

Zofia Dolewka

Uniwersytet Łódzki
e-mail: public@uni.lodz.pl

FUNKCJONOWANIE SPÓŁEK KOMUNALNYCH W POLSCE

FUNCTIONING OF MUNICIPAL COMPANIES IN POLAND

DOI: 10.15611/pn.2017.477.05
JEL Classification: A13, R30

Streszczenie: Celem artykułu jest próba oceny funkcjonowania spółek komunalnych. Zajmują one istotną pozycję w realizacji zadań własnych samorządu. W piśmiennictwie ekonomicznym dotyczącym działalności podmiotów wykonawczych w sektorze publicznym kwestia spółek komunalnych jest dość rzadko przedmiotem zainteresowania. Metodą badawczą była analiza literatury przedmiotu, aktów prawa oraz danych dotyczących działalności spółek komunalnych. W opracowaniu postawiono tezę, że spółki pozostają pod pełną kontrolą funkcjonalną i personalną władz lokalnych. Wpływa to na poziom efektywności gospodarowania w tych podmiotach. Przeprowadzone rozważania pozwoliły sformułować wniosek, że istniejący system kontroli i nadzoru nad spółkami komunalnymi jest dysfunkcyjny i wymaga wzmocnienia o nowe elementy oraz że konieczne jest stworzenie nowej formy organizacyjnej adekwatnej do realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej, tj. formy pośredniej pomiędzy zakładem budżetowym a spółką prawa handlowego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gospodarka komunalna, spółka komunalna, nadzór i kontrola.

Summary: The article attempts to evaluate the functioning of the municipal companies. They occupy an important position in the local government's own tasks. In the literature on economic activity entities implementing in the public sector, the issue of municipal companies is rarely of interest. The research method was a literature analysis, the applicable legislation and the data concerning the activities of municipal companies. The study was a thesis that utility companies are under the full control of the functional and personal local authorities. This affects the level of efficiency in the management of these entities. The observations helped formulate the important conclusion that the existing system of control and supervision of the municipal companies is dysfunctional and needs to be reinforced with new elements, and that it is necessary to create a new organizational, adequate to the tasks of a public utility, that is an indirect form between plant budget and a trading company.

Keywords: local government, public utilities, municipal company, supervision and control.

1. Wstęp

Przedmiotem artykułu, jak sugeruje tytuł, jest problematyka podmiotów gospodarczych samorządu terytorialnego, realizujących jego zadania publiczne. Celem artykułu jest próba oceny funkcjonowania spółek komunalnych w Polsce przy użyciu analizy porównawczej. Takie podejście związane jest z dość powszechnym poglądem, iż podmioty komunalne charakteryzują się niższą efektywnością gospodarowania od podmiotów prywatnych. Spółki komunalne zajmują ważne miejsce w procesie zaspokajania potrzeb ludności, realizując bezpośrednio znaczącą część zadań publicznych nałożonych przepisami prawa na jednostki samorządu terytorialnego. Można powiedzieć, że spółki komunalne stanowią instytucjonalny instrument prowadzenia polityki lokalnego rozwoju.

Termin „spółka komunalna” nie występuje w polskim porządku prawnym. Jest on określeniem ogólnym, wskazującym na przynależność i zarazem własność tego podmiotu gospodarczego. Jego wyodrębnienie w formę spółki (o charakterze rynkowym) pociąga za sobą konsekwencje ekonomiczne, polityczne i techniczne. W funkcjonowaniu gospodarczym jest on odrębnym bytem prawnym, odznaczającym się wysoką samodzielnością decyzyjną. Posiada osobowość prawną, wyodrębniony z własności samorządowej majątek oraz działa swobodnie w obrocie gospodarczym, ponosząc za to odpowiedzialność. Przez spółkę komunalną będziemy rozumieć podmiot gospodarowania, którego majątek (zasoby) stanowi w pełni lub w przeważającej części własność publiczną jednostki samorządowej, w ramach której został utworzony. Kryterium wyodrębnienia spółki komunalnej ma charakter jednoznacznie własnościowy. W istocie spółka komunalna jest przedsiębiorstwem, które świadczy różne usługi publiczne.

Artykuł jako całość ma charakter opisowo-empiryczny i zgodnie z przyjętym zamysłem badawczym podkreśla ważność podjętego zagadnienia. W piśmiennictwie ekonomicznym, dotyczącym działalności podmiotów wykonawczych (operatorów) w sektorze publicznym, kwestia spółek komunalnych jest dość rzadko przedmiotem zainteresowania. Jeszcze niedawno problematyka związana z funkcjonowaniem obecnych komunalnych podmiotów gospodarczych mieściła się w obszarze badawczym ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego. Transformacja systemowa i wysunięcie na pierwszy plan mechanizmów gospodarki rynkowej przesunęła niejako na dalszy plan tematykę tych publicznych podmiotów gospodarczych, eksponując formy rynkowe i budżetowe w procesie wykonywania zadań publicznych. Rozważania w artykule są ukierunkowane pragmatycznie, ponieważ dostarczają zarządzającym przesłanek i informacji w celu racjonalizacji działalności podmiotów wykonawczych i podniesienia ich efektywności gospodarowania. Należy podkreślić, że w artykule ze względu na ramy oraz cel analityczny jedynie sygnalizowano ten ważny problem badawczy.

