

ZARZĄDZANIE W SPÓŁKACH KOMUNALNYCH

**POD REDAKCJĄ:
DARIUSZA KLIMKA
AGNIESZKI PIETRAS**

**MONOGRAFIE POLITECHNIKI ŁÓDZKIEJ
ŁÓDŹ 2018**

Recenzenci:
dr hab. inż. Marek Matejun, prof. PŁ
dr hab. Elżbieta Jędrych, prof. AFiB Vistula

Redaktor Naukowy Wydziału Zarządzania i Inżynierii Produkcji
prof. dr hab. inż. Jerzy Lewandowski

© Copyright by Politechnika Łódzka 2018

WYDAWNICTWO POLITECHNIKI ŁÓDZKIEJ
90-924 Łódź, ul. Wólczańska 223
tel. 42-631-20-87; 42-631-29-52
fax 42-631-25-38
e-mail: zamowienia@info.p.lodz.pl
www.wydawnictwa.p.lodz.pl

ISBN 978-83-7283-926-8

Nakład 300 egz. Ark. druk. 16,0. Papier offset. 80 g 70 x 100
Wykonano w Drukarni Quick-Druk, 90-562 Łódź, ul. Łąkowa 11
Nr 2258

Od redaktorów

Niewiele jest takich rodzajów podmiotów w gospodarce, z których usług przeciętny obywatel korzysta praktycznie każdego dnia. Dlatego bieżąca woda w kranie, ciepłe kaloryfery w mieszkaniu, wywożone na bieżąco odpady komunalne, przystanek autobusowy czy tramwajowy niedaleko mieszkania nie są w dzisiejszych czasach przejawami luksusu. Zauważalne są tylko wówczas, kiedy nie mamy do nich dostępu z powodu np. jakiejś awarii.

Mało też osób zdaje sobie sprawę z tego, że tymi usługami zajmuje się w Polsce kilka tysięcy podmiotów zatrudniających kilkaset tysięcy pracowników i to tylko biorąc pod uwagę podmioty z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

To wszystko stoi w sprzeczności ze stosunkowo niedużym zainteresowaniem nauki tymi jednostkami. Konsekwencją jest niewielka na rynku liczba publikacji dotyczących funkcjonowania jednej z podstawowych form prowadzenia działalności w gospodarce komunalnej – spółki komunalnej.

Oddajemy do Państwa rąk pierwszą z serii monografii, której autorami są słuchacze pierwszej edycji Studiów Podyplomowych „Zarządzanie w spółkach komunalnych” zorganizowanych przez Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji Politechniki Łódzkiej. Zawiera ona prace dyplomowe zredagowane, najczęściej skrócone, do formy odpowiadającej publikacji. W monografii przeważają aspekty praktyczne, studentami byli praktycy: przedstawiciele władz samorządowych, prezesi i członkowie zarządów oraz osoby reprezentujące średnią kadre kierowniczą i grupę specjalistów ze spółek komunalnych z województwa łódzkiego.

Monografia zawiera 16 rozdziałów opracowanych przez słuchaczy oraz dwa (pierwszy i ostatni) przez opiekunów zajmujących się organizacją studiów. W części pierwszej znajdują się prace tych słuchaczy, którzy pisząc o zarządzaniu akcentowali w treści aspekty prawne i organizacyjne. Część druga to prace stricte poświęcone zarządzaniu oraz aspektom ekonomicznym i marketingowym zarządzania.

Życzymy miłej lektury i zapraszamy zainteresowanych na kolejne edycje studiów.

Dariusz Klimek Agnieszka Pietras
Katedra Systemów Zarządzania i Innowacji
Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji
Politechnika Łódzka

