

## Nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem kapitałowym samorządu terytorialnego

Waldemar Walczak\*

**Słowa kluczowe:** nadzór korporacyjny, rada nadzorcza, zarząd

**Keywords:** corporate governance, supervisory board, management board

**Synopsis:** Problematyka nadzoru korporacyjnego w spółkach kapitałowych jest bardzo złożonym i wielostronnie uwarunkowanym problemem badawczym. W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na spółkach z udziałem kapitałowym JST (jednostek samorządu terytorialnego) ze względu na specyfikę ich funkcjonowania, zakres realizowanych zadań i powiązania z władzami samorządowymi. Istotnym celem przeprowadzonych badań jest rozpoznanie i diagnoza metodyki doboru członków rad nadzorczych w analizowanych spółkach, ze szczególnym uwzględnieniem takich aspektów, jak: jawność procedur, rzeczywiste przesłanki i kryteria wyboru kandydatów oraz powiązanie tych procesów w kontekście zmian w zarządach tych spółek. Argumentem, który wzmacnia rangę i zasadność podjętej problematyki badawczej jest fakt, że stosowane w praktyce metody obsadzania stanowisk w radach nadzorczych są najważniejszym wymiarem nadzoru korporacyjnego, stanowiąc odzwierciedlenie rzeczywistych celów, zamierzeń i postaw władz samorządowych. Omówione w artykule zagadnienia są trafną egzemplifikacją realnych zjawisk i procesów mających swoje potwierdzenie w praktyce zarządzania.

### Wprowadzenie

W polskiej literaturze przedmiotu często używa się oryginalnego angielskiego zwrotu *corporate governance*, jak również spotyka się najbardziej rozpowszechnione tłumaczenia – nadzór korporacyjny, nadzór właścicielski, ład korporacyjny [Jerzemska, 2002; Jeżak, 2010; Rudolf, Stos, Urbanek, 2002; Aluchna, 2007]. Pomimo występujących odmiennych ujęć interpretacyjnych, istotą nadzoru korporacyjnego jest zapewnienie równowagi pomiędzy interesami wszystkich podmiotów, które bezpośrednio lub pośrednio są zaangażowane w działalność przedsiębiorstwa [Lis, Sterniczuk, 2005, s. 2–4].

Aktualnie, zagadnienia związane z nadzorem korporacyjnym są odzwierciedleniem nowych tendencji w postrzeganiu funkcjonowania przedsiębiorstw – przyjmuje się szersze spojrzenie od strony wszystkich grup interesariuszy, uwzględniając nie tylko relacje z akcjonariuszami, lecz także relacje z pracownikami, instytucjami finansowymi, dostawcami, klientami, oraz lokalną społecznością [Mallin, 2007, s. 11].

Pojęcie *corporate governance* jest ściśle związane ze zdefiniowaniem relacji, jakie występują pomiędzy akcjonariuszami, właścicielami a menedżerami współczesnych korporacji [Calder, 2008, s. 10]. Syntetycznie rzecz ujmując można powiedzieć, że *corporate governance* identyfikuje prawa i obowiązki, legitymizuje działania i determinuje odpowiedzialność. Powszechną akceptację zyskuje pogląd, że współczesny nadzór korporacyjny jest postrzegany jako ważny element zarówno z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa akcjonariuszom, jak również klientom, menedżerom i pracownikom danego przedsiębiorstwa, potencjalnym inwestorom, a także społeczeństwu [Monks, Minow, 2008, s. 20; Davies, 2006, s. 8].

Przedmiotem podjętych w artykule rozważań jest problematyka nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem kapitałowym jednostek samorządu terytorialnego, które stanowią

---

\* Dr Waldemar Walczak, Uniwersytet Łódzki.

szczególony rodzaj przedsiębiorstw ze względu na kilka ważnych charakterystycznych cech [Walczak, 2010, s. 19]:

- spółki te, pomimo że są odrębnymi podmiotami działającymi w warunkach konkurencyjnej gospodarki, w przeciwieństwie do prywatnych przedsiębiorstw, mogą liczyć na znaczące wsparcie finansowe z pieniędzy publicznych (np. podejmowane są uchwały rady miejskiej o przekazaniu odpowiedniej kwoty pieniędzy na cele inwestycyjne itp.);
- w wielu przypadkach spółki te posiadają praktycznie monopol na świadczone dla lokalnej społeczności ważne usługi (np. powierza się im zadania z zakresu gospodarki komunalnej, transportu lokalnego, wodociągów i kanalizacji itp.);
- do pracowników zatrudnionych w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, podległych i nadzorowanych przez właściwe organy władzy samorządowej, nie mają zastosowania przepisy ustawy o pracownikach samorządowych, co umożliwia prezesom tych przedsiębiorstw kształtowanie dowolnej polityki kadrowej – obsadzania wysokich stanowisk dyrektorskich bez konieczności prowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów – (brak formalnych uregulowań prawnych i procedur związanych z podawaniem do publicznej wiadomości informacji o wolnych miejscach pracy, zgłoszonych kandydatach, dokonaniem wyborze);
- bezpośrednio nadzór i kontrolę nad spółkami z 100% udziałem JST sprawuje jednoosobowo organ wykonawczy władzy samorządowej (np. prezydent miasta);
- nie ma otwartego i konkurencyjnego naboru członków rad nadzorczych spółek z udziałem JST, a metodyka doboru kandydatów i obsadzanie stanowisk w radach nadzorczych nie opiera się na zasadach jawności i przejrzystości.

