

Waldemar Walczak

Standardy nadzoru korporacyjnego w spółkach komunalnych

W ostatnich latach notuje się wiele analiz poświęconych zestawom dobrych praktyk i wpływowi tych rekomendacji na sprawność mechanizmów nadzoru korporacyjnego, jednakże w większości dotyczą one spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych¹⁾ oraz z sektora MŚP. Zdecydowanie mniej uwagi w literaturze przedmiotu poświęca się tym zagadnieniom w odniesieniu do spółek komunalnych.

Celem artykułu jest przedstawienie wniosków z własnych badań naukowych, mających zwrócić uwagę na potrzebę wypracowania i ujednolicenia standardów nadzoru nad spółkami z udziałem kapitałowym samorządów, wskazując jednocześnie na przykłady dobrych praktyk zawartych w opracowanych przez samorządy dokumentach, zawierających zbiór wytycznych w zakresie zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego nad podległymi spółkami.

Pojęcie nadzoru korporacyjnego (*corporate governance*) po raz pierwszy pojawiło się w naukach ekonomicznych – jak podaje M. Jerzemska – w publikacji A. Smitha *The Wealth of Nations* w 1776 r. Autor w swojej pracy zwrócił szczególną uwagę na rozdzielenie w ówczesnych korporacjach własności i kontroli oraz wynikające z tego konsekwencje⁶⁾. Aktualnie termin *corporate governance* – tłumaczony na język polski jako ład korporacyjny (nadzór korporacyjny) – odnosi się przede

wszystkim do wzajemnych powiązań i zależności, występujących pomiędzy organami spółek oraz relacji z innymi grupami interesariuszy¹⁶⁾. Najczęściej pod tym pojęciem rozumie się *zintegrowany zbiór ze-wnętrznych i wewnętrznych mechanizmów kontroli, które łagodzą konflikt interesów między menedżerami a akcjonariuszami wynikający z oddzielenia własności od kontroli*¹⁸⁾. Jest on obecnie traktowany jako jeden z podstawowych elementów poprawy gospodarowania¹⁰⁾, a respektowanie prawidłowo zdefiniowanych standardów jest coraz częściej uważane za czynnik decydujący o atrakcyjności danej spółki w oczach potencjalnych inwestorów kapitału⁴⁾.

A. Herdan wyraża opinię, że nadzór korporacyjny to współczesna nazwa występującego od wielu lat problemu dotyczącego sposobu, w jaki menedżerowie odpowiadają przed akcjonariuszami oraz pozostałymi grupami interesariuszy za sprawne i prawidłowe kierowanie bieżącą działalnością spółki, oraz realizowanie wytyczonych celów. Drugą równie ważną kwestią są przyjęte zasady oraz wypracowane kryteria, według których są oni kontrolowani i rozliczani z efektów swojej pracy⁵⁾.

J. Jeżak powołując się na definicję OECD stwierdza, że: *ład korporacyjny to sieć relacji między kadrą zarządzającą spółek a ich organami nadzorczymi, akcjonariuszami oraz innymi grupami inte-*

resów zainteresowanymi działaniem spółki (wierzyciele, pracownicy, klienci, dostawcy, społeczność lokalna, państwo). Autor dodaje, że ład korporacyjny obejmuje strukturę władzy w spółce, za pośrednictwem której ustalane są jej cele, środki ich realizacji oraz metody monitorowania osiągniętych rezultatów⁸⁾. Można zatem powiedzieć, że ład korporacyjny swoim zakresem znaczeniowym określa ukształtowany system działań, za pomocą którego spółki są zarządzane i kontrolowane¹⁶⁾. D. Dobija i I. Koładkiewicz dodają, że jest to system, który równoważy oczekiwania członków organizacji i ich samolubne zachowania³⁾.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że harmonizowanie oraz równoważenie często rozbieżnych potrzeb i celów poszczególnych grup interesariuszy, to proces pozostający pod wpływem synergicznego oddziaływania wielu czynników. Każda zmiana oczekiwań, postaw i przyjmowanych zachowań określonej grupy interesów może zaburzać osiągnięty do tej pory stan równowagi. Dlatego też, utrzymanie systemu ładu korporacyjnego w równowadze wymaga zachowania właściwych proporcji pomiędzy regulacjami prawnymi a oczekiwaniami interesariuszy, z jednoczesnym uwzględnieniem aktualnych uwarunkowań gospodarki i rynku, a także ukształtowania odpowiednich norm etyczno-moralnych, które powinny obowiązywać w danym społeczeństwie³⁾.

J. Jeżak słusznie zauważa, że termin *corporate governance* może być rozumiany w wąskim znaczeniu – jako odpowiedzialność spółki wobec akcjonariuszy, lub w szerszym – wobec wszystkich grup interesariuszy, a nawet całego społeczeństwa⁹⁾. Wydaje się, że ta druga koncepcja jest bardziej zasadna i prawidłowa, gdyż należy również mieć na uwadze fakt społecznej odpowiedzialności biznesu, co jest aktualnie dość często akcentowane w najnowszej literaturze przedmiotu, a także zaczyna być stosowane w praktyce zarządzania. Działalność podmiotów go-

spodarczych nie powinna być jedynie postrzegana poprzez pryzmat zapewniania jedynie ponadprzeciętnych zysków dla właścicieli przedsiębiorstwa, lecz równie ważne znaczenie ma funkcja zaspokajania potrzeb i oczekiwań pozostałych grup interesariuszy (w tym pracowników i ich rodzin).