Spis treści

ROZDZIAŁ I. FORMY ORGANIZACYJNO-PRAWNE PROWADZENIA GOSPODARKI KOMUNALNEJ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (Dariusz Klimek).....	7
1.1. Rodzaje form organizacyjno-prawnych.....	7
1.2. Samorządowy zakład budżetowy	10
1.3. Inne jednostki sfery finansów publicznych w gminie.....	11
1.4. Spółki kapitałowe w gospodarce komunalnej.....	12
ROZDZIAŁ II. SPECYFIKA NADZORU KORPORACYJNEGO W SPÓŁKACH KOMUNALNYCH (Marcin Majewski).....	15
2.1. Nadzór korporacyjny i nadzór właścicielski.....	15
2.2. Charakterystyka spółek komunalnych.....	17
2.3. Nadzór i kontrola nad spółkami komunalnymi	20
2.4. Nadzór korporacyjny w sektorze prywatnym i komunalnym – porównanie	23
ROZDZIAŁ III. RADA NADZORCZA W SPÓŁKACH KOMUNALNYCH (Honorata Owczarek)	30
3.1. Tryb powoływania rady nadzorczej.....	30
3.2. Kompetencje rady nadzorczej	31
3.3. Wynagrodzenia członków organu nadzorczego	32
3.4. O potrzebie istnienia rady nadzorczej w spółce komunalnej.....	33
ROZDZIAŁ IV. PRZEDSIĘBIORSTWO KOMUNALNE DZIAŁAJĄCE W OPARCIU O PRAWO WODNE (Jerzy Czuba).....	35
4.1. Historia spółek wodnych na ziemiach polskich	35
4.2. Polskie prawo gospodarki wodnej w latach 1920-2017	35
4.3. Zasady działania spółki wodnej w oparciu o Prawo wodne	38
4.4. Funkcjonowanie spółki wodnej na przykładzie spółki wodno-ściekowej w mieście o średniej wielkości	41
ROZDZIAŁ V. KONFLIKT INTERESÓW WŁAŚCICIELSKICH W SPÓŁCE KOMUNALNEJ (Dorota Kisiela-Augustyniak)	50
5.1. Historia powołania spółki wydzielonej ze struktur energetyki zawodowej	50
5.2. Problemy dominacji i zależności pomiędzy spółkami w ramach grupy holdingowej.....	51
5.3. Źródła i przyczyny konfliktu wspólników z uwagi na rozbieżne interesy	54
5.4. Ewolucyjne przejście Spółki w nową strukturę właścicielską.....	57
ROZDZIAŁ VI. ZAMÓWIENIA „IN-HOUSE” NA PRZYKŁADZIE SPÓŁKI KOMUNALNEJ (Tomasz Bekalarek)	59
6.1. Uwarunkowania prawne zamówień „in-house”	59
6.2. Charakterystyka wielobranżowej spółki komunalnej.....	63
6.3. Możliwości i ograniczenia w zakresie zamówień in-house w spółce	65
ROZDZIAŁ VII. SZCZEGÓLNY TRYB UDZIELANIA ZAMÓWIEŃ W SPÓŁKACH KOMUNALNYCH (Tomasz Wydrzyński).....	70

7.1. Istota zamówień in-house w spółkach komunalnych.....	70
7.2. Zamówienia in-house w gospodarce odpadami.....	76
7.3. Procedura udzielania zamówień in-house w spółce komunalnej	80
ROZDZIAŁ VIII. CELE ZARZĄDCZE WŁADZ W SPÓŁKACH KOMUNALNYCH (Aneta Kęsiak).....	89
8.1. Cele zarządcze a stała część wynagrodzenia	89
8.2. Cele zarządcze a zmienna część wynagrodzenia	90
8.3. Cele zarządcze na przykładzie spółek komunalnych średniego miasta.....	94
ROZDZIAŁ IX. SYSTEM OCENY PRACY W SPÓŁKACH KOMUNALNYCH (Artur Mielczarek)	98
9.1. Ocena okresowa pracowników	98
9.2. Ocena oparta o kompetencje	107
9.3. Wprowadzanie systemu oceny pracy w przedsiębiorstwie komunalnym wodno-kanalizacyjnym	115
ROZDZIAŁ X. WYBRANE ASPEKTY CZASU PRACY W PRZEDSIĘBIORSTWIE WODOCIĄGOWO-KANALIZACYJNYM (Halina Adamkiewicz).....	119
10.1. Unormowania prawne czasu pracy w teorii oraz ich stosowanie w praktyce	119
10.2. Rozwiązania organizacyjne – systemy czasu pracy stosowane w przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym średniej wielkości	125
10.3. Ważniejsze wskaźniki dotyczące wykorzystania czasu pracy.....	131
ROZDZIAŁ XI. POLITYKA TARYFOWA W SEKTORZE PRZEDSIĘBIORSTW CIEPŁOWNICZYCH (Anna Sroczyńska)	134
11.1. Regulacje formalno-prawne dotyczące kształtowania taryf dla ciepła.....	134
11.2. Zasady kalkulacji taryf dla ciepła	140
11.3. Postępowanie administracyjne w procesie zatwierdzania taryf.....	145
11.4. Prezentacja modelu tabel niezbędnych dla opracowania taryfy dla ciepła	148
ROZDZIAŁ XII. SUBSYDIOWANIE SKROŚNE W SEKTORZE ZBIOROWEGO ZAOPATRZENIA W WODĘ I ODPROWADZANIA ŚCIEKÓW (Karol Kołakowski).....	156
12.1. Akty prawne regulujące tematykę subsydiowania skrośnego	156
12.2. Rodzaje subsydiowania skrośnego	160
12.3. Przegląd stosowanych rozwiązań taryfowych.....	162
12.4. Analiza wybranych taryf dla zaopatrzenia w wodę.....	166
ROZDZIAŁ XIII. ANALIZA EFEKTYWNOŚCI MAJĄTKU TRWAŁEGO W SPÓŁCE WODNO-KANALIZACYJNEJ (Bartosz Świeszczakowski).....	175
13.1. Majątek trwały w spółkach komunalnych.....	175
13.2. Analiza ekonomiczna spółki wodno-kanalizacyjnej.....	178
ROZDZIAŁ XIV. ROLA CONTROLLINGU W ZARZĄDZANIU PRZEDSIĘBIORSTWEM (Izabela Stępień)...	183
14.1. Pojęcie i idea controllingu	183
14.2. Controlling w przedsiębiorstwie.....	185
ROZDZIAŁ XV. WIELOWYMIAROWA ANALIZA DYSKRYMINACYJNA W BADANIU KONDYCJI SPÓŁKI KOMUNALNEJ (Paweł Kurzawa)	189