2. Potencjalne formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności komunalnej

Zasady podejmowania i wykonywania działalności komunalnej zawarte są w wielu aktach prawnych. Należy tu przede wszystkim wymienić: ustawy tzw. samorządowe, o gospodarce komunalnej i o finansach publicznych, kodeks spółek handlowych czy ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. Brak jednego aktu regulującego całościowo omawianą kwestię powoduje określone problemy prawne, ściślej interpretacyjne. W świetle przepisów prawa działalność komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w formie samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego, a o wyborze sposobu prowadzenia form gospodarki komunalnej decydują organy władzy tych jednostek [Ustawa z 20 grudnia 1996, art. 2 i art. 4, ust. 1]. K. Żuk wskazuje dwie podstawowe grupy w tym zakresie:

- Komunalna własność publiczna obejmująca tę część majątku, która służy bezpośrednio zaspokajaniu potrzeb publicznych społeczności lokalnych i pozostaje w bezpośrednim zarządzie władz samorządowych (jednostki i zakłady budżetowe). Kryterium oceny tych komunalnych jednostek organizacyjnych powinno być przede wszystkim związane ze stopniem zaspokojenia potrzeb społecznych.
- Podmioty przyjmujące formę jednoosobowych spółek gminy bądź spółek z większościami udziałem, funkcjonujące w różnych sferach działalności gospodarczej i prowadzące działalność zorientowaną na zysk [Żuk 1994].

Samorządowy zakład budżetowy to wyodrębniony podmiot, należący do jednostek sektora finansów publicznych. Mimo że prowadzona przez niego działalność finansowana jest z własnych przychodów (bowiem świadczy on usługi odpłatnie), to jednak jest silnie powiązany z budżetem jednostki samorządowej, gdyż osiągnięte z działalności nadwyżki przychodów nad kosztami są odprowadzane do budżetu, zaś w przypadku niedoboru przekazywane są środki z budżetu w formie dotacji¹. Takie powiązania nie sprzyjają podejmowaniu działań zmierzających do poprawy rentowności. Nadto zakłady budżetowe nie posiadają osobowości prawnej, a przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych pozwalają prowadzić gospodarkę tylko przy realizacji niektórych zadań komunalnych. Warto dodać, że od stycznia 2011 r. katalog zadań, jakie mogą realizować samorządowe zakłady budżetowe, został znacznie okrojony², ustawodawca bowiem ściśle go określił i zamknął w dziewięciu obszarach działania [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 14]. Jednakże wykorzystanie przez jednostki samorządowe tej formy organizacyjnej jest uzasadnione co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, nie ma innej możliwości niż

¹ Rozlicza się z budżetem jednostki samorządowej w trybie tzw. budżetowania netto.

² Przykładowo, przedszkola nie mogły kontynuować swojej działalności w formie zakładu budżetowego, tylko musiały zostać przekształcone w inną formę organizacyjno-prawną, np. w jednostkę budżetową.

spółka prawa handlowego, gdyż samorządy nie dysponują wieloma możliwościami wyboru form organizacyjno-prawnych (tylko dwie formy). Po drugie, świadczenie przez samorząd pewnej grupy usług publicznych ze względów społecznych nie może być maksymalizowane³, co sprawia, że część kosztów powinna być pokrywana z budżetu⁴.

Tabela 1. Liczba samorządowych zakładów budżetowych w sferze komunalnej (31.12)

Treść	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	1042	1124	1247	1116	1157	1195	1571	782	795	796	799	774
w tym:												
Transport publiczny	41	33	34	32	30	30	32	brak danych*				
Wodociągi i kanalizacja	315	124	269	255	262	522	661					
Dostawa ciepła	28	20	20	17	21	22	22					
Gospodarka mieszkaniowa	277	365	266	233	234	266	283					
Gospodarka odpadami	136	78	68	66	73	90	123					
Zieleń publiczna	26	28	21	15	17	16	41					
Usługi społeczne	127	32	63	75	82	83	146					
Wielobranżowe i pozostałe usługi komunalne	92	444	506	423	438	166	263					

* Od 2010 r. Ministerstwo Skarbu Państwa zmieniło układ informacji i zaprzestało publikować dane w przekroju branżowym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego Ministerstwa Skarbu Państwa.

W latach 2003-2009 najczęściej zakładów funkcjonowało w branżach: wodociągi i kanalizacja oraz komunalna gospodarka mieszkaniowa. Liczną grupę stanowiły również wielobranżowe zakłady komunalne, które zazwyczaj najliczniej występowały w gminach wiejskich. Z kolei w grupie komunalna gospodarka mieszkaniowa najczęściej zakładów było w gminach miejskich i nieco mniej w gminach miejsko-wiejskich. Liczba zakładów budżetowych radykalnie spadła na koniec 2010 r. (o ponad połowę). Wiązało się to ze zmianą przepisów prawa, o czym wcześniej już wspomniano⁵. Od 2010 r. liczba zakładów budżetowych nie uległa relatywnie dużym zmianom, na koniec 2015 r. jednostki samorządowe wykazały 779 zakładów budżetowych, co w stosunku do 2014 r. stanowi wzrost o 5 podmiotów w tej formie organizacyjnej.

³ Opłata za usługę w pełni pokrywa koszt jej wytworzenia, a nawet można uzyskać nadwyżkę środków.

