

Dominik Gralka

Spółka miejska w usługach komunalnych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 121, 265-275

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Dominik Gralka ***SPÓŁKA MIEJSKA W USŁUGACH KOMUNALNYCH****Streszczenie**

W artykule podjęto próbę zarysowania pozycji spółki miejskiej w systemie świadczenia usług publicznych w mieście jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Władze miasta dokonują wyboru efektywnej formy realizacji zadań własnych. Spółka komunalna jest organizacją gospodarczą ściśle powiązaną z organami miasta. W działalności spółki zachodzi widoczna sprzeczność pomiędzy celami społecznymi reprezentowanymi przez burmistrza lub prezydenta a celami spółki jako podmiotu gospodarczego. Rola rady nadzorczej obok sprawowania funkcji nadzoru właścicielskiego ma również charakter regulacyjny polegający na zapewnieniu zbieżności tych celów, kosztem obniżenia efektywności działania.

Słowa kluczowe: spółka miejska, usługi komunalne, spółka komunalna

Wprowadzenie

Celem artykułu jest scharakteryzowanie roli i funkcji podmiotu komunalnego w działalności gospodarczej samorządu terytorialnego. Zagadnienie to jest bardzo rzadko podnoszone i opisywane w piśmiennictwie dotyczącym funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce na gruncie ekonomicznym. Główna uwaga była do tej pory skupiona na ustroju samorządu, finansach i zarządzaniu sprawami publicznymi. Tymczasem sposoby wykonywania zadań rzutują na skuteczność i efektywność w gospodarowaniu środkami budżetowymi i majątkiem. Celem rozważań jest

* Dominik Gralka, doktorant, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, e-mail: dominik.gralka@wp.pl

próba identyfikacji słabości i walorów, jakimi charakteryzują się podmioty samorządowe w postaci spółek miejskich. Praktyka gospodarcza samorządu terytorialnego pokazuje, że nie zawsze wybór spółki kapitałowej był i jest racjonalną decyzją władz samorządowych. Analiza odnosi się do jednostki podstawowej samorządu, tj. gminy, ponieważ na tym szczeblu występuje większość spółek komunalnych. Ze względu na zarys problemu przedstawione rozważania mają charakter teoretyczny.

1. Formy organizacyjne realizacji zadań gminy

Z istoty samorządu terytorialnego wynika konieczność świadczenia usług publicznych dla ludności¹. Większość tych usług zawiera się w wykonywaniu zadań własnych, które mają charakter użyteczności publicznej i charakter obligatoryjny. Władze gminy mają ograniczony wybór formy organizacyjno-prawnej dla możliwości wykonywania konkretnych zadań własnych. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym² w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

Jeśli chodzi o własne podmioty gospodarcze, gmina może realizować zadania poprzez jednostki i samorządowe zakłady budżetowe oraz spółki komunalne z całościowym lub większościowym udziałem gminy (według REGON w 2013 r. było 2,3 tys. spółek). W grę raczej nie wchodzi spółki, gdzie gmina jest mniejszościowym właścicielem, ponieważ nie ma wtedy istotnego wpływu na ich działalność. Formą o najmniejszej samodzielności decyzyjnej jest jednostka budżetowa integralnie połączona finansowo z macierzystą gminą. W jej ustroju tkwi znikomy mechanizm efektywnościowy, z uwagi, iż nie ma motywacji do prooszczędnościowych zachowań. Przesądza o tym odprowadzenie wszystkich dochodów do budżetu i finansowanie z niego kosztów działalności. Forma jednostki budżetowej jest wykorzystywana powszechnie w dziedzinie: usług administracyjnych, społecznych, rzadziej w usługach technicznych.

Samorządowy zakład budżetowy stanowi podmiot o większej skłonności do efektywnej działalności, ponieważ rozlicza się z budżetem z wyniku (strata lub nadwyżka) prowadzonej działalności³. Posiada w stosunku do jednostki

¹ E. Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2012, s. 71.

