

ROLA I FUNKCJE RAD NADZORCZYCH W SPÓŁKACH KOMUNALNYCH

Prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski

Podwójny nadzór właścicielski nad spółkami komunalnymi

W spółce komunalnej ustawowym organem nadzoru jest rada nadzorcza pracująca jako organ kolegialny. Rada nadzorcza jest organem spółki, a działające w niej osoby nie stanowią etatowego personelu przedsiębiorstwa. Powstała ona jako wynik procesu oddzielenia funkcji własności od funkcji bezpośredniego zarządzania zasobami przedsiębiorstwa, zwanego w literaturze ekonomicznej – procesem profesjonalizacji zarządzania. W założeniu separacja funkcji właścicielskich i funkcji zarządzania (managementu) ma sprzyjać specjalizacji, a zatem poprawie efektywności ekonomicznej i wypracowaniu zysku. Rada nadzorcza stanowi forum równoważenia interesów właściciela spółki i jej zarządu.

W porównaniu do spółek prywatnych, spółki komunalne funkcjonują w złożonym systemie nadzoru właścicielskiego. Organ wykonawczy samorządu stanowi źródło powstania podwójnego układu sprawowania tego typu nadzoru. Z jednej strony interesy organu wykonawczego w spółce komunalnej reprezentują członkowie rad nadzorczych, z drugiej zaś sprawami nadzoru właścicielskiego zajmują się odpowiednie komórki organizacyjne urzędu, którego kierownikiem jest z mocy prawa organ wykonawczy samorządu. Podwójność nadzoru właścicielskiego prowadzi do rozproszenia siły kontroli i niespójności różnych jej aspektów (dziedzin), co rzutuje na niższą skuteczność tej działalności. W przedsiębiorstwie prywatnym nadzór i kontrola jest jednokierunkowa i przebiega od właścicieli, przez radę nadzorczą, do zarządu przedsiębiorstwa. Widać z tego, że w spółce komunalnej mamy do czynienia z nadzorem właścicielskim administracyjnym i nadzorem właścicielskim merytorycznym. Nadzór administracyjny jest narzędziem organu wykonawczego wobec spółki komunalnej i paradoksalnie, wobec jego samego. Organ wykonawczy reprezentuje w spółce interesy właściciela majątku, czyli mieszkańców samorządu. Może to robić indywidualnie lub przez pełnomocnika, którym jest najczęściej wyznaczony zastępca, sekretarz, skarbnik lub inny wysoki funkcjonariusz samorządu (np. kierownik komórki organizacyjnej urzędu). Z upoważnienia organu wykonawczego pewne czynności kontrolne w spółce komunalnej może też przeprowadzić wyznaczony urzędnik. Nadto, funkcje kontrolne wobec spółek komunalnych może pełnić również organ stanowiący samorządu.

Nadzór właścicielski sprawowany przez administrację ma charakter formalny, natomiast wykonywany przez radę nadzorczą – formalno-merytoryczny. Wielość sposobów realizacji nadzoru ilustruje silną zależność spółki komunalnej od struktur samorządu. Samodzielność decyzyjna związana z odrębnością spółki jako bytu prawnego, w świetle licznych związków z władzami i administracją samorządu staje się pozorna. Nie mają takiej świadomości organy spółek komunalnych utwierdzone w przekonaniu, że prowadzą autonomiczną politykę i działalność gospodarczą w realizacji zadań własnych samorządu. Z tego powodu ich działalność jest mało przejrzysta i jawna dla otoczenia. Wpływa to na efektywność ekonomiczną spółek komunalnych, bowiem mało czytelne funkcjonowanie przedsiębiorstwa publicznego tworzy warunki dla podejmowania decyzji nieracjonalnych. Niska jakość zarządzania spółką w takich warunkach doprowadza szybko do generowania straty ekonomicznej. Wiele spółek komunalnych staje się nierentowna mimo, posiadania zdolności do wypracowania dodatniego wyniku finansowego. Słabość systemu podwójnego nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi znajduje zatem odbicie w niegospodarnym wykorzystaniu czynników wytwórczych, którego negatywne skutki finansowane są w ostateczności odczuwane przez odbiorców usług komunalnych. Należy pamiętać, że obok niegospodarności, drugim aspektem działania efektywnego jest oszczędność w zastosowaniu zasobów gospodarczych w procesie świadczenia usług komunalnych. Szczególną formą nieefektywności jest marnotrawstwo zasobów, kiedy wykorzystanie ich nie prowadzi do uzyskania konkretnego efektu (korzyści ekonomicznej). Trzeba zaznaczyć, że niewiele samorządów określiło zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego nad podległymi spółkami komunalnymi.