⁴ Do tej grupy należy duża liczba zadań, których cel stanowi bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

⁵ Ściśle określony katalog zadań, jakie jednostka samorządowa może wykonywać w tej formie organizacyjno-prawnej.

Drugą formą prowadzenia działalności komunalnej przez jednostki samorządowe są spółki kapitałowe. Ich rodowód, tak jak poprzedniej formy, sięga lat międzywojennych. Ówczesny samorząd terytorialny świadczył usługi publiczne poprzez przedsiębiorstwa niewydzielone oraz wydzielone z administracji komunalnej. Te ostatnie przybierały postać spółek z o.o. i rzadziej spółek akcyjnych. Wiele spółek funkcjonowało z przewagą kapitału prywatnego. Strukturę i sposób działania tych podmiotów opisywali Z. Dziembowski [1984] i A. Ginsbert-Gebert [1983]. Do 1990 r. usługi komunalne świadczyły przedsiębiorstwa państwowe o zasięgu lokalnym i wojewódzkim. Ze względu na obowiązujący model gospodarki, zarządzanie tymi podmiotami gospodarczymi było scentralizowane. Z chwilą przywrócenia samorządu terytorialnego w Polsce (1990) na poziomie gminy, w ich gestii znalazły się przedsiębiorstwa państwowe. W związku z procesem komunalizacji mienia państwowego przedsiębiorstwa te stały się własnością samorządu gminnego poprzez bezpośrednie przekazanie małych i średnich podmiotów oraz podział przedsiębiorstw wojewódzkich.

W świetle regulacji prawnych samorząd może zawiązywać zarówno spółki akcyjne, jak i z ograniczoną odpowiedzialnością oraz przystępować do takich podmiotów. Szczególnie atrakcyjną formą organizacyjną dla działalności jednostek samorządu terytorialnego jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Jej działalność nie ma bezpośredniego powiązania z budżetem jednostki samorządowej, a za zaciągnięte zobowiązania odpowiada swoim majątkiem. Przede wszystkim w dużych jednostkach (zwłaszcza w miastach) działalność gospodarcza prowadzona jest w tej formie – jeśli wyłączymy te jednostki, które świadczą usługi społeczne (czyli oświatowe, kulturalne, wychowawcze, opiekuńcze itp.). Trzeba zaznaczyć, że w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością samorządy także wykonują częściowo zadania z zakresu usług społecznych, tj. ochrony zdrowia (np. szpitale), kultury, sportu (działalność obiektów kulturalnych, rekreacyjnych, sportowych). Teoretycznie spółki komunalne są równoprawnymi w stosunku do prywatnych podmiotów uczestnikami życia gospodarczego. Działają na wolnym rynku i w sposób najbardziej zbliżony do firm prywatnych. Trzeba jednak pamiętać, że podmioty te powinny pełnić rolę służebną wobec społeczności lokalnych – co czyni je z założenia firmami „misyjnymi” [Trojanowski 2013]. Zdaniem wielu ekonomistów ich struktura organizacyjna sprzyja bardziej efektywnemu i racjonalnemu wykorzystaniu zasobów, w tym majątku komunalnego.

Jak wiadomo, konstrukcja spółki akcyjnej wymaga znacznych nakładów finansowych, a sam proces jej tworzenia jest bardziej złożony niż spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Forma ta jest właściwsza do prowadzenia działalności na większą skalę. Stąd też liczba i udział spółek akcyjnych w liczbie podmiotów gospodarki komunalnej z udziałem samorządu terytorialnego jest znacznie niższy (ok. 14%). W dużej mierze jednostki samorządowe decydują się na tworzenie tych podmiotów z udziałem osób trzecich⁶. Generalnie dostrzega się wyraźny spadek liczby podmiotów działających w formie zakładów na rzecz spółek kapitałowych. Przede wszyst-

⁶ Zupełnie inaczej niż w przypadku spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, gdzie dominują spółki z udziałem kapitału samorządu terytorialnego.

kim jest to efekt wprowadzonych w 2009 r. zmian w prawie, kiedy ograniczono zakres działalności podmiotów w formie zakładów budżetowych, co wymusiło na władzach samorządu konieczność przekształcania samorządowych jednostek organizacyjnych.

Tabela 2. Liczba podmiotów gospodarki komunalnej z udziałem JST (31.12)

Podmioty	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	1857	1942	1980	1864	2005	2124	2113	2431	2691	2811	2931	3070
Spółki z o.o.	1691	1754	1789	1698	1811	1914	1933	2058	2312	2402	2512	2639
Spółki akcyjne	166	188	191	166	194	210	180	373	379	409	419	431

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego Ministerstwa Skarbu Państwa.

Dane w tabeli 2 wskazują na sukcesywny wzrost liczby podmiotów funkcjonujących w formie spółek handlowych, zwłaszcza od 2010 r. Powoływane są one do prowadzenia gospodarki komunalnej zarówno w sferze użyteczności publicznej, jak i poza nią. Spółki komunalne, czyli podmioty z większościowym lub pełnym udziałem własności samorządowej, pozostają pod większą bądź mniejszą kontrolą władz lokalnych lub regionalnych, które jako formalny reprezentant społeczności wspólnotowej ingerują w ich działalność gospodarczą. Trzeba dodać, że mniejszościowy udział własności komunalnej nie zapewnia tego.