Analiza uwarunkowań funkcjonowania spółek miejskich jest ponadto ważnym elementem kompleksowej diagnozy paradygmatów zarządzania publicznego. Jak słusznie postulują B. Kożuch i S. Sudół, zarządzanie publiczne powinno być traktowane jako ważna subdyscyplina nauk o zarządzaniu [Sudół, Kożuch, 2010, s. 382].

Celem artykułu jest poznanie istoty nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem kapitałowym JST.

## Rada nadzorcza w spółkach z udziałem kapitałowym JST

Obowiązek powołania rady nadzorczej w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego wprowadzony został ustawą z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej (Dz. U. 2003 r. nr 199, poz. 1937). Powyższa nowelizacja miała na celu dostosowanie obowiązującej regulacji krajowej do wymogów i uwarunkowań związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. Można sądzić, że głównym przesłaniem, jakie przywiecało ustawodawcy, było zapewnienie prawidłowego nadzoru nadrodkami publicznymi ulokowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego w spółkach miejskich poprzez regulacje prawne dotyczące obligatoryjnego powołania rad nadzorczych. Trzeba zwrócić uwagę na fakt, że powołanie (wskazanie) do rady nadzorczej spółki osób reprezentujących gminę należy do wyłącznych kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jako organu wykonawczego, natomiast w jednoosobowej spółce gminy organ ten pełni jednocześnie funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia).

Do rad nadzorczych w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o gospodarce komunalnej. Członkowie rady nadzorczej reprezentujący w spółce jednostkę samorządu terytorialnego są powoływani spośród osób, które złożyły egzamin w trybie przewidzianym w przepisach o komercjalizacji i prywatyzacji. Kadencja członka rady nadzorczej w spółkach z większościovym udziałem jednostek samorządu terytorialnego trwa 3 lata. Za najważniejszą kompetencją wynikającą z przysługujących uprawnień decyzyjnych rady nadzorczej uznaje się to, że członkowie rady dokonują wyboru składu osobowego zarządu spółki (w szczególności powołują osobę na stanowisko prezesa spółki).

Podejmując próbę odpowiedzi na pytanie, kto może z punktu formalno prawnego zostać członkiem rady nadzorczej spółki z udziałem JST, należy zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii wynikających z innych aktów prawnych. Jednym z nich jest ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. 2000 r. nr 26, poz. 306). Cytowana ustawa ma zastosowanie między innymi do członków zarządów i rad nadzorczych jednoosobowych spółek prawa handlowego utworzonych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Za szczególnie ważny zapis należy uznać przepis art. 4 ust. 1. omawianej ustawy, stwierdzający, że „jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej spośród spółek, o których mowa w art. 1 pkt 4–7”. Punkty te obejmują:

- jednoosobowe spółki prawa handlowego utworzone przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego;
- spółki prawa handlowego, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji;
- spółki prawa handlowego, w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji;
- spółki prawa handlowego, w których udział spółek, o których mowa w pkt. 4–6, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji.

Przepis ten oznacza w praktyce, że np. pracownik samorządowy nie może być członkiem w dwóch radach nadzorczych dwóch różnych spółek samorządowych – nawet jeśli należą one do dwóch różnych samorządów. Warto podkreślić, że obowiązywanie danego zakazu nie jest uzależnione od faktu, czy spółki samorządowe należą do jednej, tej samej jednostki samorządu terytorialnego. Celowo został podany taki przykład bowiem praktyka dowodzi, że często pracownicy samorządowi otrzymują szansę podjęcia dodatkowej pracy w radzie nadzorczej.