Polityka naboru do rad nadzorczych

Składy rad nadzorczych w spółkach komunalnych kształtowane są jako pochodna indywidualnych i subiektywnych decyzji organów wykonawczych samorządu, delegujących swoich przedstawicieli do tego organu spółki. Tak jak organ wykonawczy, tak rada nadzorcza nie jest zatrudniona w spółce komunalnej. Wybory członków rad nadzorczych są jedynie formalne, a wyłącznym wymogiem jest legitymowanie się przez kandydata ustawowym posiadaniem świadectwa zdanego egzaminu z zakresu wiedzy, dotyczącej funkcjonowania spółek handlowych. Uważam, że jest to kryterium – minimum, nie gwarantujące jeszcze merytorycznego wkładu w sprawowanie funkcji nadzorczych w podmiotach publicznych. Mimo posiadania odpowiedniego dokumentu, znajomość problematyki spółek komunalnych jest często wątpliwa, zwłaszcza w zakresie zagadnień branżowych, ekonomicznych, administracyjnych i prawnych. Równie istotna jest wola i aktywność nadzorcza członków, zgodnie ze sztuką wykonywania uprawnień właścicielskich wobec działalności zarządu spółki. Obserwacja autora opiera się na praktycznym doświadczeniu i dowodzi, że większość osób zasiadających w radach nadzorczych spółek publicznych jest bierna i zadawała się jak najszybszym rozstrzygnięciem spraw zapisanych w porządku posiedzenia rady, przygotowanego przez jej przewodniczącego.

Bardzo rzadko organy wykonawcze samorządu kierują się w polityce naboru do rad nadzorczych kryteriami faktycznie merytorycznymi, zapewniającymi uczestnictwo dobrze przygotowanych do tego osób. Bez wątpienia, powinni to być kandydaci lojalni wobec organu wykonawczego merytorycznie, a nie politycznie. Głównym zadaniem rady nadzorczej jest bowiem sprawowanie funkcji właścicielskich w imieniu organu wykonawczego, w dobrze i szeroko pojętym interesie publicznym (wspólnoty samorządowej). Nie zawsze punkt widzenia organu wykonawczego jest w każdej chwili zbieżny z preferencjami rady, wynikającymi z bieżącej i rozwojowej działalności spółki komunalnej. Rada nadzorcza musi mieć świadomość, że jej rolą jest także kojarzenie rozbieżnych interesów organu wykonawczego z racjami zarządów spółek, które również dbają o swój wąsko pojmowany interes, sprowadzający się do poprawy efektywności gospodarowania i maksymalizacji uzyskiwanych dochodów osobistych (tak jak ma to miejsce w podmiotach prywatnych).

Członkowie rad nadzorczych powinni być odważni w prezentowaniu własnych argumentów uzasadniających projekt określonych decyzji. Wielu z nich obawia się, iż manifestowanie innego stanowiska może szybko doprowadzić do ich odwołania ze składu rady nadzorczej, a tym samym pozbawienia się określonych środków finansowych.

Najlepiej jest, aby w małych radach nadzorczych (skład trzyosobowy) znalazły się osoby posiadające ugruntowane wykształcenie zawodowe z dziedziny prawa, administracji, ekonomii szeroko pojmowanej oraz wykształcenie branżowe najlepiej w dziedzinie działalności spółki komunalnej. W większych radach (nie zawsze uzasadnionych) wskazane byłoby uczestnictwo osób reprezentujących głównych interesariuszy spółki, czyli jej odbiorców (konsumentów) usług publicznych, którymi są mieszkańcy wspólnoty, przedsiębiorcy i instytucje (organizacje). W radach nadzorczych powinni pracować jedynie mieszkańcy samorządu, do którego należy majątek spółki komunalnej. W tym ujawnia się słuszna zasada partycypacji i partnerstwa obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi (public governance), jak też zasada kontroli społecznej, najpełniejsza w systemie demokracji lokalnej. Zasiadanie w radach nadzorczych mieszkańców innych jednostek samorządu przeczy idei samorządności i sprawiedliwości. Nie są oni bowiem przedstawicielami interesariuszy spółek komunalnych, jak też nie są związani z budżetem lokalnym, a ich jedynym interesem jest otrzymywanie wynagrodzenia z tytułu uczestnictwa w pracach rady. Udział takich osób generuje dodatkowe koszty działalności spółek komunalnych, a stosowany podatek z tego tytułu odprowadzany jest innej jednostki samorządowej.

