

**Łukasz Żabski**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: lukasz.zabski@ue.wroc.pl

---

## INSTYTUCJE NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO NAD SPÓLKAMI SAMORZĄDOWYMI

---

## INSTITUTIONS OF THE OWNER'S SUPERVISION OF LOCAL GOVERNMENT COMPANIES

---

DOI: 10.15611/pn.2017.493.14

JEL Classification: D61, H32

**Streszczenie:** Głównym celem artykułu jest zdefiniowanie pojęcia instytucji nadzoru właścicielskiego oraz wskazanie i omówienie ich znaczenia w systemie nadzoru nad spółkami z kapitałem jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszej części artykułu dokonano charakterystyki pojęcia spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Następnie omówiono istotę nadzoru właścicielskiego nad spółkami samorządowymi. W drugiej części, na podstawie rozważań teoretycznych, zdefiniowano pojęcie instytucji nadzoru oraz wymieniono i opisano rodzaje instytucji, wskazując na ich znaczenie we właściwym wykonywaniu uprawnień właścicielskich i nadzorczych nad spółkami. Autor przyjął, że przez pojęcie instytucji nadzoru właścicielskiego należy rozumieć formalne i nieformalne reguły i procedury oraz podmioty, które zostały ukonstytuowane w przepisach prawa i których uprawnienia i kompetencje determinują kształt instytucji.

**Słowa kluczowe:** spółki samorządowe, nadzór właścicielski, instytucje, instytucje nadzoru.

**Summary:** The main aim of the article is to define the concept of ownership supervision institutions and to indicate and discuss their importance in the system of supervision of companies with capital of local government units. In the first part of the paper was characterized the concept of a company with the participation of local government units. Next nature of the owner's supervision of self-government companies was discussed. In the second part, on the basis of theoretical considerations, the concept of supervisory institutions was defined, and types of institutions were have been mentioned and described, indicating their importance in the proper exercise of ownership and supervisory rights over companies. The author asserts that the concept of ownership supervision institutions should be understood formal and informal rules and procedures and entities that have been constituted by law and whose powers and competences determine the shape of the institution.

**Keywords:** local government companies, owner's supervision, institutions, institutions of supervision.

## 1. Wstęp

Problematyka funkcjonowania sektora publicznego oraz sprawowania nad nim nadzoru i kontroli stale zyskuje na znaczeniu w przestrzeni rynkowej i publicznej. Głównymi przyczynami tego zjawiska są niska ocena funkcjonowania administracji publicznej przez społeczeństwo, liczne przypadki nieefektywnego zarządzania majątkiem publicznym oraz mające miejsce nadużycia władzy. Zasadne staje się zatem poszukiwanie odpowiednich instytucji wykonywania funkcji nadzorczo-kontrolnych, które przyczynią się do podnoszenia sprawności funkcjonowania sfery użyteczności publicznej.

Powszechną formą realizacji zadań publicznych jest tworzenie spółek prawa handlowego lub przystępowanie samorządów do tych spółek. Dzięki temu usługi użyteczności publicznej mają być świadczone w sposób efektywny i racjonalny. Jednakże powierzenie uprawnień do zarządzania spółkami komunalnymi zarządom tych spółek zrodziło problem skutecznego i efektywnego monitorowania przez samorządy działań podejmowanych przez te organy, szczególnie pod względem wypełniania przez nie zadań zgodnie z interesem organu wykonawczego i lokalnej społeczności.

W ramach przyjętych rozwiązań prawno-instytucjonalnych w zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółkami jednostek samorządu terytorialnego można wskazać instytucje, które tworzą kompleksowy system organizacji i funkcjonowania nadzoru nad podległymi podmiotami.

Głównym celem artykułu jest zdefiniowanie pojęcia instytucji nadzoru właścicielskiego oraz wskazanie i omówienie ich znaczenia w systemie nadzoru nad spółkami z kapitałem jednostek samorządu terytorialnego. Do osiągnięcia powyższego celu zostały wykorzystane metody analizy i krytyki piśmiennictwa, metody badania dokumentów wewnętrznych wybranych samorządów w zakresie funkcjonowania nadzoru właścicielskiego nad podległymi spółkami. Dodatkowo przedstawiono wybrane wyniki badań własnych autora przeprowadzonych w ramach projektu badawczego, pt. *Efektywność nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi w województwie dolnośląskim*, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w latach 2014-2016.

## 2. Pojęcie spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego

Rozpoczynając rozważania na temat istoty nadzoru właścicielskiego, należy w pierwszej kolejności dokonać charakterystyki pojęcia „spółka z udziałem jednostek samorządu terytorialnego” czy „spółka samorządowa”.