Do członków rad nadzorczych spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, reprezentujących w spółce jednostkę samorządu terytorialnego, stosuje się odpowiednio art. 13 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. 1996 r. nr 118, poz. 561). W świetle przytoczonych przepisów prawnych, w sytuacji gdy jednostka samorządu terytorialnego jest jedynym udziałowcem spółki, wówczas członkowie powołani do rady nadzorczej nie mogą jednocześnie pozostawać w stosunku pracy ze spółką, ani świadczyć pracy lub usług na jej rzecz na podstawie innego tytułu prawnego, a także wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Ta ostatnia kwestia wydaje się być bardzo istotna, ponieważ można sądzić, iż zapis ustawy celowo został tak sformułowany, aby był niejasny i stwarzał możliwość swobody interpretacyjnej. Nie doprecyzowano, czy np. zajmowanie stanowiska skarbnika miasta, dyrektora biura prawnego, dyrektora wydziału gospodarowania majątkiem lub innego departamentu w urzędzie miasta jest wystarczające, aby uznać, że łączenie tego stanowiska z funkcją członka rady nadzorczej w spółce tej samej JST jest dowodem przemawiającym na rzecz podejrzenia o stronniczość i interesowność.

Bez wątpienia, łączenie etatowej pracy w JST na eksponowanym i wysokopłatnym urzędniczym stanowisku kierowniczym i jednocześnie pełnienie funkcji członka rady nadzorczej w spółce nadzorowanej przez tę samą osobę wyraźnie dowodzi, że w takiej sytuacji trudno mówić o bezstronności i braku interesowności.

Kolejnym aktem prawnym, ściśle związanym z omawianą problematyką, jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. 1997 r. nr 106, poz. 679). Zgodnie z brzmieniem art. 6 zakaz zajmowania stanowisk w organach spółek, o których jest mowa w ustawie (ustawa dotyczy również spółek z udziałem JST) nie dotyczy osób, które zostały zgłoszone do objęcia takich stanowisk w spółce prawa handlowego przez: Skarb Państwa; inne państwowe osoby prawne; spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji; jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub inne osoby

prawne jednostek samorządu terytorialnego. Bardzo ważny zapis w dalszej części cytowanego art. stanowi, że osoby te nie mogą zostać zgłoszone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego z udziałem podmiotów zgłaszających te osoby.

Rada nadzorcza to kluczowy organ spółki kapitałowej, który sprawuje stały nadzór nad jej działalnością we wszystkich dziedzinach funkcjonowania. Do szczególnych obowiązków rady należy ocena sprawozdania zarządu spółki z działalnością oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok zarówno w zakresie ich zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym oraz wniosków zarządu dotyczących podziału zysków albo pokrycia strat, a także składanie zgromadzeniu wspólników corocznego pisemnego sprawozdania z wyników tej oceny.

Jednocześnie, co warto podkreślić, rada nadzorcza jest organem spółki, który posiada uprawnienia decyzyjne w zakresie wybierania składu zarządu i właśnie te kompetencje rady są szczególnie ważne z punktu widzenia zarządzania. Oznacza to, że od składu rady nadzorczej bezpośrednio zależy, kto zostanie powołany na stanowisko prezesa, członka zarządu, a co się z tym wiąże, stanie się beneficjentem znaczących apaczy finansowych i uprawnień decyzyjnych. Właśnie z tej perspektywy należy postrzegać relacje personalne i specyficzne powiązania nakładające się na komplementarne procesy związane z przepływami finansowymi na konta wybranych osób.

Głównym celem badań jest diagnoza rzeczywistych przesłanek, jakie są brane pod uwagę przy doborze osób do rad nadzorczych oraz kolejne procesy dotyczące kształtowania składu zarządów w analizowanych spółkach, mające swoje potwierdzenie w praktyce.

Jak słusznie zaznacza E. Masłyk-Musiał, cechą nauk o zarządzaniu, która w istotny sposób wpływa na zakres badań, jest ich praktyczność. Dlatego też z naukowego punktu widzenia ważne jest wypracowanie zespołu twierdzeń, które będą odzwierciedlać istotę powiązań między badanymi zjawiskami, umożliwiając zrozumienie analizowanych procesów i pozwalając przewidywać obserwowaną rzeczywistość [Masłyk-Musiał, 2010, s. 16] Zgadzać się w pełni z tymi stwierdzeniami, przyjęte podejście do badań w szczególności ma służyć lepszemu zrozumieniu zasad funkcjonowania spółek miejskich, wyjątkowo tym samym niezwykle istotne powiązania między innymi organizacjami, które rzutują na kształtowanie realnych paradygmatów zarządzania w badanych spółkach. Innymi słowy przeprowadzone badania mają wygenerować wiązkę cennej wiedzy, która precyzyjnie odzwierciedla konstruującą się rzeczywistość organizacyjną.