Bulwersujący jest w takim przypadku swoisty handel polityczny, w myśl którego stanowiska w radach nadzorczych są niezłymi synekurami dla radnych, organów wykonawczych czy pracowników administracji pochodzących z zewnątrz danego samorządu. Można to uznać za przejaw korupcji politycznej i ekwiwalentności za zobowiązania partyjne i polityczne, jakie zaciągają aktualne organy wykonawcze samorządu wobec innych. Ta dysfunkcyjna patologia coraz częściej występuje w polskim samorządzie. Jedynym wytłumaczeniem takich sytuacji może być rzeczywisty brak w danym samorządzie osób (mieszkańców) predysponowanych do udziału w radach nadzorczych, co jak się wydaje jest czymś teoretycznym. Będę bardzo zobowiązany, jeśli jakiś organ wykonawczy przekona mnie o słuszności takiej praktyki, zwłaszcza w warunkach, gdy rezygnuje się z usług znawcy spółek komunalnych na rzecz przypadkowych osób, mieszkających nawet w odległych miejscach kraju.

Organ wykonawczy a rady nadzorcze

Relacje między radą nadzorczą a organem wykonawczym samorządu są dwustronne, z przewagą tego ostatniego. Najczęściej kontakty między tymi organami spółki komunalnej są „martwe”, niezbyt częste, występujące gdy chodzi o podjęcie decyzji osobowych, sposobów zagospodarowania składników majątkowych, czy zaciągnięcia zobowiązań długoterminowych. Bezpośrednia komunikacja członków rady z organem wykonawczym lub jego upoważnionym przedstawicielem ma miejsce na posiedzeniu zgromadzenia wspólników. Jest to jednak nadal kontakt formalny, związany z oceną działalności rady i udzieleniem jej pokwitowania z całokształtu działalności. W trakcie roku obrachunkowego relacje rady nadzorczej z organem wykonawczym są różne i przebiegają w zależności od zachowań władzy wykonawczej samorządu. Na ogół, kontakty rady nadzorczej z organem wykonawczym nie są cykliczne i odbywają się sporadycznie, w razie potrzeby, gdy wystąpią nagłe problemy funkcjonowania przedsiębiorstwa. Często zamiast organu wykonawczego w spotkaniach z radą nadzorczą uczestniczą jego zastępcy lub sekretarze. Częściej mają miejsce spotkania organu wykonawczego z przewodniczącym rady nadzorczej, przybierające charakter dyskrecjonalny. Wynik rozmów jest następnie komunikowany na posiedzeniu rady nadzorczej pozostałym członkom do wiadomości z sugestią podjęcia określonej decyzji w konkretnej sprawie. Niekiedy dochodzi do kontaktów organu wykonawczego z niektórymi członkami rad nadzorczych z osobna.

Standardem nadzoru właścicielskiego w spółkach komunalnych powinny być okresowe (według uznania) spotkania organu wykonawczego, wraz z ekspertami, z członkami rad nadzorczych. Byłaby to dobra okazja, przy której wyznaczyć można cele społeczne i ekonomiczne dla spółki komunalnej, oczekiwane przez władze samorządu. Tematem takich spotkań mogą być również wybrane problemy działalności eksploatacyjnej i inwestycyjnej spółek. Warunkiem tego typu postępowania jest zapewnienie stabilności obsady kadrowej w radach nadzorczych spółek. Nagminne są przypadki, gdy członek rady nadzorczej spotyka się po raz pierwszy z organem wykonawczym dopiero na zebraniu wspólników. Takie sytuacje osłabiają sprawowany w jego imieniu nadzór właścicielski.

Celowe byłyby spotkania kameralne organu wykonawczego samorządu ze wszystkimi członkami rad nadzorczych podległych spółek komunalnych. Jest to uzasadnione, bowiem spółki są w istocie jednostkami organizacyjnymi samorządu, realizującymi zazwyczaj powierzone zadania o charakterze użyteczności publicznej, za które odpowiedzialny jest organ wykonawczy jednostki samorządowej. Nieczęsto zdarza się, aby organ wykonawczy posiadał ogólną strategię lub program działalności własnych jednostek organizacyjnych (w tym spółek komunalnych), zwłaszcza w dużych miastach, gdzie jest ich relatywnie dużo. Obserwując pracę wielu rad nadzorczych spółek publicznych zauważyłem, że funkcjonują one jakby samoistnie, „w zawieszaniu”, a jedynym kanałem relacji z organem wykonawczym był przewodniczący rady nadzorczej. Przepływy informacji w obu kierunkach ulegają wzbogaceniu, co może zniekształcać w ostateczności obraz przekazywanej sprawy (zagadnienia). Przykładem może być sytuacja, kiedy zarząd spółki informuje radę nadzorczą, że uzdrowieniem kondycji finansowej przedsiębiorstwa będzie wzrost тариф opłat (cen) za usługi. Członkowie rady nadzorczej przyjmują taką argumentację z przekonaniem. Tymczasem organ wykonawczy samorządu nie dopuszcza do takiej możliwości, z różnych powodów, choć najczęściej z przyczyn politycznych (szczególnie pod koniec kadencji lub na początku kadencji dla realizacji deklaracji wyborczych). Powstaje zatem problem decyzyjny, jak rozwiązać tą kwestię? Przytoczony przykład jest tylko jednym z potencjalnych problemów, wynikających z braku bezpośrednich relacji rady z organem wykonawczym samorządu.