K. Lis i H. Sterniczuk prezentują podobny pogląd stwierdzając, że: *istotą nadzoru korporacyjnego jest zapewnienie równowagi pomiędzy interesami wszystkich podmiotów, które są bezpośrednio lub pośrednio zaangażowane w działalność przedsiębiorstwa*¹⁴⁾. Pod pojęciem nadzoru korporacyjnego rozumie się *zbiór mechanizmów i instytucji, jakie działają na rzecz lepszej współpracy między poszczególnymi grupami zaangażowanymi w działalność przedsiębiorstwa, takimi jak menedżerowie, akcjonariusze, pracownicy, dostawcy, klienci czy też społeczność lokalna, dla realizacji interesu podmiotu gospodarczego*. W takim kontekście można powiedzieć, że głównym celem nadzoru korporacyjnego jest zapewnienie prawidłowych mechanizmów dla sprawnego i efektywnego funkcjonowania spółki, poprzez zagwarantowanie właściwej ochrony interesów kluczowych interesariuszy, a jednocześnie służących eliminowaniu potencjalnych nadużyć, na przykład ze strony dominujących udziałowców bądź menedżerów⁵⁾.

A. Krzysztofek proponuje definicję, zgodnie z którą: *nadzór korporacyjny to mechanizm wykorzystywany do kontrolowania i koordynowania zachowań udziałowców, którzy współpracują z kadrą zarządzającą dla efektywnej realizacji stawianych przez firmę zadań*. Swoim zakresem w szczególności obejmuje takie zagadnienia, jak reguły i procedury podejmowania kluczowych decyzji w sprawach korporacyjnych dotyczących wytyczania celów, określania sposobów ich realizacji oraz monitorowania osiągniętych wyników. Autorka powołując się na opinię Banku Światowego przytacza niezwykle cenną myśl,

że: *zakres pojęcia corporate governance jest związany z promowaniem uczciwości, odpowiedzialności i przejrzystości w spółce*¹²⁾. Ta refleksja jest niesłychanie ważna, gdyż bardzo trafnie odzwierciedla fundamentalne zasady i jednocześnie podstawowe wartości, które stanowią wyznacznik dla właściwie pojmowanego i stosowanego w praktyce nadzoru korporacyjnego: uczciwość – odpowiedzialność – przejrzystość. M. Aluchna zaznacza, że właściwa polityka informacyjna ze strony spółek jest obecnie niezbędnym elementem przejrzystych zasad sprawowania nadzoru, wdrażanych ze względu na zmiany zachodzące we współczesnym świecie korporacji, a przede wszystkim z uwagi na coraz większe oczekiwania inwestorów oraz innych uczestników rynku (opinie publicznej), którzy domagają się większej transparentności ze strony firm²⁾.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że przepisy prawa stanowią podstawę wytyczającą reguły kształtowania wzajemnych zależności i relacji pomiędzy organami korporacji, a także określają zakres przyznanych kompetencji oraz ponoszonej odpowiedzialności. Niemniej jednak równie ważne (a nawet większe) znaczenie mają normy etyczno-moralne i zasady postępowania, będące odzwierciedleniem uczciwości w zachowaniach przedstawicieli reprezentujących poszczególne organy spółki. Tożsame wartości powinny stanowić dominantę oraz wyznacznik relacji ze wszystkimi grupami interesariuszy. W takim ujęciu ład korporacyjny nie będzie utożsamiany wyłącznie jako zbiór regulacji o charakterze ekonomiczno-prawnym zapewniających kontrolę procesów zarządzania spółką¹¹⁾, lecz będzie również obejmował problematykę kulturowych wzorców zachowań i przyjmowanych postaw, z uwzględnieniem humanistycznych wartości zarządzania¹⁷⁾ oraz społecznej odpowiedzialności biznesu.

Wydaje się, że zaproponowane szerokie rozumienie problematyki wpisującej się w

nurt zagadnień ładu korporacyjnego, jest istotnym wyzwaniem dla współczesnej praktyki zarządzania w dobie gospodarki opartej na wiedzy⁷⁾. Argumentem wzmacniającym słuszność sformułowanego postulatu może być fakt, że w najnowszych teoriach promuje się podejście, zgodnie z którym prawidłowo określone i przestrzegane w codziennej praktyce, zasady ładu korporacyjnego są uznawane jako sposób budowania zaufania akcjonariuszy do spółki. Należy zgodzić się z opinią A. Kwiecień, że obecnie ład korporacyjny poprzez zapewnienie pełnej przejrzystości funkcjonowania spółki, może być traktowany jako skuteczne narzędzie ograniczające ryzyko działalności spółki, będąc jednocześnie ważnym elementem, stanowiącym podstawę do wykreowania płaszczyzny zaufania poszczególnych grup interesariuszy wobec spółki i jej zachowań rynkowych. Warto podkreślić, że wiązka celów współczesnych przedsiębiorstw nie powinna być postrzegana wyłącznie poprzez pryzmat zapewnienia źródeł generowania zysku wyłącznie dla właścicieli (akcjonariuszy)¹⁹⁾, ponieważ działalność firm musi spełniać także oczekiwania dotyczące współpracy na rzecz ogólnego dobra społecznego¹³⁾.

