



Dariusz Klimek

Politechnika Łódzka
Wydział Organizacji i Zarządzania
Katedra Systemów Zarządzania i Innowacji
dariuszklimek2@gmail.com

SPÓŁKA KOMUNALNA – EKONOMICZNE I SPOŁECZNE ASPEKTY ZARZĄDZANIA

Streszczenie: Spółki komunalne prowadzą działalność mającą na celu zaspokajanie potrzeb mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców m.in. w zakresie wody i ścieków, odpadów komunalnych, komunikacji, budownictwa komunalnego, energii cieplnej. Oznacza to, że wpływają w istotny sposób na jakość życia i prowadzenia działalności gospodarczej. Natomiast ocena kondycji spółek i działalności zarządów dokonywana jest w dużym stopniu na podstawie kryteriów ekonomicznych, odpowiednich dla podmiotów działających na konkurencyjnym rynku, nie realizujących zadań z zakresu użyteczności publicznej. Rozbieżność pomiędzy celami społecznymi spółek komunalnych a oceną ich działalności za pomocą kryteriów ekonomicznych wpływa w istotny sposób na jakość zarządzania i efektywność tych podmiotów. Celem artykułu jest identyfikacja dylematów organów właścicielskich i zarządów spółek komunalnych oraz wskazanie sposobu postępowania, który może ograniczyć negatywne skutki wynikające z tych rozbieżności.

Słowa kluczowe: spółka komunalna, ocena spółki, dylematy zarządzania.

JEL Classification: D22, D63, L21, L 32.

Wprowadzenie

Jednym z trudnych do rozstrzygnięcia problemów nauki i praktyki jest łączenie w działalności gospodarczej celów ekonomicznych i społecznych. Problem ten ujawnia się szczególnie silnie w tych obszarach funkcjonowania państwa, w których z uwagi na ograniczone finansowo lub kadrowo możliwości pełnego zaspokajania potrzeb społecznych, musi ono reglamentować ich dostępność. Konieczność wyboru między celami społecznymi a twardymi regułami rynkowymi prowadzi do tego, że państwo tworzy rozwiązania prawne i organizacyjne, usiłując za ich pomocą łączyć oba te cele. Taka sytuacja ma miejsce chociażby w ochronie zdrowia, pomocy socjalnej czy usługach komunalnych.

W przypadku usług komunalnych próbowano ten problem rozwiązać już na początku lat 90. za pomocą nowej, specjalnej formy prowadzenia działalności komunalnej. Zwyciężyła jednak wówczas doktryna wolnego rynku i zasada nieingerowania państwa w sferę gospodarki. Obowiązujące w tamtych latach przepisy kodeksu handlowego przewidywały takie same zasady funkcjonowania dla wszystkich rodzajów spółek niezależnie od specyfiki wynikającej z przedmiotu działalności i innych uwarunkowań. To wszystko powodowało, że gminy tworzyły dla działalności komunalnej spółki komunalne oparte o zasady kodeksu handlowego, w późniejszym okresie – kodeksu spółek handlowych.

Wspomniana specyfika spółek komunalnych wynika w dużej mierze z faktu prowadzenia przez tego rodzaju podmioty działalności w obszarze tzw. użyteczności publicznej. Definicję zadań użyteczności publicznej wprowadzono w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W myśl art. 9 pkt. 4 tej ustawy zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych [Ustawa o samorządzie...]. Zadania te zostały literalnie wymienione w art. 7 cytowanej ustawy. Z kolei w art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej określono zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, które mają polegać na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej [Ustawa o gospodarce...]. Wskazano również, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Nie wykluczono jednak sytuacji, w której jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Sprzecznosc pomiędzy celami ekonomicznymi spółki komunalnej wynikającymi z umiejscowienia jej w przepisach kodeksu a wymienionymi ustawami potwierdził wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2003 r., który uznał, że zasadnicza odmienność pomiędzy gospodarką komunalną a działalnością gospodarczą polega głównie na tym, iż gospodarka taka nie ma celu zarobkowego [Wyrok NSA, 2003]. Według kodeksu spółki kapitałowe (sp. z o.o. i akcyjne) mogą prowadzić działalność w każdym celu prawnie dopuszczalnym, a nie wyłącznie w celu gospodarczym. Ale wówczas niekomercyjny charakter jest wyraźnie zapisany w dokumentach założycielskich i zgodnie z nim są tego typu podmioty rozliczane i oceniane. W spółkach komunalnych takich zapisów nie ma.