Wobec tego, wskazane i pożądanymi byłyby bezpośrednie spotkania organu wykonawczego z członkami rad nadzorczych spółek komunalnych, chociaż raz w półroczu. Ich celem byłoby przedstawienie oczekiwań władzy samorządowej, adresowanych do tych podmiotów gospodarczych. Spotkanie takie będzie dobrą okazją dla określenia roli spółki w całości funkcjonowania samorządu. Organ wykonawczy powinien przedstawić założenia polityki władz samorządu wobec utworzonych i funkcjonujących podmiotów macierzystych (czy będą likwidowane, łączone, dzielone, prywatyzowane, przekształcane?), sformułować cele długofalowe i krótkookresowe dla spółek, prognozę cen usług i wyników finansowych oraz zaproponować formy współpracy z organami spółek. Tym samym, członkowie rad nadzorczych otrzymują informacje o ramach i zasadach sprawowania nadzoru właścicielskiego, które powinny być stabilne w okresie kadencyjnym.

Kompetencje rady nadzorczej. Nadzór formalny czy merytoryczny?

Analiza uprawnień rad nadzorczych, wynikających z regulacji prawnych, wyraźnie wskazuje, że jej kompetencje w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego są formalno-merytoryczne. Zakresy uprawnień wyznaczają przepisy kodeksu spółek handlowych i ustawy o gospodarce komunalnej. W wykonywaniu funkcji nadzorczych okazuje się, że nadzór staje się bardziej formalny, a podejmowane czynności rady dostosowane są do wymogów przewidzianych prawem, których należy przestrzegać, zwłaszcza pod koniec pierwszego półrocza każdego roku (przygotowania do zgromadzenia wspólników). W trakcie roku, rady nadzorcze wypełniają swoje uprawnienia sukcesywnie na posiedzeniach organizowanych przez przewodniczącego rady, ewentualnie sekretarza, odbywających się zwykle raz w miesiącu.

Porządek zagadnień posiedzenia rady nadzorczej jest na ogół standardowy tzn. obejmuje stwierdzenie ważności zebrania, omówienie protokołu z poprzedniego posiedzenia, a następnie rozpatrywanie kolejnych spraw wniesionych przez przewodniczącego rady. Zagadnienia zaproponowane w porządku obrad wynikają z reguły z bieżącej działalności spółki (uchwalenie regulaminów, planów, wybór członków zarządu, analiza zdarzeń nagłych, kwestie finansowe, wybór biegłego rewidenta itd.). Oprócz debaty we własnym gronie, członkowie rady w celu wyjaśnienia problemów zapraszają do udziału w posiedzeniu członków zarządu oraz innych pracowników spółki lub ich reprezentantów (np. związki zawodowe). Rada korzysta również z usług osób z poza spółki, np. w celu zaciągnięcia opinii eksperckiej, biegłego rewidenta. Członkowie rady nadzorczej biorą udział w spotkaniach z organem wykonawczym lub jego przedstawicielem.

Obserwacja praktyki wskazuje, że na wielu posiedzeniach rad nadzorczych analiza podejmowanych zagadnień i spraw ma charakter powierzchowny, płytki, bez należytego zgłębienia istoty rzeczy, za co winę ponoszą wszyscy członkowie rady, zarówno przewodniczący, jak pozostali, którzy w imię zapewnienia sprawności posiedzenia dążą do szybkiego rozpatrywania kolejnego punktu porządku posiedzenia. Jako uczestnik rad nadzorczych odnośnięm wrażenie, jakby wszyscy członkowie rad nadzorczych spieszyli się gdzieś, a posiedzenie rady stało się nagłym zdarzeniem w organizacji dnia. Sytuacja taka rzutuje na jakość pracy rady, skutkującej podejmowaniem nietrafnych decyzji. W sumie taki nadzór właścicielski sprawowany przez rady nadzorcze nabiera charakteru mieszanego, z przewagą elementów formalnych. Banalem jest stwierdzenie, aby nadzór taki był treściwy, tj. merytoryczny, badający rzeczywiste przyczyny i skutki zdarzeń okoliczności procesów. Niepełna lub wadliwa diagnoza owocuje dalej zwykle wyborem nieefektywnym. Nadzór merytoryczny bazuje na trafnej diagnozie sytuacji i racjonalnym rozstrzygnięciu, zatem siłą rzeczy musi opierać się o bogaty materiał faktograficzny. Do rzadkości należy badanie przez członków rad nadzorczych elementów i aspektów sytuacji finansowo-ekonomicznej spółki oraz strony jakościowej procesu świadczenia usług, który stanowi treść działalności gospodarczej spółki.