## Zakres przeprowadzonych badań- spostrzeżenia i wnioski

Punktem wyjścia do wytyczenia przedmiotu i zakresu badań analitycznych była obserwacja rzeczywistości organizacyjnej w Urzędzie Miasta Łodzi i zjawisk zachodzących w nadzorowanych spółkach. Badania zostały przeprowadzone w okresie luty–maj 2010, w oparciu o powszechnie dostępne i wiarygodne źródła informacji publicznej, które jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana na mocy ustawy podawać do publicznej wiadomości. Ważnym czynnikiem, który ukierunkował na istotne relacje i zależności wymagające szczegółowych peregrynacji, były wcześniejsze badania stosowanych w UMŁ metod zarządzania kapitałem ludzkim. Okres, w którym prowadzono badania jest niezwykle trafnie dobrany, ponieważ początek obserwacji i analiz pokrywa się z rozpoczęciem sprawowania funkcji menedżerskich przez nowe władze Łodzi. Ta okoliczność ma istotne znaczenie, bowiem pozwala dostrzec i zauważyć kluczowe procesy będące pochodną i następstwem zmian personalnych na najwyższych szczytach władzy w JST. Można tym samym zaobserwować koincydencje ważnych procesów i zjawisk związanych z przepływami finansowymi, nakładające się na płaszczyznę powiązań personalnych. W rezultacie szczególną uwagę zwrócono na spółki z 100% udziałem miasta, ponieważ w jednoosobowych spółkach gminy to organ wykonawczy, czyli Prezydent Miasta Łodzi, pełni jednocześnie funkcje walnego zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia). Trzeba dodać, że decyzje dotyczące powołania do

rady nadzorczej osób reprezentujących miasto Łódź, zgodnie z obowiązującym prawem należą do wyłącznych kompetencji Prezydenta Miasta jako organu wykonawczego.

Biorąc jednakże pod uwagę fakt, że prezydent miasta jest wysokim urzędnikiem samorządowym, należy odnieść się do przepisów ogólnych ustawy o pracownikach samorządowych. Zgodnie z intencją ustawodawcy, przedmiotowa ustawa, odnosząca się do wszystkich pracowników samorządowych, powstała w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Z tej racji wydaje się celowe i w pełni uzasadnione, aby przeprowadzić badania naukowe obejmujące swoim zakresem rozpoznanie rzeczywistych przesłanek wpływających na podejmowane przez organ wykonawczy decyzje personalne, pod kątem jawności i bezstronności. Argumentem dodatkowo wzmacniającym aktualność i rangę sformułowanego problemu badawczego jest bezpośrednio odniesienie do założeń Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, priorytet 5. *Dobre rządzenie*, działanie 5.2. *Wzmacnianie potencjału administracji samorządowej*, poddziałanie 5.2.1. *Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej*. Analizowana problematyka jest odzwierciedleniem współczesnych wyzwań związanych z budowaniem w Polsce gospodarki opartej na wiedzy.

Mając na względzie powyższe stwierdzenia, badaniami objęto 10 spółek, w których miasto Łódź jest jedynym udziałowcem (100%). Z punktu widzenia problemu badawczego, jakim jest poznanie metodyki i kryteriów doboru członków rad nadzorczych w spółkach, należało w szczególności przeprowadzić analizy przybliżające do rozpoznania rzeczywistych motywów i prawdziwych przesłanek decyzyjnych. W tym przypadku najważniejszym czynnikiem umożliwiającym poznanie prawdy i tym samym wygenerowanie wiązki cennej wiedzy, jest dokładne zdiagnozowanie, kto i w jakim celu jest powoływany do rady nadzorczej. Udzielając odpowiedzi na drugą część pytania, trzeba zauważyć jakie są konsekwencje zmian w składzie rad nadzorczych. Na przestrzeni omawianego okresu, w rezultacie powołania nowych członków rad nadzorczych w 9 spośród 10 badanych spółek zmienił się skład zarządu, wybrano siedmiu nowych prezesów.

Analiza uzyskanych informacji prowadzi do wniosku, że w każdym przypadku, kiedy zmieniał się skład rady nadzorczej, tego samego dnia, zmieniał się skład zarządu spółki. Jest to bardzo ważne spostrzeżenie, bowiem dowodzi słuszności sformułowanej tezy, że najważniejszym instrumentem władzy rady nadzorczej jest prawo odwoływania i powoływania zarządu spółki. Na podstawie zebranych informacji można stwierdzić, że prawdziwym i rzeczywistym kryterium doboru nowych członków rad nadzorczych było powołanie takich osób, które błyskawicznie dokonają zmian prezesów i zarządów w tych spółkach. Rodzi się zatem uzasadnione pytanie, czy dotychczasowi członkowie rad nadzorczych nie dostrzegali przesłanek uzasadniających odwołanie prezesów, chociażby takich jak niegospodarność i działanie na szkodę spółki? Kolejne pytanie będące logiczną konsekwencją poprzedniego, dotyczy metodyki poszukiwania kandydatów do rady nadzorczej. Jest to najbardziej skrywana wiedza ezoteryczna, którą mało kto chce się podzielić. Za sprawą przeprowadzonych, pogłębionych, bezpośrednio wywiadów z pracownikami UMŁ, gwarantując im pełną anonimowość, pozyskano informacje, że wszystkie najważniejsze decyzje są podejmowane w partiach politycznych, z których wywodzą się władze miasta. W wąskim gronie wtajemniczonych osób ustala się, kto będzie wyznaczony do rady nadzorczej i jednocześnie, kogo ma rada wybrać na stanowisko prezesa i członków zarządu spółki. Analizując informacje zdobyte podczas prowadzenia badań, zauważono ponadto, że do rad nadzorczych są wyznaczani również pracownicy Urzędu Miasta Łodzi. Procedury wyłaniania kandydatów nie charakteryzują się przejrzystością, jawnością, a tym bardziej bezstronnością. Do potencjalnie zainteresowanych pracowników nie dociera bowiem informacja, że istnieje możliwość podjęcia dodatkowej pracy w charakterze członka rady nadzorczej. Takie działania są ewidentnie nacechowane stronniczością i nie mają nic wspólnego z zasadami równego traktowania w zatrudnieniu – równymi szansami i jednakowym prawem ubiegania się o dodatkową pracę.