15.1. Symptomy pogarszającej się sytuacji przedsiębiorstwa.....	189
15.2. Modele wielowymiarowej analizy dyskryminacyjnej.....	192
ROZDZIAŁ XVI. WSKAŹNIKI BENCHMARKINGOWE NARZĘDZIEM WSPOMAGAJĄCYM FUNKCJONOWANIE PRZEDSIĘBIORSTWA WODOCIĄGOWO-KANALIZACYJNEGO	
(Małgorzata Lisiecka).....	201
16.1. Cele, rodzaje, modele.....	201
16.2. Wady i zalety stosowania benchmarkingu jako metody zarządzania.....	207
16.3. Projekt Benchmarking przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych.....	209
16.4. Analiza wskaźników benchmarkingowych.....	217
ROZDZIAŁ XVII. MARKETING I KOMUNIKACJA Z KLIENTEM JAKO ELEMENT DOSKONALENIA USŁUG KOMUNALNYCH ORAZ BUDOWANIA POZYTYWNEGO WIZERUNKU SPÓŁKI KOMUNALNEJ	
(Paulina Drózdź).....	226
17.1. Marketing jako instrument ukierunkowany na klienta.....	226
17.2. Narzędzia promocji wizerunku spółki oraz komunikacji z klientem w spółce komunalnej...	229
17.3. Systemy zarządzania jakością oraz badanie satysfakcji klienta spółki komunalnej jako elementy kreowania pozytywnego wizerunku.....	229
17.4. Polityka cenowa elementem marketingowego oddziaływania na wizerunek spółki.....	230
17.5. Komunikacja marketingowa w spółce komunalnej.....	231
17.6. Promocja jako instrument marketing mix spółki komunalnej.....	232
17.7. Strona internetowa i media społecznościowe jako kanały komunikacji z klientem.....	233
ROZDZIAŁ XVIII. MENEDŻER PROJEKTÓW REALIZOWANYCH W SPÓŁKACH KOMUNALNYCH	
(Agnieszka Pietras).....	235
18.1. Pojęcie projektu i jego cechy.....	235
18.2. Zarządzanie projektem.....	237
18.3. Komunikacja i budowanie relacji.....	240
18.4. Autorytet managera projektu.....	241
18.5. Negocjowanie, czyli poszukiwanie kompromisu.....	242
18.6. Rozwiązywanie konfliktów i kryzysów.....	243
18.7. Budowanie zaangażowania i motywowanie.....	243
18.8. Podsumowanie.....	244

ROZDZIAŁ I. FORMY ORGANIZACYJNO-PRAWNE PROWADZENIA GOSPODARKI KOMUNALNEJ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Dariusz Klimek

1.1. Rodzaje form organizacyjno-prawnych

Zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego (JST), polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Ustawa, 2017 poz. 827). Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W szczególności zadania własne obejmują sprawy m.in. ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, lokalnego transportu zbiorowego, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, porządku publicznego, ochrony przeciwpożarowej, działalności w zakresie telekomunikacji itp.

Art. 2 ustawy wskazuje, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą również powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem innych przepisów prawa. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, to organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Wybór formy organizacyjno-prawnej przez JST zależy na ogół od wielkości gminy, miejskiego lub wiejskiego charakteru, rozmiarów prowadzonej działalności, sytuacji ekonomicznej gminy, powiatu, województwa i powiązań z otoczeniem oraz od szeroko rozumianych warunków lokalnych. Niezależnie od tego, że obligatoryjnym i podstawowym celem gospodarki komunalnej pozostaje zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie zadań własnych, to jednak nie ogranicza się ona, przy pewnych uwarunkowaniach, tylko do sfery zadań użyteczności publicznej.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
- 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.