W świetle zaprezentowanych rozważań można powiedzieć, że nadzór korporacyjny obejmuje swoim zakresem nie tylko regulacje prawne będące podstawą dla ukształtowania relacji i zasad współpracy pomiędzy organami spółki, lecz również określone wzorce i normy postępowania osób reprezentujących poszczególne organy. Trzeba bowiem pamiętać, że efektywność nadzoru korporacyjnego zależy nie tylko od czynników określanych mianem ram instytucjonalnych, ponieważ zasadniczy wpływ na przestrzeganie określonych standardów w praktyce zarządzania mają postawy, zachowania, a przede wszystkim arbitralne rozstrzygnięcia osób, którym przyznano kompetencje decyzyjne. Rzeczywiste standardy ładu kor-

poracyjnego mają swoje odzwierciedlenie nie tyle w tzw. kodeksach dobrych praktyk, lecz przede wszystkim uzewnętrzniają się w konkretnych działaniach i zachowaniach osób posiadających uprawnienia decyzyjne z racji pełnionej funkcji (przysługujących kompetencji). Te rozwiązania odnoszą się m.in. do metodyki i kryteriów doboru członków rad nadzorczych, zarządów, przyjętych zasad oceniania i wynagradzania, a także kreowania podstawowych wartości i norm etyczno-moralnych wyznaczających podłoże dla całokształtu stosunków międzyludzkich występujących w danej organizacji – modelu polityki personalnej i kultury organizacyjnej.

Standardy ładu korporacyjnego, charakterystyczne dla danej kategorii organizacji, pozostają nie tylko pod wpływem uwarunkowań ekonomiczno-prawnych, lecz przede wszystkim tkwią głęboko w świadomości, przyjmowanych postawach oraz sposobie myślenia członków poszczególnych organów danej spółki. Synergiczne oddziaływanie tych czynników tworzy wielowymiarową przestrzeń, w której przenikają się często odmienne cele, dążenia, oczekiwania poszczególnych grup interesariuszy, a także wzajemne powiązania i zależności. To wszystko razem składa się na całokształt procesów zarządzania, i ma zasadniczy wpływ na podejmowanie decyzji o strategicznym znaczeniu dla spółki²¹⁾.

Zagadnienia dotyczące nadzoru korporacyjnego stanowią złożoną problematykę badawczą o charakterze interdyscyplinarnym, łączącą takie dziedziny wiedzy, jak: ekonomia, nauki o zarządzaniu, prawo spółek, rynki finansowe i finanse spółek, rachunkowość, psychologię, socjologię i politykę⁹⁾. Ze względu na ograniczenia objętości artykułu w dalszej części zostaną przedstawione zagadnienia dotyczące procesów zarządczych i uwarunkowań prawnych, jakie mają zastosowanie do spółek miejskich²²⁾, które sta-

nowią kontynuację prowadzonych badań naukowych z przedmiotowego zakresu²⁰⁾.

Zasady nadzoru nad spółkami z udziałem samorządów

W literaturze przedmiotu upowszechnia się pogląd, że podstawowym celem nadzoru właścicielskiego w gminie jest minimalizowanie konfliktu interesów, jaki powstaje w wyniku rozdzielenia własności od zarządzania, tj. sytuacji, w której pewne zadania gminy realizują specjalnie do tego powołane jednostki organizacyjne, w szczególności spółki kapitałowe. Nad tymi przedsiębiorstwami nadzór właścicielski w imieniu gminy sprawuje zgromadzenie wspólników (akcjonariuszy), a także rada nadzorcza¹⁵⁾, która ze względu na przysługujące jej kompetencje kontrolne i uprawnienia decyzyjne jest bardzo ważnym elementem systemu tworzącego ład korporacyjny. Z badań przeprowadzonych na wiarygodnych źródłach informacji (dokumentach udostępnianych na stronach internetowych urzędów i spółek) wynika, że procesy doboru członków rad nadzorczych pozostają pod bardzo silnym wpływem uwarunkowań politycznych. Ponadto okazało się, że właśnie tutaj jest najwięcej przypadków łamania przepisów prawa, w szczególności ustawy kominowej i antykorupcyjnej. Tym bardziej zasadne i niezbędne – nie tylko z punktu widzenia teorii, lecz przede wszystkim praktyki – staje się wypracowanie i wdrożenie odpowiednich rozwiązań, zapobiegających występowaniu takich patologii, czemu właśnie służą opracowane dokumenty zawierające określone zasady nadzoru nad spółkami.

Analizując dokumenty dostępne w BIP na stronie internetowej badanych jednostek samorządu terytorialnego (27 miast na prawach powiatu), znajduje się wśród nich zarządzenia prezydenta miasta w sprawie określenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem

miejskiego kapitału. Ponad połowa z nich została wydana w latach 2012-2013, co potwierdza tezę o potrzebie jednoznacznego uregulowania pewnych kwestii, a także ma zapewnić związek z kontrolami prowadzonymi przez NIK. W większości tych zarządzeń prawidłowo wskazano ich podstawę prawną, art. 30 ust. 2 pkt. 3 i art. 33 ust. 1, 2, 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.). Na wstępie z reguły znajdują się w nich ogólne zapisy dotyczące zadań i celów nadzoru właścicielskiego, a w dalszej części szczegółowo koncentrują się na uwarunkowaniach prawnych, które bezwzględnie muszą spełniać kandydaci na członków rad nadzorczych.

Cele i zadania nadzoru właścicielskiego

Nadzór właścicielski nad spółkami sprawowany jest m.in. w celu zapewnienia wzrostu efektywności i skuteczności działania spółek, zapewnienia najwyższego poziomu świadczonych usług oraz wzrostu ich wartości. Spotyka się również dodatkowe wyjaśnienia, iż czynności te prowadzą się do podejmowanych równocześnie działań, odnoszących się do:

- nadzoru korporacyjnego – w zakresie spraw wynikających z przepisów prawa,
- nadzoru ekonomiczno-finansowego – polegającego m.in. na monitorowaniu sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek.

W nieco innym brzmieniu zadania nadzoru właścicielskiego – zgodnie z treścią analizowanych zarządzeń – w szczególności koncentrują się na:

- wykonywaniu praw i obowiązków wspólnika w spółkach,
- normowaniu aktów prawnych,
- prowadzeniu okresowych analiz i ocen funkcjonowania podmiotów gospodarczych z udziałem kapitałowym miasta,

- przeprowadzaniu restrukturyzacji i prywatyzacji spółek.

Kolejne zagadnienia uregulowane w dokumentach zawierających wytyczne dla wypracowania zasad nadzoru prowadzą się do następujących tematów:

- realizacja funkcji właścicielskich – wykonywanie uprawnień wspólnika lub akcjonariusza,
- obowiązki i kompetencje rady nadzorczej,
- procedury i warunki powoływania członków rady nadzorczej,
- organizacja i ocena pracy członków rady nadzorczej,
- obowiązki i kompetencje członków zarządu – zasady powoływania, ocena pracy oraz wynagradzanie.

Analizując sformułowania, które jasno i precyzyjnie odzwierciedlają główne cele nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez gminę nad spółkami z jej udziałem, za najbardziej trafne należy uznać następujące określenia:

- wzrost efektywności działania, skuteczności zarządzania i wartości spółek,
- racjonalne wykorzystywanie zasobów majątkowych dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań, w tym wynikających z realizacji zadań własnych gminy,
- skuteczne wykonywanie praw właścicielskich gminy do realizacji zadań i celów, dla których zostały powołane spółki,
- przygotowanie spółek do ewentualnych procesów przekształceń i prywatyzacji w celu jak najlepszej realizacji zadań własnych gminy,
- osiągnięcie przejrzystości funkcjonowania spółek.

Przytoczone cele są prawidłowo zdefiniowane, gdyż są powiązane z realizacją zadań własnych gminy, zakładają racjonalne wykorzystanie posiadanych zasobów

majątkowych, z jednoczesnym dążeniem do sprawnego zarządzania, wzrostu efektywności działania i budowania wartości rynkowej, zachowując przy tym przejrzystość funkcjonowania spółek. Podejmując próbę wskazania podstawowych działań, które będą służyły realizacji tak zdefiniowanych celów, powszechną akceptację zyskuje opinia, że kluczowe znaczenie mają procesy doboru właściwie przygotowanych, kompetentnych członków rad nadzorczych i kadry zarządzającej spółek, a także wdrażanie skutecznych mechanizmów monitorowania i oceny działalności ekonomiczno-finansowej nadzorowanych podmiotów.

Bardzo słusznym rozwiązaniem jest utworzenie w strukturze organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego specjalnej komórki (biura, wydziału), zajmującej się zgodnie ze statutowymi obowiązkami szeroko pojmowanym nadzorem korporacyjnym, który swoim zakresem obejmuje zintegrowane grupy wzajemnie ze sobą powiązanych działań w ramach tzw. nadzoru właścicielskiego, merytorycznego i ekonomiczno-finansowego. Nadzór właścicielski w wąskim rozumieniu sprowadza się do podejmowania przez gminę, wobec spółek z jej udziałem oraz ich organów, czynności faktycznych i prawnych wynikających z tytułu uczestnictwa gminy w strukturze właścicielskiej spółki. Obejmuje on także działania o charakterze formalnym związane z przestrzeganiem obowiązujących przepisów prawa i prowadzeniem dokumentacji spraw dotyczących organów spółek. Jest to prawidłowe podejście, zważywszy na fakt, że istotnym elementem nadzoru właścicielskiego jest m.in. badanie legalności funkcjonowania spółek.

Nadzór merytoryczny sprowadza się do koordynowania czynności i działań podejmowanych przez jednostki organizacyjne urzędu w zakresie przedmiotu działalności spółki, jakie wynikają z zapisów zawartych w statucie danej gminy

i zadań przyporządkowanych poszczególnym komórkom, które są określone w regulaminie organizacyjnym urzędu. Do podstawowych czynności realizowanych w ramach nadzoru ekonomiczno-finansowego zalicza się:

- zbieranie kwartalnej informacji o wynikach ekonomiczno-finansowych nadzorowanych spółek zgodnie z kryteriami określonymi w stosownym załączniku (wzorzec, według którego sporządza się sprawozdania okresowe),
- uzyskiwanie rocznych sprawozdań finansowych, rachunku zysków i strat, celem ich zatwierdzenia przez zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie,
- dokonywanie wnikliwej, merytorycznej oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej nadzorowanych spółek, poprzez interpretację właściwie dobranych wskaźników finansowych (m.in. dotyczących rentowności, płynności, zadłużenia), a także identyfikacja źródeł potencjalnego ryzyka, analiza pojawiających się szans i zagrożeń bezpośrednio związanych z profilem prowadzonej przez spółki działalności.

Wymagania stawiane kandydatom i procedury naboru do rad nadzorczych

Jak wspomniano wcześniej, jednym z kluczowych zagadnień nadzoru korporacyjnego jest procedura doboru członków rady nadzorczej, która jako kolegialny organ sprawuje stały, bezpośredni nadzór nad działalnością spółki we wszystkich obszarach jej działalności (art. 219 § 1, art. 382 § 1 ksh). Te czynności nadzorczo-kontrolne powinny w szczególności polegać na monitorowaniu i ocenie poczynąń zarządu spółki, z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Warto w tym miejscu dodać, że przy wykonywaniu swoich obowiązków członek rady nadzorczej powinien dołożyć

należytej staranności, wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności (art. 293 § 2, art. 483 § 2 ksh). Drugim istotnym argumentem, podkreślającym rangę i znaczenie procesów kadrowych związanych z wyborem składu rady nadzorczej, jest fakt przysługujących radzie kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania członków zarządu. W rezultacie czego powoływanie członków rad nadzorczych staje się pierwszym etapem przejmowania władzy i kontroli nad spółką i jej majątkiem.

Wymogi formalne, jakie muszą spełniać kandydaci na członków rad nadzorczych, to nie tylko posiadanie uprawnień do pełnienia funkcji w radzie nadzorczej, (tj. art. 10a ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej oraz art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, tj. złożenie z wynikiem pozytywnym egzaminu dla członków rad nadzorczych, bądź posiadanie uprawnień zwalniających z obowiązku jego zdania, wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem). Ponadto kandydatów nie powinny dotyczyć inne ważne ograniczenia, wynikające z innych przepisów prawa. Jak pokazuje praktyka – co znajduje potwierdzenie w prowadzonych badaniach naukowych – to właśnie pomijanie tych drugich czynników jest najczęstszym powodem (źródłem) pojawiających się nieprawidłowości. Tym bardziej należy zatem zwrócić szczególną uwagę m.in. na następujące dodatkowe regulacje, które odnoszą się do przestrzegania:

- zapisów zawartych w art. 18 ksh oraz zakazu łączenia stanowisk określonych w art. 214 i 387 ksh,
- zakazu pełnienia określonych funkcji przewidzianych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – art. 24 f,
- zakazu łączenia stanowisk – tj. nie zasiadania w innej radzie nadzorczej spółki z większościowym udziałem jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, w związku z przepisami ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi – art. 4 ust. 1 (ten warunek jest szczególnie istotny, właśnie ze względu na występujące wcześniej nieprawidłowości w j.s.t. – tłumaczone wątpliwościami interpretacyjnymi odnośnie wzajemnych relacji pomiędzy przepisami ustawy kominowej i ustawy antykorupcyjnej, które obecnie zostały jednoznacznie rozstrzygnięte i wyjaśnione²³),
- zakazu łączenia stanowisk i pełnienia funkcji określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r., o ograniczeniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne – art. 4 (z uwzględnieniem wyjątku przewidzianego w art. 6),
- wykluczenia zbieżności interesów, o których mowa w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r., o komercjalizacji i prywatyzacji – art. 13 ust. 1 i ust. 2,
- obowiązku złożenia właściwemu wojewodzie oświadczenia lustracyjnego lub informacji o złożeniu takiego oświadczenia przez osoby urodzone przed 1 sierpnia 1972 r., o którym mowa w ustawie z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990, oraz treści tych dokumentów – art. 7 i art. 8.

Dodatkowo od kandydatów na członków rad nadzorczych oczekuje się:

- ukończenia studiów wyższych (nie podaje się, że mają to być studia drugiego stopnia),
- posiadania doświadczenia zawodowego na stanowisku związanym z jedną z następujących dziedzin: finanse, rachunkowość, prawo gospodarcze, za-

rzządzanie i marketing, funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, nadzór właścicielski, lub doświadczenie branżowe związane z działalnością danej spółki,

- posiadania wiedzy o zasadach funkcjonowania spółek prawa handlowego, ze szczególnym uwzględnieniem spółek z udziałem samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa,
- posiadania specjalistycznej wiedzy o działalności spółki, a także o sektorze, w którym spółka działa,
- znajomości zagadnień związanych z zarządzaniem organizacją i kierowaniem zespołami pracowniczymi.

Warto zauważyć, że w żadnym z analizowanych dokumentów nie wspomina się o potrzebie zapewnienia niezależności członków rad nadzorczych, jak również nie formułuje się żadnych zaleceń (rekomendacji) służących wyeliminowaniu stronniczości lub możliwego konfliktu interesów, jeśli chodzi np. o osoby będące jednocześnie zatrudnione na urzędniczych stanowiskach w tej samej jednostce samorządu terytorialnego (z reguły są to stanowiska kierownicze w j.s.t., wiceprezydentów, skarbnika, sekretarza i dyrektorów biur), lub zajmujące stanowiska członków zarządu innych spółek z udziałem kapitałowym tej samej gminy. Wydaje się, iż jest to interesujące spostrzeżenie, gdyż znaczna część osób wybieranych do rad nadzorczych pochodzi właśnie z tego „kręgu zaufanych specjalistów”, dla których funkcja w radzie jest dodatkowym źródłem dochodu.

Kolejna uwaga odnosi się do kwestii braku otwartości i jawności procedur naboru i stosowanych kryteriów oceny kandydatów, co ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia jakości procesów kadrowych. Ma to przede wszystkim związek z tym, iż przepisy prawa tego nie wymagają. W zamian umieszczane są zapisy o tworzeniu tzw. bazy kandydatów,

gdzie zainteresowane osoby mogą przesłać swoje CV. Jest to bardzo zrecznie pomyślany zabieg, którego prawdziwym zamierzeniem jest wytworzenie iluzorycznego przeświadczenia, iż teoretycznie każda wykształcona i kompetentna osoba, spełniająca określone wymogi formalne, ma szansę zostać powołana do rady nadzorczej. Jest to typowe działanie o charakterze propagandowym, gdyż w praktyce (co jest również podkreślane w zarządzeniach), to prezydent miasta jako organ wykonawczy gminy, swoją decyzją wskazuje kandydata, który następnie jest powoływany do organu nadzoru spółki.

We wszystkich analizowanych dokumentach zaznacza się konieczność złożenia przez kandydata powoływanego na członka rady nadzorczej kwestionariusza osobowego, oraz stosownego oświadczenia, zgodnie z wzorem przedstawionym w załączniku. Okazuje się, że w każdym przypadku kandydat musi potwierdzić, iż nie mają do niego zastosowania wszystkie wcześniej omawiane ograniczenia, a dodatkowo musi oświadczyć m.in., że korzysta w pełni z praw publicznych i posiada pełną zdolność do czynności prawnych, nie był skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwa z kodeksu karnego oraz określone w art. 587, art. 590, art. 591 ksh., a także, iż aktualnie nie toczą się przeciwko niemu żadne postępowania karne w sprawach określonych wyżej wymienionymi przepisami prawa.

Zaledwie w kilku zarządzeniach zawarto dodatkowy wymóg udzielenia odpowiedzi przez kandydata na pytanie: czy w ciągu ostatnich trzech lat wykonywał czynności nadzoru lub zarządu w spółkach z większościovym udziałem samorządu terytorialnego, a jeśli tak, to czy uzyskał absolutorium z ich wykonania? Jest to zapis zaczerpnięty z wzorów oświadczeń jakie wymaga MŚP w procesach rekrutacyjnych, i może on być dwuznacznie odbierany. Trzeba bowiem pamiętać, że uzyskanie absolutorium nie

zawsze jest dowodem fachowości, kompetencji i potwierdzeniem prawidłowego wywiązywania się z obowiązków, gdyż stanowi przede wszystkim wyraz poparcia i siłę zaplecza, jakie ma dana osoba. Wszystko jest zatem względne i relatywne, bowiem proces oceny nie tylko jest uzależniony od przyjętych kryteriów, lecz przede wszystkim zależy od tego, kto wyraża swoje sądy wartościujące i z jakim zamiarem to czyni. W praktyce występują takie przypadki (z badań własnych), gdy sąd rejestrowy i prokuratura zgodnie potwierdzają np. złamanie ustawy kominowej i antykorupcyjnej przez prezesa spółki komunalnej, a rada nadzorcza udziela kolejnego poparcia dla niego, podobnie organ wykonawczy gminy, w nagrodę za „wzorowe wypełnianie statutowych obowiązków”, powołuje tych samych członków rady na kolejną kadencję, bądź spółka przynosi coraz większe straty a zarząd otrzymuje wysokie nagrody pieniężne.

Potwierdzeniem słuszności wyrażanej konstatacji na temat relatywizacji dokonywanych ocen mogą być zdarzające się sytuacje, kiedy ten sam prezes zarządu spółki komunalnej był wysoko oceniany, a wręcz wychwalany przez członków „starej rady”, a wystarczyły tylko zmiany personalne we władzach samorządowych, i następnie w organie nadzoru, aby na pierwszym posiedzeniu rady w nowym składzie odwołać prezesa, a na dodatek w niedługim odstępie czasu zajęła się nim prokuratura.

Główne zadania i obowiązki członków rad nadzorczych

Jeśli chodzi o zakres zadań i obowiązków stawianych członkom rad nadzorczych trzeba przyznać, że praktycznie w większości zarządzeń są bardzo rzeczowo i klarownie zdefiniowane, co zasługuje na pozytywną ocenę. Trzeba bowiem pamiętać, że realizacja celów nadzoru właścicielskiego w spółkach odbywa się właśnie przy udziale rad nadzorczych, które

sprawują bezpośredni nadzór nad działalnością spółek w imieniu organu wykonawczego. Za dobre praktyki w zakresie określenia głównych priorytetów i zadań kontrolnych należy uznać m.in. następujące zapisy, że członkowie rad nadzorczych zobowiązani są w szczególności do:

- stałego monitorowania, bieżącej kontroli i oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki, istotnych dla spółki decyzji zarządu i efektów pracy kadry kierowniczej,
- stałego monitorowania stopnia realizacji przyjętych przez spółkę najważniejszych celów, analizy wykonania rocznego planu rzeczowo-finansowego, planu inwestycji i remontów (zwracając szczególną uwagę na stopień zaawansowania i harmonogram realizacji prac w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE), a także wykonywania innych zadań zleconych spółce, ze względu na specyfikę prowadzonej działalności,
- egzekwowania od zarządu terminowej realizacji obowiązków sprawozdawczych (zgodnie z przygotowanymi załącznikami), oraz informacyjnych o ważnych procesach, zdarzeniach dla funkcjonowania spółki, a także szybkiego reagowania na stwierdzone, wskazane nieprawidłowości,
- właściwego wykorzystywania przyznaných uprawnień w celu skutecznego zabezpieczenia interesów gminy,
- niezwłocznego informowania organu wykonawczego gminy o wszystkich przypadkach naruszeniach przez zarząd obowiązującego prawa, a także o istotnych problemach bezpośrednio związanych z działalnością spółki,
- informowania organu wykonawczego gminy w sposób rzetelny i kompleksowy, o wszystkich negatywnych zjawiskach występujących w spółce sprzecznych z interesem gminy, jak również mogących wywołać niepożądane negatywne skutki dla bieżącej

działalności spółki, a także stwarzać potencjalne i realne zagrożenie w perspektywie strategicznej,

- na podstawie art. 4a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości są zobowiązani do zapewnienia wraz z członkami zarządu, aby sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z działalności jednostki spełniały wymagania przewidziane w ustawie.

Nakreślone zadania bardzo trafnie przedstawiają potrzebę wzajemnej współpracy pomiędzy organami spółki, a także otwartej dwukierunkowej komunikacji zwrotnej, co należy uznać za bardzo ważny czynnik z punktu widzenia sprawności procesów i mechanizmów nadzorczo-kontrolnych. Dodatkowo, w niemal każdym dokumencie słusznie akcentowano, iż do podstawowych zadań w ramach stałego nadzoru nad działalnością spółki należy kontrolowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki, z uwzględnieniem m.in. następujących elementów:

- osiągniętego wyniku ze sprzedaży i wyniku z pozostałej działalności operacyjnej,
- wpływu zmian wyniku finansowego, majątku trwałego oraz zobowiązań i należności na poziom płynności finansowej spółki oraz kontroli poziomu zadłużenia spółki,
- terminowości regulowania zobowiązań, ze szczególnym uwzględnieniem zobowiązań podatkowych oraz zobowiązań wobec ZUS.

Niejako w nawiązaniu do tych zagadnień trzeba zwrócić uwagę i zasygnalizować kilka istotnych elementów, rzutujących na specyfikę funkcjonowania spółek komunalnych oraz realizowane przez nie cele gospodarcze. Niektóre z tych przedsiębiorstw zostały powołane dla realizacji przez samorząd zadań o charakterze publicznym, dlatego też trzeba umiejętnie równoważyć i harmonizować czasami

rozbieżne interesy władz spółki z oczekiwaniami właściciela, jakim jest dana gmina, której władze muszą dbać o wspólne dobro mieszkańców.

Podając kilka przykładów można przywołać w tym miejscu spółki komunalne zajmujące się np. transportem miejskim, które gdyby miały dążyć wyłącznie do maksymalizacji zysku i dbania o interes przedsiębiorstwa, wówczas z pewnością musiałyby drastycznie podnosić ceny świadczonych usług. Akurat te spółki transportowe oczywiście otrzymują ogromne wsparcie finansowe od miasta, które sukcesywnie dotuje ich działalność. Można wyróżnić też inne kategorie spółek, które są monopolistami w swoich branżach na danym terenie, np. spółki zarządzające siecią wodociągów i kanalizacji, ciepłownie lub grupowe oczyszczalnie ścieków, które nie muszą konkurować z innymi podmiotami na wolnym rynku i martwić się o zdobycie, a także utrzymanie klienta.

Odmiennie wygląda sytuacja jeśli chodzi o funkcjonowanie np. spółek miejskich zajmujących się gospodarką odpadami komunalnymi, które od niedawna muszą się liczyć z konkurencją ze strony innych prywatnych podmiotów. Są także takie miejskie spółki, np. regionalne parki naukowo-technologiczne, które z założenia nie będą przez określony czas przynosić zysku, gdyż ich celem jest stymulowanie innowacyjności innych przedsiębiorstw, tworzenie swoistego pomostu pomiędzy sferą nauki a praktyką gospodarczą, pomoc w komercjalizacji wiedzy oraz wyników prac badawczych. Do innej kategorii podmiotów w udziale kapitałowym samorządów zaliczają się np. kluby piłkarskie, które w wielu przypadkach mogą pozwolić sobie na inwestycje w infrastrukturę wyłącznie dzięki temu, że ich działalność jest dotowana z środków publicznych.

Zaprezentowane przykłady mają przede wszystkim uzmysłowić, że członkowie

rad nadzorczych wykonując swoje zadania i obowiązki zmuszeni są uwzględniać każdorazowo specyficzne uwarunkowania ściśle związane nie tylko z działalnością danego podmiotu, ale również polityką finansową władz danej jednostki samorządowej, i dostarczyć argumentów na rzecz słuszności tej tezy. Kontrolowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej i decyzji zarządu spółki wymaga nieco innego podejścia niż w przypadku spółek będących w całości własnością prywatnych udziałowców, gdyż żaden prywatny podmiot nie mógłby funkcjonować na wolnym rynku generując corocznie wielomilionowe straty, a część spółek komunalnych niestety tak działa.

Władze niektórych miejskich spółek mają pełną świadomość, że zawsze mogą liczyć na wsparcie finansowe od podatników. Wiedzą także, że ich wynagrodzenie nie jest bezpośrednio zależne od wyników finansowych spółki, co niekiedy ma negatywny wpływ na osłabienie mechanizmów nadzorczo-kontrolnych. Stąd też członkowie rady nadzorczej realizując swoje ustawowe zadania w ramach kontroli poczynań i oceny decyzji zarządu spółki związanych z finansami, powinni szczególną uwagę zwrócić na takie zagadnienia, jak: zgodność z przepisami prawa, celowość i gospodarność świadcząca o racjonalnym wykorzystaniu majątku i posiadanych zasobów, poszukiwanie oszczędności, zwiększanie efektywności i sprawności działania, podwyższanie jakości świadczonych usług.

Podsumowanie

Zaprezentowane rozważania nie wyczerpują złożoności omawianego zagadnienia, niemniej mogą stanowić podstawę do dalszych analiz w obrębie poszczególnych tematów i zasygnalizowanych problemów. Oceniając dokumenty trzeba podkreślić ich wysoką wartość merytoryczną, a przede wszystkim przydatność dla skutecznego wyeliminowania poja-

wiających się przypadków łamania prawa w procesach obsadzania rad nadzorczych, które niestety miały miejsce w praktyce zarządzania. Z tej perspektywy zasługują one na szerokie propagowanie i wdrażanie we wszystkich urzędach. Co więcej, bardzo dokładne i szczegółowe wyznaczenie oraz opisanie głównych celów nadzoru właścicielskiego umożliwi sprawniejszą koordynację realizowanych działań. Sformułowanie czytelnych i konkretnych wytycznych dla nadzoru ekonomiczno-finansowego, oraz wypracowanie jednokowych wzorców sprawozdań przygotowywanych przez spółki, daje gwarancję dokonywania rzetelnej i obiektywnej oceny ich sytuacji finansowej. Umożliwia również porównanie osiągniętych wyników, co w efekcie zapewnia decydentom łatwy dostęp do kluczowych informacji dla podjęcia niezbędnych działań korygujących. Trzeba jednak pamiętać, że omawiane zasady nadzoru właścicielskiego dotyczące oczekiwanych zachowań osób reprezentujących organy spółek, stanowią jedynie zbiór pewnych zalecanych reguł postępowania, i nigdy nie będą w stanie ograniczyć wpływu pozamerytorycznych czynników na procesy doboru, a także oceny kadr. Podobnie, wszystkie wypracowane wzorce sprawozdań będą miały faktyczne znaczenie tylko wtedy, gdy będą prawidłowo wykorzystywane dla podejmowania na ich podstawie obiektywnych, przemyślanych i racjonalnych decyzji przez osoby, dla których liczą się takie wartości, jak: uczciwość, praworządność oraz poszanowanie dobra wspólnego.

W świetle powyższych przesłanek można powiedzieć, że zaprezentowana w artykule problematyka może być inspiracją (zachętą) dla innych zainteresowanych osób, stanowiąc jednocześnie punkt wyjścia do przeprowadzenia kolejnych badań, które będą ukierunkowane na porównanie teorii – deklarowanych standardów zawartych w dokumentach – z praktyką zarządzania, tj. przestrzegania w codzien-

nej rzeczywistości określonych zasad. Po-
dejmując próbę podpowiedzi można na
podstawie wyników dotychczasowych
badań wskazać i zidentyfikować główne
czynniki osłabiające mechanizmy nadzor-

czo-kontrolne, jeśli chodzi o powoływa-
nie do rad nadzorczych osób ze ścisłego
kierownictwa danego urzędu, prezesów
innych miejskich spółek, partyjnych ko-
legów, itd.

Bibliografia:

1. Aluchna M., *Dobre praktyki corporate governance. Światowe tendencje a polskie doświadczenia*, „E-mentor”, 2008, nr 2, s. 18-25.
2. Aluchna M., *Przejrzystość jako element nadzoru korporacyjnego. Wyzwania dla spółek giełdowych*, „E-mentor”, 2005, nr 5, s. 11.
3. Dobija D., Koładkiewicz I., *Ład korporacyjny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 7-8.
4. Domański G., Stepniak L., *Kształtowanie ładu korporacyjnego w polskich spółkach giełdowych*, „Problemy Zarządzania”, 2003, nr 1, s. 49.
5. Herdan A., *Przesłanki i warunki funkcjonowania nadzoru korporacyjnego*, Zeszyty Naukowe nr 6/2007, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Bochni, s. 28-29.
6. Jerzemowska M., *Nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa 2002, s. 11.
7. Jerzemowska M., Campbell K., Najman K., *Przyczynek do oceny polskich regulacji nadzoru korporacyjnego*, „Master of Business Administration”, 2010, nr 6, s. 2-15.
8. Jeżak J., *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 10.
9. Jeżak J., *Corporate governance jako nowy obszar wiedzy i praktyki biznesowej*, [w:] A. Samborski (red.) *Governance – Korporacje, instytucje publiczne, sieci*, „Studia Ekonomiczne”, 2013, nr 141, s. 21-22.
10. Koładkiewicz I., *Rady nadzorcze. Dobre praktyki ładu korporacyjnego. Doświadczenia polskie i zagraniczne*, Poltext, Warszawa 2013, s. 10.
11. Kozioł L., *Instytucjonalne problemy ładu korporacyjnego w spółkach kapitałowych sektora publicznego*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie, 2007, nr 1, s. 216-217.
12. Krzysztofek A., *Teoretyczne aspekty funkcjonowania nadzoru korporacyjnego*, „Zarządzanie i Finanse”, 2012, nr 4, s. 334-335.
13. Kwiecień A., *Ład korporacyjny reakcją przedsiębiorstw na kryzys zaufania*, „Zarządzanie i Finanse”, 2012, nr 4, s. 394-398.
14. Lis K., Sterniczuk H., *Nadzór korporacyjny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002, s. 2.
15. Marona A., Nalepka A., *Nadzór właścicielski nad jednostkami organizacyjnymi gminy*, [w:] *Strategie rozwoju organizacji*, A. Stabryła, T. Małkus (red.), Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012, s. 171-172.
16. Mesjasz Cz., *Ład (nadzór) korporacyjny. Geneza, definicje i podstawowe problemy*, [w:] *Ład korporacyjny*, D. Dobija, I. Koładkiewicz (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 16.
17. Penc J., *Humanistyczne wartości zarządzania w poszukiwaniu sensu menedżerskich działań*, Difin, Warszawa 2010.
18. Rudolf S., Urbanek P., Janusz T., Stos D., *Efektywny nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa 2002, s. 31.
19. Walczak W., *Cele i funkcje zarządzania w teoriach naukowych a praktyka – próba zdiagnozowania występujących rozbieżności*, „E-mentor”, 2012, nr 2, s. 19-28.
20. Walczak W., *Dysfunkcje nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem samorządów – studium przypadku*, „Przegląd Corporate Governance”, 2013, nr 1, s. 76-93.
21. Walczak W., *Zróznicowane standardy nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa*, „Przegląd Corporate Governance”, 2013, nr 3, s. 28-30.
22. Walczak W., *Nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem kapitałowym samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie”, 2012, nr 3, s. 191-200.
23. Walczak W., *Kontrola zakazu łączenia stanowisk w radach nadzorczych spółek a budowanie zaufania do państwa*, „Kontrola Państwowa”, 2014, nr 1, NIK, Warszawa, s. 66-83.