

## Tendencja zmian osobowych w organach spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego

Piotr Bartkowiak\*, Marcin Borkowski\*\*

**Streszczenie:** W opracowaniu podjęto próbę dokonania oceny zmian osobowych w organach spółek (zarządzie i radzie nadzorczej) z udziałem jednostek samorządu terytorialnego i jego wpływu na funkcjonowanie nadzoru korporacyjnego w spółkach komunalnych, funkcjonujących w sektorze wodno-kanalizacyjnym w Polsce.

**Słowa kluczowe:** nadzór korporacyjny, spółki komunalne z udziałem jednostki samorządu terytorialnego

### Wprowadzenie

Współcześnie przedsiębiorstwo działające w formie spółki kapitałowej jest główną formą prawną funkcjonowania podmiotu gospodarczego, bez względu na uwarunkowania wynikające z obowiązującego w danym kraju systemu prawnego.

Cechą nadrzędną, decydującą o przewadze spółki kapitałowej nad innymi formami prowadzenia działalności, jest zasada prymatu kapitału nad osobą. Siła oddziaływania właścicieli na spółkę jest uwarunkowana liczbą posiadanych głosów, co z kolei wynika z wielkości zaangażowanego w przedsiębiorstwo kapitału. Drugą cechą spółki kapitałowej, decydującą o jej atrakcyjności, jest uzyskanie z chwilą jej rejestracji osobowości prawnej, odrębnej od osoby właścicieli<sup>1</sup>. Cecha ta zapewnia spółce uzyskanie „instytucjonalnej nieśmiertelności”, gdyż jej funkcjonowanie nie jest związane ze składem osobowym jej właścicieli. Trzecią ważną cechą spółki kapitałowej jest brak odpowiedzialności jej właścicieli za zobowiązania samej spółki. Oznacza to, że: „spółka działając w oparciu o tzw. kapitał zakładowy podzielony na udziały ponosi odpowiedzialność całym swoim majątkiem za zobowiązania spółki” (Frąckowiak i in. 2008: 324). Ekonomiczne ryzyko właścicieli ogranicza się do wysokości wkładu wniesionego do spółki, za który w zamian otrzymywali udziały bądź akcje (Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych: art. 151 § 3–4, art. 301 § 4–5, dalej ksh).

Funkcjonujące w polskim systemie prawnym przepisy związane z tworzeniem i funkcjonowaniem spółki kapitałowej jako przedsiębiorstwa zostały pierwotnie określone w obowiązującym do 2001 r. Kodeksie handlowym (Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej...).

---

\* dr hab. Piotr Bartkowiak, prof. UEP – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Zarządzania, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań, e-mail: p.bartkowiak@ue.poznan.pl

\*\* mgr Marcin Borkowski – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, doktorant Wydziału Zarządzania, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań, e-mail: borkowskim@wp.pl

<sup>1</sup> W warunkach polskich spółka nabywa osobowość prawną z chwilą zarejestrowania jej w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Wprowadzone przez niego rozwiązania i instytucje ukształtowały ramy prawne i organizacyjne polskiego nadzoru korporacyjnego. Przyjęte regulacje, zwłaszcza w zakresie powoływania i funkcjonowania organów spółki, zarówno w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, jak i w spółce akcyjnej dały rozwiązania krajowe w dualistycznym systemie nadzoru korporacyjnego. System ten charakteryzuje się występowaniem wyodrębnionych instytucjonalnie organów, w postaci organu określanego mianem zarządu, uprawnionego do prowadzenia spraw spółki, oraz organu określanego mianem rady nadzorczej, uprawnionej do sprawowania nadzoru nad działalnością spółki.

Pierwotnie Kodeks handlowy nie rozróżniał pojęć kontroli i nadzoru<sup>2</sup>, a organy nadzorcze określone w kodeksie były organami kontrolnymi, zaś funkcje nadzorcze były związane jedynie z prawem do zwoływania zgromadzeń w określonych przypadkach, czyli prawa do zaskarżania uchwał oraz zawieszenia członka w czynnościach i do delegowania własnych członków do wykonywania zarządu (Czarnota, Czarnota 1997: 12).

Aktem prawnym regulującym od początku bieżącej dekady powoływanie i funkcjonowanie organów spółki, a więc funkcjonowanie w Polsce nadzoru korporacyjnego na poziomie spółki, jest Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych.

