

## **Powoływanie członków rad nadzorczych spółek z kapitałem samorządów – ramy prawne i praktyka**

**Waldemar Walczak**

**Zgodnie z obowiązującym prawem, nadzór nad tzw. spółkami miejskimi sprawowany jest przez członków rad nadzorczych, a także poprzez nadzór właścicielski (zgromadzenie wspólników). Proces wyznaczania osób do pełnienia funkcji w radzie nadzorczej ma więc fundamentalne znaczenie dla sposobu sprawowania nadzoru korporacyjnego w tego typu spółkach. Stosowana obecnie metoda 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.**

Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego (JST) są szczególnym rodzajem podmiotów gospodarczych – ze względu na kilka charakterystycznych cech:

- spółki te, pomimo że działają w warunkach konkurencji rynkowej, mogą liczyć na wsparcie finansowe z pieniędzy publicznych (np. podejmowane są uchwały Rady Miejskiej o przekazaniu odpowiedniej kwoty pieniędzy);
- 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<sup>1</sup>, co umożliwiła przesom tych przedsiębiorstw dowolne kształtowanie polityki kadrowej bez konieczności prowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów. Brak jest formalnych uregulowań prawnych i procedur związanych z podawaniem do publicznej wiadomości informacji o wolnych miejscach pracy, zgłoszonych kandydatach, dokonanym wyborze;
- bezpośredni nadzór i kontrolę nad spółkami ze 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.

W świetle powyższych stwierdzeń warto bliżej przyjrzeć się doborowi członków rad nadzorczych w spółkach z udziałem JST na konkretnych przykładach. Argumentem, który wzmacnia rangę i znaczenie poruszanej problematyki jest fakt, że to właśnie stosowana w praktyce metodyka obsadzania stanowisk w radach nadzorczych jest pierwszym i najważniejszym wymiarem nadzoru korporacyjnego, stanowiąc odzwierciedlenie rzeczywistych zamierzeń i postaw władz samorządowych.

---

<sup>1</sup> Ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 18 grudnia 2008 r.

Wnikliwa obserwacja wskazuje na specyficzne tendencje i paradygmaty zarządzania w procesach desygnowania członków rad nadzorczych, których kontynuację można zaobserwować podczas wyboru zarządów tych spółek. Punktem wyjścia do dalszych rozważań musi być analiza istotnych przepisów prawnych, które mają zastosowanie do członków rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem samorządu terytorialnego.

## Regulacje prawne

Obowiązek powołania rady nadzorczej w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego wprowadzony został ustawą z 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej (Dz. U. 2003 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 przyświecało ustawodawcy, było zapewnienie prawidłowego nadzoru nad środkami publicznymi ulokowanymi przez JST 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 JST stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o gospodarce komunalnej. Członkowie rady nadzorczej reprezentujący w spółce JST są powoływani spośród osób, które złożyły egzamin w trybie przewidzianym w przepisach o komercjalizacji i prywatyzacji. Kadencja członka rady nadzorczej w spółkach z większościowym udziałem jednostek samorządu terytorialnego trwa trzy lata.

Za najważniejszą kompetencję wynikającą z przysługujących radzie nadzorczej uprawnień decyzyjnych uznaje się to, że członkowie rady dokonują wyboru składu osobowego zarządu spółki (w szczególności powołują prezesa spółki).

Podjęwszy próbę odpowiedzi na pytanie: kto może – z punktu widzenia formalno-prawnego – zostać członkiem rady nadzorczej spółki z udziałem JST, należy zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii wynikających z przepisów zawartych w innych aktach prawnych. Jednym z tych aktów jest ustawa z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. 2000 nr 26, poz. 306). Ustawa ta ma zastosowanie m.in. do członków zarządów i rad nadzorczych jednoosobowych spółek prawa handlowego utworzonych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Za szczególnie ważny należy uznać przepis art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy, stwierdzający, że jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej spośród spółek, o których mowa w art. 1 pkt 4-7. Oto te punkty:

- 4) jednoosobowych spółek prawa handlowego utworzonych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego,
- 5) spółek prawa handlowego, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji,
- 6) spółek prawa handlowego, w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji,

- 7) spółek 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 rad nadzorczych w dwóch różnych spółkach samorządowych – nawet jeśli należą one do dwóch różnych samorządów. Warto podkreślić, że obowiązywanie tego zakazu nie jest uzależnione od faktu, czy spółki samorządowe należą do tej samej jednostki samorządu terytorialnego. Celowo podałem taki przykład, bowiem praktyka dowodzi, że pracownicy samorządowi często otrzymują szansę podjęcia dodatkowej pracy w radzie nadzorczej.

Do członków rad nadzorczych spółek z udziałem JST, reprezentujących w spółce te jednostki, stosuje się także odpowiednio art. 13 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 i Nr 240, poz. 2055 oraz z 2003 r. Nr 60, poz. 535 i Nr 90, poz. 844). W świetle tych przepisów, 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 przepis ustawy celowo został – moim zdaniem – tak sformułowany, aby dać możliwość swobody interpretacyjnej. Nie doprecyzowano np. czy pełnienie funkcji rzecznika prasowego prezydenta miasta jest wystarczającą przesłanką aby uznać, że łączenie tego stanowiska z funkcją członka rady nadzorczej w miejskiej spółce, może rodzić podejrzenia o stronniczość i interesowność. Innym bardzo trafnym i ciekawym przykładem może być łączenie funkcji prezesa miejskiej spółki i jednocześnie zasiadanie w radzie nadzorczej innej miejskiej spółki tej samej JST, albo łączenie stanowiska dyrektora wydziału w urzędzie miasta z zasiadaniem w radzie nadzorczej spółki nadzorowanej przez miasto.

Kolejnym aktem prawnym ściśle związanym z omawianą problematyką jest ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. 1997 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 przepis w dalszej części cytowanego artykułu stanowi, że osoby te nie mogą zostać zgłoszone do organów 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 działalności oraz sprawozdania finansowego za poprzedni 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.

## **Charakterystyka badanych spółek**

Analizą objęto 26 spółek prawa handlowego, tj. wszystkie spółki z udziałem kapitałowym miasta Łódź. Podstawą analizy były powszechnie dostępne źródła informacji publicznej. Ważnym elementem, zasadniczo ukierunkującym na istotne relacje i zależności, była obserwacja rzeczywistości organizacyjnej, a także wiedza i narzędzia analityczne, które umożliwiły dostrzeżenie koincydencji ważnych procesów i zjawisk, nakładających się na płaszczyznę powiązań personalnych.

Ze względu na strukturę własności, wśród badanych spółek można wyróżnić trzy grupy:

- 11 spółek z 100% udziałem miasta;
- 3 spółki z większościowym udziałem – 99,9%, 94,29% i 78,77% udziału miasta w kapitale zakładowym;
- 12 spółek z mniejszościowym udziałem w kapitale zakładowym – 49%, 49%, 45,45%, 40,2%, 35,71%, 25,55%, 20,92%, 17,63%, 10,55%, 7,3%, 0,74%, 0,57% (w tej grupie znajdują się 2 spółki w likwidacji i 1 w upadłości).

Oznacza to, że w 14 spółkach miasto jest większościowym udziałowcem, a jeśli chodzi o formę prawną, to 22 spośród wszystkich 26 spółek, stanowią spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zaś w 4 przypadkach są to spółki akcyjne z mniejszościowym udziałem JST. Stąd wniosek, że spółka z.o.o. jest najbardziej rozpowszechnioną formą przedsiębiorstwa miejskiego.

Liczebność rad nadzorczych w badanych spółkach nie ma istotnego znaczenia dla osiągnięcia celu analizy. Wystarczy więc podać, że w radach nadzorczych badanych spółek zasiada 3, 5 lub 7 osób, a w przypadku spółek z trzyosobową radą nadzorczą (poza jednym przypadkiem) zarząd jest jednoosobowy.