Na podstawie wyników dalszych pogłębionych analiz stwierdzono, że pracownikami, którzy zostali wyróżnieni możliwością podjęcia dodatkowej pracy w radzie nadzorczej, były nowo zatrudniane osoby, które zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami zostały przyjęte do pracy na szeregowe stanowiska urzędnicze (na takie stanowiska był przeprowadzony nabór), bądź przeniesione z innej JST, aby tego samego dnia objąć stanowiska, np.: pełniącego obowiązki dyrektora biura promocji i współpracy z zagranicą, p.o. dyrektora biura prawnego, czy wydziału gospodarowania majątkiem. Za istotne w tej kwestii należy uznać, że w ciągu tego samego dnia, ta uprzywilejowana grupa pracowników samorządowych została oceniona *a priori*, iż nadaje się do zajmowania wysokich kierowniczych stanowisk urzędniczych, ponadto osoby te stały się dodatkowo beneficjentami kolejnych rodków finansowych z tytułu pełnienia funkcji w radzie nadzorczej. Dla rzetelności prowadzonych rozważań należy podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, jakie idiosynkratyczne kompetencje, ponadprzeciętna wiedza i umiejętności wyróżniają te osoby spośród innych pracowników UMŁ.

Okazuje się, że wspólną, wyróżniającą cechą wyodrębnionej grupy nowych pracowników UMŁ powoływanych do rady nadzorczej, są powiązania polityczne i bliskie relacje towarzyskie z przedstawicielami władz.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że nie ma żadnych prawnych przesłanek, które dają podstawy do szczególnych przywilejów dla wybranej grupy pracowników samorządowych, zwłaszcza, że opisywane zjawiska wiążą się z wydatkowaniem publicznych pieniędzy. Naganne i niemoralne jest to, że JST są traktowane jak prywatne organizacje służące realizacji partykularnych interesów wąskiej grupy partyjnych działaczy.

Analizując, kto ma szansę powołania w skład rad nadzorczych, okazuje się, że są to miejsca pracy dla bliskich krewnych radnych, aktywnych działaczy partyjnych i osób powiązanych z obecnymi władzami. W kontekście zarysowanych zjawisk można stwierdzić, że metodyka doboru rad nadzorczych w badanych spółkach jest procesem opartym wyłącznie na powiązaniach i układach, a nie na kompetencjach. Najważniejszym celem, towarzyszącym procesowi powoływania nowych członków rady, jest ustawienie wyboru z góry zaplanowanych osób na stanowiska prezesów zarządu spółki. Decydującym czynnikiem, który przesądza o wyborze do rady nadzorczej spółki z udziałem JST, nie są kompetencje weryfikowane w wyniku merytorycznej i obiektywnej oceny, dokonywanej przez komisję składającą się z niezależnych ekspertów, lecz subiektywne zdanie i opinia jednej osoby.

Jak słusznie postuluje L. Bohdanowicz, kompetencje członków rad nadzorczych powinny być postrzegane jako podstawowy wyróżnik profesjonalizmu [Bohdanowicz, 2009, s. 44]. Wnikliwa obserwacja zjawisk i realnych procesów, mających swoje potwierdzenie w rzeczywistości, skłania do innych refleksji i wyciągnięcia całkiem odmiennych wniosków. W badanych spółkach kluczowe znaczenie dla oceny kandydatów do rady nadzorczej mają pozamerytoryczne kryteria, w szczególności ocenia się powiązania polityczne.