To wszystko sprawia, że do dzisiaj trwają dyskusje, co oznacza owa użyteczność publiczna i w jakim stopniu odnosi się ona do celów społecznych, a w jakim do ekonomicznych. Zaznaczyć też należy, że podobnie do chwili obecnej nie ma w Polsce jednej uznawanej powszechnie definicji samej spółki komunalnej.

Wskazane sprzeczności pomiędzy użytecznością publiczną podmiotów komunalnych, które powinny działać na rzecz jakości życia mieszkańców i polepszania warunków działania innym przedsiębiorcom lokalnym oraz twardymi regułami ekonomicznymi gospodarki rynkowej, występują nie tylko w Polsce. Istnieje dość obszerna literatura dotycząca tej tematyki, niemożliwa do zaprezentowania w tym miejscu z uwagi na objętość artykułu. O tych sprzecznościach pomiędzy ekonomią i użytecznością publiczną w gospodarce komunalnej pisali zarówno autorzy polscy, jak i zagraniczni [Butzer, 2007; Gajl, 1993; Harańczyk, 2010; Kociubiński, 2008; Pietrzyk, 2002; Rajca, 2010; Ruśkowski, Dolnicki, 2007; Schmidt-Eichstaedt, 2009; Wilson, Game, 2006].

1. Ekonomiczna i społeczna specyfika spółki komunalnej

Prowadzenie działalności w obszarze użyteczności publicznej to nie jedyna specyfika spółek komunalnych. Ustawa o gospodarce komunalnej wprowadziła dla spółek komunalnych odmienne niż zawarte w kodeksie spółek handlowych uregulowania dotyczące: obowiązku powoływania rady nadzorczej, kadencyjności rady nadzorczej (tylko w spółkach z większościowym udziałem jednostki samorządu), trybu powoływania członków rady nadzorczej, kwalifikacji członków rad nadzorczych powoływanych przez samorząd, ograniczeń dotyczących członków rady nadzorczej (w jednoosobowych spółkach samorządu), sposobu powoływania tych członków zarządu. Powyższe regulacje różnią się istotnie od zasad ogólnych przewidzianych w kodeksie spółek handlowych i mają pierwszeństwo przed tymi uregulowaniami [Szydło, 2008, s. 432]. Trudno uznać jednak te przepisy za mające jakiegokolwiek znaczenie dla likwidacji lub zmniejszenia opisywanej sprzeczności pomiędzy celami ekonomicznymi i społecznymi spółki wynikającymi z funkcjonowania tych podmiotów w obszarze użyteczności publicznej.

M. Pyziak-Szafnicka i P. Płaszczek próbowali określić cechy działalności w sferze użyteczności publicznej tych spółek według dwóch kryteriów: technicznego i ekonomiczno-społecznego. W przypadku pierwszego kryterium wskazali oni na takie cechy jak: usługowy charakter spółek komunalnych; jednoczesność produkcji, dostawy i konsumpcji świadczonych usług; brak możliwości magazy-

nowania świadczonych usług; znaczne zróżnicowanie zapotrzebowania na świadczone usługi w poszczególnych okresach roku; konieczność ciągłego dostarczania świadczeń; wysoka kapitałochłonność; niepodzielność techniczna; stosunkowo wolne tempo rozwoju technicznego w tych przedsiębiorstwach; stałe powiązanie odbiorcy z dostawcą; brak możliwości wyboru dostawcy oraz świadczeń o charakterze substytutowym; monopol naturalny. Według drugiego kryterium o funkcjonowaniu w sferze użyteczności publicznej decyduje: realizacja potrzeb o charakterze zbiorowym; oparcie działalności na bazie majątku publicznego; brak ekwiwalentności; brak nastawienia na osiąganie zysku; wymóg dofinansowania ze strony środków publicznych [Pyziak-Szafnicka, Płaszczek, 1997]. K. Byjoch i D. Klimek za najważniejsze cechy spółek komunalnych, w szczególności wpływające na sposób zarządzania nimi, które są charakterystyczne dla tego rodzaju spółek, uznają: monopolistyczną pozycję rynkową; nierynkowy sposób ustalania cen; niską elastyczność cenową; ograniczenie terytorialne prowadzonej działalności; pracę w ruchu ciągłym; wysoką kapitałochłonność majątku; silne oddziaływanie społeczne i polityczne otoczenia na spółkę; silne oddziaływanie ekonomiczne i społeczne spółki na otoczenie [Byjoch, Klimek, 2015, s. 80]. Specyficzne cechy spółek komunalnych są tak silne, że według wielu autorów powinny one być wystarczającym powodem do tworzenia odrębnych przepisów prawnych, czyli powrotu do koncepcji z początku lat 90. [Bachor, 2009, s. 232].

E. Wojciechowski wskazuje, że w polskim porządku prawnym brakuje formy pośredniej między zakładem budżetowym a spółką prawa handlowego. Rozwiązaniem – według autora – mogłoby być komunalne przedsiębiorstwo użyteczności publicznej z odrębnym statusem ekonomiczno-finansowym, a więc znacznie lepiej dostosowane do specyfiki swojego przeznaczenia [Panel ekspertów, 2015].

2. Ekonomiczne i społeczne dylematy zarządzania spółką komunalną (wyniki badań)

Ekonomiczne i społeczne aspekty zarządzania spółkami komunalnymi były przedmiotem badań autora w 23 spółkach komunalnych w województwie łódzkim w okresie luty – marzec 2016 r. Spółki te prowadziły działalność w zakresie: wody i ścieków komunalnych, odpadów komunalnych, budownictwa komunalnego i wynajmu mieszkań, komunikacji miejskiej oraz produkcji i/lub dostarczania energii cieplnej. Dla potrzeb badań wykorzystano dwie metody badawcze: ilościową (technika wywiadu skategoryzowanego) oraz jakościową

(technika wywiadu swobodnego). Poniżej przedstawiono wybrane dylematy zarządzania najczęściej podczas wywiadów swobodnych z zarządami spółek komunalnych w kolejności wskazań respondentów. Zaznaczyć należy, że dylematy te w pewnym zakresie odnoszą się do organów właścicielskich, ponieważ jednak dotyczą one spółek komunalnych i były szczególnie akcentowane przez szefów tych podmiotów w trakcie wywiadów umieszczono je w poniższym wykazie:

- 1) Na pierwszym miejscu wśród dylematów zarządzania wskazywano problem taryf (cen usług). Nie chodziło w tym przypadku o problem zatwierdzania taryf (choć często pojawiała się w trakcie wywiadów sprawa niejednoznaczności przepisów i procedur) – w większym stopniu o wysokość tych taryf i ich akceptowalność przez organy właścicielskie. W zasadzie nikt z rozmówców specjalnie nie ukrywał, choć może bezpośrednio tego nie wyrażał, że jest to problem natury polityki lokalnej władz samorządowych. Najgorzej jest – jak twierdzili rozmówcy – przed i po wyborach. I jak wynikało z dalszej rozmowy – większość zarządów przyjmowało konformistyczną postawę, w większym lub mniejszym stopniu godząc się na niepodwyższanie taryf (cen) lub wręcz je obniżając. Oznacza to, że szefowie tych spółek świadomie utrzymują pewne ukryte rezerwy, jeśli chodzi o możliwości dostosowania taryf do określonej sytuacji, budzi to jednak wątpliwości nie tylko co do zasad ustalania taryf (cen), ale i efektywności zarządzania. Opinie badanych potwierdzają opisywane w literaturze przypadki. Na przykład T. Dobrowolski i A. Hetko wskazują, że funkcjonowanie przedsiębiorstwa komunalnego jest determinowane m.in. przez uzależnienie celów własnych od decyzji politycznych [Dobrowolski, Hetko, 2004].
- 2) Z poprzednią sprawą związany jest dylemat wyniku finansowego. Nadal pozostaje on jednym z podstawowych mierników ocen kondycji spółki i kompetencji zarządu. Problem w tym, że wszyscy rozmówcy wskazywali w trakcie wywiadu na wynik na poziomie zero plus jako na najbardziej pożądaną. Zysk taki z jednej strony wskazuje, że kondycja spółki i sprawność zarządzania jest dobra, z drugiej – że nie ma zbyt dużego marginesu na obniżanie cen, a wręcz przeciwnie, dość niska rentowność może być przesłanką do dyskusji o ewentualnej podwyżce cen usług w kolejnym roku, w którym będą zatwierdzane taryfy (ceny). Ponadto wskazanie, że spółka komunalna przynosi duże zyski, prawdopodobnie byłoby podstawą do próby weryfikacji cen *in minus* przy najbliższej okazji.
- 3) Trzecie miejsce według badanych to problem inwestycji. Występuje tu przynajmniej kilka dylematów. Każda inwestycja to koszty. Odsetki od ewentualnych kredytów i amortyzacja środków trwałych po zakończeniu inwestycji

wpływają bezpośrednio na wysokość taryf. Spółka może więc inwestować, zwiększając dostępność i jakość świadczonych usług, jednocześnie jednak podnosząc ceny tych usług. Może też przyjąć strategię bezinwestycyjną, co wiąże się w krótkim okresie z brakiem konieczności wzrostu taryf, w dłuższym okresie wzrosną jednak koszty remontów, a problem przynajmniej odtworzenia majątku nie zniknie. Zarząd tego typu spółki może też być narażony na zarzut nadmiernej pasywności.

- 4) Dylemat: inwestować lub nie inwestować, wiąże się z problemem wzrostu wartości majątku spółki. W typowym przedsiębiorstwie komercyjnym wzrost wartości majątku może być jednym z podstawowych celów strategii. Zupełnie odwrotnie jest w spółce komunalnej. Wprawdzie posiadanie majątku jest korzystne przy występowaniu o ewentualny kredyt jako jego zabezpieczenie, ale sam fakt posiadania przez spółkę majątku nie jest korzystny z innych powodów. Po pierwsze, jak wspomniano wyżej, majątek zwiększa wartość amortyzacji, a ta zwiększa koszty. Wpływa to bezpośrednio na wysokie taryfy (ceny). Wysoka wartość majątku to przede wszystkim – zdaniem badanych respondentów – zamknięta droga do prywatyzacji. Przykładowo, jeśli spółka komunalna o profilu wodno-kanalizacyjnym zrealizowała w ostatnich latach inwestycje współfinansowane ze środków Funduszu Spójności, np. za 100 mln zł, a rentowność nie przekracza 3% przy sprzedaży na poziomie 20 mln zł w skali roku, to nie ma najmniejszych szans na znalezienie inwestora, gdyż praktycznie nie odzyska on nawet zainwestowanych kapitałów.
- 5) Kolejny problem, nie dotyczący jednak spółek sieciowych (wodno-kanalizacyjnych i energetyki ciepłej), wiąże się z powierzaniem zadań spółkom komunalnym przez organy właścicielskie. Pomimo tego, że przepisy prawa dość wyraźnie wskazują, że możliwe jest powierzanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań własnych komunalnej spółce prawa handlowego, powołanej w celu wykonywania tych zadań i nie wymaga to stosowania procedur udzielania zamówień publicznych w rozumieniu art. 2 pkt. 13 ustawy prawa zamówień publicznych – wśród badanych podmiotów – 6 z nich musiało konkurować z prywatnymi podmiotami na rynku świadczącym podobne usługi. Wielu badanych szefów spółek komunalnych twierdziło, że nie rozumie, dlaczego władze samorządowe powierzają usługi komunalne podmiotom innym niż komunalne, według badanych – niekiedy zupełnie nieprzygotowanych do wykonywania zadań. Podmioty te, po wygranym przetargu często podpisywały umowy podwykonawstwa z będącymi w trudnej (przegraną przetarg, brak pracy dla pracowników) spółkami komunalnymi. Dodać należy, że podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny, który stwier-

dził, iż wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną siłą rzeczy zawarcia umowy nie wymaga. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest bowiem sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania [Wyrok NSA, 2005].

3. Przykłady ekonomicznych i społecznych dylematów w zarządzaniu spółką komunalną

Nierozwiązane praktycznie od lat 90. problemy z określeniem pozycji i roli spółki komunalnej i brak przede wszystkim rozstrzygnięcia dylematu – ekonomia czy zaspokojenie potrzeb społecznych, w coraz większym stopniu powodują nie tylko dezorientację kierownictw tych podmiotów, ale są przyczyną różnego rodzaju paradoksów, które mają z reguły negatywny skutek w stosunku do mieszkańców, a niekiedy również wobec spółki komunalnej.

Przykład 1. Spółka komunalna (Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o.) zrealizowała inwestycję polegającą na budowie sieci kanalizacyjnej, modernizacji stacji uzdatniania wody i rozbudowy sieci wodociągowej o wartości ponad 150 mln w mieście i okolicznej gminie wiejskiej. Była to wyjątkowo duża inwestycja jak na tę spółkę. Przed inwestycją wartość jej aktywów wynosiła około 10 mln zł i na takim samym poziomie spółka uzyskiwała roczne przychody i koszty. Wykonawcy dokumentu Studium Wykonalności Projektu oszacowali dość niski udział środków z Funduszu Spójności (poziom 55%). Oznaczało to, że pozostała kwotę niezbędną do sfinansowania inwestycji Miasto, Gmina i Spółka musiały pozyskać na komercyjnych zasadach. Podstawowym problemem społecznym i ekonomicznym było to, że gdyby przyjąć całą zakończoną inwestycję jako środek trwałe, wartość amortyzacji z tytułu nowych środków w wartości kosztów, opłaty dla mieszkańców i przedsiębiorców wzrosłyby o ponad 100%. Teoretycznie istnieją sposoby, aby wartość amortyzacji była przykładowo o połowę mniejsza, co wpływałoby na obniżenie cen za wodę i ścieki i z punktu widzenia społecznego byłoby wskazane. Jednak spółka była zbyt obciążona spłatą odsetek i rat od kredytów, aby tego typu społeczne zachowanie było możliwe, bowiem jedynym źródłem spłaty odsetek i rat kredytu była właśnie wspomniana amortyzacja. Radni miasta nie wyrazili zgody na to, aby spółka w momencie przedkładania taryfy do zatwierdzenia uwzględniła w niej wysoki zysk niezbędny dla finansowania spłaty rat kredytu.

Przykład 2. Spółka komunalna (Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej sp. z o.o., dalej PEC) świadczy usługi w zakresie dostarczania energii ciepłej dla miejscowości o liczbie mieszkańców ponad 50 tys. Energię PEC kupuje od dużej elektrowni zlokalizowanej zaledwie kilka kilometrów od miasta, gdzie, według informacji kierownictwa tej firmy, jest ona najtańsza w Polsce. Z kolei miasto (z uwagi na kopalnię i elektrownię zlokalizowaną na terenie gminy oraz wysokie dochody mieszkańców) dysponuje wysokim budżetem. Mając to na uwadze, władze miasta podjęły decyzję o podłączeniu do sieci ciepłowniczej osiedla ponad 2,5 tys. jednorodzinnych domków. Do tej pory PEC dostarczał ciepło jedynie do osiedli składających się z wielorodzinnych bloków mieszkalnych i to było opłacalne ekonomicznie. Decyzja miała charakter społeczny, gdyż według obliczeń poniesione nakłady na budowę sieci nigdy nie byłyby zwrócone, gdyby rozliczano je jedynie w odniesieniu do osiedla domów jednorodzinnych. Dodatkowo straty energii w przesyłach w rozrzuconej po rozległym terenie osiedla domków przekraczają 30%. PEC stosuje jedną taryfę opłat, co oznacza, że to mieszkańcy bloków (być może są to ci, którzy mają niższe dochody od dość bogatego reprezentacyjnego osiedla domów jednorodzinnych) finansują de facto w jednej taryfie zasobniejszych mieszkańców osiedla domków jednorodzinnych. Wprawdzie Urząd Regulacji Energetyki preferuje jedną stawkę opłat dla mieszkańców, jednak przepisy dopuszczają taką możliwość, aby podzielić mieszkańców na dwie grupy: tych (o prawdopodobnie większym budżecie domowym), którzy płaciliby więcej za energię ciepłą i prawdopodobnie mniej zasobnych mieszkańców bloków. Zarząd PEC nie robi tego z oczywistych względów, zresztą prawdopodobnie tego typu rozwiązanie nie jest w ogóle w kraju stosowane. Zarząd ma świadomość, że część mieszkańców (mieszkańcy bloków) pokrywa znaczą część opłat, jakie musieliby płacić mieszkańcy osiedla domów jednorodzinnych.

Podsumowanie

Czy w obecnej sytuacji sprzeczności pomiędzy celami ekonomicznymi i społecznymi należy poszukiwać formy pośredniej pomiędzy zakładem budżetowym a spółką komunalną? Z pewnością tak. Tego typu nowa forma prawna prowadzenia działalności mogłaby, ale tylko częściowo, zmniejszyć tę sprzeczność. Forma taka mogłaby powstać w wyniku zmian w kodeksie spółek handlowych. Należy się jednak obawiać, że tego typu rozwiązanie mogłoby budzić silne dyskusje i spory.

Innym rozwiązaniem (prawdopodobnie prostszym) na ten moment byłoby wprowadzenie zasady podwójnej (a nawet potrójnej) oceny spółki komunalnej.

Pozwoliłoby to spółce realizować cel podstawowy, jakim jest podnoszenie poziomu życia mieszkańców i konkurencyjności podmiotów lokalnych, z drugiej – zapewnić niezagrożone funkcjonowanie spółki, a także jej rozwój. Przykładowo:

- kondycja spółki komunalnej oceniana byłaby poprzez powszechnie stosowany system wskaźników ekonomicznych, przede wszystkim przez wskaźniki płynności, zadłużenia, sprawności, w mniejszym stopniu rentowność,
- dla oceny gospodarowania majątkiem publicznym można byłoby zastosować wskaźnik wykorzystania majątku komunalnego, zakres i stopień realizowanych inwestycji zwiększających dostępność i jakość usług,
- ocena działalności spółki komunalnej w otoczeniu byłaby dokonywana poprzez system wskaźników społecznych związanych z podnoszeniem komfortu życia mieszkańców i przedsiębiorców z obszaru działania spółki, np. poprzez relacje pomiędzy zmianą cen usług w stosunku do dochodu realnego brutto w sektorze gospodarstw domowych. Wzrost cen nie powinien przekraczać wzrostu dochodów (np. w 2014 – 2,6%, w 2015 – 3,2%).

W ten sposób zarząd spółki wiedziałby niejako z góry, że dbanie o wysoki poziom wskaźników ekonomicznych wpłynie na niski poziom wskaźników społecznych i odwrotnie. System taki pozwoliłby ograniczyć opisywane w artykule dylematy zarządzania.

Literatura

- Bachor W. (2009), *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych*, Warszawa.
- Butzer M. (2007), *Civic Engagement and Uncontrolled Ballot Votes, Evidence from Swiss Cities*, „Local Government Studies”, Vol. 33, nr 2.
- Byjoch K., Klimek D. (2015), *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Dobrowolski T., Hetko A. (2004), *Znów o gminach i ich zadaniach*, „Wokół Energetyki”, nr 2 (18).
- Gajl N. (1993), *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa.
- Harańczyk A. (2010), *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Kraków.
- Kociubiński K. (2008), *Samorząd terytorialny w Europie i Polsce. Wybrane aspekty*, Toruń.
- Pietrzyk J. (2002), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa.
- Pyziak-Szafnicka M., Płaszczek P. (1997), *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego a granice sfery użyteczności publicznej*, „Finanse Komunalne”, nr 2.

- Ruśkowski E., Dolnicki B. (red.) (2007), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz–Białystok–Katowice.
- Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej* (2010), L. Rajca (red.), Warszawa.
- Schmidt-Eichstaedt G. (2009), *Komunale Selbstverwaltung In der Europäischen Union: Wie kann die Position der Kommunen In der EU gestarkt werden?* „Kommunaljurist”.
- Szydło M. (2008), *Ustawa o gospodarce komunalnej*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43.
- Wilson D., Game C. (2006), *Local Government in the United Kingdom*, Basingstoke.
- Wojciechowski E. (2015), *Panel ekspertów: Problemy spółek komunalnych*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/problemy-spolek-komunalnych-panel-ekspertow.html> (dostęp: 17.06.2016).
- Wyrok NSA z 9 stycznia 2003 r., sygn. akt. SA/Gd/1968/02.
- Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., sygn. akt II GSK 105/05.

MUNICIPAL COMPANY – ECONOMIC AND SOCIAL ASPECTS OF MANAGEMENT

Summary: Municipal companies execute the activities aimed to satisfy the needs of residents and local businesses, f.ex. in terms of water usage and sewages, household waste, transport, municipal construction and thermal energy. It confirms that they significantly affect the quality of life and business. Whereas the assessment of the condition of companies and activities of the management board is made largely basing on the economic criteria, relevant for entities functioning in the competitive market, not realizing the public tasks. The discrepancy between the social objectives of municipal companies and the assessment of their activities by using economic criteria, significantly affect the quality of the management and efficiency of these entities. This article aims to identify the ownerships and management of municipal companies dilemmas and suggests the procedures that can reduce the negative effects resulting of these differences.

Keywords: municipal company, management dilemmas, company assessment.