² Ustawa z dnia 8 maja 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

³ Zakład budżetowy pokrywa część kosztów z uzyskanych przychodów do 50% ich wielkości.

budżetowej większą samodzielność organizacyjną. Jego cechą jest oddzielenie działalności bieżącej (operacyjnej) od działalności rozwojowej. Ta ostatnia ma charakter względny, gdyż ciężar kosztów związanych z inwestycjami spada na barki samorządu. Organy gminy mogą podjąć decyzję o pozostawieniu całości lub części nadwyżki w zakładzie. Z reguły zakłady wykonują usługi związane z wykorzystaniem infrastruktury technicznej, w mniejszym zakresie z urządzeniami infrastruktury społecznej. Zakład budżetowy, mimo ułomności strukturalnej (nie posiada on bowiem osobowości prawnej tak jak jednostka budżetowa), jest bardzo skutecznym i wygodnym instrumentem w ręku władz lokalnych służącym realizacji zadań. Jest bardzo silnie związany z macierzystą władzą, a poprzez związki personalne (obsada kierownictwa) i majątkowe (majątek należy do gminy) jest elastyczny i dyspozycyjny w swojej działalności. Ponadto zakład budżetowy nie ma obowiązku brania udziału w procedurze przetargowej, co skraca czas wykonania określonych działań realizacyjnych. Z punktu widzenia interesów gminy i jej mieszkańców jest to bardzo dogodna forma wykonywania zadań publicznych.

Kolejną formę realizacji zadań własnych gminy stanowi spółka komunalna. Jest ona odrębnym od samorządu, samodzielnym bytem prawnym, posiadającym podmiotowość. Wprawdzie przepisy nie traktują tej spółki jako jednostki organizacyjnej gminy, to jednak jest to podmiot (operator) bezpośrednio wykonujący jej zadania. Jeśli jego majątek należy w całości do gminy, to w istocie spółka nosi znamiona jej jednostki organizacyjnej. Najczęściej podmioty te są spółkami kapitałowymi, w większości z ograniczoną odpowiedzialnością, zaś rzadziej są to spółki akcyjne. Spółki komunalne tworzone są zwykle w celu realizacji zadań własnych wymagających zaangażowania urządzeń infrastruktury technicznej (m.in. wodociągi, kanalizacje, ciepłociągi, oczyszczalnie ścieków, komunikacja zbiorowa, utrzymanie dróg, oczyszczanie). Forma spółki wykorzystywana jest też w usługach, związanych z innymi zadaniami własnymi gmin (np. placówki ochrony zdrowia).

Zadania własne gminy mogą też być wykorzystywane przez podmioty zewnętrzne, tj. poprzez powierzenie ich podmiotom sektora prywatnego bądź sektora społecznego (usługi społeczne). Samorządy terytorialne funkcjonują w konkurencyjnym otoczeniu, zatem muszą działać zgodnie z logiką rynkową, poszukując jak najbardziej efektywnych rozwiązań organizacyjnych w sposobie świadczenia usług komunalnych.

Można stwierdzić, że gminy mają do swojej dyspozycji pewien katalog form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej. Wśród nich

dominuje zdecydowanie forma jednostki budżetowej. W samorządzie terytorialnym funkcjonuje ok 50 tys. jednostek budżetowych. Formą popularną stały się też samorządowe zakłady budżetowe, których liczebność w 2013 roku wyniosła ok 4,6 tys. jednostek. Liczby te wskazują, że realizacja zadań własnych w gminie odbywa się pod dużym wpływem podmiotów mocniej powiązanych z aparatem administracyjnym gminy. Forma spółek kapitałowych, mimo że ich liczebność nie jest znaczna, odgrywa coraz istotniejszą rolę w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego.

