



Łukasz Żabski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wydział Inżynieryjno-Ekonomiczny
Katedra Zarządzania i Gospodarki Żywnościowej
lukasz.zabski@ue.wroc.pl

ORGANIZACJA NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO NAD SPÓLKAMI Z UDZIAŁEM WOJEWÓDZTW

Streszczenie: Głównym celem artykułu jest zaprezentowanie wyników badań dotyczących organizacji nadzoru właścicielskiego nad spółkami prawa handlowego, w których województwa posiadają udziały bądź akcje. W realizacji powyższego celu zostały wykorzystane metody analizy i krytyki piśmiennictwa oraz metody ilościowe i jakościowe przy użyciu badania dokumentów wewnętrznych oraz techniki obserwacji. W pierwszej części artykułu wskazano zadania własne województw, omówiono podejmowanie działalności gospodarczej przez samorząd województwa. Następnie zdefiniowano pojęcie spółek wojewódzkich oraz scharakteryzowano nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie uzyskanych wyników badań zaprezentowano organizację nadzoru nad spółkami z udziałem województw.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, województwo, nadzór właścicielski, spółki wojewódzkie.

JEL Classification: D61, H322.

Wprowadzenie

W obowiązującym ustroju prawnym województwa mogą realizować swoje zadania poprzez własne jednostki organizacyjne lub też powierzać innym podmiotom prowadzenie działalności w określonym zakresie. Wynika to przede wszystkim z wyposażenia je w osobowość prawną.

Jedyną z dopuszczalnych form jest tworzenie lub przystępowanie do spółek prawa handlowego. Są to podmioty, które poprzez gospodarowanie majątkiem samorządu realizują cele publiczne, dla jakich zostały utworzone.

Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego jest zagadnieniem stale aktualnym i wymagającym stałego rozwijania. Wynika to przede wszystkim z faktu, że spółki tworzone są do realizacji potrzeb społeczności lokalnych, a więc podstawowym ich celem nie jest maksymalizacja zysku. Oczekuje się, żeby podmioty te były rentowne i dzięki temu dostarczały w sposób ciągły usługi o jak najwyższej jakości, jednak wspólnym interesem organów spółek zawsze powinno być dobro publiczne.

Samorządy dążąc do prawidłowego wykonywania funkcji właścicielskich mogą dobrowolnie ukształtować politykę nadzoru właścicielskiego obejmującą zadania i działania mające na celu realizację kodeksowych uprawnień właścicielskich nad spółkami.

Głównym celem artykułu jest zaprezentowanie wyników badań dotyczących organizacji nadzoru właścicielskiego nad spółkami prawa handlowego, w których władze samorządowe województw posiadają udziały bądź akcje.

Artykuł powstał w ramach indywidualnego projektu badawczego sfinansowanego z dotacji celowej MNiSW na działalność naukową związaną z rozwojem naukowym młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich na rok 2016 pt: Organizacja nadzoru właścicielskiego nad spółkami wojewódzkimi.

1. Spółki prawa handlowego z udziałem województw jako forma wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej

Zgodnie z przepisami prawa władze samorządowe mogą realizować zadania publiczne poprzez spółki prawa handlowego, które wyposażone w majątek publiczny, stają się narzędziem mającym nie tylko dostarczać usługi użyteczności publicznej, ale również funkcjonować konkurencyjnie i efektywnie.

1.1. Zakres działalności województw

Zgodnie z Ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, utworzone zostały trzy segmenty władzy publicznej, tj. lokalny, regionalny i interesu ogólnego. Segment publiczny stanowią gminy i powiaty, których nadrzędnym celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Gmina nie jest podporządkowana powiatowi ani organizacyjnie, ani finansowo. Równocześnie powiat nie nadzoruje działalności gminy oraz województwo nie posiada uprawnień rewizyjnych wobec powiatu. Województwo samorządowe z kolei pełni ważną rolę w zakresie budowania

polityki regionalnej. Tym samym nie wkracza w zakres zadań i samodzielność gminy i powiatu.

Zdecentralizowanie całego systemu samorządu terytorialnego wymusiło określenie zadań i kompetencji samorządu na szczeblu gminy, powiatu i województwa. Najogólniej można przyjąć, że samorząd gminny wykonuje wszystkie zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, samorząd powiatu realizuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, wreszcie samorząd województwa odpowiedzialny jest za realizację zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, regionalnym [Sztando, 2008, s. 193].