W warunkach krajowych zarządzanie bieżące spółką zostało scedowane na rzecz zarządu, a sprawowanie nadzoru zostało przekazane do wyodrębnionego organu, w postaci komisji rewizyjnej / rady nadzorczej<sup>3</sup>. Przyjęte w obowiązującym obecnie Kodeksie rozwiązania pozwalają radzie nadzorczej na sprawowanie stałego nadzoru nad działalnością spółki, zwłaszcza poprzez badanie wszystkich dokumentów źródłowych spółki, przeglądanie ksiąg czy poprzez uzyskiwanie od zarządu lub pracowników wyjaśnień i sprawozdań lub nawet dokonywanie rewizji stanu majątku spółki.

Do kompetencji właścicieli należy podejmowanie uchwał w sprawach zasadniczych dla spółki. Natomiast do prowadzenia spraw spółki i jej reprezentacji został uprawniony zarząd, który dysponuje prerogatywami do podejmowania decyzji dyskrecyjnych<sup>4</sup>, związanych z bieżącym zarządzaniem majątkiem spółki i sposobem realizacji celów spółki, wyznaczonych przez właścicieli.

Celem artykułu jest analiza i ocena systemu nadzoru korporacyjnego spółek komunalnych. Z uwagi na charakter prowadzonej działalności gospodarczej ich efektywność powinna być najwyższa, gdyż świadczą one usługi monopolistyczne na rzecz społeczności lokalnej. Do badań wyselekcjonowano 40 przedsiębiorstw z dominującym w strukturze właścicielskiej udziałem jednostek samorządu terytorialnego działających na terenie Polski w latach 2001–2010 w sektorze wodno-kanalizacyjnym.

---

<sup>2</sup> Uprawnienia kontrolne to uprawnienia do wglądu w czyjaś działalność, nadzór zaś mieści w sobie uprawnienia kontrolne, ale obejmuje też uprawnienia do podejmowania decyzji wiążących kontrolowanego.

<sup>3</sup> W spółce z ograniczoną odpowiedzialnością prawo kontroli służy każdemu wspólnikowi, jednak w przypadku ustanowienia rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej umowa spółki może wyłączyć lub ograniczyć indywidualną kontrolę wspólników – art. 213 § 3 ksh.

<sup>4</sup> To decyzje organu, który ma uprawnienia do podejmowania decyzji w konkretnych sprawach w sposób nieskrępowany przepisami.

## 1. Spółki prawa handlowego w systemie gospodarowania majątkiem jednostki samorządu terytorialnego

Przekształcenia własnościowe lat 90. XX wieku doprowadziły do zmian zasad funkcjonowania jednostek działających w sektorze komunalnym (Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, dalej Ugk). W przeszłości uważano, że alokacja zasobów w sektorze publicznym jest wyłączona z zakresu możliwego do opisanego za pomocą analizy ekonomicznej. Zmiana podejścia do funkcjonowania sektora publicznego doprowadziła do stopniowego przekształcania jednostek budżetowych w podmioty prawa handlowego i komercjalizację ich działalności, dawniej zastrzeżonej wyłącznie dla jednostek budżetowych.

Zgodnie z zapisami ustawy gospodarka komunalna polega na realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych: „przy czym istotną część zadań z zakresu gospodarki komunalnej stanowią zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności przez świadczenie usług powszechnie dostępnych” (Kozioł, Barwacz 2008: 379). Jednostki samorządu terytorialnego wykonują je w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Dlatego też zadania te mogą zostać podzielone na:

- gospodarowanie terenami, ład przestrzenny i ochronę środowiska;
- dbałość o infrastrukturę techniczną;
- troskę o infrastrukturę społeczną (Bartkowiak 2008: 40-41).

Potrzeby zbiorowe są zaspokajane z reguły przez jeden podmiot działający jako monopol naturalny kontrolowany z reguły przez gminę: „Wybór formy organizacji usług komunalnych prowadzi do sytuacji, w której celem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, a jednocześnie gmina jako właściciel jest zainteresowana maksymalizacją zysków działalności gospodarczej prowadzonej poprzez podmioty komunalne” (Misterska-Dragan 2004: 78). Jest to spowodowane faktem, że sektor usług komunalnych traktuje się jako źródło pozyskiwania środków finansowych z tytułu podatków i opłat lokalnych. Fiskalne podejście jednostki samorządu terytorialnego jest powodem generowania zwiększonych kosztów działalności przedsiębiorstwa, a jednocześnie właściciel – którym jest ta sama jednostka samorządu terytorialnego – oczekuje, że ceny świadczonych usług będą na niskim poziomie.