Od początku istnienia samorządu terytorialnego (1990) zauważa się wyraźnie zarysowaną zmianę kierunków przekształceń. W latach 90. XX wieku w gminach zauważalna była tendencja do tzw. budżetyzacji swojej działalności poprzez rozwój zakładów budżetowych, które korzystały z wielu przywilejów ze strony władzy lokalnej, pozostających w warunkach monopolu. Pewne słabości natury efektywnościowej przy niedoborach finansów nakazywały prowadzenie działalności gospodarczej w formie spółki kapitałowej. Kluczową rolę w wyborach organizacji świadczenia usług odegrała ustawa o gospodarce komunalnej z 1996 roku, pozostawiająca wąski wybór formy – zakład komunalny lub spółka kapitałowa⁴. Było to związane z zakończeniem procesu przekształceń mienia samorządowego, przejętego w wyniku tzw. komunalizacji mienia państwowego.

Proces wyboru formy organizacyjnej dla realizacji zadań był różny w samorządach. Organy gmin kierowały się różnymi przesłankami – politycznymi, finansowymi, ekonomicznymi, jak też społecznymi. Nie zawsze towarzyszyła temu świadomość, że konkretna forma powinna być dostosowana do lokalnych uwarunkowań, tradycji, oceny funkcjonowania dotychczasowego podmiotu, wielkości samorządu, położenia geograficznego, charakteru zabudowy itd. Wiele gmin dokonywało wyboru ostatecznej formy niejako metodą prób i błędów, poszukując dłużej jak najlepszego rozwiązania z punktu widzenia interesów mieszkańców wspólnoty samorządowej. W polskiej praktyce nadal brakuje formy organizacyjnej dostosowanej do specyfiki samorządu terytorialnego, umiejscowionej pod względem rozwiązań ekonomiczno-finansowych między zakładem budżetowym a spółką kapitałową. Byłaby to konstrukcja przedsiębiorstwa typu *non profit organization*⁵, w którym cele ekonomiczne stanowiłyby swoistą drogę realizacji celów społecznych.

⁴ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU z 1997 r., nr 9, poz. 43 z późn. zm.

⁵ W 1993 r. E. Kosikowski i E. Wojciechowski stworzyli projekt ustawy o komunalnym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej, który znalazł się w procedurze legislacyjnej, lecz z uwagi na zmianę rządu został zaniechany.

2. Analiza wad i zalet spółki komunalnej

Nie ma idealnej struktury organizacyjnej dla realizacji zadań publicznych gminy. Każda forma organizacyjno-prawna odznacza się słabościami i wadami⁶. Spółka kapitałowa stanowi najwyższy poziom i instytucję prowadzenia przedsiębiorczości, gdyż wyrosła na gruncie gospodarki rynkowej. Jej konstrukcja i zasady działania związane są z warunkami rynku konkurencyjnego, którego mechanizmy wymuszają proefektywne zachowania z punktu widzenia interesów właściciela (właścicieli) takiej spółki. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością nadaje się raczej do małej i średniej skali prowadzenia działalności, dla której wymagany jest kapitał dość mały, niewielki lub umiarkowany. W celu realizacji przedsięwzięć, wymagających zgromadzenia dużego kapitału, bardziej adekwatna jest spółka akcyjna. Ta forma jest niezbędna dla firm pragnących działać na rynku kapitałowym.

Istotną cechą spółki kapitałowej jest nastawienie się na cel działalności, którym jest zysk⁷. Każde przedsiębiorstwo zamierza do tego, by go osiągnąć w możliwie najkrótszym czasie. Choć są sytuacje, kiedy oczekiwany zysk może być uzyskany w dłuższym horyzoncie czasowym. Dochodowy charakter spółki determinuje sposób jej działania. Do tego celu organy takiego przedsiębiorstwa wykorzystują wszystkie możliwe instrumenty dla poprawienia efektywności gospodarowania zasobami. Komunalne przedsiębiorstwo użyteczności publicznej powinno działać na zasadzie samofinansowania. Nie powinno jednak wykorzystywać swej pozycji monopolistycznej do uzyskania dochodów przekraczających potrzeby samofinansowania⁸.