W literaturze przedmiotu nie ma jednej definicji charakteryzującej omawiane pojęcie w sposób kompleksowy i pełny. Na gruncie prawnym ustawodawca w ustawie o gospodarce komunalnej posługuje się określeniami „spółka z udziałem jednostek samorządu terytorialnego” oraz „jednoosobowa spółka jednostek samorządu terytorialnego”, bez dokonania wyjaśnienia, co one dokładnie oznaczają. W art. 13

ust. 1 powoływanej ustawy również użyto pojęcia „spółka”, nakładając na nią obowiązek opracowania regulaminu korzystania ze świadczonych usług.

Dokonując wykładni przepisu prawnego, należy odnieść go wprost do spółek wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej. Trzeba dodać, że niezależnie od ilości i wartości udziału samorządu w spółce oraz bez względu na strukturę udziałowców/akcjonariuszy spółka taka musi opracować regulamin zatwierdzany przez organ wykonawczy. Podobnego zdania jest W. Gonet, który uważa, że za spółkę komunalną należy uznać pomiot bez względu na ilość i wielkość udziału samorządu [Gonet 2007, s. 27-28].

W wielu publikacjach naukowych zajmujących się problematyką samorządu terytorialnego spotkać można różne określenia pojęcia „spółka z udziałem jednostek samorządu terytorialnego”. Najczęściej używane są terminy:

- przedsiębiorstwo komunalne – w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji;
- spółka komunalna – spółka wykorzystująca mienie komunalne w celu świadczenia usług użyteczności publicznej;
- spółka samorządowa – spółka, której właścicielem jest samorząd (bez dokładnego wskazania poziomu jednostki samorządu terytorialnego);
- spółka gminna, powiatowa, wojewódzka – określenie używane w zależności od typu jednostki posiadającej udziały lub akcje.

Zgodnie z większością prezentowanych poglądów należy przyjąć, że powyższe określenia są synonimami i oznaczają generalnie podmiot gospodarczy, w którym jednostka samorządu terytorialnego posiada udziały lub akcje. Jako zasadnicze rozróżnienie spółek od innych podmiotów rynkowych należy wskazać przede wszystkim cel publiczny przejawiający się w świadczeniu usług użyteczności publicznej oraz gospodarowanie majątkiem komunalnym. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego podlegają rygorystycznym przepisom prawnym dotyczącym dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej (tzw. działalnością komercyjną).

Zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej samorządy mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich form organizacyjno-prawnych podmiotów gospodarczych [Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r.]. Ponadto mogą tworzyć osobowe spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne. Ich utworzenie i organizację zawarto w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prawnym.

W art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej ustawodawca dopuścił działalność komercyjną samorządu pod pewnymi warunkami. Gmina może prowadzić komercyjną działalność gospodarczą tylko na zasadzie pomocniczości (subsydiarności), przejawiającej się w poszukiwaniu środków na realizację zadań publicznych. Jest to czynnik zwiększający motywację gminy do efektywniejszego i racjonalnego gospodarowania mieniem komunalnym. Ponadto pozytywnym efektem jest także rozwój lokalny [Wojciechowski 1997, s. 24-32]. Z kolei powiaty mogą prowadzić działalność tylko w sferze użyteczności publicznej.

Zgodnie z wykładnią przepisów prawa żadna jednostka samorządu terytorialnego nie może tworzyć spółek cywilnych. Z kolei powiaty i województwa nie mogą tworzyć spółek osobowych ani do nich przystępować. Gminy nie mogą tworzyć spółek partnerskich ani do nich przystępować, ponieważ zgodnie z kodeksem spółek handlowych prawo to przysługuje tylko osobom fizycznym wykonującym wolny zawód [Ustawa z dnia 15 września 2000 r.].

W praktyce samorzady nie tworzą i nie przystępują do spółek osobowych. Wynika to głównie z charakteru ich odpowiedzialności za zobowiązania. W takich spółkach odpowiedzialność wspólników jest odpowiedzialnością osobistą, nieograniczoną, solidarną, o charakterze subsydiarnym. Z kolei w spółkach kapitałowych odpowiedzialność wspólników za zobowiązania jest wyłączona i wspólnicy ponoszą jedynie ryzyko związane z wkładami wniesionymi do spółki.

Spółki samorządowe są podmiotami gospodarczymi o specyficznych cechach. Są one skoncentrowane głównie na realizowaniu zadań zgodnie z interesem publicznym, który jest kształtowany potrzebami wspólnot mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. To interes publiczny wyznacza granice i kierunki prowadzenia komercyjnej działalności gospodarczej samorządu. Spółki mogą dążyć do podnoszenia jakości usług świadczonych mieszkańcom czy zwiększania inwestycji w infrastrukturę komunalną. Z praktycznego punktu widzenia powinno to stanowić dla samorządów jeden z bodźców motywacyjnych do efektywniejszego i racjonalnego gospodarowania mieniem komunalnym.

## 2.1. Nadzór właścicielski nad spółkami samorządowymi

W literaturze i praktyce gospodarczej można znaleźć przypadki, w których sprawowanie nadzoru często utożsamiane jest z pojęciem wykonywania kontroli. Jest to niewłaściwe, gdyż terminy te nie stanowią synonimów, choć są ze sobą powiązane.