Ustawa o gospodarce komunalnej ściśle określiła formy organizacyjno-prawne spółek, które jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć lub do których mogą przystąpić. Zgodnie z art. 9 tejże ustawy dopuszczalną formą są spółki kapitałowe, głównie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, natomiast forma spółki akcyjnej jest zarezerwowana dla prowadzenia działalności o większych rozmiarach, wymagających znacznych nakładów finansowych.

Ustawa poszerzyła katalog spółek kapitałowych, do których jednostka samorządu terytorialnego może przystępować, o takie spółki, jak komandytowa lub komandytowo-akcyjna. Przystąpienie do tych drugich jest jednak ograniczone ze względu na zapis art. 14 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, mówiący o tym, że jednostka samorządu terytorialnego nie może być w spółce komplementariuszem (Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym).

„Ponadto poza sferą użyteczności publicznej jednostka samorządu terytorialnego może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej oraz występujące w gminie bezrobocie wpływa na poziom życia, a zastosowanie innych działań nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia” (Ugk: art. 9). Ograniczenia dotyczące tworzenia i przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do

spółek nie mają zastosowania do spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą prowadzoną na jego rzecz, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych.

Głównym powodem, dla którego jednostka samorządu terytorialnego powołuje i przystępuje do spółek kapitałowych, jest fakt, że spółki te są odrębnymi osobami prawnymi oraz działają we własnym imieniu i na własne ryzyko. W tym przypadku jednostka samorządu terytorialnego nie ponosi odpowiedzialności za ich zobowiązania. Tym samym zobowiązanie bądź przystąpienie do spółki nie wpływa bezpośrednio na zobowiązania samej jednostki samorządu terytorialnego. Należy jednak zwrócić uwagę, że wielkość zobowiązań spółek kontrolowanych ma znaczenie przy określaniu standingu finansowego jednostek w procesie dokonywania oceny ratingowej.

Wykorzystywanie formy spółki kapitałowej do prowadzenia działalności przez jednostki samorządu terytorialnego spowodowało, że zagadnienie funkcjonowania nadzoru korporacyjnego nabrało nowego znaczenia jakościowego. Wyzwaniem jest wzrost efektywności działania i skuteczność zarządzania oraz wykorzystanie praw przysługujących jednostce samorządu terytorialnego jako właścicielowi. Temu celowi podporządkowano regulację prawną mówiącą, że bezpośredni nadzór w przypadku spółek z udziałem jednostki samorządu terytorialnego sprawują rady nadzorcze<sup>5</sup>.

Ponieważ przedsiębiorstwa z udziałem jednostek samorządu terytorialnego wykonujące zadania gminy w formie spółki prawa handlowego działają w otoczeniu, w którym pojawiają się inne podmioty próbujące pełnić wobec niego funkcję mocodawców, występuje tzw. problem wspólnej agencji (Kozioł 2008a: 32), oznaczający konieczność współdziałania między grupami interesu, które często mają odmienne preferencje (Kozioł, Barwacz 2008: 379).

Jednostki samorządu terytorialnego, tworząc spółki i przystępując do nich, stopniowo doprowadzają do oddzielenia bezpośredniego świadczenia usług publicznych, wchodząc w rolę regulatora. Samą zaś realizację zadań zlecają innym podmiotom gospodarczym. Dlatego konieczne stało się wprowadzenie odpowiednich zmian instytucjonalnych przedsiębiorstw komunalnych działających w formie spółek, ze zwróceniem uwagi szczególnie na problemy nadzoru korporacyjnego (Kozioł 2007: 33).

Nie należy w tym miejscu zapomnieć o postrzeganiu działań przedsiębiorstw przez interesariuszy jako społecznie akceptowalnych i pożądaných. Owa akceptacja wynika z dopasowania postępowania do oczekiwań interesariuszy i obowiązujących norm (Dąbrowski 2010: 18).

## **2. Specyfika członkostwa w organach spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego**

Specyfiką nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego jest występowanie aspektu celowości<sup>6</sup> działalności przedsiębiorstwa i jego sformalizowania na podstawie przyszłej wizji i misji<sup>7</sup>. „W przypadku spółek komunalnych teoria agencji zakłada,

<sup>5</sup> Ustawodawca wyszedł z założenia, że w przypadku obejmowania w spółce udziałów przez jednostki samorządu terytorialnego powołanie organu sprawującego stały nadzór powinno być obowiązkowe, choć w ksh w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością rada nadzorcza może, ale nie musi być powołana.