W sensie pożądanych cech podmiot ten musi być konkurencyjny i innowacyjny w celu zdobycia tzw. przewagi nad innymi konkurentami działającymi na niepewnym rynku. Firma komunalna przybierająca taką postać powinna być

⁶ Jak wynika z badań odnoszących się do oceny efektywności form organizacyjno-prawnych, nie wykazują one zdecydowanej przewagi jakiegokolwiek formy; *Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw komunalnych i ich wpływ na efektywność*, red. Z. Grzymała, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010, s. 67.

⁷ W literaturze zagranicznej uważa się, że istotną cechą odróżniającą przedsiębiorstwa użyteczności publicznej jest maksymalne zaspokajanie potrzeb społecznych, a nie maksymalizacja zysku; por. m.in. D. Bös, *Public Enterprise Economics*, Amsterdam, North-Holland 1986, s. 14–15; M. Sadowy, *Gospodarka komunalna*, w: *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, red. G. Maśloch, J. Sierak, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013, s. 302.

⁸ M. Sadowy, *Ekonomika przedsiębiorstw komunalnych*, w: *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, red. M. Majchrzak i A. Zalewski, Monografie i Opracowania nr 483, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000, s. 154–155.

elastyczna, dobrze zorganizowana, posiadać umiejętność dostosowywania się do zmiennych i turbulentnych warunków otoczenia. Zatem walorami spółki jest inicjatywa, ryzyko, przedsiębiorczość, kreatywność, typowe dla każdego podmiotu rynkowego. Uzyskaniu jak najlepszego dodatniego wyniku finansowego podporządkowany jest proces zarządzania spółką, realizowany przez osoby z założenia kompetentne i fachowe (menedżerowie). Spółka jest podmiotem o czytelnej strukturze nadzoru ze strony właściciela, a jedynym jej ograniczeniem jest zakres swobody decyzyjnej. Istotnym pozytywem spółki jest wobec tego podejmowanie działań skupionych na racjonalizacji działalności w rozumieniu aspektu wydajności, ogólnej zasady racjonalnego gospodarowania⁹.

Słabą stroną spółki kapitałowej, ze względu na odrębność podmiotu i jego wielkość, jest rozbudowana rachunkowość oraz liczne składy rady nadzorczej i zarządu. Jest nią też małe upublicznienie informacji dla mieszkańców o swojej działalności.

Warto wspomnieć raz jeszcze o dostosowaniu formy spółki do warunków świadczenia usług. Dla przykładu – trudno decydować się na formę spółki w przypadku, gdy gmina realizuje niewielki zakres danych usług komunalnych.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, w świetle warunków gospodarki publicznej, spółka kapitałowa ma relatywnie ograniczony zasięg zastosowania w gospodarce komunalnej. Nadaje się do usług świadczonych w sytuacji rynku silnie konkurencyjnego, na którym istnieje możliwość uzyskania znaczącego zysku, podnoszącego dochody gminy (samorządu).

3. Organizacja spółki komunalnej a nadzór właścicielski

Spółkę komunalną obowiązują zasady funkcjonowania określone w Kodeksie spółek handlowych oraz w innych ustawach, ze szczególnym uwzględnieniem ustawy o rachunkowości. Jak uprzednio zaznaczono, rolę zgromadzenia wspólników w spółkach komunalnych odgrywa organ wykonawczy, a w spółkach z większościovym udziałem – on wraz z pozostałymi udziałowcami. Zagadnienie nadzoru właścicielskiego gminy to problem istotny dla sprawnego funkcjonowania i rozwoju podmiotu komunalnego. Koncentruje on zainteresowanie wielu instytucji i osób, począwszy od mediów, mieszkańców, a skończywszy na politykach i sferze biznesu. W gruncie rzeczy zasady sprawowania tego nadzoru wobec

⁹ Zasada racjonalnego gospodarowania oznacza dwa aspekty. Pierwszy (wydajności) polega na uzyskaniu maksymalizacji efektu przy danych nakładach. Drugi aspekt (oszczędnościowy) oznacza przy założeniu danego efektu dążenie do minimalizacji kosztów.

spółek komunalnych opracowuje w szerszej lub węższej postaci organ wykonawczy i związana z nim administracja publiczna¹⁰. Władze gminy, stosownie do posiadanych kompetencji, powinny prowadzić aktywną politykę właścicielską, sprzyjającą lepszemu zarządzaniu majątkiem komunalnym dla poprawy jego efektywności.

