

Igor Postuła

Problemy polityki personalnej w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa

Problemy Zarządzania 9/4 (1), 226-245

2011

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Problemy polityki personalnej w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa¹

Igor Postuła

Przedmiotem artykułu jest polityka personalna w radach nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (JSSP). Badania przeprowadzone przez autora mają na celu rozstrzygnięcie, czy polityka personalna gwarantuje, iż nadzór sprawowany przez rady nadzorcze JSSP zabezpiecza interesy tych spółek. Aby zrealizować główny cel badań, autor rozstrzygnął kilka problemów szczegółowych. W artykule wykazano, czy polityka personalna w radach nadzorczych JSSP sprzyja zabezpieczeniu interesów tylko Skarbu Państwa jako jedynego akcjonariusza, czy także innych interesariuszy spółek, tj. zwłaszcza ich pracowników. Kolejnym szczegółowym celem badawczym jest rozstrzygnięcie, czy obowiązujące regulacje prawne gwarantują, iż w skład rad nadzorczych JSSP wchodzi osoby posiadające kwalifikacje odpowiednie dla członka rady nadzorczej spółki kapitałowej. Autor rozstrzyga także kwestię, czy polityka personalna sprzyja realizacji przez JSSP obiektywnie rozumianego interesu publicznego, czy też generuje niebezpieczeństwo wpływów politycznych na spółki. Badania mają charakter interdyscyplinarny i składają się z analizy przepisów prawnych oraz badań ankietowych wśród członków zarządów i rad nadzorczych JSSP.

1. Wstęp

Przedmiotem niniejszego artykułu jest polityka personalna w radach nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (dalej: JSSP).

Głównym celem artykułu jest rozstrzygnięcie, czy polityka personalna w radach nadzorczych JSSP gwarantuje, iż nadzór sprawowany przez rady nadzorcze JSSP zabezpiecza interesy tych spółek. Aby główny cel mógł być zrealizowany, konieczne jest wcześniejsze rozstrzygnięcie kilku problemów szczegółowych. Po pierwsze, czy polityka personalna w radach nadzorczych JSSP sprzyja zabezpieczeniu interesów tylko akcjonariusza, czy także innych interesariuszy spółek, tj. zwłaszcza pracowników. Po drugie, czy obowiązujące regulacje prawne w zakresie polityki personalnej w radach nadzorczych JSSP gwarantują, iż w skład rad wchodzi osoby posiadające kwalifikacje odpowiednie dla członka rady nadzorczej spółki kapitałowej. Po trzecie,

czy polityka personalna w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa sprzyja realizacji obiektywnie rozumianego interesu publicznego przez spółki, czy też generuje niebezpieczeństwo wpływów politycznych na spółki.

Badania przeprowadzone przez autora mają charakter interdyscyplinarny i składają się z dwóch etapów.

W etapie pierwszym autor dokonał analizy przepisów prawnych dotyczących polityki personalnej w radach nadzorczych JSSP z punktu widzenia wskazanych powyżej problemów.

Drugi etap stanowią badania ankietowe przeprowadzone wśród członków zarządów i rad nadzorczych JSSP, dotyczące problemów polityki personalnej w organach tych spółek. Badania ankietowe przeprowadzone zostały w okresie 15 lutego–15 kwietnia 2011 r. wśród członków zarządów (w liczbie 421 osób) i rad nadzorczych (w liczbie 962 osób) wszystkich JSSP pozostających w okresie realizacji badań pod nadzorem Ministra Skarbu Państwa (w liczbie 272 spółek), oprócz spółek pozostających w likwidacji. Stopa zwrotu kwestionariuszy ankietowych wyniosła 42,1% dla członków zarządów, 26,2% dla członków rad nadzorczych.

2. Uwarunkowania polityki personalnej w radach nadzorczych JSSP

Pomimo trwającego już ponad 20 lat procesu prywatyzacji, państwo nadal pozostaje aktywnym uczestnikiem rynku. Podstawową formą, w której państwo prowadzi działalność gospodarczą, są spółki kapitałowe, tj. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i przede wszystkim spółka akcyjna. Swoje funkcje właścicielskie państwo sprawuje poprzez Skarb Państwa – osobę prawną, która jest właścicielem akcji lub udziałów w spółkach kapitałowych. Obecnie funkcjonuje około 300 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (wraz ze spółkami w likwidacji), czyli spółek, w których Skarb Państwa jest właścicielem 100% akcji/udziałów, około 60 spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa oraz około 500 spółek z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa². Dokładne określenie liczby spółek danego rodzaju w konkretnym momencie jest trudne, z uwagi na będące w toku procesy prywatyzacji spółek, ich likwidacji oraz upadłości, których wynikiem jest albo wyzbycie się przez Skarb Państwa akcji/udziałów w spółkach, albo w ogóle wykreślenie spółek z rejestru przedsiębiorców.

Wszystkie spółki akcyjne, bez względu na to, kto jest ich właścicielem, działają poprzez swoje organy. Zarządy spółek prowadzą bieżące sprawy spółek i reprezentują je, czyli składają w imieniu spółek wiążące oświadczenia woli wobec innych uczestników rynku. Rady nadzorcze nadzorują działania zarządów z punktu widzenia interesu spółki. Kwestia, co jest interesem spółki, nie jest jednoznaczna, stanowi ona przedmiot dyskusji toczącej się od wielu lat w literaturze przedmiotu. Ścierają się tu dwa główne przeciwstawne poglądy. Pierwszy pogląd, wskazujący na to, że spółka powinna

działać w interesie akcjonariuszy, a co za tym idzie utożsamiająca interes spółki właśnie z interesem akcjonariuszy (Eisenhardt 1989; Jensen i Smith 1985)³. Drugi pogląd wskazuje, iż spółka powinna w swej działalności brać pod uwagę nie tylko interes akcjonariuszy, ale także innych interesariuszy spółki, tj. zwłaszcza jej pracowników, związków zawodowych, członków organów (Donaldson i Preston 1995; Freeman, Wicks i Parmar 2004). Akcjonariusze działający jako walne zgromadzenia podejmują decyzje fundamentalne dotyczące spółek, a także mają decydujący wpływ na obsadę personalną zarządów i rad nadzorczych. Sposób powołania członków zarządów i rad nadzorczych może być określony w statucie spółki. Przepisy kodeksu spółek handlowych (ksh)⁴, na podstawie którego działają spółki akcyjne, w zakresie powołania członków organów spółki mają bowiem charakter dyspozytywny, czyli obowiązuja, jeżeli statut spółki nie stanowi inaczej.

Funkcjonowanie spółek z o.o. oparte jest na modelu podobnym do przyjętego w spółkach akcyjnych, z tym że co do zasady rada nadzorcza w spółce z o.o. nie jest organem obligatoryjnym. To, czy w spółce z o.o. ma funkcjonować rada nadzorcza, zależy od woli wspólników spółki. Obligatoryjnie rada nadzorcza musi funkcjonować w spółce z o.o., której kapitał zakładowy przewyższa kwotę 500 000 złotych, a wspólników jest więcej niż dwudziestu pięciu (art. 213 § 2 ksh).

JSSP działają na podstawie przedstawionego powyżej modelu mającego swe podstawy w ksh. Polityka personalna w radach nadzorczych tych spółek podlega jednak odrębnym od ksh regułom, które określone są w ustawach szczegółowych⁵, stanowiących akty prawa wewnętrznego zarządzeniach Ministra Skarbu Państwa oraz niemających mocy obowiązującej, lecz jedynie charakter wzorcowy Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa (dalej: Zasady nadzoru właścicielskiego)⁶.

Jak wskazano powyżej, rady nadzorcze spółek kapitałowych mają za zadanie nadzorować zarządy z punktu widzenia interesu spółki, który może być rozumiany jako wynikowa interesów akcjonariuszy, którzy albo bezpośrednio powołują, albo decydują o sposobie powołania członków rady nadzorczej. Przy takim założeniu, aby rady nadzorcze sprawowały nadzór w sposób efektywny z punktu widzenia interesów akcjonariuszy, członkowie rad powinni spełniać odpowiednie warunki, szczególnie powinni oni⁷:

- posiadać odpowiednią wiedzę, zwłaszcza z zakresu ekonomii, prawa, rachunkowości,
- posiadać odpowiednie doświadczenie w biznesie, organach nadzorczych,
- pozostawać niezależnymi od bieżącej działalności spółki, w tym podmiotów działających w spółce, zwłaszcza zarządów, związków zawodowych oraz podmiotów spoza spółki, w tym konkurentów,
- pozostawać lojalnymi wobec spółki i jej akcjonariuszy.

Interes spółki może być rozumiany także jako wypadkowa interesu akcjonariuszy i innych interesariuszy spółek. Przy takim założeniu rady nadzorcze powinny w nadzorze kierować się także kryterium równowagi interesów

poszczególnych interesariuszy spółek. Wymaga to od rad i ich członków bardzo trudnego do osiągnięcia obiektywizmu.

Problem interesu JSSP wydaje się bardziej złożony, ponieważ posiada on istotne cechy szczególne. Po pierwsze, w spółkach tych mamy do czynienia tylko z jednym akcjonariuszem – Skarbem Państwa. Po drugie, interes JSSP, czyli *de facto* spółki będącej własnością państwa, jest determinowany przez interes publiczny. Problem interesu publicznego stanowi sam w sobie istotne zagadnienie, ponieważ stanowi on klauzulę generalną, która nie jest prawnie definiowana. Co jest interesem publicznym, definiuje się w odniesieniu do konkretnego przypadku. Problem ten nie jest jednak tylko i wyłącznie definicyjny. Przy założeniu, że spółki państwowe działają w interesie publicznym, a interes publiczny stanowi niedefiniowaną precyzyjnie klauzulę generalną, możemy mieć do czynienia z niebezpieczeństwem nadużywania tej klauzuli. Immanentną cechą spółek państwowych jest bowiem polityczne uwarunkowanie ich funkcjonowania. Skoro politycy mają wpływ na JSSP, chociażby na skład personalny członków organów tych spółek, mogą oni dążyć do realizacji celów konkretnej formacji politycznej, wykorzystując tę klauzulę. Można podnieść, że koalicja rządząca działa na podstawie programu, który – dopóki koalicja trwa – pokrywa się z obiektywnie rozumianym interesem publicznym, ponieważ koalicja powstała w wyniku demokratycznych wyborów. Takie twierdzenie można jednak uznać za zbyt nie uproszczenie, oznaczające, że interes publiczny to zawsze to, czego chce większość. Poza tym cele polityczne to nie tylko realizacja programu, ale także na przykład utrzymanie jak największej liczby stanowisk dla osób związanych z daną formacją polityczną, co w sposób oczywisty nie pokrywa się z obiektywnie rozumianym interesem publicznym.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że złożoność problemu polityki personalnej w radach nadzorczych JSSP polega na tym, że polityka ta powinna zapewniać, aby członkowie rad posiadali wskazane pożądane cechy członka rady nadzorczej spółki kapitałowej, ale także aby rady nadzorcze JSSP działały w obiektywnie rozumianym interesie publicznym, a nie jedynie w interesie konkretnego środowiska politycznego, szczególnie partii politycznych wchodzących w skład koalicji rządowej.

3. Analiza regulacji prawnych dotyczących polityki personalnej w radach nadzorczych JSSP

3.1. Sposób powołania członków rad nadzorczych JSSP

Członkowie rad nadzorczych JSSP są powoływani przez walne zgromadzenie, z tym że dwie piąte składu rady stanowią osoby wybrane przez pracowników (art. 12 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji). Wynik wyborów przedstawicieli pracowników w radzie jest wiążący dla walnego zgromadzenia (art. 14 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji), które jedynie

przyjmuje go do wiadomości bez prawnej możliwości podważenia (Katner 2006). W spółkach powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego pracownicy dzielą się swoimi uprawnieniami z rolnikami lub rybakami, przez co w spółkach jednoosobowych pracownicy mają uprawnienia do wyboru 1/5 składu rady, podobnie jak rolnicy i rybacy.

Rada nadzorcza pierwszej kadencji liczy 5 członków, w tym dwóch przedstawicieli pracowników. Liczbę członków rady nadzorczej następnych kadencji określa statut spółki. Ustawa stanowi jednak, iż w JSSP 2/5 członków rady nadzorczej stanowią przedstawiciele pracowników albo osoby wybrane w jednej piątej przez pracowników i w jednej piątej przez rolników lub rybaków, co oznacza, że liczba członków rady nadzorczej takich spółek musi wynosić co najmniej 5 osób (art. 11, 12 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji).

Członków rad nadzorczych będących przedstawicielami Skarbu Państwa w radach JSSP powołuje się w postępowaniu kwalifikacyjnym, które ma charakter konkursowy. Zgodnie z zarządzeniem Ministra Skarbu Państwa⁸, kandydatów na członków rady nadzorczej wskazuje Minister Skarbu Państwa po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, które odbywa się w trybie publicznym poprzez ogłoszenie o naborze na stronach internetowych Ministerstwa Skarbu Państwa (dalej: MSP). Postępowanie kwalifikacyjne jest przeprowadzone przez komisję konkursową powoływaną przez sekretarza lub podsekretarza stanu nadzorującego spółkę, w której mają być dokonane zmiany w składzie rady nadzorczej, po powzięciu informacji o potrzebie powołania przez dyrektora departamentu MSP nadzorującego spółkę. Osoby zainteresowane udziałem w postępowaniu kwalifikacyjnym powinny spełniać warunki udziału w postępowaniu określone w treści ogłoszenia o postępowaniu kwalifikacyjnym oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów⁹. Komisja konkursowa dokonuje analizy zgłoszeń i przedstawia właściwemu sekretarzowi lub podsekretarzowi stanu listę proponowanych kandydatów w liczbie przekraczającej dwukrotność mandatów podlegających obsadzeniu. Wybór konkretnej osoby na członka rady nadzorczej polega na tym, że sekretarz lub podsekretarz stanu rekomenduje Ministrowi Skarbu Państwa kandydata na członka rady nadzorczej z ogłoszonej listy. Ostatecznie kandydata, który zostanie powołany do rady nadzorczej, wskazuje Minister Skarbu Państwa.

Zarządzenie przewiduje także wyjątki od obowiązku przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego. Minister Skarbu Państwa może mianowicie wskazać do rady nadzorczej osoby, które nie uczestniczyły w postępowaniu kwalifikacyjnym, w sytuacji gdy osoba wskazywana:

- pozostaje w stosunku pracy z MSP,
- pozostaje w stosunku pracy z innym niż MSP ministerstwem lub z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i zajmuje wyższe stanowisko w służbie cywilnej¹⁰,
- sprawuje obecnie funkcję członka rady nadzorczej tego samego podmiotu w związku z powołaniem jej po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego,

– znajduje się na liście proponowanych kandydatów ogłoszonej na stronie internetowej MSP, która uprzednio nie została wskazana przez Ministra Skarbu Państwa, jeżeli jest powoływana w miejsce członka rady nadzorczej, którego mandat wygasł.

Tryb wyboru członków rady nadzorczej przez pracowników określa statut spółki albo regulaminy uchwalone w sposób określony w statucie. Wybory są powszechne, bezpośrednie i tajne. Niedokonanie wyboru przedstawicieli pracowników do składu pierwszej rady nadzorczej nie stanowi przeszkody do wpisania spółki do rejestru przedsiębiorców ani do podejmowania ważnych uchwał przez radę (art. 12 ust. 3, 6 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji). Należy jednakże podkreślić, że dotyczy to tylko rady pierwszej kadencji. Z brzmienia ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (art. 12 ust. 6) wynika *a contrario*, iż niepowołanie przedstawicieli pracowników w radach następnych kadencji oznacza ich niepełny skład, a co za tym idzie może uniemożliwiać właściwe funkcjonowanie rad z uwagi na brak quorum na posiedzeniach rad czy też brak możliwości uzyskania odpowiedniej większości przy podejmowaniu uchwał.

Składy organów spółek Skarbu Państwa są jawne. MSP publikuje na swoich stronach internetowych pełną ewidencję składów osobowych organów spółek z uwzględnieniem zmian w tych organach¹¹.

Analiza regulacji dotyczących składów rad nadzorczych JSSP oraz procedury powołania ich członków prowadzi do dwóch podstawowych wniosków w zakresie określonych we wstępie celów artykułu.

Po pierwsze, uprawnienie pracowników spółki, ewentualnie pracowników i rolników lub rybaków, do powołania 2/5 składu radu wskazuje, że rady nadzorują spółki nie tylko z punktu widzenia akcjonariusza, ale także innych interesariuszy. W literaturze przedmiotu zwraca się jednak uwagę, iż uprawnienie pracowników do powołania 2/5 składu rady nadzorczej nie powinno być traktowane jako element rozwiązań systemowych, przy których wprowadzaniu ustawodawca kierował się zamiarem wkomponowania w interes spółki także interesów pracowników. Uprawnienie to zostało wprowadzone przez ustawodawcę jako rodzaj rekompensaty za utratę wpływu pracowników na zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym, które zostało przekształcone w spółkę kapitałową (Oplustil 2010: 422; Opalski 2006: 102). W przedsiębiorstwie państwowym funkcjonował samorząd załogi przedsiębiorstwa, który stanowił jeden z jego organów¹². Tego rodzaju uzasadnienie uprawnień pracowników do powoływania członków rady nadzorczej nie jest już aktualne, ponieważ do polskiego porządku prawnego implementowano dyrektywy Unii Europejskiej przewidujące partycypację pracowniczą w formie rad pracowników, wobec których pracodawca ma obowiązek informacji i konsultacji¹³.

Po drugie, wpływ na obsadę rad nadzorczych mają Minister Skarbu Państwa, posiadający rangę wiceministrów sekretarz i podsekretarze Stanu, ale także urzędnicy MSP, którzy są członkami komisji wskazujących krótką

listę kandydatów. Wpływ organów politycznych może oznaczać, że o powołaniu konkretnych osób do rad nadzorczych decydują czynniki polityczne, a zwłaszcza poparcie partii politycznych wchodzących w skład koalicji rządowej. Kompetencje urzędników MSP w procedurze konkursowej umożliwiają im pośredni wpływ na składy rad nadzorczych, co może oznaczać zależność składów rad od wewnętrznych stosunków w ministerstwie. Badania ankietowe przeprowadzone przez autora miały na celu zweryfikować, czy wskazane problemy występują w praktyce.

3.2. Kwalifikacje członków rady nadzorczej

Zgodnie z zarządzeniem nr 14 Ministra Skarbu Państwa, członków rad nadzorczych JSSP powołuje się wyłącznie spośród osób umieszczonych w bazie kandydatów, przez którą należy rozumieć prowadzoną przez Biuro Ministra w systemie informatycznym ewidencję kandydatów na członków rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa. Warunek ten dotyczy wszystkich członków rady, także przedstawicieli pracowników. Do bazy kandydatów mogą być wpisane osoby, które spełniają określone przez prawo warunki i złożyły wnioski do Ministra Skarbu Państwa o wpis do bazy (§ 2, ust. 1, 2 oraz § 7 Zarządzenia nr 14 Ministra Skarbu Państwa). Warunkiem wpisania do bazy kandydatów jest złożenie egzaminu dla kandydatów na członków rad nadzorczych JSSP lub spełnienie warunków, które uprawniają do wpisania do bazy bez egzaminu. Z obowiązku składania egzaminu zwolnione są osoby, które:

- przed wejściem w życie rozporządzenia z 7 września 2004 r. zdały egzamin przed komisją powołaną na podstawie ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji¹⁴,
- posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych lub nauk ekonomicznych,
- posiadają wpis na listę radców prawnych, adwokatów, biegłych rewidentów lub doradców inwestycyjnych.

Egzamin dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa składa się przed komisją egzaminacyjną wyznaczoną przez Ministra Skarbu Państwa. Egzamin składa się z części ustnej i pisemnej, a jego zakres obejmuje zagadnienia z zakresu prawa, rachunkowości, finansów, zarządzania i innych zagadnień szczegółowych związanych z funkcjonowaniem spółek Skarbu Państwa. Egzamin może, choć nie musi, być poprzedzony szkoleniem prowadzonym przez ośrodki szkoleniowe, które zgłosiły organizowany kurs Ministrowi Skarbu Państwa i uzyskały akceptację programu i harmonogramu kursu. Program szkolenia obejmuje zagadnienia określone przez rozporządzenie Rady Ministrów¹⁵. Należy zaznaczyć, że kandydaci na członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, z wyjątkiem kandydatów wybieranych przez pracowników, powinni mieć ukończone studia wyższe.

Przy powoływaniu kandydatów do skład rady nadzorczej uwzględnia się ponadto (§ 2 ust. 10 Zarządzenia nr 14 Ministra Skarbu Państwa):

- „wymagany skład zawodowy (prawnik, ekonomista, specjalista branżowy);
- niezbędne doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie związane z wykonywaniem czynności nadzoru;
- dotychczasową ocenę wykonywania czynności nadzoru przez kandydata;
- predyspozycje i nieskazitelną opinię”.

Poza tym osoby powoływane do składu rad nadzorczych powinny posiadać co najmniej czteroletni staż zawodowy na stanowiskach pracy związanych z działalnością gospodarczą, finansową, obsługą prawną, zarządzaniem lub nadzorem właścicielskim (§ 2 ust. 11, 12 Zarządzenia nr 14 Ministra Skarbu Państwa).

Zarządzenie Ministra Skarbu Państwa wskazuje także na przesłanki negatywne, czyli wykluczające powołanie danej osoby do rady nadzorczej¹⁶.

Analiza prawnych warunków dotyczących kwalifikacji członków rad nadzorczych JSSP wskazuje, iż członkami rad mogą być osoby posiadające odpowiednie wykształcenie i doświadczenie. Wszyscy kandydaci na członków rad muszą bowiem spełniać określone przez prawo warunki, czyli zdać egzamin albo posiadać uprawnienia do wpisania do bazy kandydatów bez egzaminu. Nie można jednak zakładać, że kwalifikacje wszystkich osób wpisanych do bazy kandydatów są równoważne. O wpisaniu do bazy kandydatów decyduje bowiem zdany egzamin, a nie konkretna liczba punktów uzyskanych na egzaminie. Kwalifikacje kandydatów na etapie wpisywania do bazy nie są w żaden sposób wartościowane. Do wartościowania kwalifikacji kandydatów dochodzi dopiero w procedurze konkursowej do składu rady konkretnej spółki, w której urzędnicy MSP wskazują krótką listę kandydatów, z której minister powołuje konkretne osoby do składu rady. Przepisy nie określają, na podstawie jakich kryteriów kwalifikacje kandydatów są wartościowane najpierw przez urzędników MSP, a następnie przez ministra. Może to oznaczać, że spośród osób wpisanych do bazy kandydatów do rad powoływane są niekoniecznie osoby o najlepszych kwalifikacjach merytorycznych, lecz osoby posiadające odpowiednie poparcie polityczne.

3.3. Niezależność członków rady nadzorczej

Z uwagi na fakt, iż w sprawach nieuregulowanych w ustawach szczególnych do JSSP stosuje się kodeks spółek handlowych, niezależność członków rad nadzorczych tych spółek od stosunków wewnętrznych w spółkach jest zabezpieczona poprzez zakaz łączenia stanowiska członka rady nadzorczej ze stanowiskami (art. 214, 387 ksh):

- członka zarządu, prokurenta, likwidatora, kierownika oddziału lub zakładu oraz zatrudnionego w spółce księgowego, radcy prawnego lub adwokata,

- osoby podlegającej bezpośrednio członkowi zarządu lub likwidatorowi,
- członka zarządu i likwidatora spółki lub spółdzielni zależnej.

Wskazane ograniczenie wynika z reguły, iż nadzorujący spółkę nie mogą być jednocześnie podmiotami działającymi w spółce, mającymi wpływ na jej sprawę, czyli nadzorowanymi.

Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przewiduje w JSSP dodatkowe ograniczenia mające na celu zabezpieczenie niezależności członków rady nadzorczej od stosunków wewnętrznych w spółce, zgodnie z którymi nie mogą oni (art. 13 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji):

- pozostawać w stosunku pracy ze spółką ani świadczyć pracy lub usług na jej rzecz na podstawie innego tytułu prawnego,
- posiadać akcje lub udziałów u przedsiębiorców tworzonych przez spółkę, z wyjątkiem akcji dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym,
- pozostawać u przedsiębiorców tworzonych przez spółkę w stosunku pracy ani świadczyć pracy lub usług na ich rzecz na podstawie innego tytułu prawnego (ograniczenie to nie dotyczy członkostwa w radach nadzorczych, z wyjątkiem rad nadzorczych konkurencyjnych przedsiębiorców),
- wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność, w tym szczególnie pełnić funkcji z wyboru w zakładowej organizacji związkowej.

Zakaz pozostawania w stosunku pracy w spółce nie dotyczy osób wybranych do rady nadzorczej przez pracowników. Dodatkowym zabezpieczeniem niezależności członka rady nadzorczej będącego pracownikiem spółki od stosunków panujących w spółce jest zakaz wypowiedzenia stosunku pracy oraz zmiany na niekorzyść pracownika warunków pracy lub płacy takiej osobie w okresie trwania kadencji rady oraz w okresie roku po zakończeniu kadencji. Należy pokreślić, że zakaz obowiązuje w trakcie trwania kadencji całej rady, bez względu na czas powołania konkretnej osoby do jej składu (art. 15 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji).

Niezależność polityczną członków rad nadzorczych ma zabezpieczać dotyczący tych osób zakaz (art. 15a ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji):

- zatrudnienia w biurach poselskich, senatorskich, poselsko-senatorskich lub biurach posłów do Parlamentu Europejskiego na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia lub innej umowy o podobnym charakterze,
- pozostawania w składzie organów partii politycznych reprezentujących partie polityczne na zewnątrz oraz uprawnionych do zaciągania zobowiązań,
- zatrudnienia przez partie polityczne na podstawie umowy o pracę.

Powyższy zakaz nie dotyczy przedstawicieli pracowników w radzie nadzorczej spółki Skarbu Państwa.

Istotną ustawą nie tylko z punktu widzenia niezależności członków rady nadzorczej, ale także ogólnie polityki personalnej w organach spółek Skarbu Państwa jest ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmio-

tami prawnymi (dalej: ustawa kominowa)¹⁷. Zgodnie z tą ustawą (art. 1) jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej ze spółek będących:

- JSSP lub jednoosobowymi spółkami utworzonymi przez jednostki samorządu terytorialnego,
- spółkami z większościowym udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
- spółkami z większościowym udziałem spółek wymienionych w dwóch poprzednich kategoriach.

Należy zwrócić uwagę, że członkowie rad nadzorczych tych spółek mogą pozostawać członkami rad nadzorczych spółek kapitałowych niezaliczanych do jednej z wymienionych kategorii.

Członkami rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa bardzo często są pracownicy urzędów państwowych oraz osoby będące członkami zarządów spółek Skarbu Państwa. Z tego względu istotną rolę w polityce personalnej w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa odgrywa ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (dalej: ustawa antykorupcyjna)¹⁸, która znajduje zastosowanie do pracowników urzędów państwowych zajmujących stanowiska kierownicze oraz stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami kierowniczymi¹⁹, a także członków zarządów JSSP oraz spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa (art. 2 pkt 1, 2, 9 ustawy antykorupcyjnej). Osoby objęte ustawą antykorupcyjną w okresie zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji nie mogą (art. 4):

- być członkami organów spółek prawa handlowego oraz spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych,
- być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność,
- być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą,
- posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów,
- prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Istotny dla polityki personalnej w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa jest przewidziany przez ustawę antykorupcyjną wyjątek od wskazanego powyżej zakazu zajmowania stanowisk w organach spółek handlowych (art. 6), zgodnie z którym zakaz nie dotyczy zgłoszonych do objęcia tych stanowisk przez: Skarb Państwa; inne państwowe osoby prawne; spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji. Ze wskazanego wyjątku wynika, że nie jest przewidziany limit liczby spółek prawa handlowego, do których organów mogą być zgłaszane osoby objęte ustawą, jeżeli są zgłaszane przez wskazane w ustawie podmioty. Osoby zgłaszane przez te podmioty mogą jednak zostać zgłoszone

do nie więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów je zgłaszających. Należy zwrócić uwagę, że na tej płaszczyźnie mamy do czynienia ze sprzecznością ustawy antykorupcyjnej z ustawą kominową. Zgodnie z tą drugą ustawą, jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej JSSP albo spółce z większościowym udziałem Skarbu Państwa (art. 4 ustawy kominowej). Zakładając jednak, że ustawa antykorupcyjna jest w odniesieniu do osób nią objętych ustawą szczegółową w stosunku do ustawy kominowej, można zgodnie z regułą kolizyjną porządku treściowego, stanowiącą, iż norma szczególna uchyla normę ogólną (*lex specialis derogat legi generali*), uznać, iż dopuszcza się możliwość członkostwa osób objętych ustawą antykorupcyjną w dwóch spółkach z udziałem Skarbu Państwa.

Zgodnie ze wskazaną regułą członek zarządu spółki Skarbu Państwa może być członkiem nieograniczonej liczby rad nadzorczych spółek prawa handlowego, do których będzie zgłoszony przez Skarb Państwa lub spółkę Skarbu Państwa, jeżeli podmioty te nie posiadają w spółce prawa handlowego żadnych udziałów. Limit maksymalnie dwóch spółek, do których może być powołany taki członek zarządu, dotyczy tylko spółek, w których podmioty go zgłaszające posiadają udziały.

W praktyce osoby objęte ustawą antykorupcyjną oraz ustawą kominową często pełnią funkcję członków rad nadzorczych tzw. spółek wnuczek, czyli spółek, w których udziały ma spółka zależna od spółki kontrolowanej przez Skarb Państwa (spółki trzecie w kolejności zależności od JSSP lub spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa). W spółkach wnuczkach nie obowiązują przewidziane ustawą antykorupcyjną zakazy członkostwa w ich organach przez osoby będące członkami zarządów spółek Skarbu Państwa, a także przewidziane ustawą kominową zakazy członkostwa w radach nadzorczych ze względu na fakt członkostwa w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa. Co istotne, w spółkach wnuczkach nie obowiązują także określone przez ustawą kominową limity wysokości wynagrodzeń.

Ustawa antykorupcyjna ma istotne znaczenie w praktyce także z uwagi na powoływanie do rad nadzorczych JSSP urzędników MSP, którzy są objęci tą ustawą. Minister Skarbu Państwa może powołać do dwóch rad nadzorczych JSSP lub spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa urzędników MSP zajmujących stanowiska kierownicze lub stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami kierowniczymi. Pozostali pracownicy MSP mogą być powoływani do rady nadzorczej tylko jednej JSSP albo spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa.

Analiza regulacji prawnych dotyczących niezależności członków rad nadzorczych JSSP prowadzi do kilku istotnych wniosków.

Po pierwsze, przyjęte rozwiązania prawne zabezpieczają niezależność członków rad nadzorczych, którzy reprezentują Skarb Państwa od stosunków wewnętrznych w spółce. Wyjątek w tym zakresie stanowią członkowie rad nadzorczych reprezentujący pracowników spółek, którzy mogą pozostawać

w stosunku pracy ze spółką i są dodatkowo chronieni poprzez zakaz wypowiedzenia stosunku pracy.

Po drugie, niezależność polityczna członków rad nadzorczych nie jest w pełni zabezpieczona, ponieważ mogą pozostawać oni członkami partii politycznych. Należy wskazać, iż wprowadzenie ograniczeń w tym zakresie nie wydaje się jednak celowe, ponieważ i tak w praktyce nie wykluczałyby one sytuacji, w której do rad powoływane są osoby wspierane przez partie polityczne. Niezależność polityczna członków rad nadzorczych może być zapewniona jedynie poprzez niezależną od czynników politycznych procedurę ich powołania.

Po trzecie, analizowane przepisy prawne dopuszczają członkostwo członków rad nadzorczych JSSP w nieograniczonej liczbie rad nadzorczych innych spółek, z wyjątkiem jedynie innych JSSP, jednoosobowych spółek jednostek samorządu terytorialnego oraz spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że niezależność członków rad nadzorczych od innych uczestników rynku powinna być zabezpieczona poprzez odpowiednie zapisy w samych statutach spółek. W przypadku jednoczesnego członkostwa jednej osoby w organach kilku spółek zastosowanie mogą znaleźć także przepisy ustawy o ochronie konkurencji²⁰ dotyczące koncentracji, zgodnie z którymi w przypadku, kiedy łączny obrót spółek przekracza wskazane w ustawie limity, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może nakazać odwołanie wskazanych osób z funkcji w organach spółek będących przedmiotem koncentracji.

Po czwarte, nieuzasadnione wydaje się przewidziane przez ustawę antykorupcyjną uprawnienie urzędników państwowych zajmujących stanowiska kierownicze lub równorzędne pod względem płacowym, a także dla członków zarządów spółek Skarbu Państwa do członkostwa w dwóch radach nadzorczych JSSP lub spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa. Wątpliwości wynikają z faktu, iż inne osoby mogą być członkami tylko jednej z tego rodzaju spółek. Uprzywilejowanie urzędników państwowych w tym zakresie jest poza tym związane z problemem natury ogólnej, tj. czy urzędnicy ci w ogóle powinni być członkami rad. Osoby te, sprawując nadzór, zależą jednocześnie od stosunków w instytucji państwowej, w której są zatrudnieni, co może mieć negatywny wpływ na ich niezależność i obiektywizm w radzie nadzorczej.

Po piąte, obowiązujące przepisy, mimo swoje restrykcyjności, umożliwiają członkom zarządów JSSP i spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa zasiadanie w nieograniczonej liczbie spółek wnuczek, czyli spółek zależnych od spółek, które są zależne od spółek, w których osoby te są członkami zarządów. Mając na uwadze, iż członkowie zarządów spółek Skarbu Państwa w zakresie wysokości zarobków podlegają ograniczeniom przewidzianym przez ustawę kominową, może to prowadzić do sytuacji, w której spółki wnuczki są tworzone w celu umożliwienia członkom zarządów dodatkowych zarobków w radach nadzorczych spółek wnuczek. Pro-

wadziłyby to do paradoksalnej sytuacji, w której przepisy prawne same generują praktykę, która ma na celu ich obejście. Problem ten jest na tyle istotny, iż wskazane byłoby przeprowadzenie odpowiednich badań w tym zakresie.

4. Badania ankietowe wśród członków rad nadzorczych i zarządów JSSP

Badania ankietowe zostały przeprowadzone wśród członków rad nadzorczych i zarządów JSSP. Badania dotyczyły nie tylko problemów polityki personalnej, lecz także ogólnie problemów nadzoru korporacyjnego w JSSP.

Respondenci zostali zapytani o wpływ wskazanych przez autora problemów na funkcjonowanie spółek Skarbu Państwa. Spośród wielu wskazanych problemów kilka odnosiło się wprost do polityki personalnej w tych spółkach. Wyniki odpowiedzi na pytania dotyczące polityki personalnej są zaprezentowane w tabeli 1.

Problemy polityki personalnej członków organów JSSP	Negatywny wpływ na JSSP		Neutralny wpływ na JSSP		Pozytywny wpływ na JSSP		Brak wpływu na JSSP	
	wg CRN	wg CZ	wg CRN	wg CZ	wg CRN	wg CZ	wg CRN	wg CZ
Uzależnienie funkcjonowania spółek od urzędników MSP	44,5	52,4	28,2	31,0	9,5	4,1	10,0	6,0
Jednoczesne wykonywanie przez urzędników MSP zadań w zakresie nadzoru nad bieżącym funkcjonowaniem JSSP i w zakresie ich prywatyzacji	30,7	33,3	29,0	42,3	25,7	9,5	5,8	4,2
Zależność obsady stanowisk w organach JSSP od cyklu wyborczego (fakt, że do zmiany w składach organów JSSP dochodzi po wyborach)	72,6	78,0	11,6	10,1	6,2	4,8	2,9	1,2
Zależność składów organów JSSP od czynników politycznych	74,7	73,8	11,6	12,5	2,5	1,8	2,1	2,4
Obowiązujące limity wysokości wynagrodzeń członków organów JSSP	36,0	64,3	17,4	17,9	21,6	9,0	5,0	4,8

Objaśnienia:

CRN – członkowie rad nadzorczych JSSP,

CZ – członkowie zarządów JSSP.

Wszystkie wielkości w tabeli są zaprezentowane w procentach, czyli jako procent odpowiedzi danego rodzaju spośród wszystkich udzielonych odpowiedzi. W tabeli nie zaprezentowano odpowiedzi „nie wiem”, które stanowiły wszystkie pozostałe odpowiedzi.

Tab. 1. Wpływ problemów polityki personalnej w JSSP na ich funkcjonowanie. Źródło: opracowanie własne.

Prawie połowa członków rad nadzorczych i ponad połowa członków zarządów wskazała, iż wpływ urzędników MSP na JSSP jest negatywny. Urzędnicy MSP odgrywają istotną rolę w polityce personalnej w radach nadzorczych JSSP, ponieważ wchodzi oni w skład komisji konkursowej, która wskazuje krótką listę kandydatów na członków rad nadzorczych JSSP. Częstsze wskazania na negatywny wpływ urzędników na JSSP przez członków zarządów niż rad nadzorczych może wynikać z faktu, iż urzędnicy często sami wchodzi w skład rad nadzorczych JSSP. Spośród 241 członków rad nadzorczych, którzy wypełnili kwestionariusze ankietowe, 65 stanowiły osoby powołane przez ministra spośród urzędników MSP.

Około 1/3 respondentów z obydwu grup wskazała na negatywny wpływ na JSSP jednoczesnego wykonywania przez urzędników MSP funkcji nadzorczych i funkcji w zakresie prywatyzacji JSSP. Urzędnicy MSP nadzorują spółki zarówno jako pracownicy MSP, jak też często jako członkowie ich rad nadzorczych, podczas gdy MSP jest jednocześnie instytucją przeprowadzającą prywatyzację JSSP. Takie rozwiązanie prowadzi do niejednoznacznej sytuacji, w której urzędnicy, których praca polega na nadzorowaniu spółek podlegających Ministrowi Skarbu Państwa, prowadzą działania mające doprowadzić do prywatyzacji spółek, która oznaczać będzie, iż spółki nie będą dłużej podlegać temu ministrowi, a co za tym idzie, wobec których urzędnicy nie będą pełnić funkcji nadzorczych. Mając to na uwadze, można skonstatować, iż prywatyzacja, którą przeprowadzają urzędnicy MSP, w gruncie rzeczy nie jest dla nich korzystna, ponieważ może ona oznaczać, iż zatrudnienie urzędników w dotychczasowej liczbie nie będzie konieczne, z uwagi na mniejszą liczbę spółek podlegających nadzorowi MSP.

Zdecydowanie negatywnie respondenci z obydwu badanych grup ocenili zależność obsady stanowisk w organach JSSP od cyklu wyborczego. Faktem jest, iż po każdych wyborach parlamentarnych dochodzi do zmian personalnych w organach JSSP. Analiza historyczna wskazuje, iż zjawisko to miało miejsce po każdych wyborach parlamentarnych, różnice dotyczyły jedynie szybkości i skali tego zjawiska. Problem ten jest istotny, ponieważ ani strategie spółek, ani determinujące je procesy zachodzące w gospodarce nie zamykają się w przedziałach czasowych określonych przez terminy wyborów. Strategie JSSP mają szansę być skutecznie realizowane, jeżeli skład osobowy ich organów jest względnie stabilny, a ewentualne konieczne zmiany w tym zakresie są uzasadnione względami merytorycznymi, a nie politycznymi.

Wpływ czynników politycznych na składy organów JSSP został w badaniach oceniony jako zdecydowanie negatywny. Jak wykazano w analizie regulacji prawnych, jest on możliwy, ponieważ decydującą rolę w powołaniu członków rad nadzorczych JSSP odgrywa Minister Skarbu Państwa lub działający w jego imieniu wiceministrowie, którzy są organami politycznymi, zależnymi od partii politycznych wchodzących w skład koalicji rządowej.

Polityka wynagrodzeń członków organów JSSP pośrednio dotyczy także polityki personalnej. Limity zarobków powodują bowiem, iż najlepsi specja-

liści nie są chętni do pracy w JSSP, ponieważ w spółkach prywatnych mogą zarobić więcej. Na negatywny wpływ limitów wynagrodzeń na JSSP wskazała około 1/3 członków rad nadzorczych i około 2/3 członków zarządów.

Dla polityki personalnej w radach nadzorczych JSSP istotna jest rola regulacji prawnych. W badaniach ankietowych respondenci zostali zapytani, czy obowiązujące przepisy prawne realizują wskazane przez autora cele w zakresie polityki personalnej. Wyniki odpowiedzi na tak postawione pytanie są zaprezentowane w tabeli 2.

Regulacje prawne	Nie		Częściowo tak, częściowo nie		Tak	
	wg CRN	wg CZ	wg CRN	wg CZ	wg CRN	wg CZ
Sprzyjają realizacji/ /zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa	13,7	18,5	24,9	25,6	56,0	53,6
Umożliwiają obsadzenie stanowisk w organach JSSP dobrymi specjalistami	28,6	35,7	24,5	35,0	31,5	27,0
Ograniczają wpływ polityków na JSSP	60,5	55,4	17,0	23,8	11,6	14,3
Umożliwiają realny wpływ na JSSP urzędnikom Ministerstwa Skarbu Państwa	25,3	19,0	23,7	26,8	42,7	51,8
Umożliwiają realny wpływ na JSSP ich pracownikom	44,4	52,4	28,6	30,4	19,1	15,5

Objaśnienia:

CRN – członkowie rad nadzorczych JSSP,

CZ – członkowie zarządów JSSP.

Wszystkie wielkości w tabeli są zaprezentowane w procentach, czyli jako procent odpowiedzi danego rodzaju spośród wszystkich udzielonych odpowiedzi. W tabeli nie zaprezentowano odpowiedzi „nie wiem”, które stanowiły wszystkie pozostałe odpowiedzi.

Tab. 1. Wpływ regulacji prawnych na funkcjonowanie JSSP. Źródło: opracowanie własne.

Punktem wyjścia dla analizy roli regulacji prawnych było pytanie natury ogólnej (niedotyczące tylko polityki personalnej), czy regulacje prawne dotyczące JSSP zabezpieczają interesy Skarby Państwa. Odpowiedzi większości respondentów na tak postawione pytanie były twierdzące. Zaproponowana w kwestionariuszu odpowiedź dotyczyła jednak ogółu przepisów prawnych, nie tylko tych odnoszących się do polityki personalnej. Przy pytaniach dotyczących kwestii szczegółowych w zakresie polityki personalnej w organach JSSP odpowiedzi respondentów wskazują jednak, że regulacje nie zawsze realizują cele szczegółowe w tym zakresie.

Do niejednoznacznych wniosków prowadzą odpowiedzi na pytanie, czy regulacje prawne zapewniają obsadzenie stanowisk w organach JSSP dobrymi specjalistami. Twierdząco na to pytanie odpowiedziała mniej więcej taka

sama liczba respondentów, co liczba respondentów, którzy odpowiedzieli przecząco. Może to wynikać z faktu, iż regulacje prawne z jednej strony wymagają, aby kandydaci na członków rad posiadali odpowiednie kwalifikacje potwierdzone egzaminem, a z drugiej strony, w procedurze powołania członków rad nadzorczych możliwe jest, iż o wskazaniu konkretnego kandydata, spośród kandydatów spełniających warunki, nie decydują jego kompetencje merytoryczne, lecz poparcie polityczne.

Zdecydowana większość respondentów wskazała, iż przepisy prawne nie ograniczają wpływu polityków na JSSP. Jak wykazała analiza regulacji prawnych, wpływ ten jest możliwy także w polityce personalnej członków rad nadzorczych JSSP.

Większość respondentów wskazała także, iż przepisy umożliwiają wpływ na spółki urzędnikom MSP. Mając na uwadze, iż w tych samych badaniach respondenci wskazali, iż wpływ urzędników na spółki jest negatywny, można wnioskować, iż to negatywne oddziaływanie jest przynajmniej w pewnym zakresie wynikiem kształtu regulacji prawnych. Na wynikający z przepisów wpływ urzędników na JSSP częściej wskazywali członkowie zarządów niż członkowie rad nadzorczych. Może wynikać to z faktu, iż zarządy bardziej niż rady nadzorcze są zależne od urzędników MSP w swoich działaniach. Urzędnicy pełnią bowiem funkcję „łącznika” pomiędzy spółkami a Ministrem Skarbu Państwa.

Respondenci w większości wskazali, iż przepisy prawne nie umożliwiają pracownikom JSSP realnego wpływu na spółki. Wobec szerokich uprawnień pracowników w JSSP, w tym w zakresie polityki personalnej, takie odpowiedzi mogą zaskakiwać. Jeżeli uprawnienia pracowników nie zapewniają im realnego wpływu na spółki, należałoby zastanowić się nad ich uzasadnieniem. Jak wskazano w artykule, uprawnienia pracowników do powoływania członków rady nadzorczej miało uzasadnienie historyczne, stanowiąc rekompensatę za utratę wpływu na będące poprzednikami prawnymi JSSP przedsiębiorstwa państwowe. Wyniki badań mogą potwierdzać taką tezę²¹.

5. Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzone przez autora badania wykazały, iż w polityce personalnej w radach nadzorczych JSSP występuje kilka istotnych problemów. Mając to na uwadze, nie można jednoznacznie stwierdzić, iż polityka personalna w radach nadzorczych JSSP gwarantuje, iż nadzór sprawowany przez rady nadzorcze JSSP zabezpiecza interesy tych spółek.

Analiza regulacji prawnych wykazała, iż interes JSSP jest determinowany przede wszystkim interesem Skarbu Państwa, ale także interesem pracowników spółek. Wyniki badań ankietowych wskazują jednak, iż w praktyce obowiązujące regulacje prawne zabezpieczają interesy Skarbu Państwa, jednocześnie nie umożliwiając pracownikom realnego wpływu na spółki. Można więc podsumować, iż interes JSSP jest w praktyce utożsamiany z interesem akcjonariusza, czyli Skarbu Państwa.

Nie można stwierdzić, co potwierdzają wyniki badań ankietowych, iż regulacje prawne gwarantują, iż w skład rad wchodzi osoby posiadające odpowiednie dla członka rady nadzorczej spółki kapitałowej kwalifikacje. Pomimo iż członkami rad mogą być tylko osoby spełniające określone warunki odnoszące się do ich kwalifikacji, to w procedurze wyboru członków rady możliwe jest, iż o wskazaniu konkretnej osoby decydują nie względy merytoryczne, lecz poparcie polityczne. Regulacje prawne nie gwarantują poza tym niezależności członków rad od czynników politycznych oraz od urzędników MSP. Potwierdziły to badania ankietowe, w których respondenci wskazali, iż zarówno wpływ czynników politycznych, jak i urzędników MSP na JSSP jest zdecydowanie negatywny. Należy wnioskować, że taki stan rzeczy w istotnym stopniu wynika z przyjętych rozwiązań prawnych.

Wskazane w artykule problemy polityki personalnej w radach nadzorczych JSSP powodują, iż realizacja obiektywnie rozumianego interesu publicznego przez te spółki może być utrudniona, a rozwiązania przyjęte w tym zakresie generują niebezpieczeństwo wpływów politycznych na spółki. Respondenci w badaniach ankietowych jednoznacznie potwierdzili negatywny wpływ na spółki zależności obsady organów JSSP od czynników politycznych oraz związany z tym problem dokonywania zmian personalnych w tych organach po wyborach parlamentarnych.

Badania wskazały także na szereg problemów szczegółowych, tylko pośrednio związanych z określonymi na wstępie celami artykułu.

Istotne problemy są związane z członkostwem w radach nadzorczych urzędników MSP, którzy mogą być powoływani do rad poza konkursami. Urzędnicy, pozostając w podległości służbowej w MSP, mogą przy sprawowaniu nadzoru kierować się nie tylko obiektywnymi uwarunkowaniami merytorycznymi, ale także stosunkami wewnętrznymi w ministerstwie. Swoistą tajemnicę poliszynela w MSP stanowi, iż członkostwo w radach nadzorczych jest swojego rodzaju premią dla urzędników, która umożliwia im dodatkowe zarobki nie z budżetu ministerstwa, lecz wypłacane przez spółki. Niekorzystne jest także, z przyczyn szczegółowo opisanych w artykule, iż urzędnicy MSP mogą pełnić jednocześnie funkcje nadzorcze i odpowiadać za prywatyzację spółek. Zaznaczyć jednak trzeba, iż urzędnicy MSP, którzy są członkami rad nadzorczych, pełnią istotne role „łączników” pomiędzy spółkami a reprezentującym Skarb Państwa ministrem, co może mieć pozytywny wpływ na przepływ informacji pomiędzy tymi podmiotami.

Kolejny problem jest związany z ograniczeniami w zakresie maksymalnej liczby spółek Skarbu Państwa, której członkiem może być jedna osoba. Niezrozumiałe jest, dlaczego niektóre kategorie osób, jak urzędnicy zajmujący stanowiska kierownicze i członkowie zarządów spółek Skarbu Państwa, mogą być członkami dwóch spółek Skarbu Państwa, a pozostałe osoby tylko jednej. Jednocześnie członkowie zarządów mogą być członkami nieograniczonej liczby tzw. spółek wnuczek. Regulacje prawne nie powinny przewidywać rozwiązań, które ze świadomością ustawodawcy są i tak obchodzone.

Polityka personalna w organach JSSP jest także w istotnym stopniu determinowana przez limity wynagrodzeń członków organów tych spółek, co powoduje, że najlepsi menedżerowie preferują pracę w spółkach prywatnych, gdzie takie limity nie obowiązują.

Podsumowując, aby polityka personalna w JSSP sprzyjała efektywnemu sprawowaniu nadzoru nad tymi spółkami, konieczne są odpowiednie zmiany legislacyjne, ponieważ większość problemów w tym zakresie jest generowana właśnie przez przyjęte rozwiązania prawne.

Cześć ze wskazanych w artykule problemów została wzięta pod uwagę w projekcie nowych rozwiązań w zakresie nadzoru właścicielskiego w spółkach Skarbu Państwa, zaproponowanym przez Radę Gospodarczą przy Prezesie Rady Ministrów²². Najważniejszym rozwiązaniem z punktu widzenia problematyki artykułu proponowanym przez ten projekt jest powołanie niezależnego komitetu, w skład którego wchodziłoby praktycy i teoretycy biznesu, który miałby wskazywać kandydatów na członków organów spółek Skarbu Państwa. Projekt zakłada jednak, że nowymi rozwiązaniami objęte byłyby tylko tzw. spółki strategiczne, a nie wszystkie spółki Skarbu Państwa. Problemy wskazane w artykule mają charakter ogólny, nie dotyczą tylko spółek strategicznych, dlatego póki Skarb Państwa pozostaje właścicielem akcji lub udziałów w spółkach kapitałowych, konieczne są – jak się wydaje – reformy systemowe, obejmujące politykę personalną we wszystkich spółkach Skarbu Państwa.

Informacje o autorze

Dr Igor Postuła – Zakład Administracyjno-Prawnych Problemów Zarządzania, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

E-mail: ipostula@mail.wz.uw.edu.pl.

Przypisy

- ¹ Badania, których wyniki wykorzystano w artykule, były realizowane w ramach grantu habilitacyjnego Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.
- ² Według „Wykazu spółek z udziałem Skarbu Państwa” umieszczonego na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu Państwa (stan na październik 2011 r.) http://nadzor.msp.gov.pl/portal/nad/177/Wykaz_spolek_z_udzialem_SP.html. Wykaz ten nie jest aktualizowany codziennie wraz z postępem procesów likwidacyjnych, upadłościowych i prywatyzacyjnych, więc zawarte w nim dane dotyczące liczby spółek Skarbu Państwa nie odzwierciedlają precyzyjnie rzeczywistej liczby spółek na konkretny dzień.
- ³ Za poglądem, iż interes spółki wynika z interesu akcjonariuszy, opowiedział się także Sąd Najwyższy, który wskazał, iż interes spółki „odpowiada interesom wszystkich grup jej wspólników z uwzględnieniem wspólnego celu określonego w umowie (statucie) spółki” – Wyrok SN z dnia 5 listopada 2009 . I CSK 158/09, OSNC 2010/4/63, Biul. SN 2010/1/14.
- ⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.

- ⁵ Zwłaszcza w: Ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397, z późn. zm.; Ustawie z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, Dz.U. z 2000r. Nr 26, poz. 306, z późn. zm.; Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 1997 r. Nr 106, poz. 679, z późn. zm.
- ⁶ Zasady zostały wprowadzone w życie przez Zarządzenie nr 19 Ministra Skarbu państwa z 19 marca 2010 r. w sprawie Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa (dostępne pod adresem: http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/101/4291/Zarzadzenie_Nr_19_Ministra_Skarbu_Panstwa_z_dnia_19_marca_2010_r.html, odczyt: 27.06.2011 r.).
- ⁷ Więcej o pożądanym cechach członka rady nadzorczej spółki kapitałowej w: Domański i Jagielska 2011: 37–42.
- ⁸ Zarządzenie nr 45 Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa, Dz.Urz. MSP z 2007 r. Nr 2, poz. 4.
- ⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem, Dz.U. z 2004 r. Nr 198, poz. 2038.
- ¹⁰ W rozumieniu art. 52 ustawy z dnia 23 grudnia 2008r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.
- ¹¹ §5 Zarządzenia nr 14 Ministra Skarbu Państwa z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa i rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa, sposobu prowadzenia bazy danych o kandydatach na członków rad nadzorczych oraz przeprowadzania szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych, Dz.Urz. Ministra Skarbu Państwa z 2005 r. Nr 2005, poz. 1.
- ¹² Art. 2 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstw państwowego, Dz.U. z 1981 r. Nr 24, poz. 123, z późn. zm.
- ¹³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, Dz.U. z 2006 r. Nr 79, poz. 550. Przepisy ustawy wdrażają postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/14/WE z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiającej ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej, Dz.Urz. WE L 80 z 23.03.2002; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 05, t. 4, s. 219.
- ¹⁴ Ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji, Dz.U. z 1993 r. Nr 44, poz. 202, z późn. zm.
- ¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem, Dz.U. z 2004 r. Nr 198, poz. 2038.
- ¹⁶ Zgodnie z § 2 ust. 13–14 Zarządzenia nr 14 Ministra Skarbu Państwa do składu rady nadzorczej nie może być wskazana osoba:

 - skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa wymienione w art. 18 § 2 kodeksu spółek handlowych lub przeciwko której toczy się postępowanie karne o te przestępstwa;
 - która przy wykonywaniu czynności nadzoru lub zarządu wyrządziła szkodę stwierdzoną prawomocnym wyrokiem sądu cywilnego;

- która nie otrzymała absolutorium w związku z funkcją pełnioną w radzie nadzorczej, jeżeli czynności nadzoru wykonywane były przez nią zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami nadzoru właścicielskiego określonymi przez Ministra Skarbu Państwa, a uchwała o nie udzieleniu absolutorium została podjęta głosami innych akcjonariuszy lub wspólników.
- 17 Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, Dz.U. z 2000 r. Nr 26, poz. 306.
- 18 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz.U. z 1997 r. Nr 106, poz. 679, z późn. zm.
- 19 Problematyki stanowisk urzędniczych i sposobu ustalania wynagrodzeń dotyczy Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej. Dz.U. z 2009 r. Nr 211, poz. 1630.
- 20 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331.
- 21 Szerzej o roli pracowników spółek w organach nadzorczych w: Rudolf 2011.
- 22 *Narodowy Program Nadzoru Właścicielskiego – nowy ład korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Rada Gospodarcza przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa, listopad 2010 r. Prezentacja dostępna na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: http://www.premier.gov.pl/premier/rada_gospodarcza/publikacje/narodowy_program_nadzoru_wlasc,6049/, odczyt: 27.06.2011 r.

Bibliografia

- Domański, G. i M. Jagielska 2011. *Rada nadzorcza spółki akcyjnej. Powołanie, kompetencje, funkcjonowanie-aspekty prawne*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
- Donaldson, T. i L.E. Preston 1995. The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. *The Academy of Management Review*, nr 1 (20), s. 65–91.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/14/WE z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej, Dz.Urz. WE L 80 z 23.03.2002; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 05, t. 4, s. 219.
- Eisenhardt, K.M. 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, nr 1 (14), s. 57–74.
- Freeman, R.E., Wicks, A.C. i B. Parmar 2004. Stakeholder Theory and “The Corporate Objective Revisited”. *Organization Science*, nr 3 (15), s. 364–369.
- Jensen, M.C. i C.W. Smith Jr. 1985. Stockholder, manager and creditor interests: Applications of agency theory, w: E.I. Altman i M.G. Subrahmanyam (red.) *Recent Advances in Corporate Finance*, s. 93–131. Homewood: Dow-Jones Irwin.
- Katner, W.J. 2006. *Komentarz do ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*, wydanie internetowe, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Opalski, A. 2006. *Rada nadzorcza w spółce akcyjnej*, Warszawa: C.H. Beck.
- Oplustil, K. 2010. *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej*, Warszawa: C.H. Beck.
- Rada Gospodarcza przy Prezesie Rady Ministrów 2010. *Narodowy Program Nadzoru Właścicielskiego – nowy ład korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, http://www.premier.gov.pl/premier/rada_gospodarcza/publikacje/narodowy_program_nadzoru_wlasc,6049/, odczyt: 27.06.2011 r.