Reasumując, forma organizacyjna w działalności gospodarczej w postaci spółki z ograniczoną odpowiedzialnością znajduje najszersze zastosowanie w praktyce samorządowej [Byjoch, Klimek 2015]. Na drugim miejscu w realizacji zadań komunalnych znajdują się samorządowe zakłady budżetowe. Niewątpliwie istnieją wady i zalety poszczególnych form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez samorządy. Wybór najkorzystniejszej formy zależy od konkretnej sytuacji (studium przypadku) i stanowi bardzo ważny element polityki władz samorządowych. W istocie organy samorządowe mają bardzo ograniczone pole wyboru formy świadczenia usług przez własne podmioty komunalne, a trzeba dodać, że część zadań realizowanych przez podmioty komunalne w formie spółek handlowych, powinna być pozbawiona motywu maksymalizacji wyniku finansowego przy zachowaniu jednak zasady samofinansowania.

3. Problemy spółek komunalnych w praktyce gospodarczej

Jak pisze E. Wojciechowski, spółki komunalne mają w założeniu pełnić rolę służebną wobec społeczności lokalnych [Wojciechowski 2012]. Działają one w tzw. sektorach wrażliwych⁷, tj. dostarczają wodę i ciepło, odbierają ścieki, przewożą środkami komunikacji publicznej itd., czyli realizują zadania samorządu o charakterze uży-

⁷ Bezpośrednio świadczą usługi na rzecz mieszkańców.

teczności publicznej. Według M. Sadowy charakterystycznymi cechami sfery użyteczności publicznej są: zaspokajanie codziennych, powszechnych potrzeb użytkowników życia publicznego; niemożność magazynowania produkcji na większą skalę i wynikająca stąd konieczność działania w ruchu ciągłym; monopolistyczny w przeważającej części charakter działalności; konieczność dysponowania znacznymi rezerwami zdolności produkcyjnej, prowadząca do dużego udziału kosztów stałych w ogólnych kosztach produkcji, oraz potrzeba znacznej ingerencji ciał publicznych w zarządzanie działalnością w sferze użyteczności publicznej ze względu na wysoką kapitałochłonność, monopolistyczny charakter działalności i społeczny charakter zaspokajanych potrzeb [Sadowy 2000]. Samorząd nie musi sam wykonywać tych zadań, tj. za pomocą własnych jednostek organizacyjnych, może przynajmniej znaczną część zlecić podmiotom prywatnym. Trzeba dodać, że kilka z tych branż zostało już w dużej mierze sprywatyzowanych przez samorząd, niektóre zaś – częściowo. Chodzi głównie o gospodarkę odpadami komunalnymi, ciepłownictwo. Jednak prywatyzacja spółek komunalnych czy usług z zakresu infrastruktury technicznej jest bardziej złożona i wymaga odrębnego potraktowania.

Jak już wcześniej wspomniano, spółki kapitałowe służą do prowadzenia działalności gospodarczej, a jednym z kryteriów ich oceny powinien być wynik finansowy, jaki osiągają, ale nie tylko. Nie ulega wątpliwości, że takie branże, jak: wodociągowa, kanalizacyjna, oczyszczanie nieczystości ciekłych, gospodarka odpadami komunalnymi, dystrybucja ciepła czy transport publiczny, należą do fundamentalnych dziedzin prawidłowego funkcjonowania każdej wspólnoty samorządowej. Z punktu widzenia mieszkańca, woda, ścieki, ciepło itp. stanowią nieodłączny składnik godnego funkcjonowania społeczeństwa XXI wieku. Są to usługi w rodzaju pierwszej potrzeby i braku substytutu. Nadto za realizację tych usług (dostarczenie dóbr publicznych) jednostka samorządowa pobiera opłaty. Opłaty te w każdej jednostce są inne, gdyż koszt wytworzenia wymienionych usług kształtuje się na różnym poziomie, stąd też biorą się różnice w cenach, np. za wodę i ścieki czy odbiór odpadów komunalnych. Wynika to głównie z różnej wartości inwestycji poczynionych np. w sieć wodociągową czy kanalizacyjną, jak też kosztów eksploatacyjnych, rozwiązań organizacyjnych oraz braku konkurencji ze strony innych sektorów. Warto jednak pamiętać, że wiele sprzyjających gospodarczej efektywności instrumentów reformy, przewidujących oddziaływanie mechanizmów rynkowych na podmioty gospodarcze, nie może znajdować pełnego zastosowania w odniesieniu do komunalnych podmiotów gospodarczych [Sadowy, Woźniak 1991]. Jedną z najbardziej widocznych różnic pomiędzy podmiotami komunalnymi a prywatnymi jest nierynkowy sposób ustalania cen (opłat, taryf). Przepisy ustawy o gospodarce komunalnej stanowią, że to władze jednostki samorządowej postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej.