W przypadku gmin, charakterystyka nadzoru właścicielskiego sprawowanego nad spółkami komunalnymi przez organ wykonawczy, poprzez powoływane przez siebie rady nadzorcze i komórki organizacyjne podległego urzędu, powinna znaleźć odzwierciedlenie w raporcie o stanie gminy (miasta). Ustawodawca wprowadzając obowiązek opracowania raportu nie doprecyzował zakresu przedmiotowego. Niemniej z uwagi na fakt, że sytuacja finansowo-ekonomiczna spółek komunalnych nie jest ujmowana w sprawozdaniu z wykonania budżetu (i z punktu formalno-prawnego nie może być elementem tego dokumentu) uzasadnione jest, aby to zagadnienie stanowiło część raportu. Mieszkańcy danej wspólnoty samorządowej dowiadują się o wypracowanych zyskach lub o stratach, jakie poniosły funkcjonujące spółki komunalne, najczęściej ze środków masowego przekazu. Powoduje to nieuwzględnienie w sprawozdawczości istotnego obszaru działalności gospodarczej samorządu, jakim są spółki komunalne. Wykluczenie tej dziedziny z analizy i oceny czyni kontrolę społeczną iluzoryczną. Ekspozycja w raporcie o stanie gminy (miasta) np. liczby wydanych pozwoleń ma znacznie mniejszy ciężar gatunkowy niż informacja o zyskach lub stratach własnych spółek komunalnych.

Nadzór sprawowany przez rady nadzorcze spółek komunalnych powinien nabierać coraz bardziej charakteru merytorycznego. Polega on na podejmowaniu decyzji w sprawach naprawdę ważnych dla funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstwa oraz koordynacji działań cząstkowych podejmowanych przez zarząd i administrację spółki. Nieco inaczej wygląda nadzór w spółkach tzw. właścicielskich (będących właścicielem infrastruktury technicznej samorządu i zarządzającej tym majątkiem) w stosunku do spółek operatorskich (świadczących usługi na majątku spółek właścicielskich i ewentualnie częściowo jednostki samorządowej). Rozdzielenie funkcji wykonawczych w zakresie realizacji usług komunalnych niesie ze sobą potencjalne dysfunkcje i problemy przeradzające się niekiedy w spory lub długotrwałe konflikty.

Przesłanką takiej sytuacji jest przekonanie organów tych spółek, że są one całkowicie niezależne w sensie swobody decyzyjnej. Stoją one na pozycji zabezpieczającej własny interes, tj. każdej spółki z osobna, a nie szeroko pojmowanego interesu wspólnoty (mieszkańców), który wymaga korzystnej koordynacji działalności tych spółek. W pierwszym rzędzie, konieczna jest współpraca rad nadzorczych z organem wykonawczym samorządu oraz zaangażowanie pracowników urzędu w rozwiązanie problemów. Niemniej czynnikiem sprawczym w usunięciu kolizji jest zawsze organ wykonawczy – jako najwyższy organ w spółce komunalnej. Problemy powstają również we współpracy spółek operatorskich, także w obszarze rozliczeń finansowych.

Nowe zadania rad nadzorczych

Aktywność członków rady nadzorczej spółek komunalnych powinna objąć nowe obszary nadzoru właścicielskiego w ramach realizowanej polityki rozwoju przedsiębiorstwa. Pełniąc rolę pośredniczącą między organem wykonawczym a zarządem spółki, podstawową przesłanką wykonywania nowych funkcji nadzorczych jest niwelowanie występującej asymetrii informacji. Największą wiedzę o gospodarce spółki posiadają zarządy spółek, z racji bieżącego kierowania sprawami przedsiębiorstwa i nieograniczonego wglądu w dokumentację podmiotu komunalnego. Mniejszą znajomość działalności gospodarczej mają członkowie rad nadzorczych, zaś najmniejszą organ wykonawczy samorządu. W spółce komunalnej zaznacza się typowa sytuacja asymetrii informacji, charakteryzowana przez koncepcję agencji, wyjaśniającą relacje między mocodawcą a agentem. Rada nadzorcza skupia w sobie jednak dwie role, pryncypała wobec zarządu spółki i agenta w stosunku do organu wykonawczego. Warunkiem efektywnego zarządzania spółką jest niwelowanie różnic w posiadaniu wiedzy o sprawach przedsiębiorstwa. Właściwe wypełnianie funkcji nadzorczej przez radę wymaga posiadania przez członków większego zasobu informacji, które mogą bez przeszkód pozyskać, jeśli tego chcą.

Między interesem organu wykonawczego a interesem zarządu spółki mogą zachodzić i zachodzą kolizje. Istotną rolę w ich łagodzeniu odgrywa właśnie rada nadzorcza. W tym sensie pełni ona rolę swoistego regulatora w działalności gospodarczej spółki, czego wyrazem w ostatecznym rozrachunku jest określenie wielkości taryfy opłat (ceny) na świadczone przez spółkę usługi publiczne.