Najważniejszym czynnikiem jest natomiast dokładne rozpoznanie kto jest powoływany do rady nadzorczej. Szczególnie ważne jest wyodrębnienie osób, które łączą funkcje w radzie nadzorczej spółki miejskiej z piastowaniem stanowiska prezesa zarządu innej spółki oraz wysokich stanowisk kierowniczych w urzędzie miasta Łodzi.

## **Spostrzeżenia i wnioski**

W przypadku 14 spółek z większościowym udziałem miasta, wśród członków rad nadzorczych spotykamy m.in. kilku prezesów zarządu innych spółek tej samej JST, skarbnika miasta, dyrektorów biur mających etat w urzędzie miasta, przewodniczącego regionalnej organizacji związkowej, rodziny radnych itp. Natomiast w zarządach tych spółek na stanowisku prezesa odnajdujemy np. byłego wiceprezydenta, byłą dyrektor gabinetu prezydenta miasta, a na stanowiskach wiceprezesa np. byłego szefa zespołu doradców prezydenta, radnych z innych samorządów, bliskich kolegów posła reprezentującego ugrupowanie, z którego list kandydował obecny prezydent, itp.

Z dość szczególnym przypadkiem mamy do czynienia w jednej ze spółek akcyjnych, której prezes łączy swoją funkcję z mandatem radnego wojewódzkiego, a także zasiada w radzie spółki z udziałem JST innej gminy.

(...) Trzeba wyraźnie podkreślić, że decyzje organu wykonawczego miasta, dotyczące wskazania członków rady nadzorczej, podejmowane są jednoosobowo i nie muszą być uargumentowane. Oznacza to brak konieczności merytorycznego uzasadnienia powodów decyzji kadrowych, a tym samym całkowitą swobodę w kształtowaniu składu rad nadzorczych spółek ze 100% udziałem danej JST. W rezultacie okazuje się, że najważniejszym celem takich decyzji może

być powoływane do rady osób gwarantujących wybranie do zarządu spółki z góry zaplanowanych osób.

Poucującym przykładem może być też przypadek spółki akcyjnej z mniejszościowym udziałem miasta, gdzie bezpośrednią konsekwencją powołania przez samorząd województwa łódzkiego nowych przedstawicieli do rady nadzorczej, była natychmiastowa zmiana na stanowisku prezesa. Nie byłoby w tym nic dziwnego, gdyby sprawa dotyczyła prywatnego majątku i prywatnego kapitału, natomiast tutaj mamy do czynienia ze spółkami z kapitałem opartym na pieniądzych publicznych, czyli pieniądzach podatników.

Jak słusznie postuluje L. Bohdanowicz, kompetencje członków rad nadzorczych powinny być postrzegane jako podstawowy wyróżnik profesjonalizmu<sup>2</sup>. Jednak obserwacja procesu doboru kandydatów do organów spółek z udziałem JST skłania do wyciągnięcia odmiennych wniosków. Decydującym czynnikiem, który przesądza o wyborze do rady nadzorczej spółki z udziałem JST, nie są kompetencje weryfikowane w wyniku merytorycznej oceny, dokonywanej przez komisję składającą się z niezależnych ekspertów, lecz subiektywne zdanie i opinia jednej osoby.

Nie budzi wątpliwości konstatacja, że wybrani do rady ludzie kompetentni, uczciwi, niezależni myślowo i nie ulegający naciskom, mogą zagwarantować realną kontrolę poczynąń zarządu spółki, a także być zainteresowani zwiększaniem efektywności jej działania i ponoszeniem poziomu konkurencyjności rynkowej. Zarząd spółki, mając świadomość, że jest kontrolowany przez ludzi niezależnych i samodzielnych, miałby poczucie większej odpowiedzialności za podejmowane działania.

(...)

*Pełny tekst artykułu w nr 1/2010 „Przegądu Corporate Governance”.*

---

<sup>2</sup> Bohdanowicz L., *Profesjonalizm w funkcjonowaniu rad nadzorczych spółek akcyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 44.