Nadzór ten wynika z celów polityki (strategii) rozwoju miasta. Jako całość nadzór właścicielski obejmuje określone standardy i mechanizmy jego działania. Obok celów efektywnościowych, nadzór właścicielski w przypadku spółek miejskich dotyczy zapewnienia ich przejrzystości. Mieszkańcy miasta w zasadzie niewiele wiedzą o ich funkcjonowaniu, a najważniejszym parametrem oceny jest cena świadczonej usługi. System kontroli tych spółek ze strony radnych praktycznie nie istnieje, a kontrole prowadzone przez branżowe jednostki organizacyjne urzędu miasta dotyczą jedynie ograniczonej części spraw.

Bezpośredni nadzór nad działalnością spółek komunalnych sprawują rady nadzorcze. Zajmują one kluczowe miejsce w systemie nadzoru właścicielskiego, gdyż ich pozycja i uprawnienia pozwalają organowi wykonawczemu gminy na oddziaływanie na funkcjonowanie spółki. Dlatego konieczne jest, by w radach nadzorczych zasiadały osoby przygotowane do tego specjalistycznie¹¹. Główną kompetencją rady nadzorczej w spółkach komunalnych jest sprawowanie kontroli nad bieżącą działalnością firmy i ocena pracy zarządu. Od jakości pracy członków rady nadzorczej i rzetelności oraz sumienności sprawowania przez nich funkcji zależy efektywne funkcjonowanie spółki. Na profesjonalizm członków rady zwraca uwagę J. Jeżak¹².

Praktyka przynosi jednak wiele negatywnych przykładów postępowania organu wykonawczego gminy w stosunku do spółek miejskich. Nazbyt często kandydaci to osoby z tzw. klucza politycznego czy partyjnego, a ich obecność w radach spowodowana jest przesłankami pozamerytorycznymi. W opinii społecznej ich stanowiska uważane są powszechnie za tzw. dobre posady (synekury). Nierzadko jedna osoba zasiada w kilku radach nadzorczych. Zdarzają się również częste wymiany rad nadzorczych.

¹⁰ Administracja samorządowa jest ściśle związana z organem wykonawczym gminy.

¹¹ Np. w spółkach Skarbu Państwa w kryteriach doboru kandydatów na członków rad nadzorczych wskazuje się, aby znaleźli się tam prawnicy, ekonomiści i specjaliści branżowi – *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2004, s. 6.

¹² J. Jeżak, *Czynniki determinujące efektywność nadzoru właścicielskiego – doświadczenia zachodnie i krajowe*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2002, nr 3, s. 25–30.

Obok rad nadzorczych funkcję kontrolno-nadzorcze pełnią też komórki administracyjne urzędu, realizujące zadania nadzoru. Można zatem zauważyć, że system sprawowania nadzoru wobec spółek komunalnych jest podwójny: wewnętrzny oraz zewnętrzny. Wynika to z przyjętego układu kompetencyjnego, z tym że analiza merytoryczna oceny działalności spółki należy do rady nadzorczej, zaś analiza formalna bardziej do administracji miejskiej.

W swojej pracy rada nadzorcza może korzystać z usług doradztwa zewnętrznego w sytuacjach, gdy rozstrzygnięcie problemu przekracza możliwości rady. Tak jak w spółkach Skarbu Państwa – pozwala to na „wczesne ostrzeżenie” przed zjawiskami i rezultatami decyzji podjętych przez zarząd spółki, a wywołującymi zagrożenia i nieprawidłowości. Na ogół członkowie rad nadzorczych są zobowiązani do bezpośrednich kontaktów z odpowiednimi komórkami administracji miejskiej (informacja, opinie itd.).