Zadania wykonywane przez poszczególne jednostki ustawodawca wskazał w odpowiednich aktach prawnych, dotyczących ustroju samorządu. Jednocześnie dokonał podziału tych zadań na:

- zadania własne, czyli wykonywane przez samorząd w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność, ze szczególnym podziałem na obligatoryjne i fakultatywne;
- zadania zlecone lub zadania dotyczące administracji rządowej, przekazywane drogą ustawy lub w drodze porozumienia pomiędzy organem administracji rządowej a jednostką samorządu terytorialnego, (zadania powierzone).

Zadania własne wynikają z obowiązujących przepisów prawa oraz z woli organu stanowiącego samorządu. Cechują się samodzielnością wykonywania przez poszczególne jednostki. Wobec tego niedopuszczalna jest żadna ingerencja organów państwowych. Wyjątek stanowi tylko sprawowanie nadzoru pod względem zgodności z prawem podejmowanych działań.

Z kolei zadania zlecone mogą podlegać pośredniej ingerencji organów państwowych poprzez wydawanie wytycznych [Dolnicki, 2012, s. 25-26]. Zadania własne realizowane są przez poszczególne samorządy na własny rachunek i własną odpowiedzialność w granicach przyznanych kompetencji. Finansowanie tychże zadań zapewniają środki będące w samodzielnym posiadaniu władz samorządowych [Kańduła, 2008, s. 15]. Warto również podkreślić, że sposób i zakres wykonywanych zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego stanowi przedmiot kontroli państwowej pod kątem zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Jak już zaznaczono, zadania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego wynikają wprost z ustaw ustrojowych. Dokonując ich analizy można wyróżnić pięć głównych ich kategorii, tj. zadania dotyczące: infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej, ochrony i bezpieczeństwa publicznego, ładu przestrzennego i ekologicznego [Niewiadomski, 2001, s. 60] oraz inne zadania, których zakres wykracza poza wyodrębnione grupy. W tab. 1 wymieniono zadania stawiane województwom z podziałem na konkretne dziedziny.

Tabela 1. Zadania własne województw

Dziedzina zadań	Zadania własne województwa
Infrastruktura techniczna	Zadania obejmujące sprawy: 1. Modernizacji terenów wiejskich. 2. Transportu zbiorowego i dróg publicznych
Infrastruktura społeczna	Zadania obejmujące sprawy: 1. Edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego. 2. Promocji i ochrony zdrowia. 3. Kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. 4. Pomocy społecznej. 4a. Wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. 5. Polityki prorodzinnej. 6. Kultury fizycznej i turystyki
Ochrona i bezpieczeństwo publiczne	Zadania obejmujące sprawy: 1. Obronności. 2. Bezpieczeństwa publicznego. 3. Gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych
Ład przestrzenny i ekologiczny	Zadania obejmujące sprawy zagospodarowania przestrzennego oraz ochrony środowiska
Inne/pozostałe	Zadania obejmujące sprawy: 1. Ochrony praw konsumentów. 2. Przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy. 2a. Działalności w zakresie telekomunikacji. 3. Ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy

Źródło: Na podstawie Ustawy o samorządzie województwa [z dnia 5 czerwca 1998 r., art. 14, ust. 1].

1.2. Prowadzenie działalności gospodarczej przez województwa

Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego jest specyficzną częścią gospodarki komunalnej [Folgiert, 2009, s. 577 i n.]. Jednocześnie należy zaznaczyć, że gospodarka komunalna jest elementem składowym działalności samorządowej, która zawiera szerszy zakres przedmiotowy [Doliwa, 2012, s. 357].

O istocie gospodarki komunalnej jako przedmiot prowadzenia działalności gospodarczej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, który w swoim wyroku stwierdza, że „[...] zasadnicza odmienność między gospodarką komunalną a działalnością gospodarczą polega głównie na tym, że gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego. Musi się ona mieścić w ramach działalności komunalnej, a jej obligatoryjnym celem pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, w tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadań użyteczności publicznej). Gmina jest przede wszystkim organem władzy publicznej, przez co siłą rzeczy musi przejąć określone funkcje interwencyjne w gospodarce. Chodzi tu zwłaszcza o dziedziny działalności społecznie niezbędnej, w których podmioty prywatne nie są zainteresowane podjęciem działalności (np. brak opłacalno-

ści), o tworzenie nowych miejsc pracy, o podtrzymywanie lokalnych tradycji oraz lokalnych ośrodków aktywności gospodarczej i kulturalnej” [Wyrok NSA z 19 stycznia 2003 r.].