Nadzór jest instytucją prawną, obejmującą odpowiedzialność nadzorującego za działania podmiotów nadzorowanych. Natomiast kontrola, jako szereg czynności sprawdzających, umożliwia właściwe sprawowanie nadzoru. W związku z tym czynności nadzorcze wywołują bezpośrednio skutki prawne polegające na korygowaniu nieprawidłowości zidentyfikowanych podczas kontroli, czynności kontrolne zaś są tylko działaniami faktycznymi, nietworzącymi określonych skutków prawnych [Opalski 2006, s. 59 i n.]. Z kolei nadzór nad przedsiębiorstwem może być postrzegany jako proces, na których składają się: obserwacja, kontrola i ocena działalności spółki połączona z przygotowaniem sprawozdania zawierającego zalecenia dotyczące kierunków i sposobów działania zarządów spółek [Koch, Napierała 2011, s. 331].

Ograniczenie pełnienia nadzoru przez właścicieli przedsiębiorstwa i podlegające im podmioty określa się mianem nadzoru właścicielskiego. Działania wykonywane w ramach nadzoru koncentrują się głównie na relacjach wewnętrznych w przedsiębiorstwie.

W krajowej i zagranicznej literaturze przedmiotu nie ma jednej kompleksowej definicji terminu „nadzór właścicielski”. W wielu przypadkach pojęcie to zamienne zastępowane jest określeniami władztwo korporacyjne, nadzór korporacyjny, ład korporacyjny czy *corporate governance*. Jest to błąd, ponieważ nadzór korporacyjny, będący umownie odpowiednikiem angielskiego *corporate governance*, jest zagadnieniem znacznie szerszym niż nadzór właścicielski. Pojęcie „ład korporacyjny” również nie może być w pełni wiernym odpowiednikiem *corporate governance*, ponieważ koncentruje się on na idealnym porządku powstałym dzięki uwzględnianiu przez spółki kodeksów dobrych praktyk [Oplustil 2010, s. 11-12], tworzących tzw. prawo miękkie, które może być dobrowolnie stosowane przez podmiot.

Zdaniem autora nadzór właścicielski można rozumieć jako pewien system wyposażony w odpowiednie mechanizmy i narzędzia w przedsiębiorstwie, służący zapewnieniu realizacji interesów właściciela. J. Jeżak sprowadza nadzór właścicielski do analizy relacji właściciel – zarządzający, będącej przedmiotem zainteresowania teorii agencji (problem pryncypała i agenta) [Jeżak 2011, s. 17].

Na gruncie spółek komunalnych właściwe jest przyjęcie, że nadzór właścicielski jako nadzór prywatno-prawny realizowany jest w dwóch formach – indywidualnie przez wspólnika spółki, tj. organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego lub przy pomocy swoich zastępców, pracowników urzędu w granicach upoważnienia; kolegialnie przez rady nadzorcze stanowiące główny mechanizm wewnętrznego nadzoru właścicielskiego.

Nadzór właścicielski ma na celu przede wszystkim podnosić sprawność i efektywność działalności spółki, a także zapewnić właściwą realizację przez spółki powierzonych zadań czy wykorzystywać racjonalnie zasoby majątkowe spółki i tym samym umożliwić efektywne wykonywanie praw właścicielskich.

W nadzorze właścicielskim korzysta się z instrumentów i zasad o charakterze prawnym i formalnym. Od właścicieli albo akcjonariuszy spółki zależą forma i instrumentarium sprawowania nadzoru nad podległą spółką.

Z przeprowadzonych przez autora badań i analiz konstytuowania i organizacji nadzoru właścicielskiego przez jednostki samorządu terytorialnego wynika, że nadzór właścicielski stanowi ogólny system, na który składają się następujące elementy:

- nadzór formalny,
- nadzór merytoryczny,
- nadzór ekonomiczno-finansowy.

Nadzór formalny dotyczy głównie dokumentacji działalności spółek oraz wykonywania funkcji nadzorczych przez organy spółek z udziałem samorządu. Sprowadza się on w szczególności do kontroli pod względem formalnym dokumentów przedłożonych przez zarządy spółek, niezbędnych do odbycia zgromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia akcjonariuszy, a także dokumentów składanych przez przedstawicieli gminy w radach nadzorczych spółek. Efektem nadzoru formalnego jest między innymi uzyskanie merytorycznej opinii odpowiedniej komórki organizacyjnej urzędu w zakresie spraw przedłożonych dokumentów i spraw będą-

cych przedmiotem posiedzenia, a także udzielania konsultacji i porad pod względem formalnym projektów uchwał zgromadzenia wspólników lub walnego zgromadzenia akcjonariuszy z pracownikami urzędów samorządu.