Polski rynek usług wodociągowo-kanalizacyjnych charakteryzuje się występowaniem przedsiębiorstw działających na danym lokalnym obszarze, mających mo-

nopol na tego typu usługi, przez co firmy te mają relatywnie dużą swobodę w zakresie ustalania stawek opłat⁸. Z analizy raportu pt. *Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce* wynika, że łączna cena wody i ścieków w Polsce jest relatywnie jedną z najwyższych w Europie⁹. Zdaniem ekspertów niższe opłaty występują w Niemczech, we Francji czy w Anglii [Raport Curulis 2015]. W Polsce najwyższe ceny ustalane są w gminach poniżej 10 tys. mieszkańców¹⁰, najniższe zaś w miastach powyżej 300 tys. mieszkańców.

Warto dodać, że w ostatnim czasie Najwyższa Izba Kontroli (NIK) skontrolowała realizację zadań publicznych przez spółki komunalne i ma zastrzeżenia do tego, jak samorządy wywiązują się ze swoich zadań. Kontrola obejmowała lata 2009-2014 i wykazała wiele nieprawidłowości. Najistotniejsze z nich to m.in.: podejmowanie przedsięwzięć bez rzetelnego ich przygotowania (brak analiz ekonomicznych, brak oszacowania niezbędnych środków, nieuwzględnianie występujących ryzyk), niezapewnienie profesjonalnego i skutecznego wykonania zadań, gospodarowanie majątkiem niezgodne z celami statutowymi, nieprzestrzeganie przepisów prawa, niegospodarność, prowadzenie niedozwolonej działalności (wykraczającej poza sferę publiczną) [NIK 2015]. Nadto według ustaleń NIK ponad połowa spółek samorządowych przynosi straty, a środki finansowe (*nota bene* publiczne) wydawane były przez niektóre spółki komunalne z pominięciem wymogów ustawy Prawo zamówień publicznych. W ocenie tej instytucji, realizacja zadań publicznych przez skontrolowane samorządy gmin i województw za pośrednictwem tworzonych przez nie spółek nie była efektywna.

Niewątpliwie organy spółek komunalnych mają problem związany z osiągnięciem dwóch celów, tj. rzetelnego zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych (na jak najwyższym poziomie jakości) i jednocześnie konieczności maksymalizacji zysku (chodzi o to, aby jak najwięcej służb komunalnych przyjmowało formy handlowe w celu prowadzenia działalności bez obciążenia budżetu samorządu [Wojciechowski 2001]). Harmonizowanie tych sprzecznych interesów jest bardzo trudne, a nawet nasuwa się pytanie, czy w ogóle możliwe. Występują przypadki, że samorządy podejmują nieudolne próby ratowania spółek przynoszących straty poprzez m.in. dokapitalizowanie spółek (np. bezpośrednio dopłaty do działalności bieżącej czy przejęcie zobowiązań w nierentownej spółce w zamian za nowe udziały). Wszystko to dzieje się i tak kosztem podatnika, czyli mieszkańca wspólnoty terytorialnej. Nie-

⁸ Opłaty te (taryfy) są wprawdzie zatwierdzane w drodze uchwały przez organ stanowiący w gminie, ale rada gminy nie jest uprawniona do samodzielnej zmiany taryf. Może jedynie je zatwierdzić bądź odmówić zatwierdzenia. W dziedzinie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków organy gminy przyznane im ustawą władztwo administracyjne (w tym wydawanie aktów administracyjnych) mogą wykorzystywać jedynie w celu zorganizowania i zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sieci wodociągowych na danym obszarze, zaś w zakresie opłat (taryf) za te usługi granicą swobodnej ingerencji administracyjnej jest procedura weryfikacji i zatwierdzenia taryf.

⁹ W 2014 r. średnia łączna cena za wodę i ścieki wynosiła 9,86 zł/m³ brutto. Szacuje się, że polskie gospodarstwa domowe przeznaczają na ten cel ok. 2% środków zgromadzonych w domowym budżecie.

¹⁰ Przykładowo w gminie Stara Kamienica opłata ta kształtuje się na poziomie 49,20 zł/m³ brutto.

które samorządy decydują się na prowadzenie przez spółki komunalne działalności niedozwolonej w świetle przepisów prawa, tj. działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, nie respektując ograniczeń prawnych w takich przypadkach¹¹.

W praktyce często spółki komunalne wykorzystywane są instrumentalnie do celów politycznych. Po pierwsze, chodzi o przesuwanie zobowiązań jednostek samorządowych do zależnych spółek¹². Po drugie, skład rad nadzorczych w spółkach komunalnych kształtuje głównie wójt (burmistrz, prezydent miasta), przy czym nie ma formalnych przeszkód, aby sam wchodził w skład tego organu¹³. Nadto wśród członków rad oraz prezesów zarządów spółek komunalnych jest wielu partyjnych działaczy, którzy nie zawsze są jednocześnie doświadczonymi menedżerami. Z dokumentacji kontrolnych wynika, że rzadko analizowana jest struktura i wielkość zatrudnienia w spółkach komunalnych. Występują w nich przerosty kadrowe zwłaszcza na stanowiskach administracyjnych oraz kierowniczych¹⁴. Tworzone są liczne stanowiska dyrektorskie (niewchodzące w skład zarządu spółki), na których zatrudnieni są m.in. radni¹⁵. Wszystko to wpływa na wyższe koszty funkcjonowania takiego podmiotu. Złe zarządzanie, polegające m.in. na braku działań naprawczych w przypadku uzyskania ujemnego wyniku finansowego, można powiedzieć, że jest standardem. Sporadycznie występują sytuacje, kiedy przykładowo wielkość zatrudnienia, jak też wysokość premii pracowników spółki komunalnej ulegały zmniejszeniu¹⁶, gdy sytuacja ekonomiczno-finansowa pogorszyła się. W tym miejscu warto przytoczyć pogląd A. Zalewskiego, iż przy ocenie efektywności gospodarowania podmiotu komunalnego najbardziej liczy się odpowiedzialność menedżerów za realizację interesu publicznego, a nie np. forma własności [Zalewski 2007].