4. Konflikt interesów w spółce

Na płaszczyźnie spółki komunalnej zachodzi szczególna, istotna sprzeczność elementów ekonomicznych i społecznych. Spółka poprzez swoją działalność, zgodnie z formułą i celem ekonomicznym funkcjonowania, powinna dążyć do osiągania zysku. Zarząd spółki złożony ze specjalistów skupia uwagę na skutecznym i efektywnym zarządzaniu majątkiem przedsiębiorstwa w takim właśnie zamiarze. Z kolei rada nadzorcza spółki, delegowana przez organ wykonawczy gminy, ma realizować funkcje nadzorcze w jego interesie. Większość celów w gospodarce gminy nastawionych jest na lepsze zaspokajanie potrzeb mieszkańców. W tym obszarze mieści się dostępność do usług, ich świadczenie, polityka cenowa, inwestycyjna. Rodzi to wyraźny konflikt między interesem spółki jako całości (na straży którego stoi zarząd spółki miejskiej) a interesem organu wykonawczego, którego mają pilnować członkowie rady nadzorczej.

Należy zwrócić uwagę, że rada nadzorcza ma dbać o interesy wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (*de facto* mieszkańców), jednocześnie oddziałując poprzez swoje funkcje na zarząd spółki. Interes organu wykonawczego wynika z potrzeb ludności samorządu gminnego. To przecież burmistrz, prezydent oraz rada są reprezentantami tego interesu publicznego, a sama spółka komunalna stanowi swoisty instrument realizacji polityki samorządu. W związku z tym można postawić zasadne pytanie o rolę rady nadzorczej w rozwiązywaniu zarysowanego konfliktu interesów. Możliwe są tutaj dwa rozwiązania. W pierwszym rada nadzorcza może wypełniać swoje funkcje, mając na uwadze dobro spółki. W drugim

rada nadzorcza podejmuje decyzje kojarzące racje spółki i racje związane z interesem mieszkańców samorządu. W drugim przypadku występuje konieczność kojarzenia często rozbieżnych interesów.

Można zatem powiedzieć, że rada nadzorcza odgrywa rolę regulacyjną. Przykładem może być kształtowanie ceny usługi np. za dostarczenie wody. Z punktu widzenia przedsiębiorstwa dobrze jest, aby jej poziom był wysoki, gdyż będzie to rzutować na wynik finansowy. Z kolei z punktu widzenia mieszkańców najlepiej jest, aby cena wody była jak najniższa, a jeśli ze względów ekonomicznych musi wzrastać, to najlepiej aby podwyżka ta była niewielka. Rada nadzorcza staje się wtedy forum, na którym następuje ścieranie się racji społecznych (rada jest reprezentantem ludności) i wąskoekonomicznych (cena zapewniająca rentowność firmy). Wypracowany w ten sposób poziom ceny staje się wypadkową obydwu stron, zapewniającą akceptowalną korzyść spółce i korzyść mieszkańcom samorządu (jak też innym podmiotom). Taki sposób może prowadzić do obniżenia efektywności gospodarowania¹³. Wobec tego można powiedzieć, że w warunkach monopolu naturalnego rada nadzorcza takiej spółki reguluje jej działalność w interesie mieszkańców samorządu¹⁴. Należy zaznaczyć, że ostatnie zdanie w danej kwestii należy i tak do organu wykonawczego.

Równie istotną płaszczyzną aktywności rady nadzorczej jest współpraca z organem wykonawczym (wójtem, burmistrzem i prezydentem miasta). Może się ona ograniczać do sporadycznych wspólnych ustaleń z nim bądź do przekazania mu opinii. Może też być bardziej rozwinięta, utrzymywana cały czas przy podejmowaniu ważnych decyzji dotyczących działalności spółki. Trzeba pamiętać, że to organ wykonawczy stanowi najwyższą władzę w spółce komunalnej będącą substytutem zgromadzenia wspólników. Prezydent lub burmistrz reprezentuje w spółce gminę, to znaczy jej wszystkich mieszkańców, zatem jego decyzje powinny prowadzić do takich działań, które zapewnią realizację zadań i zarazem interesów członków wspólnoty samorządowej.