Nadzór merytoryczny związany jest z podejmowaniem bezpośrednich czynności przez samorządy i jednostki organizacyjne w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej i inwestycyjnej. Obejmuje także współpracę komórek organizacyjnych lub wyznaczonych pracowników urzędów ze spółkami, opierającą się na kontaktowaniu, opiniowaniu i weryfikowaniu projektów uchwał na zgromadzenie wspólników/walnego zgromadzenia akcjonariuszy. W ramach nadzoru merytorycznego są gromadzone i analizowane umowy zawiązywane przez zarządy i rady nadzorcze spółek, opiniowane są projekty inwestycyjne/strategiczne spółek, projekty uchwał zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia akcjonariuszy, a także są gromadzone i analizowane regulaminy wewnętrzne spółek, w tym organów naczelnych.

Nadzór ekonomiczno-finansowy sprowadza się do analizowania i oceny składowanych sprawozdań finansowych oraz przekazywanych danych finansowych przez przedstawicieli samorządu w radach nadzorczych spółek, a także do dokonywania pomiaru skuteczności i efektywności ekonomicznej działalności spółek. Następnie zebrane informacje pozwalają na sporządzenie analiz obejmujących ocenę bieżącej sytuacji ekonomiczno-finansowej podległych spółek. Wnioski i rekomendacje umożliwiają podejmowanie merytorycznych decyzji przez organ wykonawczy pełniący rolę właściciela w spółce.

W zależności od liczby spółek, w których zaangażowano majątek publiczny oraz od możliwości kadrowych i finansowych urzędów jednostek samorządu terytorialnego wymienione elementy nadzoru właścicielskiego mają różną konfigurację. W jednostkach samorządowych o małej liczbie podległych spółek nadzór właścicielski ogranicza się do nadzoru formalnego. Z kolei w przypadku większej liczby spółek nadzór ma charakter nie tylko formalny, ale również merytoryczny i ekonomiczno-finansowy.

### 3. Instytucje w ekonomii

W literaturze przedmiotu znaleźć można wiele definicji instytucji. Różnice w rozumieniu omawianego pojęcia prezentują szczególnie badacze odmiennych dziedzin nauki. Wspólną cechą jest wywodzenie się tego terminu z nurtu instytucjonalnego.

Najpopularniejszą definicję instytucji zaprezentował D.C. North, według którego „instytucje to wymyślone przez ludzi ograniczenia, które strukturalizują ludzkie interakcje” [North 1994, s. 360]. Z kolei G. von Schmolter precyzuje i postrzega instytucje jako zestaw formalnych i nieformalnych zasad oraz mechanizmów służących ich egzekwowaniu [Schmolter 1900].

Instytucje formalne stanowią różnego rodzaju normy prawne i konstytucyjne będące wynikiem działania władzy ustawodawczej. Z kolei instytucje nieformalne to zachowania, normy, wytyczne i kodeksy postępowania [North 1990, s. 239]. Biorąc

powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że głównym celem instytucji jest wpływanie na zachowania jednostek, by realizowały założony cel. Są w pewnym stopniu instrumentem tworzenia ram podmiotom poprzez wskazywanie zasad i zachowań, jakie powinny przestrzegać w określonych warunkach działania.

Należy zauważyć, że twórcy teorii instytucjonalnej oddzielają instytucje jako systemy reguł i procedur od podmiotów (uczestników). Jak zauważa W. Pańków, sztuczny rozdział reguł i procedur składających się na określone instytucje od zachowań podmiotów i uczestników nie jest pozbawiony sensu, chociażby ze względu na kwestię analityczną omawianego zagadnienia [Pańków 2014, s. 112]. Samo formowanie instytucji, oprócz legitymizacji, obejmuje także proces przyswajania instytucji przez potencjalnych i realnych uczestników. Dodatkowo N. Acocella wyraża pogląd, że pojęciu instytucji można przypisać dwa znaczenia:

a) instytucja jest zbiorem zasad regulujących w sposób trwały relacje w jakiejś grupie podmiotów;

b) instytucje są to podmioty zaangażowane we wprowadzenie w życie zasad oraz potrzebne zasoby [Acocella 2002, s. 15].

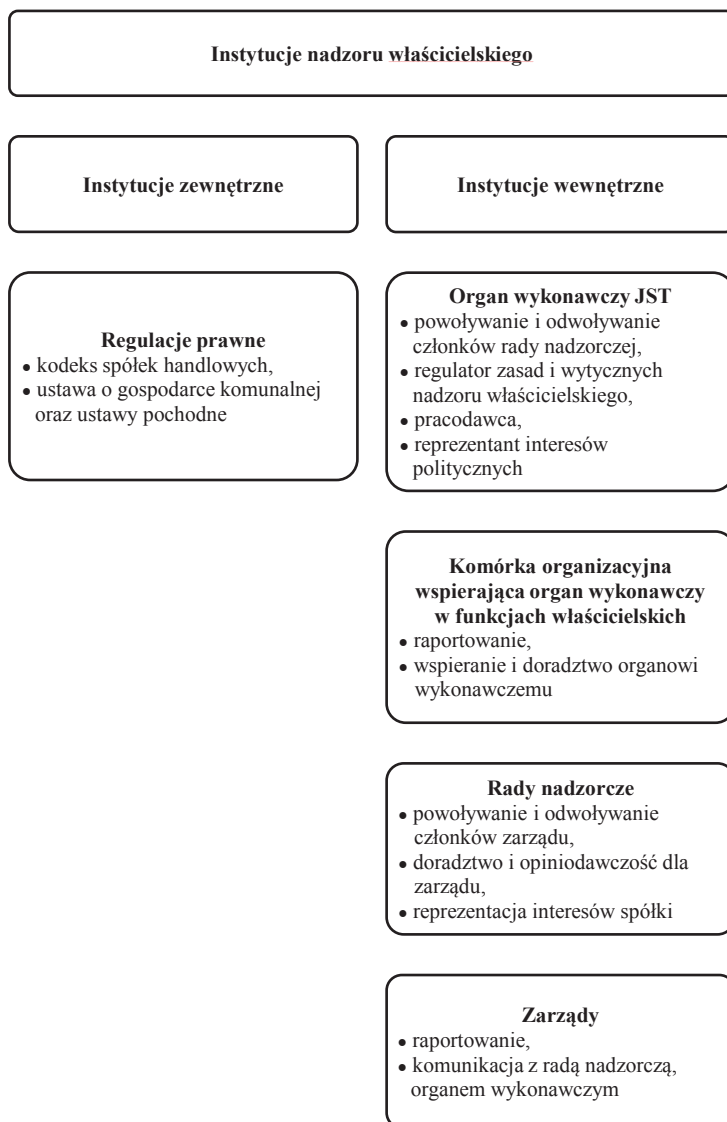
Jak słusznie zauważają T. Gawęł i M. Klimczak, przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej nie utożsamiają instytucji z pojęciem organizacji, jakie powszechnie funkcjonuje w polskim prawie. Oznacza to, że przyjęta przez ustawodawcę definicja instytucji jako organizacji (np. w prawie bankowym) stanowi zaczerpnięcie instytucji z ekonomii na grunt nauk prawnych. Z punktu widzenia ekonomicznego instytucje są zbieżne z ich rozumieniem prawnym, jednakże zostają one poszerzone o nieformalne normy i zasady zachowania [Gawęł, Klimczak 2005, s. 83].

Podsumowując, przytoczone definicje i ujęcia instytucji wskazują problemy, jakie występują w definiowaniu tego pojęcia. Część z nich przedstawia potoczny sposób rozumowania, który niekoniecznie jest zgodny z teorią ekonomii, prawa czy socjologii.

### **3.1. Pojęcie i rodzaje instytucji nadzoru właścicielskiego**

Na podstawie przytoczonych w artykule definicji instytucji w ekonomii, a także znaczenia nadzoru właścicielskiego można przyjąć, że instytucjami nadzoru właścicielskiego będą zasady, normy i reguły postępowania o charakterze formalnym i nieformalnym, a także wszelkie podmioty wykonujące wobec podległych spółek funkcje nadzorcze. Autor celowo poszerzył definicję instytucji o podmioty będące uczestnikami kompleksowego systemu nadzoru właścicielskiego nad spółką. Dla uzasadnienia warto wskazać, że rada nadzorcza jako kodeksowy organ spółki stanowi podstawowy, wewnętrzny mechanizm nadzoru wobec spółki. Zgodnie z art. 219 § 1 kodeksu spółek handlowych „Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności” [Ustawa z dnia 15 września 2000 r.]. W związku z powyższym niewłaściwe byłoby pominięcie w definicji instytucji nadzoru właścicielskiego podmiotów, które z mocy prawa kreują normy, wytyczne i zasady nadzoru nad spółką oraz ich przestrzegają.

Na rys. 1 przedstawiono instytucje nadzoru właścicielskiego nad spółkami samorządowymi z uwzględnieniem pełnionych funkcji.



**Rys. 1.** Instytucje nadzoru właścicielskiego nad spółkami samorządowymi

Źródło: opracowanie własne.

Z analizy sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami z kapitałem jednostek samorządu terytorialnego wynika, że instytucje przybierają formę zewnętrzną



i wewnętrzną. Instytucje zewnętrzne to różnego rodzaju normy prawne, regulacje, wytyczne, które są kreowane niezależnie od podmiotów zaangażowanych w nadzór właścicielski. Z kolei instytucje wewnętrzne są tworzone przez podmioty nadzoru i dotyczą wewnętrznego środowiska spółki. Dodatkowo należy wyodrębnić podział instytucji nadzoru właścicielskiego, tj. na instytucje formalne i nieformalne. Instytucjami formalnymi będą te zasady, wytyczne i reguły prawne, których przestrzeganie jest obligatoryjne. Natomiast instytucje nieformalne o charakterze pozaprawnym są tworzone na potrzeby wewnętrzne i korzystanie z nich jest dobrowolne, choć wysoce pożądane pod kątem realizacji celów nadzoru właścicielskiego nad spółkami władającymi majątkiem publicznym.

### **3.2. Znaczenie instytucji w nadzorze właścicielskim nad spółkami samorządowymi**

Głównym źródłem instytucji nadzoru właścicielskiego o charakterze zewnętrznym, formalnym i obligatoryjnym są regulacje prawne (rys. 1). Zapisy kodeksu spółek handlowych dotyczące odpowiedniej formy organizacyjno-prawnej podmiotu gospodarczego z udziałem samorządu wskazują na podstawowe ramy prawno-instytucjonalne, tj. od utworzenia przez działalność spółki i jej organów po likwidację. Natomiast ustawa o gospodarce komunalnej stanowi wobec kodeksu spółek handlowych ustawę *lex specialis*, co oznacza, że uregulowane zostały w niej kwestie uzupełniające właściwe funkcjonowanie spółek komunalnych w przestrzeni rynkowej, które powinny być w pierwszej kolejności stosowane.

Oprócz powyższych aktów prawnych można znaleźć również regulacje dotyczące zasad zarządzania mieniem państwowym czy kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. W zapisach ustawowych znajdują się generalne i obligatoryjne do przestrzegania normy, tworzące jednocześnie podstawy do dalszego rozbudowywania i udoskonalania nadzoru właścicielskiego nad spółkami samorządowymi.

Dopasowanie systemu sprawowania nadzoru nad spółką umożliwiają instytucje o charakterze wewnętrznym. Są to zasady, reguły i zachowania kształtowane przez określone podmioty, często przejawiające pożądany obraz funkcjonowania nadzoru i podległego podmiotu gospodarczego.

Na podstawie zapisów ustawowych organ wykonawczy samorządu jako właściciel został wyposażony w uprawnienie do powoływania i odwoływania przedstawicieli samorządu do organu nadzoru. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że uprawnienie do powoływania i odwoływania członków rady nadzorczej może zostać ograniczone zapisami umowy spółki. W praktyce są przypadki, w których organ wykonawczy, będący jednym z właścicieli spółki i posiadający mniejszościowy udział, nie ma możliwości zgłaszania własnego przedstawiciela do organu nadzorczego. Ma to fundamentalne znaczenie, gdyż brak możliwości wpływu na skład osobowy rady nadzorczej ogranicza wykonywanie nadzoru i egzekwowanie własnej strategii rozwoju spółki.

Kolejną instytucją wewnętrzną jest dokument zasad lub dobrych praktyk nadzoru właścicielskiego w danej jednostce samorządu terytorialnego. Jest on dobrowolnie formułowany przez organ wykonawczy. Opracowanie i wdrożenie dokumentacji bogatej w różnego rodzaju zasady, wytyczne w zakresie nadzoru stanowi wyraz oczekiwań właściciela co do formy i działalności systemu nadzoru właścicielskiego.

Z badań własnych autora na próbie badawczej 42 urzędów gmin<sup>1</sup> z województwa dolnośląskiego, wcześniej wybranych metodą doboru nielosowego<sup>2</sup>, wynika, że w większości gmin miejskich województwa dolnośląskiego organy wykonawcze uregulowały sposoby prowadzenia nadzoru merytorycznego i ekonomiczno-finansowego, zasady organizacji pracy rady nadzorczej, wynagradzania członków rad nadzorczych i zarządów spółek. Brakuje natomiast uregulowań zasad doboru kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, a także wewnętrznych regulacji dotyczących sprawowania nadzoru właścicielskiego przez komórkę urzędu lub pracownika/ów oraz pożądaných parametrów ekonomicznych spółek. Ponadto nie opracowano zasad obejmujących sposoby i kryteria oceny pracy członków rad nadzorczych i zarządów spółek oraz nie określono formalnych wymogów dotyczących prowadzenia bieżącej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek. W badanych gminach miejskich nie utworzono również systemu motywowania pracowników i zarządów spółek [Żabski 2015, s. 22-39].

Oprócz regulatora zasad i norm nadzoru właścicielskiego, organ wykonawczy jest pracodawcą dla pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego na stanowiskach związanych z wykonywaniem funkcji właścicielskich. Dobrą praktyką jest wydzielanie w strukturze organizacyjnej urzędów, komórek lub departamentów wspierających organ wykonawczy w nadzorze właścicielskim. Badania autora dowiodły, że w gminach miejskich częściej niż w gminach miejsko-wiejskich spotyka się wyodrębnione komórki organizacyjne zajmujące się sprawowaniem nadzoru właścicielskiego nad podległymi spółkami. Może to wynikać przede wszystkim z liczby spółek, w których posiadają one udziały, a także z wielkości samych urzędów gmin (im mniejsze urzędy, tym mniej pracowników oddelegowanych do wykonywania czynności nadzorczych). W przypadku gmin wiejskich nie wyodrębniono komórek organizacyjnych, tylko wyznaczono pracownika odpowiedzialnego za wspieranie wójtów w wykonywaniu uprawnień udziałowca lub akcjonariusza.

Kolejną ważną instytucją jest możliwość wpływania organu wykonawczego na kierunki rozwoju podległej spółki nie tylko poprzez zmiany w składach osobowych rad nadzorczych (jeżeli takie nie zostały ograniczone), ale również pośrednio na

---

<sup>1</sup> Kwestionariusze ankiet otrzymane od gmin najczęściej były wypełniane przez pracowników urzędów gmin wykonujących zadania wchodzące w zakres nadzoru właścicielskiego. Kilka ankiet zostało wypełnionych bezpośrednio przez organy wykonawcze lub ich zastępców.

<sup>2</sup> Do badań zakwalifikowano gminy z województwa dolnośląskiego, które miały co najmniej większościowe (powyżej 51%) udziały/akcje w spółkach komunalnych, istniejących na rynku nie mniej niż 4 lata.

skład osobowy zarządów. Należy podkreślić, że organ wykonawczy wybrany w drodze wyborów samorządowych jest reprezentantem interesu ogółu mieszkańców danej jednostki terytorialnej. Oznacza to, że w swoich działaniach wobec podległych podmiotów i jednostek powinien się kierować dobrem publicznym i dążyć do zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych.

Kolejnym podmiotem kreowanym w systemie nadzoru właścicielskiego jest komórka organizacyjna albo stanowisko pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego. Utworzenie osobnej komórki organizacyjnej lub stanowiska pracy ma na celu podniesienie skuteczności wykorzystania praw własnościowych organu wykonawczego z racji udziału w strukturze kapitałowej spółki komunalnej. Tym samym stają się one pośrednim ogniwem pomiędzy właścicielem a radami nadzorczymi i zarządami w spółce [Żabski 2016, s. 173].

Pracownicy zajmujący się sprawowaniem nadzoru nad podległymi spółkami komunalnymi gromadzą i dokonują analizy dokumentacji dostarczanych przez rady nadzorcze i zarządy spółek. Z badania ankietowanego na próbie badawczej 42 urzędów gmin z województwa dolnośląskiego (tab. 1) wynika, że zdecydowana większość komórek organizacyjnych lub pracowników oddelegowanych do wykonywania obowiązków nadzoru gromadzi informacje i materiały dotyczące spraw organizacyjno-prawnych oraz spraw majątkowych spółek, a w szczególności sprawozdania finansowe stanowiące następnie podstawę oceny pracy organów spółek i udzielenia absolutorium.

**Tabela 1.** Zakres informacji i materiałów gromadzonych przez pracowników badanych urzędów gmin

Lp.	Informacje i materiały dotyczące	TAK	NIE
1	spraw korporacyjnych (regulaminy, plany, strategie)	27	15
2	spraw organizacyjno-prawnych spółek (umowy, uchwały)	33	9
3	spraw majątkowych spółek	30	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Komórki organizacyjne zajmujące się sprawami nadzoru właścicielskiego albo konkretne osoby pracujące w urzędach jednostek samorządu terytorialnego mogą kształtować własne zasady i regulacje dotyczące częstotliwości kontaktu między organami spółek a organem wykonawczym oraz sposobów egzekwowania obowiązków raportowania. Praca osób wspierających organ wykonawczy samorządu w wykonywaniu funkcji wykonawczych ma charakter doradczy. Głównym założeniem jest ułatwianie komunikacji między właścicielem a podległą spółką.

Rady nadzorcze, jako podstawowy, wewnętrzny mechanizm nadzoru właścicielskiego, stanowią główne ogniwo formowania zasad, reguł i zachowań wobec zarządu spółki. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego uprawnili radę nadzorczą jako jedyny podmiot do powoływania i odwoływania członków zarządu spółki. Dzięki temu ma ona bezpośredni wpływ na skład osobowy i na kierunek zarządzania

podmiotem. Rada nadzorcza, ogłaszając konkurs na członka zarządu, może sformułować własne kryteria oceny ponad te, które przewidują przepisy prawa handlowego. Istotne jest również to, że rady nadzorcze powinny dokonywać cyklicznej oceny zarządu i w razie możliwości doradzać w prowadzeniu spraw spółki.

Przeprowadzone badania ankietowe pośród wybranych członków rad nadzorczych i zarządów spółek z udziałem gmin województwa dolnośląskiego wykazały jednoznacznie, że zdaniem ankietowanych w największym stopniu organy nadzoru powinny sprawować bieżący nadzór nad funkcjonowaniem spółki, dokonywać dogłębnej analizy sprawozdań finansowych oraz być organem opiniotwórczym dla zarządu. Warto w tym miejscu dodać, że rady nadzorcze mogą stosować różnego rodzaju bodźce motywacyjne wobec zarządów, by te w jak najlepszy (ekonomiczny) sposób realizowały postawione cele strategiczne właściciela.

Oprócz powyższego, rady nadzorcze razem z zarządami są reprezentantami interesów spółki na zewnątrz. Wymaga to właściwej komunikacji oraz sprawnego reagowania na sytuację makroekonomiczną, a także aktywnego zaangażowania w zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych.

Wszystkie działania wykonywane w ramach nadzoru właścicielskiego w dużym stopniu ukierunkowane są na zarząd spółki. Zgodnie z teorią agencji w relacji między pryncypałem (właścicielem, a w przypadku spółek – akcjonariuszami i udziałowcami) a agentami, czyli menedżerami zarządzającymi przedsiębiorstwem, powstają konflikty wynikające z [Mesjasz 2011, s. 23]:

- odmiennego nastawienia akcjonariuszy i menedżerów do podejmowania ryzyka,
- rozbieżności celów akcjonariuszy i menedżerów,
- asymetrii informacji, przejawiającej się w nierównym dostępie do informacji o sytuacji przedsiębiorstwa.

Głównym celem przedstawicieli teorii agencji jest stworzenie takiego mechanizmu nadzoru, który rozwiązałby problemy agenta. Współcześnie system nadzoru właścicielskiego wspierany jest narzędziami mającymi podnosić efektywność działalności spółki mierzoną stopniem realizacji celów publicznych. Stąd też wobec zarządów spółki formułuje się zasady, wytyczne i oczekiwania pozwalające na sprawną komunikację wszystkich podmiotów zaangażowanych w nadzór. Często praktyką jest zobowiązanie zarządów spółek do przedkładania radzie nadzorczej miesięcznych lub kwartalnych informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej i postępach w realizacji inwestycji w infrastrukturę komunalną. Bieżące informowanie ma zapobiec asymetrii informacji i tym samym umożliwić realny wpływ organu nadzoru na spółkę.

#### 4. Zakończenie

Przedstawione w pracy rozważania dowodzą, że pojęcie instytucji w ekonomii jest różnie postrzegane i definiowane. Niemniej jednak pewnego rodzaju instytucje można wskazać w systemie nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem jednostek

samorządu terytorialnego. Kształt i funkcjonowanie nadzoru są silnie ugruntowane przepisami prawa, ale także zasadami i normami formułowanymi przez podmioty tworzące strukturę nadzoru właścicielskiego.

Autor zaprezentował własną definicję instytucji nadzoru właścicielskiego, wskazując na istotne uwzględnienie w niej podmiotów, które nie tylko tworzą różnego rodzaju wytyczne, zasady postępowania, ale są także ich adresatami. Zaprezentowane wycinkowo wyniki badań własnych dotyczące nadzoru właścicielskiego nad spółkami z kapitałem gmin z województwa dolnośląskiego ukazały znaczenie instytucji. Ze względu na to, że ramy instytucjonalno-prawne nadzoru właścicielskiego podlegają częstym modyfikacjom, zasadne jest dalsze identyfikowanie instytucji nadzoru, których głównym celem jest ochrona interesów właścicieli (organu wykonawczego) w spółkach realizujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej.

## Literatura

- Acocella N., 2002, *Zasady polityki gospodarczej. Wartości i metody analizy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gawel T., Klimczak M., 2005, *Pojęcie instytucji w prawie i ekonomii*, *Ekonomia i Prawo*, 1.
- Gonet W., 2007, *Spółki komunalne*, LexisNexis, Warszawa.
- Jeżak J., 2011, *Nadzór korporacyjny – kodeks dobrych praktyk*, *Przegląd Organizacji*, nr 9.
- Koch A., Napierała J., 2011, *Prawo spółek handlowych*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Mesjasz C., 2011, *Ład (nadzór) korporacyjny. Geneza, definicje i podstawowe problemy*, [w:] Dobija D., Koładkiewicz I. (red.), *Ład korporacyjny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- North D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North D.C., 1994, *Economic performance through time*, *The American Economic Review*, June.
- Opalski A., 2006, *Rada nadzorcza w spółce akcyjnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Oplustil K., 2010, *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Pańków W., 2014, *Instytucje i organizacje*, Poltext, Warszawa.
- Schmoller von G., 1900, *Grundriss der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre*, Duncker und Humblot, München – Leipzig.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997 nr 9, poz. 43.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, DzU 2000 nr 94, poz. 1037.
- Wojciechowski E., 1997, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa.
- Żabski Ł., 2015, *Nadzór właścicielski nad gminnymi spółkami komunalnymi w województwie dolnośląskim*, *Przedsiębiorstwo przyszłości*, nr 3(24).
- Żabski Ł., 2016, *Nadzór urzędniczy a efektywność nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi*, [w:] Laskowski P. (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, t. 38, Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu, Wałbrzych.