Kolejnym obszarem problematycznym w funkcjonowaniu spółek komunalnych jest nieupublicznianie wyników finansowych swojej działalności. W praktyce występuje duża dowolność i swoboda w tym zakresie, a co się z tym wiąże – duża różnorodność. Są podmioty, które publikują np. bilans zawierający listę aktywów

¹¹ Najczęściej jest to działalność hotelarska, gastronomiczna, deweloperska, związana z zarządzaniem nieruchomościami na zlecenie czy z usługami pogrzebowymi.

¹² Nastąpił znaczny wzrost zadłużenia spółek komunalnych, ich stan zobowiązań zwiększył się z 29 mln zł w 2008 r. do 82 mln zł w 2013 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10139,vp> (20.12.2015).

¹³ Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast chętnie korzystają z tego przywileju, co budzi różnorakie kontrowersje; por. np. *Ile i gdzie dorabiają prezydenci największych miast w Polsce*, internetowe wyd. „Gazety Wyborczej”, 22.06.2013; <http://poznan.gazeta.pl/poznan/>.

¹⁴ Jak podaje NIK, w skontrolowanych 20 spółkach komunalnych, w latach 2009-2013 nastąpił ponadtrzykrotny spadek wyniku finansowego (o 5 mln zł, z łącznego zysku 2,4 mln zł na koniec 2008 r. do straty 2,6 mln zł na koniec 2013 r.), a zatrudnienie w tym czasie wzrosło o ok. 10 tys. etatów.

¹⁵ Zarówno z frakcji rządzącej, jak i z opozycji w stosunku do organu wykonawczego danego samorządu.

¹⁶ Zmniejszenie wysokości premii uznaniowej bądź całkowita rezygnacja z tego składnika wynagrodzenia, jak też brak wypłat dodatkowych świadczeń pieniężnych w postaci nagród, ekwiwalentów za niewykorzystany urlop itp.

i pasywów oraz rachunek zysków i strat¹⁷ raz w roku po zakończeniu roku obrotowego. Niektóre podmioty w zakresie finansów spółki publikują jedynie wysokość kapitału zakładowego¹⁸. Jest też znaczna grupa spółek komunalnych, które nie publikują żadnych sprawozdań finansowych – ewentualnie na wniosek zainteresowanych. Wprawdzie przepisy prawa nie nakładają wprost obowiązku publikacji swoich sprawozdań finansowych bądź innych tego typu sprawozdań, obejmujących stan ich majątku, przychodów, kosztów, zysków, strat. Jednak interes publiczny przemawia za jak największą przejrzystością w działaniach finansowych jednostek podległych samorządowi. Stąd rolę władz samorządowych powinno być podejmowanie działań na rzecz upublicznienia (w jak największym zakresie) danych dotyczących m.in. podległych jednostek organizacyjnych¹⁹, a nie wręcz ukrywanie ich lub aprobata tego typu zachowań.

Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej [Ustawy z 6 września 2001, art. 5] określają, kiedy i w jakim zakresie prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu (m.in. ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorstwa). Ustawodawca zdefiniował także, co należy rozumieć przez pojęcie tajemnica przedsiębiorstwa. Są to nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności [Ustawa z 16 kwietnia 1993, art. 11, ust. 4]. Trzeba dodać, że w przypadku wyłączenia jawności informacji publicznej, w Biuletynie Informacji Publicznej powinny być podane: zakres wyłączenia, podstawa prawna oraz należy wskazać organ lub osobę, które dokonały wyłączenia [Ustawa z 6 września 2001, art. 8, ust. 5]. W praktyce zdarza się to wyjątkowo rzadko.

4. Ranking najlepszych przedsiębiorstw gospodarki komunalnej

Aktywność władz samorządowych w zakresie tworzenia spółek komunalnych najwyższa jest w takich obszarach, jak: publiczny transport zbiorowy, wodociągi, odprowadzanie i oczyszczanie nieczystości ciekłych, dystrybucja ciepła, sport i rekreacja, jak też gospodarka mieszkaniowa. Kolejną grupą są parki naukowo-technologiczne, porty lotnicze czy agencje rozwoju i obsługi inwestorów. Wiele obszarów działalności to tzw. monopole naturalne (ciepłownictwo, wodociągi i kanalizacja). Od kilku lat organizowany jest przez „Dziennik Gazetę Prawną” Ogólnopolski Ranking Najlepszych Przedsiębiorstw Gospodarki Komunalnej. Organizatorzy biorą pod uwagę podmioty gospodarki komunalnej działające w formie spółek komunal-

¹⁷ Na przykład Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Krakowie. W Warszawie zaś publikowany jest raport roczny obejmujący m.in.: charakterystykę spółki, informacje o osiągnięciach roku, inwestycjach i finansach.

¹⁸ Na przykład Wodociągi Kieleckie.