W sprawowaniu funkcji właścicielskich rada nadzorcza spółki komunalnej powinna zajmować się też następującymi zadaniami:

- monitorowaniem kondycji finansowo-ekonomicznej przedsiębiorstwa w sposób ciągły (na każdym posiedzeniu rady),
- analizą czynników wpływających na poziom wyniku finansowego i poziom taryfy opłat (ceny),
- wywieraniem motywacyjnego wpływu na zarząd spółki w celu poprawy efektywności gospodarowania i jakości usług komunalnych,
- analizą i oceną wyników kontroli zewnętrznych i wewnętrznych w spółce komunalnej,
- obligowaniem zarządu spółki do podjęcia działań naprawczych w celu uzdrowienia sytuacji ekonomicznej spółki,
- pełnieniem funkcji mediacyjnej między zarządami różnych spółek komunalnych (bądź innych instytucji, np. Wody Polskie), jeśli zamierzają wystąpić na drogę sądową w celu rozstrzygnięcia powstałych sporów.

Należy podkreślić, że wyniki kontroli stanowią bardzo cenne źródło informacji, nie zawsze udostępniane w pełni przez zarząd spółki jej radzie nadzorczej. Kontrole z istoty wskazują występujące uchybienia i nieprawidłowości, zatem wykorzystywanie tych informacji pozwala zdiagnozować słabe ogniwa w działalności spółki, a następnie je wyeliminować.

Powściągliwe postawy zarządu spółki należy tłumaczyć chęcią ukrycia w pewnym sensie krytyki ich działalności. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku wnoszonych przez mieszkańców czy innych odbiorców usług komunalnych, skarg i wniosków dotyczących niewłaściwego sposobu świadczenia usług. Zarządy spółek w sprawozdaniu z działalności umniejszają rangę tych spraw, informując lapidarnie, że większość była nieuzasadniona, wątpliwa czy zasadna częściowo. Postawy te są szczególnie istotne w warunkach prowadzenia działalności monopolistycznej.

W przypadku analizy czynników determinujących efekty działalności i jakość usług, istotne miejsce zajmuje analiza występujących awarii w majątku samorządu, za pomocą którego spółka świadczy usługi. Wprowadzie czynią to służby techniczne spółki, to informacje tego typu powinny być przedmiotem zainteresowania również rady nadzorczej, żądającej wyjaśnień od zarządu spółki. Występujące awarie wpływają na wyższy koszt działalności spółki, a tym samym na jej efektywność ekonomiczną. Niezrozumiała jest postawa rady nadzorczej, jeśli pojawią się pierwsze oznaki pogorszenia sytuacji ekonomicznej. W celu wyeliminowania ryzyka pogłębienia się tej tendencji, obowiązkiem rady nadzorczej jest szybkie reagowanie i zobowiązanie zarządu do przedstawienia rozwiązań problemu, a następnie podjęcie działań wykonawczych. Praktyka pokazuje, że rady są wyczekujące, wręcz opieszale, wierząc, że czynnikiem sprawczym uzdrowienia sytuacji będzie organ wykonawczy samorządu lub zarząd spółki. W ostatnich latach obserwuje się coraz więcej wystąpień na drogę sądową w celu rozstrzygnięcia sporów między spółkami w danej jednostce samorządowej. Jest to niepotrzebne, ponieważ rozwiązanie kwestii spornych powinno być przeprowadzone na poziomie władz (organów) poszczególnych spółek, aby uniknąć dodatkowych, zbędnych kosztów finansowych (np. zewnętrzna obsługa prawna, ekspertyzy, koszty sądowe, obciążenia dodatkową pracą pracowników spółki). Szczególną rolę w tym sporze należy przypisać organowi wykonawczemu samorządu i członkom rad nadzorczych w spółkach. Ilustracją takiej praktyki może być przypadek łódzki, kiedy dwie spółki komunalne wstąpiły na drogę sądową, z których dodatkowo jedna uruchomiła kolejny proces przeciwko krajowemu regulatorowi, a organ wykonawczy miasta wraz członkami rad nadzorczych przyjął zachowanie bierne, bowiem nie zapobiegli kosztownemu konfliktowi. Niezrozumiałe jest, gdy najwyższy organ w spółce (organ wykonawczy samorządu) nie ma mocy sprawczej w tej mierze.

Omówione czynności mieszczą w katalogu spraw obejmujących sprawowanie nadzoru właścicielskiego w szerokim tego słowa znaczeniu. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby rada nadzorcza kolegialnie wypracowała system własnej oceny działalności gospodarczej spółki komunalnej na swój użytek, uwzględniający miary dostosowane do specyfiki strukturalnej branży, w której funkcjonuje spółka. Comiesięczna obserwacja sytuacji ekonomicznej spółki pozwala szybko ustalić główne przyczyny niekorzystnych zjawisk i procesów finansowych w gospodarce majątkiem publicznym o dużej wartości. Jak już podkreślano następnym krokiem jest wtedy zobowiązanie zarządu do podjęcia działań przeciwdziałających lub usprawniających występujące uchybienia. Rady nadzorcze spółek na ogół zadawałają się cyklicznie standardowymi wskaźnikami analizy ekonomicznej, wykorzystywanej przez biegłego rewidenta i zarząd w sprawozdaniu ze swojej działalności za rok obrotowy.

Aktywność i zaangażowanie członków rady nadzorczej tylko w rozpatrywanie kolejnych punktów porządku posiedzenia rady jest minimalnym trudem. Należy raz jeszcze podkreślić, że odpowiedzialność za wyniki społeczne i ekonomiczne nadzorowanej przez siebie spółki spada na członków rady. Rada nadzorcza jako delegaci w organie nadzorczym, przenosi tym samym odpowiedzialność za to na organ wykonawczy samorządu. Można bez omyłki stwierdzić, że jakość pracy rady nadzorczej spółki komunalnej jest taka sama jak działalności organu wykonawczego samorządu. W radach nadzorczych niezmiernie rzadko ma miejsce podejmowanie inicjatywy przez jej członków, polegające na badaniu określonych dziedzin działalności przedsiębiorstwa, np. sytuacji w zakresie stanu i struktury zatrudnienia, źródeł finansowania działalności inwestycyjnej, efektywności gospodarki majątkowej. Ważnym zadaniem rady jest śledzenie wielkości i struktury kosztów działalności operacyjnej. Dzięki temu jest możliwe podejmowanie działań racjonalizujących.

Polityczny charakter rad nadzorczych

Rady nadzorcze spółek komunalnych mają charakter polityczny z racji ich wyboru przez organ wykonawczy samorządu terytorialnego. To on decyduje, kto w jego imieniu będzie reprezentować interesy samorządu w działalności spółki. Sam organ wykonawczy samorządu pochodzi z wyborów bezpośrednich w gminie (największa legitymizacja demokratyczna) lub pośrednich (powiat, województwo). Szczególnie silną i dominującą pozycję w procesie zarządzania zajmuje organ wykonawczy w gminie (wójt, burmistrz, prezydent miasta), który od 2002 r. ma charakter jednoosobowy (monokratyczny). Supremacja tego organu w systemie decyzyjnym powoduje, że może on wpływać na wszystkie dziedziny działalności spółki komunalnej. Jakość zarządzania sprawami publicznymi przez organ wykonawczy rzutuje najbardziej na kondycję ekonomiczną spółki i jej efektywność ekonomiczną. Organ wykonawczy posiada z tego punktu widzenia największy potencjał do przeprowadzenia zmian. Zdolność taka może w krótkim czasie doprowadzić do osłabienia sytuacji finansowej spółki, jak też wpływać istotnie na jej poprawę. Negatywna lub pozytywna rola organu wykonawczego w strukturze zarządzania wskazuje na jego dominującą pozycję w prowadzeniu działalności gospodarczej samorządu, w celu realizacji jego zadań publicznych.

Rady nadzorcze spółek komunalnych stanowią wobec tego funkcję decyzji politycznych organu wykonawczego i w świetle posiadanych kompetencji ich miejsce jest niejednoznaczne. Z jednej bowiem strony, członkowie rad nadzorczych mają stać na straży interesów organu wykonawczego, jako spersonalizowanej postaci ujawnienia się interesu publicznego (mieszkańców). Z drugiej zaś, jako organ przedsiębiorstwa mają dbać o interes spółki jako całości, pilnować racjonalnej gospodarki majątkowej w celu sprawnego świadczenia usług komunalnych. Na gruncie rady nadzorczej występuje sprzeczność między podległością jej członków wobec organu wykonawczego a ich niezależnością w sensie sprawowania nadzoru i kontroli nad gospodarką spółki. Uwidacznia się to w sytuacjach, kiedy decyzje organu wykonawczego mogą zagrażać interesom spółki i doprowadzić do występowania straty finansowej. Trudno też wytłumaczyć przypadek, gdy spółka komunalna zamyka rok obrachunkowy stratą, a rada nadzorcza wynagradza za to zarząd spółki wysoką nagrodą pieniężną. Jak można rozwiązać ten problem? Wydaje się, że w takich okolicznościach członkowie rady powinni kierować się jedynie własnym przekonaniem i troską o zapewnienie korzystnej kondycji finansowo-ekonomicznej. Osoby tak postępujące są w stanie przegłosować każdą decyzję rady, nawet jeśli jest temu przeciwny przewodniczący rady. Jest nim zwykle członek najbardziej związany z organem wykonawczym, którego organ wykonawczy obdarza największym zaufaniem. Swoistą nagrodą dla takich członków rad nadzorczych jest dotrwanie do momentu zwołania wspólników, oceniającego działalność rady. Wymiana takich członków rady przed upływem trzech lat źle świadczy o organie wykonawczym i potwierdza raz jeszcze w pełni polityczne oblicze formowania składu rad, odrzucając podstawy (kryteria) merytoryczne.

Podsumowanie

Wyniki badań nad gospodarką spółek komunalnych w Polsce, wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli, raporty organizacji społecznych oraz własne doświadczenia pozwalają na sformułowanie następujących wniosków końcowych:

- nadzór właścicielski w spółkach komunalnych jest złożony, niewystarczający i dysfunkcyjny (wręcz patologiczny),
- dobór członków rad nadzorczych jest polityczny, przypadkowy i nieprofesjonalny,
- relacje między organem samorządu a radami nadzorczymi powinny ulec pogłębieniu i rozwojowi, w celu większej odpowiedzialności za kondycję finansowo-ekonomiczną spółki,
- rady nadzorcze charakteryzują się niską aktywnością, skoncentrowaną na formalnej stronie nadzoru. Konieczne jest poszerzenie liczby zadań rady w kierunku regulacji pracy spółki,
- konieczne jest sprawowanie przez rady nadzorcze monitoringu sytuacji ekonomicznej spółki w sposób ciągły (na każdym posiedzeniu rady);

- członkowie rady nadzorczej powinni otrzymywać materiał faktograficzny dotyczący spraw ujętych w porządku obrad z odpowiednim wyprzedzeniem (5-7 dniowym). Pozwoli to na rzetelne przygotowanie się do obrad.

Pewną dysfunkcją w spółkach komunalnych jest także relacja wynagrodzenia członków rad nadzorczych za ich pracę do uzyskanych efektów. Powołanie do rady jest w pewnym sensie swoistą umową – zobowiązaniem do wypełniania funkcji właścicielskich w imieniu organu wykonawczego. Odzwierciedleniem pracy rady są protokoły z jej posiedzeń, sporządzane na ogół w sposób standardowy. Bardzo rzadko spotyka się sytuację, kiedy rada nadzorcza proponuje sposób rozwiązania problemu, bądź definiuje obszary zagrożenia i ryzyka. W istocie nikt z członków rady nie jest rozliczany w trakcie roku obrachunkowego z poniesionych nakładów pracy. Przepisy dotyczące funkcjonowania rad nadzorczych w spółkach komunalnych są prawie takie same jak w sektorze prywatnym. Tymczasem w działalności rad nadzorczych nie istnieje naturalny związek między nakładem pracy (koszt działalności spółki) a wymiernymi efektami pracy. Opisywana sytuacja wiąże się ściśle z doborem osób na członków rad nadzorczych w spółkach komunalnych. Wyższe standardy pracy i oczekiwania wobec działalności tego organu wymuszałyby skutecznie dobór merytoryczny (według kwalifikacji zawodowych), a nie jak ma to miejsce w praktyce – dobór przypadkowy (uznaniowy).

Bibliografia

1. Byjoch K., Klimek D., *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Wydawnictwo adam marszałek, Toruń 2015.
2. Dolewka Z., *Funkcjonowanie spółek komunalnych w Polsce [w:] Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 477*, Wrocław 2017.
3. Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010.
4. Raporty Najwyższej Izby Kontroli z lat: 2014, 2016, 2020 i 2022.
5. Walczak W., *Kumulowanie stanowisk w organach spółek z udziałem Skarbu Państwa*, „Wiedza Prawnicza” 2014, nr 3.
6. Wojciechowski E., *Efektywność przedsiębiorstw komunalnych w Polsce*, Warszawa 2022.
7. Wojciechowski M., *Spółki komunalne. Forma przedsiębiorczości lokalnej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, z. 10 (cz. 2).

O AUTORZE

Prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski – ekonomista, zatrudniony do 2020 r. jako kierownik Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego. Autor około 300 publikacji naukowych (9 książek, rozdziałów w monografiach, artykułów, raportów badawczych, projektów naukowych, ekspertyz i opracowań studialnych zastosowanych w praktyce samorządowej). Przedmiotem zainteresowań naukowo-badawczych jest problematyka ekonomiczna samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw komunalnych, zarządzania i administracji publicznej, ekonomiki rozwoju miast, infrastruktury komunalnej i gospodarki finansowej samorządu. Zasiadał w radach nadzorczych w spółkach komunalnych i Skarbu Państwa.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, listopad 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa

www.frdl.org.pl