Zagadnienie działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego jest bardzo mocno ugruntowane w przepisach prawa. W szczególności podstawę prawną prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawa o gospodarce komunalnej [Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r.] oraz przepisy ustaw samorządowych.

Dokonując wykładni norm Konstytucji RP dotyczących samorządu terytorialnego, szczególnie znaczenie dla omawianej problematyki zyskują art. 20, art. 22 i art. 32 ust 2. Pierwszy przepis stanowi, że podstawą ustroju gospodarczego RP jest społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Z kolei drugi artykuł stanowi, że ograniczenie działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Trzeci przepis gwarantuje, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. W związku z powyższym słuszne jest stwierdzenie, że prowadzenie działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego jest prawnie dopuszczalne. Aczkolwiek przytoczone regulacje prawne nie przesądzają o warunkach i atrybutach aktywności gospodarczej.

Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, w celu wykonywania zadań województwa mogą tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami. Mogą one dokonać wyboru formy organizacyjno-prawnej samodzielnie, za pośrednictwem tworzonych spółek kapitałowych oraz wykorzystując cywilnoprawne formy realizacji zadań.

Ustawodawca zastrzegł, że województwo może tworzyć i przystępować do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych lub spółdzielni, ale tylko w sferze użyteczności publicznej. Poza nią, powyższa norma prawna jest ważna w przypadku, gdy spółki wykonują czynności promocyjne, edukacyjne, wydawnicze i telekomunikacyjne, służące rozwojowi województwa. W praktyce oznacza to, że działalność gospodarcza mająca charakter komercyjny (zarobkowy) jest dopuszczalna tylko w przypadku spółek o określonym przedmiocie działalności.

1.3. Pojęcie spółki prawa handlowego z udziałem województw

W ustawie o gospodarce komunalnej istnieją określenia „spółka z udziałem jednostek samorządu terytorialnego” oraz „jednoosobowa spółka jednostek sa-

morządu terytorialnego”. Również w art. 13 ust. 1 powoływanej Ustawy posłużono się określeniem „spółka”, nakładając na nią obowiązek opracowania regulaminu korzystania ze świadczonych usług. Przepis ten odnosi się z pewnością do spółek wykonujących zadania z zakresu użyteczności publicznej. Należy w tym miejscu dodać, że niezależnie od ilości udziału samorządu w spółce, spółka taka musi opracować regulamin zatwierdzany przez organ wykonawczy. Podobnie jest w przypadku spółek osobowych – również należy je traktować jako komunalne, gdy samorząd ma w niej udziały.

Dokonując kolejnej wykładni przepisów Ustawy o gospodarce komunalnej, w zakresie spółek z udziałem samorządu należy wskazać, że niezależnie od posiadanego pakietu udziału, w spółce takiej musi być obligatoryjnie powołana rada nadzorcza. Tym samym spółkę jako spółkę komunalną można postrzegać bez względu na wielkość udziałów jednostki samorządu terytorialnego. W. Popiołek jest zdania, że w Ustawie nie zawarto postanowienia, które nakazywałoby jednostkom samorządu posiadać większość udziałów w spółce (bez względu na to czy spółka prowadzi działalność w granicach czy poza sferą użyteczności publicznej), większość głosów na zgromadzeniu akcjonariuszy, a także innymi uprawnieniami pozwalającymi na efektywne jej nadzorowanie [Popiołek, 2000, s. 116]. Analogicznie można przyjąć także w odniesieniu do spółek z o.o. oraz spółek osobowych.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 1997 r. nakazuje także postrzegać spółki komunalne za komunalne jednostki organizacyjne wykonujące zadania o charakterze publicznym, ponieważ świadczą usługi o charakterze ogólnym oraz działalność nie jest nastawiona na zysk [Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 1997 r.].

Warto wskazać ponadto, że ustawodawca [Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 47 ust. 2] posłużył się określeniem wojewódzka osoba prawna. Z treści definicji wynika, że osobą prawną poza województwem są samorządowe jednostki organizacyjne, którym Ustawa nadaje taki status oraz które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo. Na podstawie tego właściwy jest pogląd, że spółki, w których wyłącznymi udziałowcami nie są województwa, nie mogą być uznawane za wojewódzkie osoby prawne.