Dokładnie takie same wnioski nasuwają się, kiedy przeanalizujemy, kto zostaje powołany na stanowisko prezesa zarządu, są to przede wszystkim: działacze partyjni, radni z innej JST i osoby blisko powiązane z władzami. Następnie, prezesi zarządu zatrudniają na intratnych stanowiskach kierowniczych swoich kolegów partyjnych z rady miejskiej w Łodzi, ich rodziny i znajomych. Powstaje w ten sposób sieć powiązań, czego rezultatem jest zawłaszczanie spółek przez wąskie grono zaufanych fachowców. Wszystko ma swój początek w zakulisowych rozgrywkach i nieformalnych decyzjach partyjnych, które są następnie realizowane przez prezesa zarządu. Prawo nie wymaga, aby spółki były zobowiązane podawać do publicznej wiadomości ogłoszeń o naborze na wolne miejsca pracy. Ta sytuacja bardzo mocno sprzyja realizacji „wczelniej i z góry zaplanowanych rozwiązań” i znacząco ogranicza dostęp do pracy dla innych. Te metody postępowania mają ponadto swoją kontynuację w procesach przygotowywania specyfikacji istotnych warunków zamówienia w prowadzonych postępowaniach przetargowych

Należy wyraźnie stwierdzić, iż ustawodawca nie przewiduje, aby pełnienie funkcji radnego było powodem szczególnych przywilejów i predyspozycji do zajmowania stanowisk

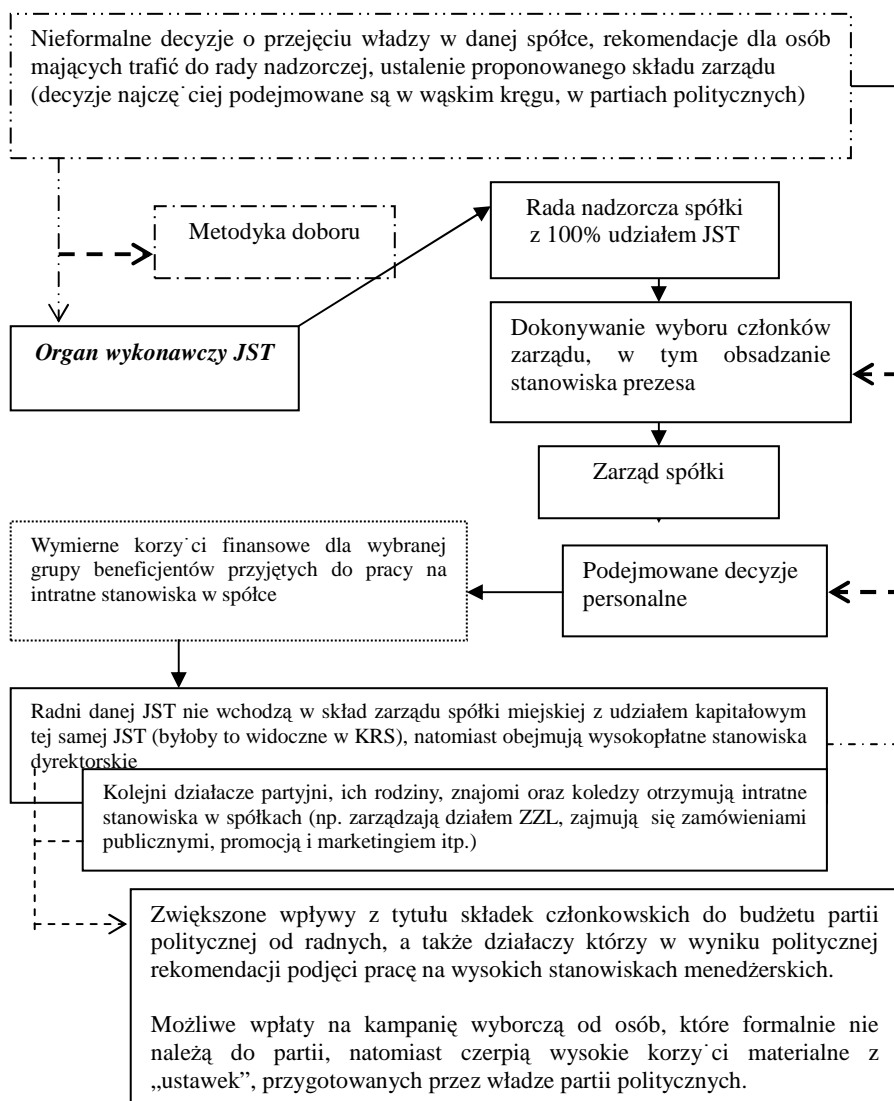
kierowniczych w spółkach nadzorowanych przez tą samą JST. Co więcej, ustawodawca wyraźnie wskazuje, że „radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności”.