¹⁹ Zarówno tych, które nie mają osobowości prawnej, jak i tych, które osobowość prawną posiadają.

nych w takich branżach, jak: transport, wodociągi i kanalizacja oraz utylizacja odpadów komunalnych. Celem rankingu jest wyłonienie liderów w branży komunalnej i wyróżnienie najlepszych przedsiębiorstw. Pod ocenę brano nie tylko kwestie techniczne, finansowe (wskaźniki płynności finansowej, rentowności i zadłużenia²⁰) i inwestycyjne, ale także udział firmy w życiu lokalnych społeczności.

Według wcześniej przytaczanego raportu *Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce*, najlepiej pod względem rentowności wypadła branża gospodarowania odpadami komunalnymi, zaś najgorzej podmioty zajmujące się transportem publicznym [Raport Curulis 2015]. Pięć najbardziej rentownych spółek zajmowało się utylizacją odpadów komunalnych (MPGK Rzeszów, MPO Łódź, Szczecin, Zakład Utylizacyjny w Gdańsku i MPGK w Katowicach). W badaniu najlepszych przedsiębiorstw komunikacji miejskiej, mających wpływ na jakość życia społeczności terytorialnych, udział wzięło 100 podmiotów w skali kraju²¹. Pod uwagę brano m.in.: standard posiadanego taboru, wprowadzone innowacje branżowe, działania edukacyjne, nakłady na szkolenie pracowników, nakłady na inwestycje z udziałem środków UE. Najlepsze było Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Lublinie, następnie Miejski Zakład Komunikacji w Toruniu, zaś na trzecim miejscu Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Tychach²². W pierwszej dziesiątce znalazły się też podmioty miast: Częstochowy, Jeleniej Góry, Łomży, Ostrołęki, Inowrocławia, Włocławka i Grudziądz [Duda 2015]. Brakowało podmiotów należących do dużych miast, np. Warszawy, Wrocławia, Krakowa, Łodzi czy Poznania.

W wyniku ogólnopolskiego rankingu najlepszych wodociągów i kanalizacji wyłoniono przedsiębiorstwo, które konsekwentnie od pięciu lat znajdowało się w ścisłej czołówce rankingu, tj. Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego. Kryteriami oceny były m.in.: finanse (zyski, przychody, pozyskiwanie źródeł finansowania), nakłady na szkolenia i podnoszenie kwalifikacji zawodowych personelu, awaryjność sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, sprzedaż usług²³. W poprzednich latach zwycięzcami byli: Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Krakowie (2015) oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Warszawie (2014, 2013 i 2012). Choć takie rankingi są ważne i potrzebne dla praktyki gospodarczej, to nie oddają one pełnego obrazu funkcjonowania spółek komunalnych działających na konkurencyjnym rynku usług publicznych.

²⁰ W myśl przepisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych spółki kapitałowe z udziałem samorządu terytorialnego nie są zaliczane do sektora finansów publicznych, co oznacza, że zaciągnięte przez nie zobowiązania nie powiększają długu samorządu. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, w której spółki komunalne są zakładane przez samorządy, aby uniknąć przekroczenia ustawowo określonych ograniczeń zadłużania się.

²¹ Organizatorem rankingu była Polska Agencja Przedsiębiorczości.

²² Forma organizacyjno-prawna tych podmiotów to spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której 100% udziałów przypada poszczególnym gminom.

²³ Strona www.strefa-gospodarki.pl (30.12.2016).

Spółki komunalne zazwyczaj prowadzą swoją działalność na terenie jednostki samorządowej, która podjęła decyzję o ich utworzeniu. Wiąże się to z tym, że bezpośrednimi klientami (odbiorcami) usług oferowanych przez spółki są mieszkańcy. Można nawet powiedzieć, że są to udziałowcy tych podmiotów, które reprezentuje organ wykonawczy²⁴. Dlatego m.in. celem zasadniczym spółek komunalnych winno być zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a nie maksymalizacja zysku – zwłaszcza gdy spółka realizuje zadanie samorządu o charakterze użyteczności publicznej. Z punktu widzenia mieszkańca dobrą sytuacją byłoby, aby przychody i koszty całkowite działalności spółki komunalnej były zbilansowane do zera. Wypelnianie zadań wobec społeczności lokalnych stoi niejednokrotnie w kolizji z dążeniem do uzyskania jak najwyższych wyników finansowych. Przedsiębiorstwa te są czasem zmuszone realizować zadania o niskiej rentowności, a nawet nierentowne, jeżeli dobro społeczności lokalnej tego wymaga. Jak już wcześniej wspomniano, cechą szczególną spółek komunalnych, realizujących zadania użyteczności publicznej, jest niska elastyczność cenowa, która w dużej mierze wynika z rodzaju oferowanej usługi i braku substytutu (np. dostarczenie wody i ciepła, odprowadzanie ścieków).