W literaturze i w praktyce spotyka się różne poglądy dotyczące określenia spółka samorządowa – wojewódzka. Zgodnie z większością prezentowanych poglądów należy przyjąć, że spółką wojewódzką będzie określony podmiot gospodarczy, w którym województwo posiada 100% udziałów lub akcji. Podobnie stwierdzają C. Banasiński oraz M. Kulesza [2002, s. 85]. Z kolei spółkę, w któ-

rej udziały/akcje oprócz samorządu posiadają inne podmioty prywatne, można zaliczyć do podmiotów prywatnych niepodlegających szczególnemu reżimowi prawnemu [Kidyba, 2011, s. 29]. Natomiast W. Gonet uważa, że za spółkę komunalną należy uznać podmiot bez względu na ilość i wielkość udziału samorządu [Gonet, 2007, s. 27-28].

Podsumowując należy przyjąć, że spółką wojewódzką będzie podmiot, w którym cały pakiet udziałów lub akcji jest w posiadaniu województwa. W przypadku, gdy tylko część udziałów i akcji będzie posiadało województwo, to taką spółkę można określać mianem spółki komunalnej, ze względu na realizowanie celów publicznych. W związku z tym, istotne jest nazewnictwo spółek prawa handlowego uwzględniające pochodzenie kapitału zakładowego oraz ze względu na charakter realizowanych zadań.

2. Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem województw

Problematyka sprawowania nadzoru w sektorze publicznym jest zagadnieniem aktualnym i zyskującym na znaczeniu. Wynika to przede wszystkim ze względu na ogólnie niską ocenę funkcjonowania administracji przez społeczeństwo, występowanie konfliktów interesu, nadużycia władzy oraz nieefektywne zarządzanie i gospodarowanie majątkiem komunalnym. Zasadne staje się zatem poszukiwanie odpowiednich mechanizmów wykonywania funkcji nadzorczokontrolnych, które przyczynią się do podnoszenia sprawności funkcjonowania sfery użyteczności publicznej.

2.1. Istota nadzoru właścicielskiego nad spółkami

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

Początki nadzoru właścicielskiego w Polsce przypadają na koniec lat 90 XX w., ponieważ już wtedy w doktrynach prawnych i ekonomicznych można było odnaleźć jego przejawy. Transformacja gospodarcza oraz postępująca prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych wymusiły wdrożenie w podmiotach gospodarczych efektywnych mechanizmów nadzoru nad ich działalnością.

Nadzór właścicielski można rozumieć jako pewien system wyposażony w odpowiednie mechanizmy i narzędzia w przedsiębiorstwie służący zapewnieniu realizacji interesów właściciela. W Polsce kwestie nadzoru właścicielskiego odnoszone są do prawnych aspektów funkcjonowania spółek, to znaczy do określania kompetencji organów spółek, w szczególności rady nadzorczej oraz sformułowania wzajemnych relacji między tymi organami [Jeżak, 2005, s. 22]. W świetle tak zdefiniowanego pojęcia, fundamentalną istotą nadzoru staje się rada nadzorcza jako organ kontroli i nadzoru w odpowiednim realizowaniu przez zarząd interesów właścicieli rozumianych jako maksymalizacja wartości spółki [Domańska-Szaruga, Kowalewicz, 2010, s. 247].

Należy podkreślić, że coraz częściej nadzór właścicielski zamienia się na nadzór korporacyjny, zwracający uwagę na otoczenie spółek. Wynika to przede wszystkim z tego, że przedsiębiorstwa funkcjonujące na rynku muszą nie tylko realizować cele swoich właścicieli/akcjonariuszy [Jerzemowska, 2002, s. 34], ale także budować pozytywne relacje otoczeniem i zaspokajać jego potrzeby. Tym samym, nadzór korporacyjny wychodzi swoim zasięgiem poza środowisko wewnętrzne podmiotów gospodarcze, określone w odpowiednich regulacjach prawnych. Nie wyklucza to, zdaniem autora możliwości używania określenia nadzór właścicielski w przypadku spółek komunalnych. W aktualnych uwarunkowaniach polskiego systemu społeczno-gospodarczego jest on wyposażony w mechanizmy o charakterze wewnętrznym.

2.2. Specyfika nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem samorządu

Obowiązujący system prawny w Polsce nie proponuje wprost odpowiedniego sposobu tworzenia efektywnego mechanizmu nadzoru w spółkach komunalnych.

Mając na uwadze istotę nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi, która sprowadza się do dążenia do pogodzenia interesów właścicieli i interesariuszy spółki w zakresie zarządzania mieniem komunalnym, w celu zaspokajania potrzeb obu stron, konieczne staje się wprowadzenie odpowiednich wewnętrznych i zewnętrznych systemów nadzoru, które razem będą przyczyniać

się do efektywnego wykorzystywania uprawnień wynikających z uczestnictwa samorządu i interesariuszy w działalności spółek.

Pewny, uniwersalny wzór dla projektowania polityki właścicielskiej w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego przedstawiło Ministerstwo Skarbu Państwa w dokumencie pt. *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*. We wstępie zawarto, że regulacje zawarte w nim nie mają charakteru normatywnego i mogą być dowolnie uwzględniane w rozwiązaniach organów administracji rządowej lub podmiotach publicznych w zakresie sprawowania nadzoru nad przedsiębiorstwami [Ministerstwo Skarbu Państwa, 2013, s. 2]. W dalszej części wskazano główne cele sprawowania nadzoru nad podmiotami, które mogą być zaimplementowane także dla jednostek samorządu terytorialnych. Wobec tego za cele nadzoru nad spółkami z udziałem samorządów można uważać:

- podnoszenie efektywności działania, skuteczności zarządzania i wartości spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz optymalizacja wartości nadzorowanych aktywów;
- przygotowanie podmiotów do procesu przekształceń i prywatyzacji, usuwanie barier prywatyzacyjnych, w celu osiągnięcia oczekiwanego modelu sektora komunalnego w gospodarce;
- zapewnienie transparentności działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

Powyższe cele mają być osiągnięte przede wszystkim poprzez:

- odpowiednie funkcjonowanie kodeksowych organów spółek prawa handlowego (walnego zgromadzenia/zgromadzenia wspólników, rady nadzorczej i zarządu);
- stosowanie rozszerzonych w stosunku do obowiązujących przepisów prawa, form i procedur nadzoru właścicielskiego Ministerstwa SP;
- dobór właściwie przygotowanych członków rad nadzorczych z uwzględnieniem zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn;
- doskonalenie kryteriów doboru kadry zarządzającej spółkami z udziałem SP;
- opracowanie i wdrożenie nowych standardów oraz mechanizmów monitorowania i oceny działalności ekonomiczno-finansowej spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Dodatkowo w dokumencie przedstawiono swoistego rodzaju regulacje dotyczące rad nadzorczych i zarządów spółek, tj. kompetencji, procedur oraz kryteriów wyboru członków, wynagrodzenia, organizacji i ewaluacji pracy.

Na gruncie spółek prawa handlowego z udziałem jednostek samorządu terytorialnego należy wskazać, że organizacja nadzoru właścicielskiego zależy od

organów wykonawczych, które bazując na regulacjach prawnych mogą wprowadzić określone zasady wykonywania uprawnień właścicielskich w podległych spółkach, sposobów doboru kandydatów na członków organów spółek i systemu wynagradzania.

Obserwując praktykę należy zauważyć niejednolite podejście do sposobu organizacji nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi. Najczęściej spotkać można dwa rozwiązania: funkcjonowanie wyodrębnionej komórki organizacyjnej urzędu zajmującej się sprawami nadzoru właścicielskiego lub funkcjonowania wielu komórek organizacyjnych, które przy okazji wykonywania podstawowych zadań wykonują również czynności nadzorcze wobec spółek.

2.3. Formy organizacji nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem województw – wyniki badań własnych

W prowadzonym indywidualnym projekcie badawczym dotyczącym organizacji nadzoru właścicielskiego nad spółkami wojewódzkimi założono dokonanie diagnozy i analizy organizacji nadzoru właścicielskiego we wszystkich województwach.

Postanowiono poszukać odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. W ilu spółkach badane województwa posiadają udziały i akcje oraz jaką część struktury właścicielskiej/akcjonariatu zajmują?
2. Czy w ramach urzędów marszałkowskich zostały wyodrębnione w strukturze organizacyjnej komórki/stanowiska do spraw nadzoru właścicielskiego?
3. Ilu pracowników zatrudnionych w urzędach marszałkowskich wykonuje zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego nad podległymi spółkami?
4. Czy w badanych województwach opracowano zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami?

W celu odpowiedzi na powyższe pytania badawcze przeprowadzono badanie dokumentów wewnętrznych urzędów marszałkowskich wszystkich województw, w tym regulaminy organizacyjne, opracowania dotyczące udziałów w spółkach prawa handlowego, reprezentantów samorządu w radach nadzorczych spółek oraz zasad nadzoru właścicielskiego. Ponadto wykorzystano technikę obserwacji polegającą na wyszukiwaniu przedmiotowych informacji na biuletynach informacji publicznej oraz w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Zebrane informacje dotyczące organizacji nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem województw przedstawiono w tab. 2.

Tabela 2. Podstawowe informacje dotyczące organizacji nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem poszczególnych województw

Lp.	Województwo	Liczba spółek ogółem	Liczba jednoosobowych spółek	Liczba spółek z większościowym udziałem	Liczba spółek z mniejszościowym udziałem	Jednostka organizacyjna urzędu marszałkowskiego odpowiedzialna za nadzór nad spółkami	Liczba pracowników urzędów marszałkowskich zajmujących się nadzorem właścicielskim nad spółkami	Opracowanie dokumentu zawierającego zasady nadzoru właścicielskiego nad podległymi spółkami
1	dolnośląskie	22	10	6	6	Wydział Nadzoru Właścicielskiego	4	TAK
2	kujawsko-pomorskie	14	7	3	4	Wydział Nadzoru Właścicielskiego i Przekształceń w ramach Departamentu Nadzoru Właścicielskiego, Transportu i Cyfryzacji	3	NIE
3	lubelskie	12	5	1	6	Oddział Nadzoru Właścicielskiego w ramach Departament Mienia i Inwestycji	2	NIE
4	lubuskie	12	6	1	5	Biurowo audytu, kontroli i nadzoru właścicielskiego / poszczególne departamenty w zależności od specyfiki spółki	2	TAK
5	łódzkie	8	4	2	2	Wydział Nadzoru Właścicielskiego w ramach Departamentu Infrastruktury oraz Samodzielne Stanowiska ds. Spółek w ramach Departamentu ds. Przedsiębiorczości / poszczególne wydziały w zależności od specyfiki spółki	6	NIE
6	małopolskie	20	8	5	7	Wydział Skarbu – Zespół ds. Nadzoru Właścicielskiego w ramach Departamentu rozwoju gospodarczego	1	TAK
7	mazowieckie	24	17	3	4	Wydział ds. Nadzoru Właścicielskiego w ramach Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Inwestycji	13	TAK
8	opolskie	8	5	0	3	Biurowo Skarbu Województwa	4	NIE
9	podkarpackie	5	3	2	0	Biurowo Nadzoru Właścicielskiego i Analiz Ekonomicznych	6	TAK
10	podlaskie	10	6	4	0	Referat Nadzoru Właścicielskiego	1	NIE
11	pomorskie	21	11	3	7	Referat Nadzoru Właścicielskiego w ramach Departamentu Rozwoju Gospodarczego oraz Referat Nadzoru Właścicielskiego w ramach Departamentu Zdrowia	4	TAK
12	śląskie	19	12	5	2	Wydział Nadzoru Właścicielskiego	2	TAK
13	świętokrzyskie	7	2	3	2	Oddział Nadzoru Właścicielskiego w ramach Departamentu Nieruchomości, Geodezji i Planowania Przestrzennego	5	NIE
14	warmińsko-mazurskie	6	6	0	0	Zespół ds. nadzoru właścicielskiego w ramach Departamentu Audytu Wewnętrznego i Certyfikacji	5	NIE
15	wielkopolskie	10	5	2	3	Stanowisko ds. Nadzoru Właścicielskiego w ramach Departamentu Gospodarki	1	NIE
16	zachodnio-pomorskie	8	3	2	3	Poszczególne wydziały w zależności od specyfiki spółki	4	TAK

Źródło: Na podstawie przeprowadzonych badań.

Badane województwa posiadają łącznie udziały i akcje w 206 spółkach prawa handlowego. Najwięcej, bo 24 spółki są własnością województwa mazowieckiego, następnie 22 spółki posiada województwo dolnośląskie, a 21 województwo pomorskie. Z kolei województwo podkarpackie zaangażowało swój kapitał w najmniejszej liczbie spółek (5).

Analizując udział w strukturze własnościowej i akcjonariatu spółek można zauważyć, że dominują podmioty, w których województwa są jedynymi i większościowymi właścicielami/akcjonariuszami. Oznaczać to może, że województwa angażując majątek publiczny w działalność spółek chcą zapewnić sobie ogół praw nad spółką i możliwość wpływania na plany i decyzje podejmowane przez zarządy.

We wszystkich urzędach marszałkowskich województw w ramach struktury organizacyjnej funkcjonują jednostki organizacyjne (departamenty, wydziały) lub komórki organizacyjne (referaty, biura) oraz samodzielne stanowisko zajmujące się sprawowaniem nadzoru właścicielskiego nad podległymi podmiotami prawa handlowego. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku czterech urzędów marszałkowskich obowiązki z zakresu nadzoru właścicielskiego zostały przypisane więcej niż jednej komórce organizacyjnej. W dwóch województwach, tj. lubuskim i zachodnio-pomorskim, w regulaminach organizacyjnych zapisano, że nadzór właścicielski, w szczególności nadzór merytoryczny, nad spółkami pełnią właściwe departamenty w zależności od przedmiotu działalności spółki. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, gdyż znajomość branży i potencjalnych problemów, z jakimi może spotkać się spółka wzmacnia jakość nadzoru właścicielskiego i procesów decyzyjnych zachodzących w spółce.

Na podstawie regulaminów organizacyjnych oraz spisów pracowników urzędów marszałkowskich otrzymano, że średnio 4 pracowników samorządowych jest odpowiedzialnych za wykonywanie zadań dotyczących polityki właścicielskiej w spółkach oraz realizacji uprawnień organu wykonawczego z tytułu posiadanych pakietów udziałów i akcji. Najwięcej pracowników (13) zatrudnionych jest w Wydziale ds. Nadzoru Właścicielskiego funkcjonującym w ramach Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Inwestycji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego. Z kolei w małopolski, podlaskim i wielkopolskim urzędzie marszałkowskim sprawami dotyczącymi nadzoru właścicielskiego nad podległymi spółkami zajmuje się tylko jeden pracownik.

W połowie województw opracowano pisemny dokument zawierający zasady i wytyczne dotyczące sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami, w których został ulokowany kapitał publiczny samorządu. Oczywiście należy zaznaczyć, że możliwe jest istnienie niespisanych zasad wykonywania czynności

nadzorczo-kontrolnych przekazywanych ustnie przez przełożonych lub bezpośrednio organy wykonawcze pracownikom wyodrębnionych komórek organizacyjnych.

Analizując zawartość omawianych dokumentów można stwierdzić, że są one konstruowane na podstawie dokumentu Ministerstwa Skarbu Państwa. Najogólniej znajdują się w nich treści dotyczące:

- celów nadzoru właścicielskiego;
- organizacji pracy rad nadzorczych i zarządów;
- wykonywania uprawnień właścicielskich organów wykonawczych;
- procedur sprawozdawczych rad nadzorczych i zarządów;
- współpracy organów spółek z komórkami urzędów marszałkowskich wykonującymi obowiązki z zakresu nadzoru właścicielskiego;
- dobrych praktyk wykonywania nadzoru właścicielskiego;
- zasad powoływania i wynagradzania członków organów spółek;
- wzorów dokumentacji sprawozdawczej, tj. ankiet kwartalnych dotyczących sytuacji ekonomiczno-finansowych spółek, sprawozdań z działalności organów spółek.

Powyższa lista nie wyczerpuje wszystkich zapisów w dokumentach uchwalanych przez zarządy województwa w zakresie nadzoru właścicielskiego. Ze względu na to, że opracowanie wytycznych jest fakultatywne, to również zawartość merytoryczna może być dowolnie kształtowana. Jednakże obowiązywanie tylko w połowie województw jasno sformułowanych przez organy wykonawcze województw zasad i oczekiwań wobec nadzoru właścicielskiego należy ocenić negatywnie. Zdaniem autora opracowanie wytycznych i oczekiwań organów wykonawczych województw w zakresie przebiegu nadzoru właścicielskiego jest jednym z czynników podnoszenia profesjonalizmu i efektywności nadzoru właścicielskiego.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań własnych nad organizacją nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem województw, można wysunąć następujące wnioski:

- We wszystkich urzędach marszałkowskich zostały wyodrębnione jednostki lub komórki organizacyjne zajmujące się sprawowaniem nadzoru właścicielskiego nad podległymi spółkami. Wynikać to może przede wszystkim z ilości spółek, w których jednostki posiadają udziały lub akcje.

- Liczba pracowników zajmujących się nadzorem właścicielskim w urzędach marszałkowskich znacząco się różni. Konfrontując to z ilością podległych spółek nie można dostrzec związku. Hipotetycznie można było sądzić, że wraz ze wzrostem liczby spółek z udziałem województwa wzrasta liczba pracowników samorządowych obsługujących podmioty pod kątem nadzoru właścicielskiego. Jednakże analiza nie pozwala potwierdzić takiej relacji.
- Tylko w połowie województw zostały sformułowane pisemnie zasady prowadzenia nadzoru właścicielskiego, obejmujące m.in. kwestie prowadzenia nadzoru merytorycznego ekonomiczno-finansowego, wynagradzania członków organów spółek, czy organizacji pracy organu nadzorczego.

Podsumowując należy stwierdzić, że organizacja nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem województw nie jest ujednoczona. Jediną wspólną cechą systemu organizacji nadzoru jest istnienie osobnych komórek organizacyjnych/stanowisk do spraw nadzoru właścicielskiego. Z kolei znaczące różnice występują w przypadku liczby zatrudnionych w nich osób oraz obowiązywania pisemnych zasad wykonywania funkcji właścicielskich w poszczególnych samorządach województw.

Zdaniem autora wprowadzenie zasad oraz ukształtowanie nadzoru właścicielskiego na wzór dokumentu Ministerstwa Skarbu Państwa pozwoliłoby na jasne uporządkowanie całego systemu nadzorczo-kontrolnego i tym samym mogłoby przyczynić się do skuteczniejszej realizacji interesów publicznych. Wobec tego, otrzymane wnioski z badań ukazujące obraz organizacji nadzoru właścicielskiego i identyfikujące uchybienia powinny zostać zaimplementowane przez organy wykonawcze gmin w praktyce.

Literatura

- Banasiński C., Kulesza M. (2002), *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Doliwa A. (2012), *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa.
- Dolnicki B. (2012), *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Domańska-Szaruga B., Kowalewicz I. (2010), *Wybrane aspekty sprawowania nadzoru właścicielskiego w bankach spółdzielczych* [w:] A. Zakrzewska-Bielawska (red.), *Koncepcje i metody zarządzania strategicznego oraz nadzoru korporacyjnego. Doświadczenia i wyzwania*, C.H. Beck, Warszawa, s. 243-259.
- Folgiec A. (2009), *Działalność gospodarcza a funkcje i zadania gmin* [w:] J. Parchoimiuk, B. Uljasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 575-585.

- Gonet W. (2007), *Spółki komunalne*, LexisNexis, Warszawa.
- Jerzemowska M. (2002), *Nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa.
- Jeżak J. (2005), *Struktura i formy sprawowania władzy w spółkach kapitałowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kańduła S., Przybylska J. (2008), *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
- Kidyba A. (2011), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz. Tom II, Komentarz do art. 301-633 ksh*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ministerstwo Skarbu Państwa (2013), *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, Warszawa.
- Niewiadomski Z. (2001), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa-Bydgoszcz.
- Oplustil K. (2010), *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej*, C.H. Beck, Warszawa.
- Popiołek W. (2000), *Samorządowe spółki akcyjne* [w:] R. Mikosz (red.), *Rozprawy prawnicze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, s. 109-126.
- Sztando A. (2008), *Typowe problemy planowania strategicznego w polskich samorządach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 502, s. 193-202.
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 1997 r., W.8/96, Dz.U. nr 29 z 1997 r., poz. 162.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej z dnia Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 r., nr 9, poz. 576 z późn. zm.
- Wyrok NSA z 19 stycznia 2003 r., SA/Gd 1968/02, OSS z 2003 r., nr 4, poz. 105.

ORGANIZATION OF THE OWNERSHIP SUPERVISION OVER THE COMPANIES WITH THE PARTICIPATION OF VOIVODSHIPS

Summary: The main aim of this article is to present the results of research on the organization of ownership supervision over commercial companies, in which the voivodeships have shares or stocks. In pursuing this objective methods of analysis and criticism of literature and methods of quantitative and qualitative research by using the internal documents and observation techniques were used. In the first part of the article own tasks of voivodeships were presented and business activity by voivodeships government were discussed. Then the concept of voivodeships companies were defined and ownership supervision over companies with the participation of local government units were characterized. Based on the results of research the organization of supervision over companies with the participation of voivodeships were presented.

Keywords: local government units, voivodeships, ownership supervisor, voivodeships companies.