Taki zapis ma przede wszystkim służyć ograniczeniu patologii i przeciwdziałać uzasadnionym podejrzaniom o stronniczość i realizację partykularnych interesów z wykorzystaniem mienia gminy. Jest zatem rzeczą kuriozalną i całkowicie niezrozumiałą, że radni miejscy występują w dualnej roli – zasiadając jednocześnie w organie stanowiącym i kontrolnym JST (funkcja radnego w łódzkiej radzie miejskiej) – podejmują np. uchwały o przekazaniu publicznych pieniędzy dla spółki miejskiej z 100% udziałem kapitałowym tej samej JST, w której jednocześnie nie pracują na pełnym etacie, zajmując wysokie stanowiska menedżerskie. Zupełnie inaczej jest w przypadku, gdy np. pracownik urzędu Miasta Łodzi zostaje wybrany do rady miejskiej, wówczas nie może łączyć funkcji radnego i etatowej pracy w UMŁ. Nie ma żadnego znaczenia czy zajmuje wysokie urzędnicze stanowisko kierownicze, związane np. w wydawaniem decyzji administracyjnych, czy pracuje jako szeregowy pracownik. Tutaj nie ma znaczenia w jakim stopniu jest on zaangażowany w procesy zarządzania miastem, czy jest ich kreatorem czy też wykonawcą. Pracownik musi dokonać wyboru i zdecydować, czy chce objąć mandat radnego, zwracając się do pracodawcy o wyrażenie zgody na bezpłatny urlop na czas sprawowania funkcji publicznej. Podobnie jest w przypadku, gdy radny miejski chce objąć stanowisko wiceprezydenta – radny miejski musi zrezygnować z mandatu, bowiem łączenie tych funkcji jest niedopuszczalne. Natomiast etatowa praca radnego w spółce wykorzystującej mienie komunalne gminy jest inaczej postrzegana. Można zadać uzasadnione pytanie, dlaczego?

Gdyby ustawodawca wyraźnie doprecyzował, że radny nie może być wyłącznie członkiem organu spółki, wówczas sprawa byłaby jednoznaczna. Trudno jest zgodzić się z interpretacją, że etatowa praca na wysokich stanowiskach menedżerskich w spółkach nie jest traktowana jako udział, wspólnie z innymi osobami, w procesach zarządzania mieniem komunalnym.

Opisane procesy, będące wyrazem stosowanych paradygmatów zarządzania publicznego w UMŁ, są odzwierciedleniem rzeczywistości i stanowią niezwykle trafną egzemplifikacją praktycznych zdarzeń. Można ponadto sądzić, że nie jest to przypadek odosobniony, a zidentyfikowane procesy są podobne do tych, jakie występują w innych JST. Nie można zatem uznać, że jest to przykład dobrych praktyk *corporate governance*.

Czynniki i rzeczywiste przesłanki rzutujące na procesy wyznaczania członków rad nadzorczych i ich następstwa, przedstawiono na poniższym rysunku.



**Rys. 1.** Metodyka doboru członków rady nadzorczej w kontekście kreowania kolejnych procesów związanych z przepływami finansowymi (*Methodology of selecting members of the supervisory board in the context of creating another processes connected with cash flows*)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Dominującym kryterium doboru członków rad nadzorczych, pryzmatem oceny i doboru kadr na wysokie stanowiska w badanych spółkach są rekomendacje, układy i powiązania polityczne.

Dodatkowo, wysoce prawdopodobne jest to, że zaprezentowana na rys.1. metodyka ma swoją kolejną odsłonę podczas podejmowania ważnych decyzji w innych obszarach funkcjonalnych w badanych spółkach, zwłaszcza decyzji, które wiążą się z przygotowaniem przetargów, podpisywaniem umów, zlecaniem usług dla innych firm, określeniem priorytetów dla planowanych inwestycji itp.



Warto na koniec odnieść się do najnowszych popularyzowanych teoretycznych koncepcji zarządzania kapitałem ludzkim w dobie gospodarki opartej na wiedzy, według których sukces i kariera zawodowa jest pochodną zaangażowania, kreatywnej postawy, umiejętności wykorzystywania rozległej wiedzy i kompetencji. Rzeczywiście organizacyjna wydaje się być biegunowo dalece odległa od teorii naukowych, ponieważ w miejskich spółkach podobnie jak w Urzędzie Miasta Łodzi, wiedza i kompetencje nie są kluczem do sukcesu i kariery zawodowej.

## Podsumowanie

Nadzór korporacyjny powinien być instrumentem wewnętrznej kontroli nad poczynaniami zarządu spółki, a także elementem przyczyniającym się do poprawy sprawności i efektywności zarządzania.

Wyniki przeprowadzonych badań stanowią ugruntowaną i rzetelną podstawę do sformułowania konkluzji, że proces wyznaczania osób do pełnienia funkcji w radzie nadzorczej ma fundamentalne znaczenie dla sposobu sprawowania nadzoru nad spółkami z udziałem kapitałowym miasta. Dlatego też należy zgodzić się z opinią, że stosowana metodyka doboru członków rady nadzorczej z wąskiego kręgu tzw. zaufanych osób, które są blisko powiązane różnymi więziami funkcjonalnymi z władzami samorządowymi, nie daje należytych gwarancji, że nadzór korporacyjny będzie wykonywany obiektywnie i bezstronnie. Niewątpliwie takie podejście daje 100% pewności, że wcześniej upatrzony beneficjent będzie zasiadał na stanowisku prezesa, ponieważ takiego wyboru dokonają członkowie rady nadzorczej.

