki

Odnosząc się bezpośrednio do spółek samorządowych, to ich sytuacja jest normowana przede wszystkim przez przepisy ustawy z 15 września 2000 r. - Kodeksu spółek handlowych (dalej: k.s.h.). Zgodnie z treścią art. 233 k.s.h., jeżeli bilans sporządzony przez zarząd wykaże stratę przewyższającą sumę kapitałów zapasowego i rezerwowych oraz połowę kapitału zakładowego, zarząd ma obowiązek niezwłocznie zwołać zgromadzenie wspólników w celu powzięcia uchwały dotyczącej dalszego istnienia spółki.

Jednocześnie, jeżeli spółka planuje zaciągnięcie zobowiązania o wartości dwukrotnie przewyższającej wysokość kapitału zakładowego konieczne jest w tej sprawie podjęcie uchwały wspólników, chyba że umowa spółki stanowi inaczej. Ostatni przepis pozwala właścicielowi kontrolować zaciąganie przez spółkę znacznych zobowiązań. Tyle prawo, w praktyce jednak warto rozważyć dodatkowe zabezpieczenia.

Przed wszystkim samorządy powinny w aktach założycielskich wprowadzić postanowienia regulujące wysokość kwoty, do jakiej zarząd może samodzielnie zaciągać zobowiązania, a powyżej której konieczne jest uzyskanie akceptacji rady nadzorczej albo podjęcie uchwały wspólników. W takim przypadku właściciel będzie mógł kontrolować wysokość zadłużenia spółki. Jednocześnie, jak już wspomniano, kiedy bilans spółki wykaże określoną stratę, samorząd ma obowiązek zdecydować o dalszym funkcjonowaniu podmiotu.

Należy mieć jednak na uwadze, że wskazane ograniczenia nie będą miały rzeczywistego wpływu na sytuację finansową spółki, jeżeli jej właściciel będzie zezwalał na zadłużanie. Nierzadko bowiem jednostki samorządu terytorialnego traktują spółki komunalne jako podmiot, do którego rozdysponowują zobowiązania.

Zadłużenie spółki nie obciąża JST

Spółki komunalne tworzone są najczęściej w celu wykonania zadań inwestycyjnych samorządu, które ze swojej natury wymagają dużych nakładów finansowych. Samorząd zatem przerzuca konieczność zewnętrznego pozyskania niezbędnych środków finansowych na spółkę, nie powiększając jednocześnie przy tym własnych zobowiązań, ani nie powodując wzrostu swojego wskaźnika zadłużenia.

Racjonalnie patrząc na sprawę oraz możliwości finansowe samorządów w zestawieniu z ich aspiracjami oraz rzeczywistymi potrzebami rozwoju, nie należy się dziwić, że ten mechanizm jest powszechnie stosowany. Gdyby intencją ustawodawcy było ograniczenie poziomu zadłużenia samorządów w szerszym ujęciu, a więc obejmującego także samorządowe osoby prawne, wprowadziłby stosowne modyfikacje i mechanizmy obliczania długu publicznego w systemie finansów publicznych. Nie wydaje się jednak, aby wprowadzenie takich ogólnych ograniczeń było właściwe, ponieważ sytuacja spółek komunalnych może być różna, zarówno w zakresie finansowym, organizacyjnym czy też w kontekście powierzonych zadań.

Część spółek otrzymała do wykonania zadania przynoszące spółce przychody, pozwalające, choćby w części, na jej samofinansowanie, a część wykonuje zadania społecznie ważne, generujące wyłącznie koszty, ale które w zasadzie samorząd sam mógłby wykonywać w ramach własnych struktur.

Zadłużenie pierwszej kategorii tych spółek wynika z potrzeby finansowania własnej działalności i ma służyć osiągnięciu przychodów. Trudno byłoby zatem uzasadnić wliczenie ich zadłużenia do długu publicznego. Natomiast, w odniesieniu do drugiej kategorii spółek, które *de facto* zastępczo wykonują zadania samorządu nie osiągając przychodów, koszty funkcjonowania w zasadzie obciążają wyłącznie samorząd. Dlatego być może w tym przypadku można rozważyć przyjęcie zasady, że także zadłużenie tych spółek wliczane jest do zadłużenia samorządu. Moim zdaniem, nie jest to jednak właściwe.

Nie można bowiem zapominać, że spółki kapitałowe – a tylko takie mogą tworzyć jednostki samorządu terytorialnego – posiadają osobowość prawną, dzięki której są w pełni samodzielnymi podmiotami w sensie prawnym i, co do zasady, gospodarczym. Wydaje się więc, że sztywne narzucenie spółkom określonych granic, do których mogą zaciągać zobowiązania, ostatecznie nie jest właściwym rozwiązaniem.

Limit zadłużenia spółki

Samorządy korzystając z możliwości, jakie daje w obecnym stanie prawnym tworzenie spółek komunalnych, często wykorzystują to rozwiązanie do realizowania planów inwestycyjnych, których nie mogłyby podjąć ze względu na wskaźnik zadłużenia. Niemniej jednak twierdzenie, że spółki samorządowe mogą zaciągać zobowiązania bez ograniczeń nie jest właściwe, ponieważ instytucje finansowe nie udzielają kredytów bez odpowiedniego zabezpieczenia ich spłaty. Najczęściej w takich przypadkach samorząd udziela odpowiedniego poręczenia, które

ma już odzwierciedlenie w wysokości wskaźnika zadłużenia danej jednostki. Widać więc wyraźnie, że w praktyce spółki nie mogą w sposób nieograniczony zaciągać zobowiązań, a muszą liczyć się z ograniczeniami nałożonymi na nie przez właściciela i specyfiką rynku finansowego.

Podstawa prawna art. 233 ustawy z 15 września 2000 r. - Kodeksu spółek handlowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1030; ost. zm. Dz.U. z 2015 r. poz. 4).

Autor: Maria Witkowska, radca prawny, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy