

**Tomasz Madras**  
Politechnika Białostocka

**WYKORZYSTANIE SPÓŁEK KOMUNALNYCH W  
ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM – ANALIZA PORÓWNAWCZA  
MIAST WOJEWÓDZKICH**

**Wstęp**

Od czasu odtworzenia samorządu lokalnego w Polsce w 1990 roku, spółki prawa handlowego tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) stanowią nieodłączny element lokalnego życia społeczno-gospodarczego. Zgodnie z zasadą pomocniczości, wskazanej w Preambule Konstytucji RP jako jedna z zasad ustrojowych państwa, samorząd uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność istotną część zadań publicznych. Działalność, której celem jest zaspokojenie bieżących i nieprzerwanych potrzeb dla ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych wynikających z zamieszkania ludności, jest przedmiotem gospodarki komunalnej<sup>1</sup>. W jej realizacji najistotniejszą rolę odgrywają spółki kapitałowe z udziałem jednostek samorządu. Przy tym, z jednej strony, pewne typy spółek występują w większości dużych gmin (spółki komunikacyjne, wodociągi, spółki ciepłownicze), tworząc standardowe minimum. Z drugiej strony istnieje znaczna rozbieżność w liczbie spółek, w których udziały lub akcje mają samorządy, a także, nie bez związku z powyższym, w zakresie spraw, którymi te spółki się zajmują.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest wykorzystanie instytucji spółki komunalnej przez duże jednostki samorządu terytorialnego, na przykładzie miast stolic województw (dla województw posiadających oddzielne siedziby wojewodów i zarządów województw przyjmuje się, że stolicą regionu jest miasto – siedziba pierwszego z tych organów). Grupa ta obejmuje szesnaście miast na prawach powiatu.

Z punktu widzenia podmiotu zarządzania publicznego spółki należące do samorządów stanowią jeden z instrumentów realizowania polityki

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 573, art. 1. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, [Local Government. Essentials of system and functioning] Lexis Nexis, Warszawa 2008, ss. 196-197.

publicznej<sup>2</sup>. Jednoosobowy organ wykonawczy gminy, w tym również miasta na prawach powiatu, pełni funkcję kierownika urzędu jednostki samorządu. W zależności od przyjętego rozwiązania pewne zadania publiczne, które zobowiązany jest realizować, może wykonywać z wykorzystaniem integralnych struktur urzędu (np. wydziału czy zarządu komunikacji miejskiej), jednostek budżetowych, lub właśnie spółek kapitałowych. Te ostatnie nie są jednostkami sektora finansów publicznych, nie są związane ze strukturami urzędów i nie podlegają m. in. rygorom ustawy o pracownikach samorządowych<sup>3</sup>. Tworzenie spółek może więc przypominać rozwój prywatnej korporacji w holding, w którym spółka-matka (tu: urząd JST, zarządzany przez wójta, wykonującego też funkcje właścicielskie wobec spółek) zachowuje kompetencje zarządzania strategicznego. Tego typu operacje powinny służyć, co do zasady, usprawnieniu zarządzania poprzez większą samodzielność i odpowiedzialność elementów struktury, w szczególności w stosunku do bardziej zwartej struktury dywizjonalnej. W praktyce jednak, o czym będzie mowa niżej, specyficzna geneza kształtowania się polskich samorządów wraz z ich spółkami komunalnymi w istotnym stopniu narzuciła miastom i gminom schematy organizacyjne dziedziczone po poprzednim ustroju.

### **Cel, przedmiot i metoda badań**

W artykule przedstawiono analizę porównawczą wykorzystania własnych spółek kapitałowych przez samorządy polskich miast wojewódzkich. Wykorzystano, poza niezbędną literaturą przedmiotu, informacje o strukturze własności rzeczonych jednostek samorządu, w szczególności posiadanych udziałach i akcjach spółek kapitałowych. Dane te są udostępniane przez samorządy w systemie Biuletynu Informacji Publicznej<sup>4</sup>. Spółki komunalne, oraz inne spółki, których udziały lub akcje są w posiadaniu samorządów, zobowiązane są do przy tym do utrzymywania własnych stron internetowych BIP, zawierających informacje o strukturze własnościowej. Analiza danych powinna pozwolić na typologizację miast pod względem stosowanych praktyk wykorzystania spółek.

Wśród spółek kapitałowych z udziałem jednostek samorządu terytorialnego można wyróżnić spółki komunalne. Są to nie tylko jednoosobowe spółki ze 100% własnością samorządu, ale wszystkie, w których udział

---

<sup>2</sup> J. Hausner, *Zarządzanie publiczne [Public Management]*, Scholar, Warszawa 2008, s. 46-48. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne [Administrative Policy and Public Management]*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, ss. 18-19.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1202, art. 2. H. Izdebski, op. cit., s. 221.

<sup>4</sup> Biuletyn Informacji Publicznej, <https://www.bip.gov.pl>, wraz z witrynami BIP poszczególnych gmin i spółek, dostęp: 30.09.2016.

samorządu przekracza 50%<sup>5</sup>. Jednoosobowe spółki gmin pierwotnie powstały w wyniku przekształcenia w nie przedsiębiorstw państwowych, funkcjonujących przed utworzeniem w 1990 roku jednostek samorządu terytorialnego. W przeciwieństwie do spółek o mieszanym składzie właścicielskim jednoosobowe spółki kapitałowe są samorządowymi osobami prawnymi, podobnie, jak niektóre jednostki budżetowe JST.

Oprócz ogólnych przepisów wynikających z prawa gospodarczego, w szczególności Kodeksu spółek handlowych, specyficzne uwarunkowania prawne spółek komunalnych wynikają z regulacji ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Spółki komunalne mają zarówno cechy podmiotu gospodarczego, jak i organizacji publicznej, ze względu na cel działania, oraz bezpośrednią zależność od organu wykonawczego JST, a więc czynnika politycznego<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 12 ustawy o gospodarce komunalnej w jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tych jednostek. Samorząd występuje jednocześnie w roli przedsiębiorcy oraz reprezentanta interesów danej wspólnoty mieszkańców. Komercjalizacja nie przynosi więc rozdzielenia roli właścicielskiej od operacyjnej i, co potwierdza praktyka polskich samorządów, nie ma dużego wpływu na jakość zarządzania majątkiem komunalnym i wspólnotowym<sup>7</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do sektora prywatnego spółki samorządów pierwotnie tworzone były do wykonywania dość ściśle określonego spektrum zadań. W początkach istnienia odtworzonego w 1990 roku samorządu gminnego zajęły one miejsce części dawnych przedsiębiorstw państwowych. W pewnym sensie wygrały rywalizację z konkurencyjną, coraz rzadziej wykorzystywaną instytucją zakładów budżetowych – okazały się w oczach polskich samorządów wygodniejszą, czy też bardziej skuteczną formą organizacji.

### **Wyniki badań**

Liczba spółek z udziałem miast wojewódzkich waha się od 5 w przypadku Opola i Rzeszowa do 27 w Warszawie i 25 w Szczecinie i Gdańsku.

---

<sup>5</sup> W. Gonet, *Spółki komunalne [Municipal Companies]*, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 7.

<sup>6</sup> R. Kania, *Wpływ implementacji narzędzi zarządzania procesowego na wzrost efektywności funkcjonowania spółek komunalnych [The impact of the implementation of process management tools to increase the efficiency of the municipal companies]*, Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, nr 168 (2013), s. 72.

<sup>7</sup> Z. Dolewka, *Zarządzanie w jednostkach organizacyjnych gminy [Management in Organisational Units in Municipalities]*, Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, nr 168 (2013) s. 49.

Nieco mniejsze rozpiętości, od 5 w Opolu do 21 w Warszawie, występują w liczbie spółek samodzielnie kontrolowanych przez samorządy, a więc z wyłączeniem tych, w których udziały wynoszą 50% i mniej, a także spółek w likwidacji, kończących lub nieprowadzących już działalności. Wszystkich spółek, o których mowa, w miastach wojewódzkich, jest 239, a spółek z większościowym udziałem samorządów, w tym jednoosobowych spółek JST, jest 12. Zdecydowanie przeważają spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Spółek akcyjnych jest łącznie 51 (21%), a w najważniejszej grupie spółek z większościowym udziałem miast 26 (15%). Wykaz liczby spółek z udziałem miast wojewódzkich przedstawia Tabela 1.

**Tabela 1. Liczba spółek z udziałem JST w miastach stolicach województw**

*Table 1. The number of companies with the participation of local government units of provincial capitals.*

	miasto	liczba spółek z udziałem JST	liczba spółek z większościowym udziałem JST, niebędących w likwidacji	liczba jednoosobowych spółek JST
1	Białystok	8	7	6
2	Bydgoszcz	13	11	8
3	Gdańsk	25	11	10
4	Gorzów Wlkp.	9	5	3
5	Katowice	9	7	4
6	Kielce	11	8	7
7	Kraków	21	11	10
8	Lublin	11	10	6
9	Łódź	20	15	13
10	Olsztyn	9	9	8
11	Opole	5	5	3
12	Poznań	20	14	10
13	Rzeszów	5	5	5
14	Szczecin	25	15	12
15	Warszawa	27	21	21
16	Wrocław	21	18	12

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych z serwisów Biuletynu informacji publicznej JST oraz poszczególnych spółek

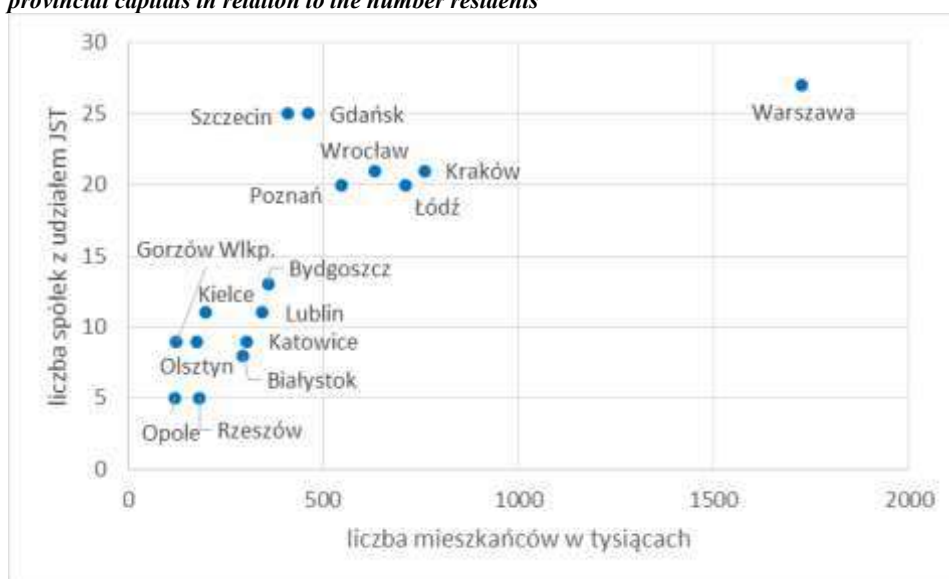
*Source:* Author's compilation based on BIP website of particular local government units and municipal corporations.

Liczba spółek poszczególnych miast wiąże się w pewnym stopniu z jego wielkością, liczoną, ale nie jest to, na przykład, prosta funkcja liczby mieszkańców miejscowości. W rzeczywistości istnieje wyraźny podział na dwie

grupy miast. Pierwszą tworzą te o relatywnie mniejszej liczbie spółek, przede wszystkim Białystok, Gorzów Wielkopolski, Katowice, Opole i Rzeszów, oraz, z pewnymi zastrzeżeniami, Bydgoszcz, Kielce i Lublin. Drugą grupę tworzą miasta: Gdańsk, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa i Wrocław. Ilustruje to Rysunek 1.

**Rysunek 1. Liczba spółek z udziałem JST (miast wojewódzkich) w stosunku do liczby mieszkańców**

*Figure 1. The number of companies with the participation of local government units of provincial capitals in relation to the number residents*



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych z serwisów Biuletynu informacji publicznej JST oraz poszczególnych spółek

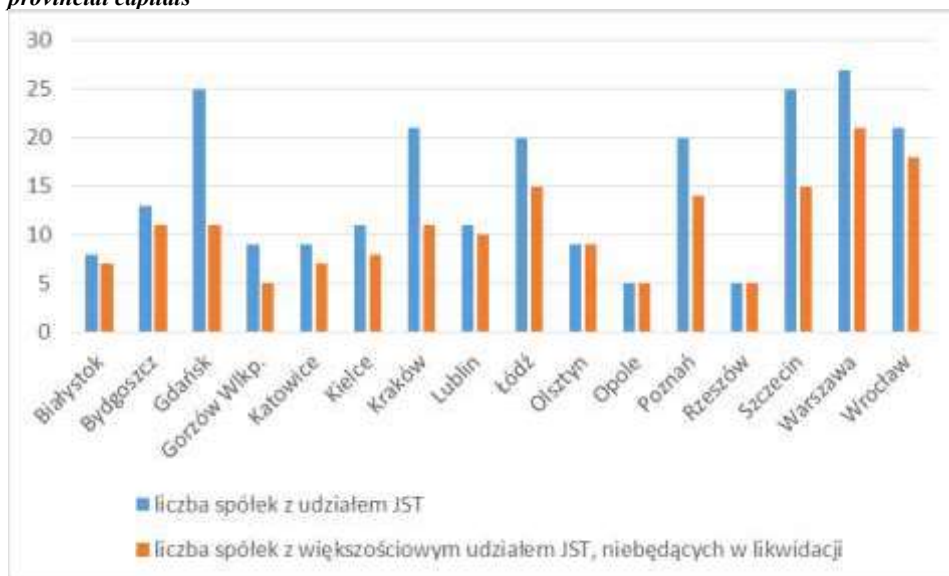
*Source:* Author's compilation based on BIP website of particular local government units and municipal corporations

Różnica w niektórych przypadkach zaciera się, gdy weźmie się pod uwagę liczbę spółek z większościami udziałem JST. Tu zwraca uwagę Kraków, ze względu na większą liczbę spółek w likwidacji i w upadłości likwidacyjnej (Krakowska Agencja Rozwoju Turystyki, Krakowskie Centrum Komunikacyjne, Małopolska Agencja Energii i Środowiska), oraz spółek ze znacznym, ale mniejszościowym udziałem gminy (wszystkie trzy wymienione wyżej, odpowiednio 46%, 33% i 24% akcji bądź udziałów, a także MKS Cracovia S.S.A. - 33,6% akcji, TBS Krak-System S.A. - 17% akcji). Podobna sytuacja występuje w Gdańsku, który uczestniczy w licznych spółkach jako niewiększościowy akcjonariusz lub udziałowiec. Dotyczy to spółek: Hala Gdańsk-Sopot sp. z o.o. – 50%, Saur Neptun Gdańsk S.A. (spółka

wodociągowa) - 49%, Forum Gdańsk sp. z o.o. - 45%, InnoBaltica sp. z o.o. - 32%, Port Lotniczy Gdańsk sp. z o.o. - 33,6%, GPEC sp. z o.o. - 13,5%, PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o.o. - 13,5%. Różnicę pomiędzy liczbą spółek, w których samorzady z omawianej grupy mają akcje bądź udziały i liczbą spółek samodzielnie kontrolowanych ilustruje Rysunek 2.

**Rysunek 2. Liczba spółek z udziałem JST w miastach stolicach województw**

*Figure 2. The number of companies with the participation of local government units of provincial capitals*



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych z serwisów Biuletynu informacji publicznej JST oraz poszczególnych spółek

*Source:* Author's compilation based on BIP website of particular local government units and municipal corporations

Wśród omawianych samorządów nie ma oczywiście takich, które nie korzystałyby w ogóle z instytucji spółki komunalnej, choć, teoretycznie, byłoby to możliwe. Wynika to z charakteru zadań publicznych wykonywanych przez gminy, które samorzady powszechnie realizują za pomocą swoich spółek kapitałowych, najczęściej tworzonych w latach 90. z przedsiębiorstw, dawniej państwowych, o kilkudziesięcioletniej tradycji. Katalog tych powszechnie występujących, powtarzających się w większości samorządów spółek, obejmuje:

1. spółki komunikacyjne,
2. wodociągi,
3. spółki ciepłownicze,
4. przedsiębiorstwa oczyszczania i gospodarki śmieciowej,
5. towarzystwa budownictwa społecznego,

#### 6. zarządy mieszkań i budynków komunalnych.

Spółki wymienionych wyżej typów występują we wszystkich omawianych samorządach, przy czym niektóre spółki wodociągowe i ciepłownicze zostały sprywatyzowane (mówiąc ściślej, sprzedane, niekoniecznie w prywatne ręce, właścicielem większościowym MPEC w Białymstoku jest państwowa Enea). Miasta często, z różnych powodów, zachowały w nich mniejszościowe pakiety akcji lub udziałów, co ma miejsce w przypadku spółek: MPEC w Białymstoku, GPEC oraz Saur Neptun w Gdańsku, Veolia Energia S.A. oraz Remondis Sanitech S.A. w Poznaniu, Szczecińska Energetyka Ciepła sp. z o.o. W Warszawie, Wrocławiu i Łodzi miasta wycofały się ze spółek ciepłowniczych całkowicie. W Energetyce Ciepłej Opolszczyzny S.A. Opole zachowało natomiast 53% akcji.

Spółki należące do wymienionych wyżej grup są zwykle, z zastrzeżeniem co do wspomnianej wyżej prywatyzacji, jednoosobowymi spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością, dziedziczącymi tradycję dawnych przedsiębiorstw i instytucji państwowych. W tej grupie wyróżniają się tylko pojedyncze odstępstwa od normy. Za takie można uznać funkcjonowanie od 1997 roku Krakowskiego Holdingu Komunalnego, podatkowej grupy kapitałowej skupiającej obecnie cztery miejskie spółki akcyjne (MPEC, MPK, MPWiK i Agencję Rozwoju Miasta) – do dziś to rozwiązanie pozostaje wyjątkiem wśród największych miast Polski. Z pewnością do wyjątków można zaliczyć multiplikowanie spółek przez niektóre samorzady, przede wszystkim funkcjonowanie trzech spółek zarządzających zasobami mieszkaniowymi w Olsztynie. Są to: Zakład Budynków Komunalnych I sp. z o.o., Zakład Budynków Komunalnych II sp. z o.o. i Zakład Budynków Komunalnych IV sp. z o.o. Spółki powstały w 2001 roku z przekształcenia zakładów budżetowych, obecnie zatrudniają jedynie od kilkunastu do dwudziestu kilku pracowników. W przypadku spółek komunikacyjnych podobna sytuacja występuje w Białymstoku i Szczecinie. W pierwszym z tych miast działają, teoretycznie konkurencyjne wobec siebie, trzy firmy autobusowe: Komunalne Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej sp. z o.o., Komunalne Przedsiębiorstwo Komunikacyjne sp. z o.o. i Komunalny Zakład Komunikacyjny sp. z o.o., dzielące między siebie, w podobnym stopniu, obsługę linii białostockiej komunikacji miejskiej.

Specyficzną grupą spółek kapitałowych samorządów są te zajmujące się sportem i rekreacją, zarządzające stadionami, basenami, etc., a także kluby sportowe. We Wrocławiu, rekordowym pod tym względem, funkcjonuje 5 takich podmiotów: Wrocław 2012 sp. z o.o., Wrocławski Komitet Organizacyjny – Światowe Igrzyska Sportowe 2017 sp. z o.o., Wrocławski Park Wodny S.A., Wrocławskie Centrum Treningowe Spartan sp. z o.o. (wszystkie 100% własności JST) i WKS Śląsk Wrocław S.A. (54,5% akcji), nadto zajmująca się infrastrukturą częściowo związaną ze sportem Wrocławskie Przedsiębiorstwo Hala Ludowa sp. z o.o. Spółki związane ze sportem (w tym

zarządzające stadionami etc.) i rekreacją z udziałem samorządów działają we wszystkich miastach wojewódzkich z wyjątkiem Katowic, Olsztyna, Opola i Rzeszowa.

Przedsiębiorstwami, które w największym stopniu decydują o różnicy w liczbie spółek komunalnych w poszczególnych miastach, są podmioty związane z szeroko rozumianym wsparciem rozwoju gospodarczego. W szczególności są to:

1. agencje rozwoju (np. Gdańska Agencja Rozwoju Gospodarczego sp. z o.o., Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej S.A., Agencja Rozwoju Metropolii Szczecińskiej S.A.),
2. parki naukowo-technologiczne (lubelskie Centrum Innowacji i Transferu Technologii LPNT sp. z o.o., Wrocławskie Centrum Badań EIT+ sp. z o.o., Wrocławski Park Technologiczny sp. z o.o., Łódzki Regionalny Park Naukowo-Technologiczny sp. z o.o.),
3. przedsiębiorstwa realizujące inwestycje infrastrukturalne (np. krakowska Trasa Łagiewnicka S.A., warszawskie Miejskie Przedsiębiorstwo Realizacji Inwestycji sp. z o.o., Biuro Inwestycji Euro Gdańsk 2012 sp. z o.o., Gdańskie Inwestycje Komunalne sp. z o.o., Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Maszynami Budownictwa 'Warszawa' sp. z o.o., Poznańskie Inwestycje Miejskie sp. z o.o., Wielkopolskie Centrum Wspierania Inwestycji sp. z o.o.),
4. fundusze kredytowe (Łódzki Fundusz Poręczeń Kredytowych sp. z o.o., Poznański Fundusz Poręczeń Kredytowych sp. z o.o.),
5. organizatorzy targów etc. (Międzynarodowe Targi Poznańskie sp. z o.o., Międzynarodowe Targi Łódzkie sp. z o.o., Expo Łódź sp. z o.o., Międzynarodowe Targi Szczecińskie sp. z o.o., Międzynarodowe Targi Gdańskie sp. z o.o.)
6. inne (np. Łódzkie Centrum Filmowe sp. z o.o., poznańskie Centrum Obsługi Biznesu sp. z o.o.).

Różnica w liczbie spółek niezajmujących się podstawowymi zadaniami samorządów (wymienionymi wcześniej), jest znaczna i w największym stopniu różnicuje samorzady pod względem wykorzystania spółek jako narzędzia wykonywania zadań. Takich „nadliczbowych” przedsiębiorstw, licząc łącznie ze spółkami sportowymi i operatorami hal i stadionów, biorąc pod uwagę tylko spółki jednoosobowe lub z większościovym udziałem JST, jest od zera do 3 w Białymstoku, Gorzowie, Katowicach, Kielcach, Olsztynie, Opolu i Rzeszowie; od 4 do 5 w Bydgoszczy, Krakowie i Lublinie; od 6 do 7, ale ze znaczną liczbą spółek z udziałem mniejszościowym, w Szczecinie i Gdańsku, oraz od 10 do 13 w Łodzi, Warszawie i Wrocławiu.

Wśród spółek z mniejszościowym udziałem samorządów można wyróżnić trzy typy. Pierwszy to wspólne przedsięwzięcia samorządów lub samorządów i podmiotów państwowych, np. PKP SKM w Trójmieście sp. z o.o.



(50,5% udziałów ma PKP S.A., 18% Skarb Państwa, resztę 6 samorządów, w tym miasto Gdańsk 13,5%). Drugi typ to udziały pozostałe po sprzedaży przedsiębiorstw, np. MPEC w Białymstoku (8,8% udziałów miasta). Trzeci, niejednolity, stanowią resztkowe udziały w różnych przedsiębiorstwach, np. zarówno Gdańsk jak i Szczecin posiadają akcje i udziały poniżej 5% w 6 podmiotach.

### **Podsumowanie**

W badaniach poddano analizie liczebność i strukturę spółek kapitałowych należących do samorządów miast wojewódzkich. Można stwierdzić, że spółki tego typu służą władzom samorządowym do realizacji zadań własnych, ale zakres posługiwania się nimi w różnych miastach jest odmienny. Przykłady wskazują najważniejsze prawidłowości, przede wszystkim to, w jakich przypadkach spółki kapitałowe stają się w największym stopniu stosowanym na szeroką skalę narzędziem organów zarządzających jednostkami samorządu. Wiąże się to – bezpośrednio – z przykładami multiplikowania pewnych typów spółek, przede wszystkim sportowych, ale też komunikacyjnych (Białystok, Szczecin) czy zarządzających zasobami mieszkaniowymi (Olsztyn). W Gdańsku po dwie spółki zajmują się budownictwem społecznym, oraz różnymi aspektami wodociągów i kanalizacji, a liczne inne inwestycjami, wspieraniem przedsiębiorczości, rozwojem technologicznym itp. Choć wyraźnie widać, że częściej właścicielami licznych spółek są większe miasta, należy stwierdzić, że różnice w wielkim stopniu wynikają też z woli (strategii, polityki, czy też utrwalonych schematów działania) samorządów: widać tu odmienną sytuację zbliżonych pod względem liczby ludności samorządów. Ilustrują to przykłady, z jednej strony, Lublina i Bydgoszczy, a z drugiej Szczecina i Gdańska.

Porównanie wykorzystania możliwości realizacji zadań za pomocą spółek handlowych pokazuje różnice w sposobie działalności samorządów, nawet w wąskiej grupie miast wojewódzkich. Oczywiście swoją rolę odgrywa tu czynnik skali – większe samorzady zwykle mają więcej spółek. Jednak tylko pozornie jest to problem ilościowy, wynikający z potrzeb i okoliczności funkcjonowania miast o różnej liczbie mieszkańców. Można wyróżnić więc dwie grupy miast. Pierwszą stanowią te samorzady, które, co do zasady poprzestają na spółkach wykonujących podstawowe zadania z zakresu gospodarki komunalnej. Są to: Białystok, Bydgoszcz, Gorzów Wielkopolski, Katowice, Kielce, Lublin, Olsztyn, Opole i Rzeszów. Wśród nich wyróżniają się Białystok i Olsztyn, które, choć nie tworzą licznych spółek, z trudnych do uzasadnienia powodów utrzymują po kilka podmiotów wykonujących podobne zadania. Drugą grupę stanowią Gdańsk, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa i Wrocław – miasta o względnie dużej liczbie spółek. W tej grupie wyróżniają się natomiast Szczecin i Gdańsk, ze względu na mniejszą liczbę

spółek komunalnych (większościowych), ale znaczną liczbę spółek, w których utrzymują mniejszościowe pakiety akcji lub udziałów.

Choć samorządy ograniczone są do pewnego stopnia co do możliwości uczestnictwa w spółkach kapitałowych, te ostatnie nie są jednorodne. Można wyróżnić wśród nich kilka typów, z których tylko część występuje powszechnie w każdym, lub prawie każdym, samorządzie. Miasta o największej liczbie spółek wyróżnia przede wszystkim mnogość podmiotów niezwiązanych z najbardziej podstawowymi funkcjami samorządu, zajmujących się za to wspieraniem rozwoju lokalnego, obsługą inwestycji infrastrukturalnych, sportem, organizacją targów lub obsługą podobnych, szczególnych wydarzeń, a nawet poręczeniami kredytowymi. Są to zadania, które w większości samorządów wykonuje się albo siłami urzędu JST, albo nie wykonuje się wcale. Pamiętając, że spółki komunalne znajdują się pod silnym, prawie bezpośrednim wpływem organów wykonawczych, a w omawianym przypadku prezydentów miast, można w tej różnorodności rozwiązań dostrzec poszukiwania sposobów radzenia sobie z wyzwaniem zarządzania publicznego. Mówiąc w skrócie, prezydent dużego miasta, będący jednoosobowym kierownikiem urzędu miejskiego (zatrudniającego nawet do kilku tysięcy pracowników), zwykle dominujący też nad radą miasta, dysponuje istotną swobodą decyzji co do tego, które zadania będą wykonywane będą przez urzędników odpowiedniej merytorycznie jednostki urzędu (np. wydziału rozwoju miasta, departamentu inwestycji itp.), nieposiadający osobowości prawnej zakład budżetowy (np. ośrodek sportu i rekreacji), i spółkę kapitałową. Raport NIK z 2015 roku zwraca uwagę na nieprawidłowości: multiplikowanie spółek bez wyraźnego uzasadnienia i uwzględnienia rachunku ekonomicznego (vide: przykład trzech spółek autobusowych w Białymstoku) oraz przypadki wydatków z naruszeniem prawa<sup>8</sup>. Decyduje to wola polityczna władarzy samorządów, inspirowana zaletami istotnymi z ich punktu widzenia: wyłączenia części zadłużenia z oficjalnego długu miasta, omińnięcia rygorów ustawy o pracownikach samorządowych, potencjalnie większą swobodą decyzji kadrowych i iluzoryczną tylko kontrolą organu stanowiącego.

#### **Bibliografia**

1. Biuletyn Informacji Publicznej, <https://www.bip.gov.pl>, wraz z witrynami BIP poszczególnych gmin i spółek, dostęp: 30.09.2016.
2. Z. Dolewka, *Zarządzanie w jednostkach organizacyjnych gminy [Management in Organisational Units in Municipalities]*, Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, nr 168 (2013).
3. W. Gonet, *Spółki komunalne [Municipal Companies]*, Lexis Nexis, Warszawa 2007.

---

<sup>8</sup>Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego [Audit Information. Execution of public tasks by the company created by the local government units], Najwyższa Izba Kontroli (2015), dostęp internetowy 30.09.2016 (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,10139,vp,12457.pdf>)

4. J. Hausner, *Zarządzanie publiczne [Public Management]*, Scholar, Warszawa 2008.
5. *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego [Audit Information. Execution of public tasks by the company created by the local government units]*, Najwyższa Izba Kontroli (2015), dostęp internetowy 30.09.2016 (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,10139,vp,12457.pdf>).
6. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności [Local Government. Essentials of system and functioning]*, Lexis Nexis, Warszawa 2008.
7. R. Kania, *Wpływ implementacji narzędzi zarządzania procesowego na wzrost efektywności funkcjonowania spółek komunalnych [The impact of the implementation of process management tools to increase the efficiency of the municipal companies]*, Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, nr 168 (2013).
8. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne [Administrative Policy and Public Management]*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
9. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1202.
10. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 573.

#### THE USAGE OF MUNICIPAL COMPANIES IN PUBLIC MANAGEMENT – COMPARATIVE ANALYSIS OF THE PROVINCIAL CAPITAL CITIES

##### Summary

The subject of the paper is the scope of use of municipal companies by provincial capital cities in Poland. These companies run in all mentioned cities, but play different roles. There can be distinguished different types of companies commonly occurring in all large municipalities, but there are also other, which operate only in certain locations. The analysis demonstrates that the choice of local governments concerning the strategy of creation and use of companies does not depend only on the size of each cities. It is rather the mayor's political decision whether the system of municipal companies is only for basic tasks, or consists of a multitude of subjects involved in atypical for local sphere of action.

Key words: municipal companies, voivodeship capitals, public management, public policy.

##### Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest przedstawienie wykorzystania spółek komunalnych przez miasta wojewódzkie w Polsce. Podmioty te, wraz ze spółkami z mniejszościowym udziałem samorządów, występują we wszystkich miastach wojewódzkich, ale pełnią różne role. O ile możliwe jest wyróżnienie typów spółek występujących powszechnie w dużych samorządach, to są też takie ich rodzaje, które działają tylko w niektórych miastach. Przeprowadzona analiza dowodzi, że wybór samorządów co do strategii tworzenia i wykorzystywania spółek nie wynika wyłącznie z wielkości miast. Raczej od decyzji politycznej prezydentów miast zależy, czy system spółek komunalnych służy tylko podstawowym zadaniom, czy składa się z bardzo licznych podmiotów, zaangażowanych w nietypowe dla samorządów sfery działania.

**Słowa kluczowe:** spółki komunalne, miasta wojewódzkie, zarządzanie publiczne, polityka publiczna.

Adres do korespondencji/Correspondence address:

Tomasz Madras  
Politechnika Białostocka  
t.madras@pb.edu.pl