<sup>6</sup> W syntetycznym ujęciu określeniu celem byłoby z jednej strony zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej, a z drugiej zwiększanie korzyści (zysku) dla mocodawcy (JST).

<sup>7</sup> W przypadku przedsiębiorstwa komunalnego wiąże się z jego działalnością statutową.

że w zamian za osiągnięcie korzyści kadra zarządzająca zabiega o interes akcjonariuszy, a więc interes właścicieli przedkładany jest przed roszczeniami innych grup” (Kozioł 2008b: 596).

Problem występujący w funkcjonowaniu nadzoru korporacyjnego spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego „związany jest z trudnością w określeniu zasadniczej misji przedsiębiorstwa – czy ma ona polegać na maksymalizacji wartości dla akcjonariuszy, czy też na realizacji polityki społecznej i gospodarczej jednostki samorządu terytorialnego Właściciel, którym jest jednostka samorządu terytorialnego, może starać się zrealizować obydwa cele, które często trudno jest ze sobą pogodzić” (Kozioł, Barwacz 2008: 379).

Obecnie w większości krajów Unii Europejskiej przeważa pogląd, że zasadniczym celem kadry menedżerskiej przedsiębiorstw ma być kreowanie wartości dla jego interesariuszy (Jeżak 2010: 99).

Kolejnym istotnym aspektem w sprawowaniu nadzoru w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego jest występowanie dominującego wewnętrznego mechanizmu nadzoru właścicielskiego, uwzględniającego siłę wpływu interesariuszy. Ponadto w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego występuje z większą ostrością zjawisko asymetrii informacji, co wynika z kadencyjności sprawowania urzędu przez organy jednostki samorządu terytorialnego. Politycy ze względu na potencjalny skutek działań starają się nie akcentować pożądanego celu działalności przedsiębiorstwa, jakim jest wzrost jego wartości. Ponadto specyfiką nadzoru w spółkach komunalnych jest występowanie oddziaływania cyklu wyborczego na zajmowane stanowiska zarówno w organach jednostek samorządu terytorialnego, jak i organach spółek z jego udziałem.

Z tym zagadnieniem jest związane pojęcie wspólnej agencji, gdyż oprócz jednostki samorządu terytorialnego pojawiają się inne podmioty próbujące pełnić wobec spółki funkcję mocodawców (np. dziennikarze, działacze związkowi, ekolodzy), co oznacza konieczność nawiązania współpracy, a nawet współdziałania z grupami interesu, które mogą mieć całkowicie odmienne cele. Ponadto w spółkach z udziałem jednostki samorządu terytorialnego występuje zjawisko wielkości i różnorodności relacji agencji, gdyż oprócz rady nadzorczej występuje dodatkowy szczebel agencji w postaci biura nadzoru właścicielskiego czy funkcjonowania biura audytu wewnętrznego, co wymusza z kolei opracowanie procedur współdziałania pomiędzy wewnętrznymi i zewnętrznymi grupami interesu.

### **3. Umiejscowienie rady nadzorczej w systemie nadzoru korporacyjnego spółek komunalnych**

W systemie dualistycznym pierwotnie rady nadzorcze reprezentowały właścicieli, którymi były pojedyncze osoby lub rodziny. Później wraz z rozwojem rynków kapitałowych rada zaczęła reprezentować rozproszonych udziałowców lub akcjonariuszy. Wynikiem tego było wykształcenie się modelu triady<sup>8</sup>, w którym rada pełni funkcję ogniwa łączącego procesy zarządzania realizowane przez zarząd przedsiębiorstwa i zgromadzenie wspólników reprezentujące właścicieli: „W przyjętym rozwiązaniu rada nadzorcza skupiła swoją działalność głównie na reprezentowaniu spółki, a nie na bezpośrednim zarządzaniu przedsiębiorstwem” (Wawrzyniak, Bińczak 1991: 12).

W spółce kapitałowej organem nadzoru, za którego pośrednictwem akcjonariusze wykonują kontrolę nad spółką, w systemie dualistycznym obowiązującym w Polsce, jest rada nad-

<sup>8</sup> System kontynentalny (niemiecki) ma także zastosowanie w Polsce.

zorczya powołana do wykonywania stałego nadzoru nad sposobem, w jaki jest zarządzana spółka (ksh: art. 382). Formalnie rada nie może wydawać poleceń zarządowi, ale istnieje możliwość, aby uczestniczyła w prowadzeniu spraw spółki – poprzez zawarcie w umowie/statucie zastrzeżenia do podejmowania decyzji w określonych przez umowę/statut sprawach.

Występujący w Polsce model organów spółki kapitałowej charakteryzuje się ścisłym personalnym, kompetencyjnym i funkcjonalnym rozdziałem pomiędzy dwoma organami kierowniczymi spółki, czyli zarządem powołanym do prowadzenia bieżących spraw i radą nadzorczą powołaną do reprezentowania jej interesu.

Funkcjonujący rozdział personalny wyraża się tym, że członkowie rady nadzorczej nie mogą być jednocześnie członkami zarządu (ksh: art. 387 § 1). Tym samym organ kontrolowany i kontrolujący mają odmienne składy osobowe<sup>9</sup>. Zakaz łączenia stanowisk ma na celu zapewnienie niezależności członków rady nadzorczej od osób, których działalność ma kontrolować. Natomiast rozdział kompetencyjny wyraża się w ustawowym rozdziale kompetencji zadań zarządu i rady nadzorczej. Zarząd prowadzi sprawy spółki w sposób autonomiczny, a więc nie podlega poleceniom rady nadzorczej ani walnego zgromadzenia (ksh: art. 3751). Wykonywany przez radę nadzór ma charakter *ex post*, a więc dotyczy czynności już dokonanych.

W warunkach polskich rada nadzorcza ma charakter kolegialny i składa się co najmniej z trzech, a w spółkach publicznych co najmniej z pięciu członków (ksh: art. 385 § 1). Członków rady nadzorczej powołuje się, co do zasady, przez walne zgromadzenie w głosowaniu plenarnym<sup>10</sup> lub w głosowaniu grupami. Statut spółki może przyznawać prawo powoływania i odwoływania określonej liczby członków rady, niezależnie od zakresu jego uczestnictwa kapitałowego w spółce, a także może przyznawać takie uprawnienie instytucjom i podmiotom niebędącym akcjonariuszami.

Rada nadzorcza obraduje na posiedzeniach, które zwołuje się w miarę potrzeb, jednak co najmniej trzy razy w danym roku obrotowym. Posiedzenia rady zwołuje jej przewodniczący na żądanie zarządu lub członka rady nadzorczej, a jeżeli przewodniczący nie zwoła posiedzenia w terminie dwóch tygodni od dnia otrzymania wniosku, wnioskodawcy mogą je zwołać samodzielnie. Rada nadzorcza podejmuje uchwały, jeżeli na posiedzeniu jest obecna co najmniej połowa jej członków, a wszyscy jej członkowie zostali zaproszeni. Statut/umowa spółki może przewidywać surowsze wymagania dotyczące quorum rady nadzorczej (ksh: art. 388 § 1).

Kadencja członka rady nadzorczej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością trwa z reguły rok. Może być jednak określona w umowie na dowolnie długi czas (Frąckowiak i in. 2008: 429), zaś w spółce akcyjnej nie może być dłuższa niż pięć lat (ksh: art. 386). Co do zasady, okres ten liczony jest dla każdego członka rady osobno, chyba że umowa/statut przewiduje, że powołanie następuje na okres wspólnej kadencji<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Możliwa jest jednak delegacja przez radę nadzorczą swoich członków do czasowego wykonywania czynności członków zarządu, którzy zostali odwołani, złożyli rezygnację albo z innych przyczyn nie mogą sprawować swoich czynności na czas nie dłuższy niż trzy miesiące. Ponadto w stosunku do członków rady nadzorczej zastosowanie znajduje zapis, że nie mogą być jednocześnie prokurentem spółki, jej likwidatorem, kierownikiem oddziału lub zakładu oraz zatrudnieni w spółce jako główny księgowy, radca prawny lub adwokat. Członkami rady nadzorczej nie mogą być także osoby, które bezpośrednio podlegają członkowi zarządu lub likwidatorowi, oraz członkowie zarządu i likwidatorzy spółki zależnej.

<sup>10</sup> Wówczas cały skład rady wybiera akcjonariusz większościowy.

<sup>11</sup> W takim przypadku mandat członka rady powołanego przed upływem wspólnej kadencji wygasa równocześnie z wygaśnięciem mandatów pozostałych członków, chyba że statut spółki stanowi inaczej.

#### 4. Analiza zmian osobowych w badanych jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2001–2010

W celu określania skuteczności funkcjonowania nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego dokonano obserwacji zmian osobowych w organach spółek. Przyjęcie kryterium czasu zasiadania w organie uzasadnia fakt, że czas pełnienia obowiązków jest bezpośrednio związany z osiąganym wynikiem finansowym i poznaniem specyfiki działalności danej spółki. W związku z powyższym do obserwacji wyselekcjonowano 40 przedsiębiorstw z dominującym w strukturze właścicielskiej udziałem jednostek samorządu terytorialnego działających na terenie Polski w latach 2001–2010 w sektorze wodno-kanalizacyjnym. Analiza zmian osobowych, które wystąpiły w badanym okresie w organach uprawnionych do reprezentowania spółek (zarządach) i organach nadzoru (radach nadzorczych), dokonano na podstawie danych dostępnych w Krajowym Rejestrze Sądowym. Łącznie uwzględniono informacje odnoszące się do 890 osób zasiadających w latach 2001–2010 w organach spółek, tj. 223 osób w zarządach i 667 osób w radach nadzorczych.

**Tabela 1**

Zmiany w organach spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001–2010

Nazwa spółki	Według statutu/ umowy spółki w skład organu wchodziło (osoby)		W latach 2001–2010 w organie zasiadało (osoby)		Rotacja		Średni czas sprawowanie funkcji (miesiące)	
	zarząd [1]	rada nadzorcza [2]	zarząd [3]	rada nadzorcza [4]	zarząd [3/1]	rada nadzorcza [4/2]	zarząd	rada nadzorcza
	2	3	4	5	6	7	8	9
Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Warszawie	4	6	17	19	4,25	3,17	28	28
Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Krakowie	3	6	5	17	1,67	2,83	67	39
Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Łodzi	5	6	15	24	3,00	4,00	32	32
Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji we Wrocławiu	4	6	9	21	2,25	3,50	37	31
Aquanet sp. z o.o. / Aquanet SA w Poznaniu	3	9	6	23	2,00	2,56	55	43
SAUR Neptun Gdańsk	3	7	5	22	1,67	3,14	70	35
Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Szczecinie	5	7	8	28	1,60	4,00	64	32
Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Bydgoszczy	4	3	8	19	2,00	6,33	61	29
Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Lublinie	2	5	7	15	3,50	3,00	35	38
Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów w Katowicach	4	8	10	23	2,50	2,88	26	18
Wodociągi Białostockie	3	5	4	23	1,33	4,60	85	28
Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Gdyni	1	5	1	7	1,00	1,40	101	6
Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego	3	6	4	14	1,33	2,33	83	47
Wodociągi Miejskie w Radomiu	3	5	3	19	1,00	3,80	113	32

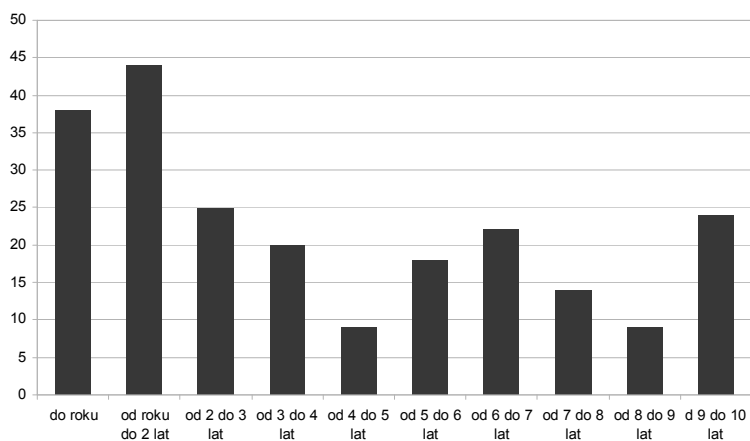
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Sosnowcu	4	4	7	13	1,75	3,25	44	29
Toruńskie Wodociągi	4	3	6	10	1,50	3,33	67	42
Wodociągi Kieleckie	1	6	2	9	2,00	1,50	50	64
Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Gliwicach	2	5	3	10	1,50	2,00	78	53
Zabrzeńskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	3	5	7	12	2,33	2,40	49	53
Bytomskie Przedsiębiorstwo Komunalne	2	5	8	19	4,00	3,80	40	30
Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Olsztynie	1	7	3	25	3,00	3,57	86	34
AQUA Bielsko-Biała	2	5	4	16	2,00	3,20	57	36
Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Rzeszowie	1	2	1	6	1,00	3,00	84	49
Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Rudzie Śląskiej	2	5	6	18	3,00	3,60	38	29
Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Rybniku	1	5	4	18	4,00	3,60	53	28
Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Tychach	2	6	5	13	2,50	2,17	37	31
Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Dąbrowie Górniczej	2	6	4	19	2,00	3,17	56	30
Przedsiębiorstwo Usług Wodociągowych HKW w Dąbrowie Górniczej	1	3	4	19	4,00	6,33	53	29
Wodociągi Płockie	2	5	3	15	1,50	3,00	75	36
Wodociągi i Kanalizacja w Opolu	3	5	7	21	2,33	4,20	44	28
Elbląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	1	6	1	15	1,00	2,50	101	40
Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Gorzowie Wlkp.	3	4	7	11	2,33	2,75	44	50
Wałbrzyskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	2	3	9	8	4,50	2,67	25	40
Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji we Wrocławiu	2	3	5	12	2,50	4,00	47	29
Zielonogórskie Wodociągi i Kanalizacja	3	5	3	12	1,00	2,40	67	29
Tarnowskie Wodociągi	3	6	6	31	2,00	5,17	53	22
Chorzowsko-Świętochłowickie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	3	4	6	6	2,00	1,50	36	54
Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Kaliszu	3	5	3	23	1,00	4,60	116	25
Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Koszalinie	2	4	2	17	1,00	4,25	114	34
Lęgnickie Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji	1	6	5	15	5,00	2,50	26	43
Średnia	3	5	5	17	2,00	3,17	54	32

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Krajowego Rejestru Sądowego z lat 2001–2010.

Średnio w zarządzie spółki zasiadało pięć osób, natomiast w radzie nadzorczej siedemnaście osób. Wskaźnik rotacji jest wyższy wśród członków rad nadzorczych, co świadczy o dokonywaniu zmian z częstotliwością wyższą niż w zarządzie. Średni czas zasiadania w zarządzie spółki w badanej populacji wyniósł 54 miesiące, czyli 4 lata i 6 miesięcy. Natomiast średni czas zasiadania w organie nadzoru wyniósł 32 miesiące, czyli 2 lata i 8 miesięcy.

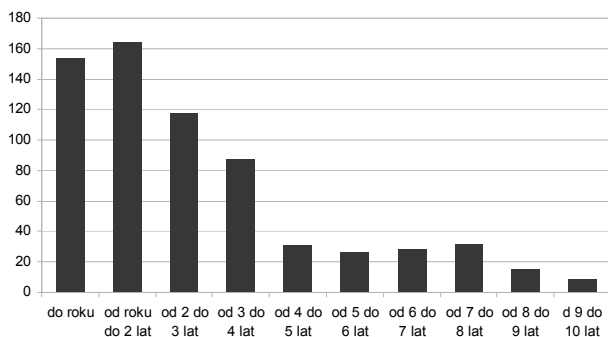


Konsekwencją uzyskanego wyniku dla sprawowania nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego jest stwierdzenie, że w 33 przypadkach na 40 czas zasiadania w zarządzie był dłuższy niż w radzie, a więc członkowie rady ze względu na zmiany kadrowe mieli zmniejszoną możliwość wpływu na funkcjonowanie spółki. Sugeruje to występowanie sytuacji, w której członkowie rad nadzorczych nie byli w stanie nadzorować zarządu i dokonywać najkorzystniejszych z punktu widzenia interesu spółki zmian w jego składzie, gdyż funkcjonowali w czasie ograniczonym występowaniem zmian osobowych w ich składach.



**Wykres 1.** Liczba osób pełniących funkcje w zarządzie spółek z udziałem JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Krajowego Rejestru Sądowego z lat 2001–2010.



**Wykres 2.** Liczba osób pełniących funkcje w radzie nadzorczej spółek z udziałem JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Krajowego Rejestru Sądowego z lat 2001–2010.

Na wykresie 1 oraz 2 widać różnicę w zakresie liczby osób pełniących obowiązki dłużej niż trzy lata. Na 223 osoby wchodzące w skład organu reprezentującego spółkę 116 osób zasiada w nim dłużej niż trzy lata, co stanowi 52% wszystkich zarządzających. W przypadku zarządu zmiany personalne najczęściej występowały w drugim roku pełnienia obowiązków, a skumulowane zmiany osiągnęły maksimum w trzecim roku pracy. Na 667 osób zasiadających w radach nadzorczych 231 było w tym organie dłużej niż trzy lata, co stanowiło 34%. W przypadku rad nadzorczych skumulowane zmiany do roku drugiego stanowią ponad połowę całości zmian w całym okresie. Od trzeciego roku sprawowania mandatu liczba osób będących nieprzerwanie w składzie rady systematycznie maleje. Taki układ zmian personalnych, tj. większa częstotliwość zmian personalnych w obsadach rad nadzorczych w stosunku do nikłej rotacji wśród członków zarządu, świadczy o tym, że w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego nastąpiło rozproszenie władzy rady nadzorczej. Sama rada stała się zależna od zarządu, nie zaś zarząd od rady, a jej rola ogranicza się jedynie do akceptowania rozwiązań narzuconych przez zarząd.

## Podsumowanie

Określenie potencjalnych przyczyn zaobserwowanego stanu można dokonać poprzez odwołanie się do teorii „kapitalizmu menedżerskiego” i zawłaszczania wartości dodanej przez menedżerów. Prawdopodobną przyczyną występowania opisanego zjawiska jest funkcjonowanie „symbolicznego” nadzoru korporacyjnego, w którym członkowie rady ograniczają się w działaniach do wykonywania funkcji zatwierdzania decyzji podejmowanych przez zarząd. Wysoki wskaźnik rotacji osób zasiadających w organie nadzoru obrazuje brak zaangażowania członków rad do zajmowania się sprawami spółki. Traktują swój obowiązek jedynie w kategoriach odbycia posiedzenia w ramach etatu. Ponadto wysoki poziom rotacji osobowej powoduje, że brak im motywacji do podejmowania działań, a sam wpływ ze względu na ograniczony czas oddziaływania na funkcjonowanie organizacji jest nikły lub nawet wręcz iluzoryczny.

## Literatura

- Bartkowiak P. (2008), *Zarządzanie przedsiębiorstwem komunalnym w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Czarnota J.L., Czarnota M. (1997), *Usytuowanie i zadania rad nadzorczych w polskim kodeksie handlowym*, „Przeгляд Organizacji” nr 1.
- Dąbrowski T.J. (2010), *Reputacja przedsiębiorstwa. Tworzenie kapitału zaufania*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków.
- Frąckowiak J., Kidyba A., Popiołek W., Pyziół W., Witosz A. (2008), *Kodeks spółek handlowych z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Jeżka J. (2010), *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa.
- Koziół L. (2007), *Ekonomiczno-organizacyjne aspekty nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach sektora komunalnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 753, Kraków.
- Koziół L. (2008a), *Relacje agencji w spółkach kapitałowych sektora publicznego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie nr 772, Kraków.

- Koziol L. (2008b), *Wieloaspektowe ujęcie nadzoru korporacyjnego spółek kapitałowych sektora komunalnego*, w: *Zarządzanie rozwojem organizacji w społeczeństwie informacyjnym*, red. A. Stabryła, Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Koziol L., Barwacz K. (2008), *Model systemu nadzoru korporacyjnego spółek kapitałowych sektora komunalnego*, w: *Rola nadzoru korporacyjnego w kreowaniu wartości przedsiębiorstwa*, red. S. Rudolf, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Misterska-Dragan B. (2004), *Czy Skarb Państwa to dobry wzór – nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego?*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni nr 2, Bochnia.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 czerwca 1934 r., DzU 1990, nr 17, poz. 98
- Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, DzU 2000, nr 94, poz. 1037.
- Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997, nr 9, poz. 43, ze zm.
- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100.
- Wawrzyniak B., Bińczak B. (1991), *Skuteczne rady nadzorcze*, Poltext, Warszawa.

#### **TENDENCY OF PERSONAL CHANGES IN ORGANS OF CAPITAL COMPANIES IN THE MUNICIPAL SECTOR**

**Abstract:** This paper constitutes an attempt to accomplishment of opinion tendency of personal changes in organs of capital companies (executive managers and supervisory board) in the municipal sector and his influence on functioning corporate governance, acting in water-supply and savage sector in Poland.

**Keywords:** corporate governance, capital companies in the municipal sector

**Translated by** Marcin Borkowski