Wpływ na działalność spółki komunalnej będącej własnością samorządu ma zgromadzenie wspólników, które reprezentuje organ wykonawczy w jednostce samorządowej. To jego obowiązkiem powinno być sprawowanie nadzoru i kontroli nad zarządem spółki za pośrednictwem osób zatrudnionych w urzędzie. Nadzór ten (właścicielski) powinien przebiegać nie tylko w obszarze świadczenia usług na wysokim poziomie jakości, ale również dbałości zarządu spółki o dobrą sytuację ekonomiczno-finansową. Owszem, w świetle prawa organem, który sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki, jest rada nadzorcza. Nie zwalnia to najwyższego organu w spółce z zapewnienia właściwego nadzoru właścicielskiego. Spółki komunalne (zwłaszcza sieciowe) dysponują majątkiem komunalnym o dużej wartości. Efektywność gospodarowania tym majątkiem powinna być poddawana szczegółowej analizie w ramach pełnienia nadzoru właścicielskiego.

5. Zakończenie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie wniosków końcowych. Mają one znaczenie dla oceny funkcjonowania podmiotów komunalnych i polityki prowadzonej przez władze samorządowe.

1. Wobec utrzymującego się trendu przekształceń zakładów budżetowych w spółki kapitałowe i tworzenie nowych spółek, przed dokonaniem takiego wyboru

²⁴ Najwyższym organem w spółce jest zgromadzenie wspólników. Głównym organizatorem stosunków między jednostką samorządową a spółką komunalną (oraz wewnątrz spółki) jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Do niego, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, należy gospodarowanie mieniem komunalnym, a co za tym idzie – zarządzanie spółkami komunalnymi.

warto przeprowadzić uproszczoną analizę zasad funkcjonowania tych podmiotów. Władze samorządowe muszą samodzielnie podjąć decyzje, w jaki sposób zorganizować rynek usług, by najlepiej zaspokoić potrzeby mieszkańców.

2. W funkcjonowaniu spółek komunalnych występuje wiele elementów dysfunkcyjnych (np. przejawy nepotyzmu w sprawowaniu nadzoru nad spółkami, zawłaszczanie przez wąskie grono ludzi stanowisk w organach spółek, zatrudnianie radnych na stanowiskach kierowniczych), które przekładają się na ogólną kondycję tych podmiotów.

3. Konieczne jest stworzenie nowej formy organizacyjno-prawnej, adekwatnej do realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej, tj. formy pośredniej pomiędzy zakładem budżetowym a spółką prawa handlowego. Zdaniem E. Wojciechowskiego rozwiązaniem mogłoby być komunalne przedsiębiorstwo użyteczności publicznej, z odrębnym statusem ekonomiczno-finansowym, dostosowane do specyfiki swojego przeznaczenia.

4. Brak jest skutecznej kontroli i nadzoru właścicielskiego ze strony samorządu terytorialnego nad gospodarowaniem przez spółki komunalne majątkiem oraz finansami, stanowiącymi przecież znaczną część finansów samorządowych.

5. Spółki komunalne realizujące zadania publiczne pozostają niejako w „cieniu” i wykraczają poza obszar jawnej, przejrzystej gospodarki. Mieszkańcy pozbawieni są wiedzy o warunkach ich funkcjonowania oraz elementach gospodarki. Uniemożliwia to dokonanie rzetelnej oceny efektywności ich działania.

6. Na koniec nasuwa się refleksja natury ogólnej. W mniejszych samorządach terytorialnych, gdzie dominują budżetowe formy realizacji zadań, ich organy znajdują się w gorszej sytuacji niż duże samorządy, gdyż tam wiele zadań wykonywanych jest przez spółki komunalne. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia prowadzenia bardziej ekspansywnej polityki finansowej, polegającej na większej możliwości zadłużania się w celu sfinansowania działań rozwojowych. Z tego względu, wykorzystując do tego celu spółki komunalne, łatwiej jest ominąć prawne reżimy wymuszające określone pułapy zadłużenia, ponieważ spółki nie są powiązane ściśle z budżetem samorządu. Warunki te stwarzają poczucie niesprawiedliwości, ograniczając możliwości w małych samorządach. Jednocześnie nie oddaje to faktycznego stanu i struktury zadłużenia samorządu jako całości.

Literatura

- Byjoch K., Klimek D., 2015, *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Duda S., 2015, *Ogólnopolski Ranking Przedsiębiorstw Komunikacji Miejskiej*, Dodatek w Dzienniku Gazecie Prawnej, nr 170.
- Dziembowski Z., 1984, *Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Ginsbert-Gebert A., 1983, *Polityka komunalna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

- Grzymała Z., 2010, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Kachniarz M., 2012, *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- NIK, 2015, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Raport Curulis, 2015, *Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce 2014*, Doradztwo Samorządowe, Poznań.
- Sadowy M., 2000, *Ekonomika przedsiębiorstw komunalnych (zarys problematyki)*, [w:] Majchrzak M., Zalewski A. (red.), *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, Monografie i Opracowania 483, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Sadowy M., Woźniak M., 1991, *Kryteria oceny komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Trojanowski K., 2013, *Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca*, Zeszyty Naukowe WSEI, nr 6.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. z 2003, nr 153, poz. 1503 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2016, poz. 573.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2015, poz. 2058 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013, poz. 885 ze zm.
- Wojciechowski E., 2001, *Przekształcenia sektora komunalnego w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] Bról R. (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Wojciechowski E., 2012, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Zalewski A., 2007, *Prywatyzacja jako instrument poprawy efektywności gospodarki gminy*, [w:] Strahl D. (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce* Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Żuk K., 1994, *Rozwój i przekształcenia organizacyjno-prawne sektora komunalnego*, Gospodarka Komunalna, z. 1.