

# Piotr Bartkowiak, Marcin Borkowski

---

## Nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem podstawowych jednostek samorządu terytorialnego

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 118, 5-20

---

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Piotr Bartkowiak, Marcin Borkowski\***

**NADZÓR KORPORACYJNY W SPÓŁKACH  
Z UDZIAŁEM PODSTAWOWYCH JEDNOSTEK  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

**Streszczenie**

We współczesnych przedsiębiorstwach komunalnych występuje zjawisko rozdzielania własności od zarządzania. Oznacza to, że właściciele nie sprawują bezpośrednio funkcji zarządczych, tylko powierzają je wynajętym w tym celu osobom. Ich zadaniem jest, w wyniku zastosowania odpowiedniej organizacji pracy oraz wykorzystania posiadanych zasobów, zapewnienie sprawnego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Zagadnienie odnoszące się do opisu wzajemnego oddziaływania właściciela i osób przez niego wynajętych określane jest w literaturze pojęciem *corporate governance*, a w warunkach krajowych jako nadzór korporacyjny.

**Słowa kluczowe:** nadzór korporacyjny, przedsiębiorstwo komunalne, spółka z udziałem podstawowej jednostki samorządu terytorialnego

**Wprowadzenie**

Działalność w zakresie użyteczności publicznej nie powinna być prowadzona i zarządzana w sposób scentralizowany. Z tego więc względu dla pewnych obszarów funkcjonowania podstawowej jednostki samorządu terytorialnego wprowadzono proces decentralizacji. Zostały utworzone specjalistyczne podmioty

---

\* Piotr Bartkowiak, dr hab. prof. nadzw. UEP, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Zarządzania, e-mail: p.bartkowiak@ue.poznan.pl; Marcin Borkowski, dr, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, e-mail: borkowski@wp.pl.

komunalne, które dla właściwego wykonywania powierzonych zadań otrzymały szereg uprawnień<sup>1</sup>. W literaturze przedmiotu można wskazać trzy istotne źródła zdecentralizowanej struktury administracji samorządowej, a w konsekwencji decentralizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej:

- a) społeczno-polityczne – udział obywateli (przez swoich reprezentantów) we współdecydowaniu i współuczestniczeniu w funkcjonowaniu administracji;
- b) ekonomiczne – efektywne zarządzanie całym majątkiem państwowym;
- c) techniczne – korzystne dla obywateli świadczenie niektórych zadań o charakterze użyteczności publicznej<sup>2</sup>.

Właściciel przedsiębiorstwa komunalnego, którym jest samorząd terytorialny, staje przed dylematem, jaką formę działalności powinien wybrać. Czy na przykład przeniesienie majątku gminy do utworzonej spółki kapitałowej poprawi jej efektywność, a oddzielenie prawno-organizacyjne wzmocni skuteczność? W takim przypadku w działalności organów spółki winna pojawić się dbałość o zapewnienie finansowania kontynuacji działalności spółki, co generuje potrzebę uwzględniania wzrostu kapitałów własnych przedsiębiorstwa. Przyjęto więc za cel opracowania ocenę realizacji przez organy do tego uprawnione nadzoru właścicielskiego przedsiębiorstw komunalnych mających formę prawną spółek prawa handlowego.

Ponieważ we współczesnych przedsiębiorstwach występuje zjawisko rozdzielania własności od zarządzania, oznacza to, że właściciele nie sprawują bezpośrednio funkcji zarządczych, tylko powierzają je wynajętym w tym celu osobom. Ich zadaniem jest, w wyniku zastosowania odpowiedniej organizacji pracy oraz wykorzystania posiadanych zasobów, zapewnienie sprawnego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Zagadnienie odnoszące się do opisu wzajemnego oddziaływania właściciela i osób przez niego wynajętych określane jest w literaturze pojęciem *corporate governance*, a w warunkach krajowych jako nadzór korporacyjny.

Zagadnienie nadzoru korporacyjnego ze względu na fakt, iż w sposób pośredni dotyczy każdego człowieka, stało się niezwykle istotne. Bezpośrednia działalność gospodarcza ludzi, ich potencjał intelektualny, umiejętności techniczne

---

<sup>1</sup> P. Bartkowiak, *Zarządzanie przedsiębiorstwem komunalnym w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 39.

<sup>2</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2003, s. 22.

i organizacyjne, które zostały zintegrowane w instytucję spółki kapitałowej, sprawiły, że stała się dominującą formą w sferze gospodarczo-politycznej.

Wynikało to z faktu, iż ta forma zapewniła najefektywniejszą alokację zasobów. Poszerzył się także zakres zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy, w jakim spółki zaczęły świadczyć usługi czy produkować towary. Obszary dawniej zarezerwowane dla przedsiębiorstw państwowych czy jednostek budżetowych zostały przejęte – w wyniku przekształceń czy też deregulacji – przez spółki prawa handlowego i dlatego obecnie samorząd gminny taką działalność jak między innymi ciepłownictwo, energetyka, gospodarka odpadami czy gospodarka wodno-kanalizacyjna prowadzi w formie spółek kapitałowych.

## **1. Formy prawne prowadzenia działalności komunalnej**

Po przywróceniu w 1990 roku instytucji samorządu terytorialnego przedsiębiorstwa komunalne weszły w skład mienia komunalnego, a ich organem założycielskim stały się gminy. Przekształcenia własnościowe lat dziewięćdziesiątych XX wieku doprowadziły do zmian zasad funkcjonowania jednostek działających w sektorze komunalnym<sup>3</sup>. W przeszłości uważano, że alokacja zasobów w sektorze publicznym jest wyłączona z zakresu możliwego do opisanego za pomocą analizy ekonomicznej. Zmiana podejścia do funkcjonowania tego sektora z uwagi na przyjęte uregulowania prawne doprowadziła do przekształcania jednostek budżetowych w podmioty prawa handlowego i komercjalizacji działalności zastrzeżonej dla jednostek budżetowych. Zmiany zachodzące w latach 2011–2013 w tym zakresie zaprezentowano w tabeli 1. Ich dalsza intensyfikacja jest możliwa również z uwagi na fakt, iż Ministerstwo Skarbu Państwa przygotowało nowelizację ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (DzU z 2014 r., poz. 612), która umożliwi dokonywanie bezpłatnego przekazywania samorządom akcji bądź udziałów należących do Skarbu Państwa w spółkach powstałych w trybie innym niż komercjalizacja, a zatem poszerza katalog spółek, które mogą być skomunalizowane.

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity DzU z 2011 r. nr 45, poz. 236).

Tabela 1

Przekształcenia podstawowych form prowadzenia działalności w sektorze komunalnym w latach 2011–2013

Lp.	Forma prawna podmiotu	Liczba podmiotów na koniec			Liczba utworzonych, przekształconych i prywatyzowanych podmiotów		
		2011	2012	2013	2011	2012	2013
1.	Zakłady budżetowe	795	796	799	111	89	61
2.	Jednostki budżetowe	1223	1231	1364	94	90	107
3.	Spółki z o.o.	2312	2402	2512	222	247	317
4.	Spółki akcyjne	397	409	419	23	39	71
Razem		4727	4838	5094	450	465	556

Źródło: Ministerstwo Skarbu Państwa, *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2011*, *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2012* i *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2013*, <http://prywatyzacja.msp.gov.pl> (25.06.2015).

W ustawie o gospodarce komunalnej<sup>4</sup> (art. 1, ust. 2) zostały określone cele gospodarki komunalnej, która ma obejmować w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, czyli potrzeby zbiorowe. Priorytetowymi zadaniami z tego zakresu są zadania własne określone w art. 7, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>5</sup>. Nie jest to jednak zamknięty katalog zadań. Potrzeby zbiorowe zaspokajane są z reguły przez jeden podmiot, kontrolowany przez gminę i działający jako monopol naturalny. „Wybór formy organizacji usług komunalnych prowadzi do sytuacji, w której celem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, a jednocześnie gmina jako właściciel jest zainteresowana maksymalizacją zysków z działalności gospodarczej prowadzonej przez podmioty komunalne”<sup>6</sup>.

Funkcjonowanie podmiotu będącego własnością komunalną, a działającego w formie spółki prawa handlowego, jako monopolu naturalnego, związane

<sup>4</sup> DzU z 2011 r. nr 45, poz. 236, tekst jednolity.

<sup>5</sup> DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>6</sup> B. Mistowska-Dragan, *Czy Skarb Państwa to dobry wzór – nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego?*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni nr 2, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, Bochnia 2004, s. 78.

jest z uzyskiwaniem określonych korzyści ekonomicznych. Do najważniejszych atrybutów monopolu naturalnego zaliczono:

- 1) ekonomię skali – wiąże się z obniżką kosztu jednostkowego w miarę wzrostu rozmiarów produkcji;
- 2) ekonomię zasięgu – pozwala uzyskać obniżkę kosztów w wyniku wykorzystania urządzeń w sytuacjach obsługi różnych grup odbiorców;
- 3) ekonomię transportu – jeden system urządzeń sieciowych;
- 4) ekonomię lokalizacji – określone sytuowanie urządzeń centralnych, jak i sieciowych, wynikające z przesłanek natury technicznej, funkcjonalnej i warunków fizjograficznych<sup>7</sup>.

Władze gminne sektor usług komunalnych traktują często podmiotowo, to jest w ujęciu fiskalnym, a więc jako źródło dodatkowych pożytków budżetowych i pozabudżetowych. Z tego względu obciążanie przedsiębiorstwa wysokimi podatkami negatywnie sprzyja zmniejszeniu kosztów działalności, gdy tymczasem te same władze gminne oczekują, aby ceny świadczonych usług były na niskim poziomie. W związku z tym wybór formy organizacyjno-prawnej dla prowadzenia użyteczności publicznej jest jednym z podstawowych elementów zarządzania sferą usług komunalnych. Możliwe do zastosowania formy organizacyjno-prawne określono w art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej<sup>8</sup>, które zaprezentowano na rysunku 1.

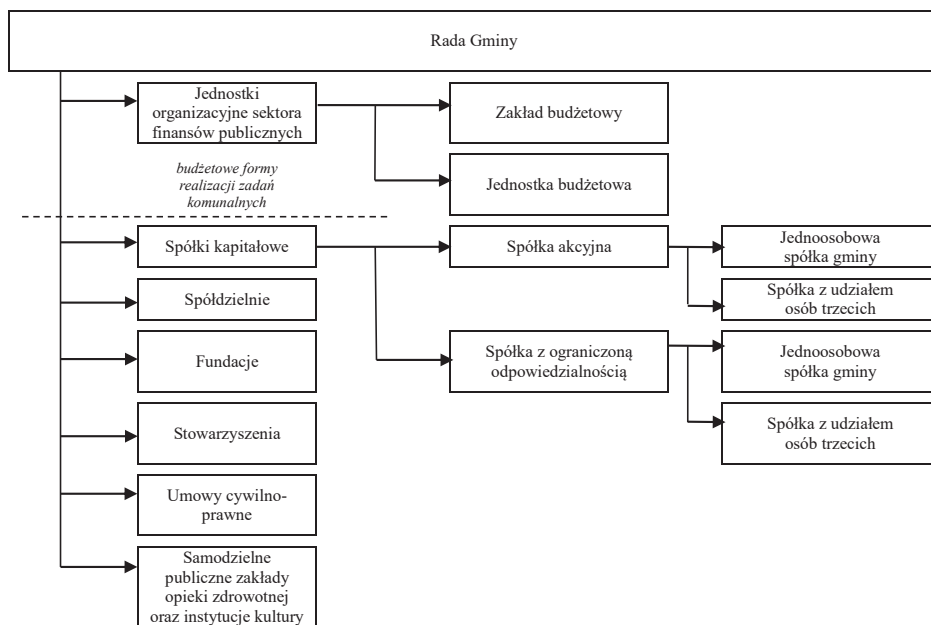
Przepisy cytowanej ustawy nie narzuciły określonych rozwiązań, dlatego władze samorządu gminnego mają możliwość wyboru najlepszych w ich ocenie form świadczenia poszczególnych rodzajów usług komunalnych. Jednak negatywna ocena zdolności sektora użyteczności publicznej do sprawnego działania w interesie społeczności lokalnej stała się przesłanką do sformułowania postulatu w teorii wyboru publicznego, a mianowicie że „uzyskanie najlepszych efektów wymaga maksymalnego udziału rynku, a minimalnego udziału państwa”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> M. Sadowy, *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Siedlcach, Siedlce 2010, s. 8–9.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity DzU z 2011 r. nr 45, poz. 236).

<sup>9</sup> *Podstawy ekonomiki zarządzania w gospodarce komunalnej*, red. Z. Grzymała, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2011, s. 337.



Rysunek 1. Formy organizacyjno-prawne podmiotów działających w sferze usług komunalnych

Źródło: M. Sadowy, *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Siedlcach, Siedlce 2010, s. 13.

Samorząd gminny w celu świadczenia usług może zawiązywać spółki kapitałowe oraz przystępować do takich podmiotów. Spółki kapitałowe są odrębnymi osobami prawnymi, działają we własnym imieniu i na własne ryzyko, a gmina nie ponosi odpowiedzialności za ich zobowiązania<sup>10</sup>. Dlatego dopuszczalną w gospodarce komunalnej formą prowadzenia działalności są spółki z o.o. i spółki akcyjne. W praktyce spółki akcyjne są zawiązywane w przypadku prowadzenia działalności o większych rozmiarach, wymagającej znacznych nakładów finansowych. W tabeli 2 przedstawiono determinanty sprawowania nadzoru korporacyjnego w sektorze komunalnym w porównaniu do prywatnego.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity DzU z 2011 r. nr 45, poz. 236).

Tabela 2

## Wybrane determinanty sprawowania nadzoru korporacyjnego w sektorze prywatnym i komunalnym w świetle teorii agencji

Kryterium i przedmiot porównania	Przedsiębiorstwo rynkowe (PR)	Przedsiębiorstwo komunalne (PK)
1	2	3
Status pracodawcy	Przedsiębiorca, instytucja, udziałowiec	Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego
Główna podstawa prawna	Kodeks spółek handlowych (k.s.h.)	Kodeks spółek handlowych oraz ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej
Misja organizacji	Osiąganie przewagi konkurencyjnej, kształtowanie pozycji rynkowej	Zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa wynikających z zadań własnych gminy
Cel działalności organizacji	Osiąganie zysku lub inne cele o charakterze ekonomicznym	Użyteczność publiczna wobec mieszkańców, przy zachowaniu celów ekonomicznych
Status odbiorcy usług	Klient – konsument	Mieszkaniec, obywatel, podatnik – podmiot praw i obowiązków konstytucyjnych
Istnienie nadzoru umożliwiającego poddanie pełnomocnika publicznej ocenie	Zewnętrzne i wewnętrzne mechanizmy nadzoru właścicielskiego	Zewnętrzne i wewnętrzne mechanizmy nadzoru właścicielskiego poszerzone o interesariuszy. Istnienie demokratycznego nadzoru
Wymiar i rodzaj niezależności przedsiębiorstwa	Posiada niezależność zarówno w zakresie ustalania celów, jak i wyboru narzędzi ich realizacji	Niezależność ograniczona jest tylko do swobodnego wyboru instrumentów zarządzania, a niekiedy celów
Ograniczenie zakresu działania i zmniejszenie konkurencyjności	Brak ograniczeń obszarów działalności gospodarczej przedsiębiorstw, które zmniejszałyby ich konkurencyjność	Częste stosowanie polityki polegającej na wyłączeniu pewnych obszarów działalności gospodarczej lub zleceniu działalności nierentownej
Asymetria informacji	W momencie rozdzielenia własności od zarządzania istnieje zjawisko asymetrii informacji	Kryterium to nabiera ostrzejszego charakteru z uwagi na brak zwyczajowej wiedzy fachowej mocodawcy wynikającej z kadencyjności i politycznych wyborów
Wspólna agencja	Rzadko występuje problem wspólnej agencji	Często występuje problem wspólnej agencji, gdyż oprócz gminy pojawiają się inne podmioty próbujące pełnić wobec PK rolę mocodawców, co oznacza konieczność interakcji, a nawet współdziałania z grupami interesu, które mogą mieć odmienne cele i preferencje



1	2	3
Wielość relacji agencji	Zgodnie z k.s.h. istnieje dodatkowy szczebel agencji w postaci rady nadzorczej	W PK oprócz rady nadzorczej występuje dodatkowy szczebel agencji w postaci biura nadzoru właścicielskiego czy audytu wewnętrznego, które również ze swej strony kreują relacje agencji w strukturze PK i poza nim
Oddziaływanie cyklu wyborczego na pełnomocnika (racjonalność decyzji w krótkim i długim okresie)	Nie występuje problem wyboru horyzontu czasowego przy podejmowaniu decyzji, gdyż zazwyczaj mocodawca nie ma problemu z określeniem celów działalności	Polityczni mocodawcy mogą mieć trudności z określeniem <i>ex ante</i> pożądanego celu działalności PK. Ponadto przy określeniu celu pojawia się problem oddziaływania cyklu wyborczego na pełnomocnika
Motywowanie pełnomocnika	Motywowanie pełnomocnika PR winno zawierać bodźce skłaniające go do realizacji strategii firmy (motywy materialne)	Motywowanie pełnomocnika PK jest problemem bardziej skomplikowanym, gdyż oprócz realizacji celów mocodawcy należy uwzględnić jeszcze interesy interesariuszy (motywy niematerialne)
Konformistyczna postawa pełnomocnika	W PR rzadko zdarza się sytuacja, w której należałoby chronić pełnomocnika przed działalnością mocodawcy	W PK ma miejsce sytuacja, w której często należy chronić pełnomocnika przed negatywnym wpływem mocodawcy, wywierającego presję na pełnomocnika. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku częstych zmian politycznych mocodawców, co wymusza postawę konformistyczną pełnomocnika
Przejrzystość i transparentność	PR decydują się na ujawnienie szczegółowych informacji o swojej kondycji, strategii, strukturze własności czy osobach zarządzających oraz nadzorujących, aby w ten sposób przyciągnąć potencjalnych inwestorów i zaprezentować się jako godny zaufania partner	PK poddane są dużej presji przejrzystości działania. Jednakże nie zawsze przejrzystość przynosi korzyści, gdyż po przekroczeniu optymalnego poziomu dalszy wzrost przejrzystości może dawać negatywne rezultaty, spowodowane wpływem na zewnątrz ważnych informacji, a straty społeczne mogą być wyższe niż w przypadku braku przejrzystości
Różnorodność problemów agencji wewnątrz przedsiębiorstwa	Mniejsza liczba problemów agencji wewnątrz PR sprawia, że nie jest ono narażone na problemy dotyczące tych relacji	Istotną cechą PK jest różnorodność agencji wewnątrz przedsiębiorstwa, które wymagają opracowania dodatkowych procedur związanych z należyтым współdziałaniem pomiędzy wewnętrznymi grupami interesu

Źródło: opracowanie na podstawie: L. Koziół, *Relacje agencji w spółkach kapitałowych sektora publicznego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008, nr 772, s. 25–30.

Wybór spółki kapitałowej jako formy działalności umożliwia optymalną koordynację celów ekonomicznych i społecznych działalności podmiotów komunalnych. Natomiast w przypadku wyboru pozostałych form nie uzyskuje się takiej możliwości, gdyż na przykład zakład budżetowy nie prowadzi pełnego rachunku kosztów, który nie obejmuje amortyzacji.

## 2. Nadzór nad spółkami komunalnymi

Zmiany systemowe w Polsce spowodowały, że gospodarka komunalna zaczęła być traktowana jako jedna z działalności gospodarczych, które winny zostać przystosowane do działalności rynkowej. „W przypadku dóbr komunalnych istnieje ścisły związek między produkcją a konsumpcją, dlatego dobra te muszą być jednocześnie wytwarzane i konsumowane, co wpływa również na konieczność posiadania odpowiedniej zdolności produkcyjnej i jej wykorzystanie. Charakteryzuje je także swoista nierównomierność zapotrzebowania, zwłaszcza w wodociągach i kanalizacji, elektroenergetyce, ciepłownictwie czy komunikacji miejskiej”<sup>11</sup>.

W sektorze gospodarki komunalnej można zaobserwować postępującą komercjalizację i prywatyzację podstawowych jej branż, dlatego zagadnienie zyskowności tego sektora przybiera na znaczeniu szczególnie w sferze gospodarki odpadami, gospodarki ciepłowniczej czy wodociągowo-kanalizacyjnej.

Wykorzystanie spółek kapitałowych jako formy prawnej w realizacji zadań gminnych spowodowało, iż problematyka funkcjonowania nadzoru korporacyjnego stała się ważnym zagadnieniem dla wszystkich interesariuszy. Podstawowym wyzwaniem, jakie ma do zrealizowania nadzór korporacyjny w spółkach w udziale gminy, jest wzrost efektywności działania i skuteczności zarządzania spółkami oraz wykorzystanie praw przysługujących właścicielowi. Temu celowi podporządkowano regulację prawną, w której przyjęto, że bezpośredni nadzór nad działalnością każdej spółki z udziałem gminy wykonuje rada nadzorcza, chociaż w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością rada nadzorcza może, ale nie musi być powoływana.

W wyniku upowszechnienia się stosowania w gospodarce komunalnej form prowadzenia działalności w formie spółek prawa handlowego pojawił się klasyczny problem agencji i nadzoru właścicielskiego. W związku z tym istotną

---

<sup>11</sup> *Podstawy ekonomiki...*, s. 21.

kwestią jest zakres mocodawcy i możliwość skutecznego monitorowania działania pełnomocnika<sup>12</sup>.

Dodatkowo, ponieważ przedsiębiorstwa z udziałem gminy działające w formie spółki prawa handlowego, realizując zadania gminy, działają w otoczeniu, w którym „pojawiają się inne podmioty, próbujące pełnić wobec niego rolę mocodawców, występuje tzw. problem wspólnej agencji, oznaczający konieczność współdziałania między grupami interesu, które często mają odmienne preferencje”<sup>13</sup>.

Gminy tworząc spółki i wstępując do nich, przechodzą stopniowo do rozdzielania funkcji świadczenia usług publicznych i ich bezpośredniego wykonywania, zajmując pozycję regulatora, samą zaś realizację zlecając innym podmiotom gospodarczym. W związku z tym „konieczne stało się wprowadzenie odpowiednich zmian instytucjonalnych przedsiębiorstw komunalnych, ze zwróceniem uwagi szczególnie na problemy nadzoru korporacyjnego”<sup>14</sup>.

Specyfiką nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem gminy jest występowanie aspektu celowości w działalności przedsiębiorstwa i jego sformalizowanie na podstawie przyszłej wizji i misji oraz aspektu podmiotowego, którym jest gmina. Teoria agencji dla spółek komunalnych zakłada, że w zamian za potencjalne korzyści kadra zarządzająca zabiega o interes akcjonariuszy. Tym samym interes właścicieli przedkładany jest przed roszczeniami innych grup interesariuszy<sup>15</sup>. Występujący w przypadku spółek z udziałem gminy problem agencji wiąże się nie tylko z rozbieżnością celów właścicieli i menedżerów działających w ich imieniu, ale też z asymetrią informacji. W sektorze komunalnym „problem agencji występuje z większą ostrością, ponieważ relacja mocodawca–agent występuje zarówno między politykiem (mocodawcą) i administratorem (agentem), jak i między społeczeństwem (mocodawcą) a politykiem (agentem)”<sup>16</sup> – występuje zatem problem podwójnej agencji. Wpływa to niewątpliwie na znaczne

---

<sup>12</sup> L. Kozioł, *Relacje agencji w spółkach kapitałowych sektora publicznego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 772, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008, s. 27.

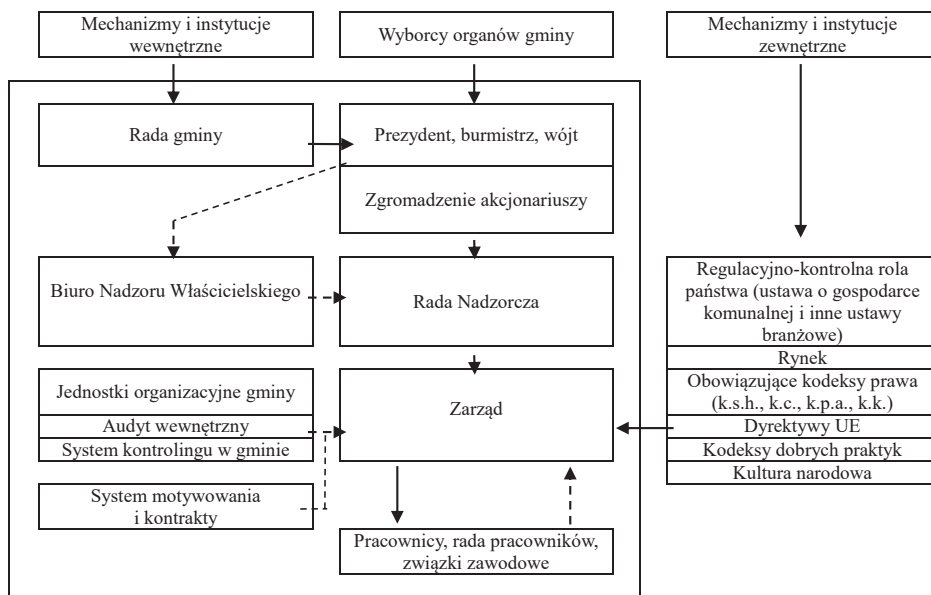
<sup>13</sup> Tamże, s. 32 oraz L. Kozioł, K. Barwacz, *Przedsiębiorstwo sektora komunalnego w świetle teorii agencji*, w: *Tendencje zmian w nadzorze korporacyjnym*, red. S. Rudolf, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006, s. 379.

<sup>14</sup> L. Kozioł, *Ekonomiczno-organizacyjne aspekty nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach sektora komunalnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 753, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007, s. 33.

<sup>15</sup> L. Kozioł, *Wieloaspektowe ujęcie nadzoru korporacyjnego spółek kapitałowych sektora komunalnego*, w: *Zarządzanie rozwojem organizacji w społeczeństwie informacyjnym*, red. A. Stabryła, Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008, s. 596.

<sup>16</sup> *Podstawy ekonomiki...*, s. 338.

ograniczenie, a nawet brak przejrzystości w procesie podejmowania decyzji oraz rozmycie odpowiedzialności w realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej. Konsekwencją tego jest uniemożliwienie skonstruowania syntetycznego miernika oceny skuteczności i efektywności działania dla tych podmiotów<sup>17</sup> (rys. 2).



Rysunek 2. Układ mechanizmów i instytucji nadzorczych w organizacji i zarządzaniu spółki kapitałowej przedsiębiorstwa komunalnego z udziałem gminy

Źródło: L. Koziół, *Wieloaspektowe ujęcie nadzoru korporacyjnego spółek kapitałowych sektora komunalnego*, w: *Zarządzanie rozwojem organizacji w społeczeństwie informacyjnym*, red. A. Stabryła, Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008, s. 600.

W prowadzeniu badań dotyczących funkcjonowania nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem podstawowej jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić ich specyfikę, a mianowicie:

- 1) spółki, pomimo że są odrębnymi podmiotami, mogą liczyć na wsparcie finansowe z budżetu;
- 2) spółki posiadają monopol na usługi;
- 3) spółki mogą swobodnie kształtować swoją politykę kadrową;

<sup>17</sup> Tamże, s. 339.

- 4) w spółkach bezpośredni nadzór i kontrolę sprawuje jednoosobowo organ wykonawczy władzy samorządowej;
- 5) w spółkach nie ma otwartego naboru członków rad nadzorczych, a dobór kandydatów i obsadzanie stanowisk nie spełnia zasad jawności i przejrzystości<sup>18</sup>.

Innym problemem występującym w przypadku nadzoru korporacyjnego spółek z udziałem podstawowej jednostki samorządu terytorialnego jest trudność w „określeniu zasadniczej misji przedsiębiorstwa – czy ma ona polegać na maksymalizacji wartości dla akcjonariuszy, czy też na realizacji polityki społecznej i gospodarczej”, gdyż właściciel – gmina może „zrealizować obydwa cele, które często trudno jest ze sobą pogodzić”<sup>19</sup>.

Przegląd specyfiki funkcjonowania spółek z udziałem gminy pozwala na dokonanie charakterystyki ogólnej cech spółki komunalnej, którymi są: wysoka koncentracja własności, długookresowy horyzont czasowy podejmowanych decyzji, wyłączenie z rynku kontroli oraz bardzo słaba zależność wysokości wynagrodzenia menedżerów spółki od osiągniętych przez nią wyników. Najważniejszymi grupami interesów są pracownicy i mieszkańcy danej gminy. „Spółki te jawią się często jako niezależne instytucje i choć – paradoksalnie – uzależnione od decyzji i wsparcia właścicieli, to mające niską orientację na budowanie wartości dla udziałowców lub akcjonariuszy w długim terminie, a wyników i poziomów przychodów w krótkim okresie”<sup>20</sup>.

### **3. Przedstawiciele podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w organach nadzorczych spółek komunalnych**

Rzeczywiste wykonywanie przez przedstawicieli gminy nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem podstawowej jednostki samorządu terytorialnego może być związane z występującymi w praktyce gospodarczej elementami niepożądanymi, tzw. dysfunkcjami nadzoru korporacyjnego. Brak nakładania obowiązków przez właścicieli podmiotów na rady nadzorcze pozwala

---

<sup>18</sup> W. Walczak, Nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem kapitałowym samorządu terytorialnego, „Współczesne Zarządzanie” 2012, nr 3, s. 199.

<sup>19</sup> L. Kozioł, K. Barwacz, *Model systemu nadzoru korporacyjnego spółek kapitałowych sektora komunalnego*, w: *Rola nadzoru korporacyjnego w kreowaniu wartości przedsiębiorstwa*, red. S. Rudolf, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 379.

<sup>20</sup> K. Trojanowski, *Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji nr 1, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2013, s. 252.

często traktować je jako organy dekoracyjne, nieposiadające wymaganych kwalifikacji<sup>21</sup>.

Dysfunkcje nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem gminy dotyczą między innymi łamania prawa przez członków zarządów i rad nadzorczych w zakresie stosowania zapisów ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>22</sup>. Zgodnie z art. 4 tej ustawy jedna osoba nie może jednocześnie zasiadać w dwóch radach nadzorczych spółek prawa handlowego, w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji. Bez znaczenia jest fakt, czy taki przypadek dotyczy rad nadzorczych spółek pozostających w nadzorze właścicielskim tej samej gminy, czy też należą one do dwóch różnych samorządów.

Kolejną dysfunkcją jest zawłaszczane przez wąskie grono wybranych „zaufanych beneficjentów” organów nadzoru spółek z udziałem gminy. Niejednokrotnie osoby zasiadające w radach nadzorczych są zatrudnione na etatach w urzędach, tym samym są podporządkowane organom wykonawczym gminy, co stawia pod znakiem zapytania ich obiektywizm. Przysługujące organom wykonawczym podstawowej jednostki samorządu terytorialnego prawo wyboru członków rad nadzorczych może doprowadzić do tego, że wąska grupa osób przejmie praktycznie nieograniczoną i niekontrolowaną władzę nad ogromnym majątkiem i decydować będzie o przepływach pieniężnych. Dlatego proces wyznaczania członków rad nadzorczych spółek z udziałem gminy w praktyce powinien sprowadzać się do powoływania ludzi mających zaufanie społeczne i duże kompetencje. Pozwoli to na legitymizowanie przez nich działań i decyzji zarządu w zakresie majątku spółki i transferów środków na konta określonych podmiotów, które będą służyły budowaniu wartości rynkowej spółki.

„Zrozumienie rzeczywistych celów oraz prawdziwych motywów działań władz samorządowych w procesach wyznaczania członków rad nadzorczych miejskich spółek wymaga dokonania diagnozy kolejnych procesów związanych z podejmowaniem decyzji rodzących określone skutki finansowe. Są to czynności prawne, których rezultatem jest zatrudnianie zaufanych pracowników na intratnych stanowiskach, podpisywanie lukratywnych umów z firmami zewnętrznymi, przygotowywanie SIWZ w postępowaniach przetargowych pod z góry upatrzonych beneficjentów

---

<sup>21</sup> K.A. Lis, H. Sterniczuk, *Nadzór korporacyjny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 88.

<sup>22</sup> Ustawa z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tekst jednolity DzU z 2013 r., poz. 254).

(skuteczne eliminowanie konkurencji), dzięki czemu tworzy się niesłychanie silna sieć wzajemnych powiązań, zależności i interesów – zapewniająca osiąganie wymiernych korzyści finansowych przez wąski krąg wybranych osób i organizacji”<sup>23</sup>.

Przedstawione dysfunkcje mają istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania nadzoru korporacyjnego, zwłaszcza w sytuacji, gdy spółka realizuje na przykład inwestycje infrastrukturalne, bądź prowadzi negocjacje z potencjalnym inwestorem.

## Podsumowanie

Realizacja działań w zakresie usprawniania nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem gminy, jako podmiotów wykonujących zadania przypisane podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, ma swoje odniesienie do wielu aktów prawnych, w tym przyjętych celów i zasad użyteczności publicznej. Kadra menedżerska spółek komunalnych, jak i ich organy nadzorcze muszą nieprzerwanie podejmować różnorodne działania weryfikacyjne i dostosowawcze, także w zakresie doskonalenia umiejętności menedżerskich<sup>24</sup>. Jest to tym istotniejsze, że w teorii i praktyce zarządzania spółka komunalna, będąc złożonym systemem, jest w wielu punktach silnie powiązana ze społecznością lokalną.

## Literatura

- Bartkowiak P., *Zarządzanie przedsiębiorstwem komunalnym w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2003.
- Kozioł L., *Wieloaspektowe ujęcie nadzoru korporacyjnego spółek kapitałowych sektora komunalnego*, w: *Zarządzanie rozwojem organizacji w społeczeństwie informacyjnym*, red. A. Stabryła, Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008.
- Kozioł L., *Ekonomiczno-organizacyjne aspekty nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach sektora komunalnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 753, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007.

---

<sup>23</sup> W. Walczak, *Dysfunkcje nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem samorządów – studium przypadku*, „Przegląd Corporate Governance” 2013, nr 1, s. 93.

<sup>24</sup> P. Bartkowiak, *Zarządzanie przedsiębiorstwem komunalnym...*, s. 215.



- Kozioł L., *Relacje agencji w spółkach kapitałowych sektora publicznego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 772, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008.
- Kozioł L., Barwacz K., *Przedsiębiorstwo sektora komunalnego w świetle teorii agencji*, w: *Tendencje zmian w nadzorze korporacyjnym*, red. S. Rudolf, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006.
- Kozioł L., Barwacz K., *Model systemu nadzoru korporacyjnego spółek kapitałowych sektora komunalnego*, w: *Rola nadzoru korporacyjnego w kreowaniu wartości przedsiębiorstwa*, red. S. Rudolf, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- Lis K.A., Sterniczuk H., *Nadzór korporacyjny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
- Ministerstwo Skarbu Państwa, *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2011*, <http://prywatyzacja.msp.gov.pl> (25.06.2015).
- Ministerstwo Skarbu Państwa, *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2012*, <http://prywatyzacja.msp.gov.pl> (25.06.2015).
- Ministerstwo Skarbu Państwa, *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2013*, <http://prywatyzacja.msp.gov.pl> (25.06.2015).
- Misterska-Dragan B., *Czy Skarb Państwa to dobry wzór – nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego?*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni nr 2, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, Bochnia 2004.
- Podstawy ekonomiki zarządzania w gospodarce komunalnej*, red. Z. Grzymała, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2011.
- Sadowy M., *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Siedlcach, Siedlce 2010.
- Trojanowski K., *Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji nr 1, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2013.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity DzU z 2011 r. nr 45, poz. 236).
- Ustawa z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tekst jednolity DzU z 2013 r., poz. 254).
- Walczak W., *Nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem kapitałowym samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie” 2012, nr 3.
- Walczak W., *Dysfunkcje nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem samorządów – studium przypadku*, „Przegląd Corporate Governance” 2013, nr 1.



## **CORPORATE GOVERNANCE IN THE COMPANIES WITH THE PARTICIPATION OF MUNICIPALITIES**

### **Summary**

In contemporary municipal enterprises phenomenon of ownership unbundling of management, it means that the owners do not exercise direct management functions, only entrust them rented persons for that purpose. Their task is, through the application of appropriate work processes and use of resources to ensure the smooth functioning of the company. The issue relating to the description of the interaction between the owner and persons rented by him referred to in the literature the concept of corporate governance and national conditions as corporate governance.

**Keywords:** corporate governance, municipal enterprise, a company with the participation of municipalities

*Translated by Anna Bartkowiak*