¹³ W. Oleś, *Relacje pomiędzy gminą a spółkami prawa handlowego użyteczności publicznej i innymi jednostkami organizacyjnymi gminy*, Fundusz Współpracy, Warszawa 1977, s. 73.

¹⁴ W gruncie rzeczy rada nadzorcza reprezentuje interesy strony słabszej, tj. odbiorców usług; por. A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, *Państwo i rynek w energetyce*, w: *Proces globalizacji gospodarki – udział krajów w jej korzyściach i kosztach*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1024, Wrocław 2004, s. 144–145. Organ ten pełni funkcję promotora interesu publicznego.

Podsumowanie

Spółki komunalne to podmioty gospodarcze wykonujące określone zadania własne gminy. Zadania te mają na ogół charakter usługowy, a ze względu na znaczenie dla zaspokajania potrzeb mieszkańców – charakter użyteczności publicznej. Jako podmioty gospodarcze wyrosłe na gruncie gospodarki rynkowej mają silne oblicze efektywnościowe mające na celu wypracowanie zysku. Jednak realizacja zadań użyteczności publicznej nakazuje patrzeć na te spółki w sposób szczególny. Spółki komunalne stanowią pole, na którym przenikają się racje społeczne i ekonomiczne, obrazujące sprzeczność (kolizję), dwóch wartości w samorządzie: sprawiedliwości i efektywności. Zadaniem władzy lokalnej jest zapewnienie, dzięki polityce miejskiej, równowagi pomiędzy nimi.

System nadzoru i kontroli nad działalnością spółki komunalnej związany, ze sprawowaniem funkcji nadzoru właścicielskiego jest niejasny i wielopoziomowy. Wprawdzie spółka miejska stanowi odrębny byt prawny oraz byt w sensie samodzielności decyzyjnej, to podlega pewnej ingerencji ze strony organów samorządowych i odmiennej regulacji przez wewnętrzne organy – rady nadzorcze. Nadzór i kontrola są bardziej złożone w stosunku do typowej spółki kapitałowej, ponieważ są sprawowane w warunkach silnego powiązania z władzami samorządowymi. Z założenia więc podmiot komunalny nie może być nastawiony na cele komercyjne (zarobkowe), lecz na zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Literatura

- D. Bös, *Public Enterprise Economics*, Amsterdam, North-Holland 1986,
- Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw komunalnych i ich wpływ na efektywność*, red. Z. Grzymała, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010.
- Jeżak J, *Czynniki determinujące efektywność nadzoru właścicielskiego – doświadczenia zachodnie i krajowe*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2002, nr 3.
- Oleś W., *Relacje pomiędzy gminą a spółkami prawa handlowego użyteczności publicznej i innymi jednostkami organizacyjnymi gminy*, Fundusz Współpracy, Warszawa 1977.
- Sadowy M., *Ekonomika przedsiębiorstw komunalnych*, w: *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, red. M. Majchrzak, A. Zalewski, Monografie i Opracowania nr 483, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000.
- Sadowy M., *Gospodarka komunalna*, w: *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, red. G. Maśloch, J. Sierak, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2013.

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

Ustawa z dnia 8 maja 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2012.

MUNICIPAL COMPANY IN THE URBAN FACILITY

Summary

An attempt to scrape the position of the municipal company in the system of providing the public service in the city is contents of the article, as the fundamental unit of the local self-government. City authorities are making choice of the effective form of the own execution of tasks. The council company constitutes is an economic organization closely connected with organs of the city. In the operations of this company a visible contradiction is occurring between represented social objectives through mayor or of president, and with goals of the company as the business entity. The role of the supervisory board has a regulating capacity and relies on the similarity of these purposes, with cost of lowering the effectiveness of action.

Keywords: municipal company, city services

Translated by Dominik Gralka