Należy podkreślić, że spółki miejskie nie są prywatną własnością partyjnych działaczy, lecz są częścią majątku gminy, a więc lokalnej społeczności. Proces wyznaczania osób do rady nadzorczej powinien być otwarty, jawny i przejrzysty, a powoływani w skład rady nadzorczej ludzie nie powinni z racji zajmowanych stanowisk budzić uzasadnionych podejrzeń o stronniczość i uwikłane relacje zależności i korzyści z władzami. Opisane w referacie zjawiska, związane z mechanizmami nadzoru nad spółkami miejskimi, znacząco podważają zaufanie do władzy państwowej i jej organów.

Członkowie rady nadzorczej, aby skutecznie wykonywać swoje zadania, powinni być kompetentni, niezależni myślowo i bezstronni. Wówczas, zarząd spółki mając wiadomość, że jest kontrolowany przez ludzi niezależnych i samodzielnych, miałby poczucie większej odpowiedzialności za podejmowane działania.

## Bibliografia

1. Aluchna M., (2007), *Mechanizmy corporate governance w spółkach giełdowych*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa.
2. Bohdanowicz L., (2009), *Profesjonalizm w funkcjonowaniu rad nadzorczych spółek akcyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
3. Calder A., (2008), *Corporate governance: a practical guide to the legal frameworks and international codes of practices*, Kogan Page, London, Philadelphia.
4. Davies A., (2006), *Best practice in corporate governance: building reputation and sustainable success*, Gower Publishing Limited, Aldershot, Hampshire.
5. Jerzemowska M., (2002), *Nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa.
6. Jeżak J., (2010), *Ład korporacyjny – główne perspektywy poznawcze oraz próba ich syntezy* [w:] Lachiewicz S., Nogalski B. (red.), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Wolters Kluwer, Warszawa.
7. Jeżak J., (2010), *Rada nadzorcza a sytuacja kryzysowa w spółce* [w:] Urbanek P. (red.), *Nadzór korporacyjny w warunkach kryzysu gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
8. Kozuch B., Sudol S., (2010), *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę* [w:] Lachiewicz S., Nogalski B. (red.), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Wolters Kluwer, Warszawa.

9. Lis K., Sterniczuk H., (2005), *Nadzór korporacyjny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
10. Mallin Ch., (2007), *Corporate governance*, Oxford University Press Inc., New York.
11. Mastyk-Musiał E., (2010), *Badawcze wyzwania w naukach o zarządzaniu* [w:] Lachiewicz S., Nogalski B., (red.), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Wolters Kluwer, Warszawa.
12. Monks R.G., Minow N., (2008), *Corporate governance*, John Wiley & Sons Ltd., The Atrium Southern Gate, West Sussex.
13. Rudolf S., Janusz T., Stos D., Urbanek P., (2002), *Efektywny nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa.
14. Ustawa z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej (Dz. U. 2003 r. nr 199, poz. 1937).
15. Ustawa z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. 2010 r. nr 108, poz. 685).
16. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. 1996 r. nr 118, poz. 561).
17. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2008 r. nr 223, poz. 1458).
18. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. 1997 r. nr 106, poz. 679).
19. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. 2000 r. nr 26, poz. 306).
20. Ustawa z dnia 21 maja 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2009 r. nr 104, poz. 860).
21. Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2010 r. nr 28, poz. 142).
22. Walczak W., (2010), *Powoływanie członków rad nadzorczych spółek z kapitałem samorządów – ramy prawne i praktyka* [w:] Przegląd Corporate Governance 1/2010, Polski Instytut Dyrektorów, Warszawa.

---

## Corporate governance in companies with capital contribution from local government

### Summary

Issues of corporate governance in companies are very complex and an extensively conditioned research problem. In the article the analyses were concentrated on companies with capital contribution from self-government units, taking into consideration the specificity of their functioning, the scope of performed objectives and connections with self-government authorities.

An important element of the conducted research was the diagnosis of the process of members supervisory boards selection, paying special attention to such aspects as: the openness of procedures, real premises and criteria for the choice of candidates, and the complex analysis of the consequences of these processes in the context of changes in the management boards of these companies.

An argument which strengthens the rank and the legitimacy of the taken research issues is the fact, that methods applied in the practice of filling positions in supervisory boards are the most important dimension of corporate governance, reflecting real purposes, aims and attitudes of self-government authorities. Problems discussed in the paper are an accurate exemplification of real phenomena and processes having their confirmation in management practice.