

Cechy charakterystyczne i problemy funkcjonowania rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa

Wstęp

Spółki Skarbu Państwa, czyli jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (JSSP) oraz spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa (SWSP), jako spółki z o.o. lub spółki akcyjne podlegają co do zasady regulom ogólnym określonym przez przepisy kodeksu spółek handlowych (k.s.h.). Spółki te charakteryzują się jednak cechami odróżniającymi je od spółek prywatnych.

Te cechy charakterystyczne mają swoje źródło w regulacjach prawnych. Spółki Skarbu Państwa podlegają bowiem nie tylko k.s.h., ale także regulacjom szczegółowym.

Cechy charakterystyczne spółek Skarbu Państwa wynikają także z charakteru prawnego akcjonariusza, jakim jest Skarb Państwa. Jest on abstrakcyjną osobą prawną, pełniącą funkcje właścicielskie państwa, reprezentowaną przez Ministra Skarbu Państwa. Minister jest organem politycznym, obsługiwany merytorycznie i organizacyjnie przez aparat urzędniczy Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP).

Obydwa wskazane czynniki, czyli regulacje prawne oraz charakter prawny Skarbu Państwa, determinują istotnie system nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa, którego podstawowy mechanizm mają stanowić rady nadzorcze.

System nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa jest w literaturze oceniany bardzo krytycznie. Jarosz twierdzi, że jest on dysfunkcyjny i sprzeczny z interesem społecznym, a rady nadzorcze są przejawem „instytucjonalizacji nieodpowiedzialności” [Jarosz, 2001, s. 45–47, 59, 68–71]. Kojder uważa rady za przykład „pozorowania działalności, krzyżowania się zakresów odpowiedzialności, ponoszenia przez instytucje niewspółmiernie wysokich kosztów działania w porównaniu do uzyskiwanych wyników dostosowanych do oczekiwań dysydentów” [Kojder, 2001, s. 1018]. Krytyczne oceny tych autorów znajdują swoje uzasadnienie przede wszystkim w zależności rad od aparatu urzędniczego MSP oraz

* Dr, Katedra Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski, ul. Braci Wagów 20/156, 02-791 Warszawa, ipostula@mail.wz.uw.edu.pl

politycznego uwarunkowania ich funkcjonowania. Z kolei Rudolf twierdzi, że działanie rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa jest determinowane brakiem jasno określonego właściciela, przed którym członkowie rad nadzorczych nie czują respektu, nie wykazując się aktywnością i zaangażowaniem. Taki stan zwiększa siłę zarządów, ponieważ rady nie czują się odpowiedzialne za spółkę [Rudolf, 2005, s. 378].

Artykuł ma na celu wskazanie cech charakterystycznych rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, a także problemów ich funkcjonowania, które mogą wynikać zarówno z przyjętych rozwiązań prawnych, jak i charakteru prawnego Skarbu Państwa.

Badania przeprowadzone przez autora miały charakter interdyscyplinarny, składały się na nie analiza regulacji prawnych oraz badania ankietowe przeprowadzone wśród członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa oraz wśród pracowników MSP nadzorujących spółki.

1. Model regulacyjny rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa – wyniki analizy regulacji prawnych

Wyniki analizy regulacji prawnych pokazują, że cechy charakterystyczne rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa występują na kilku płaszczyznach ich funkcjonowania.

Podczas gdy k.s.h. przewiduje, że rada nadzorcza zarówno spółki z o.o., jak i spółki akcyjnej składa się co najmniej z trzech, a w akcyjnych spółkach publicznych co najmniej z pięciu członków [k.s.h., art. 215 § 1 i art. 385. § 1], ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji stanowi, iż liczba członków pierwszej rady spółki powstałej w wyniku komercjalizacji wynosi pięć. Liczbę członków rad następnych kadencji określa się w statutach spółek. Wynika ona pośrednio ze wskazanej przez ustawę liczby reprezentantów pracowników w radzie nadzorczej w stosunku do ogólnej liczby członków rady. Z uwagi na fakt, że w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa pracownicy mają stanowić co najmniej 2/5 składu rady, liczba członków rad takich spółek wynosi w praktyce najczęściej pięć. W spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa przedstawiciele pracowników w radach nadzorczych stanowią co najmniej określony przez ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji ułamek z ogólnej liczby członków rady nadzorczej spółki. Uprawnienie pracowników do wyboru członków rady nadzorczej wynika z samego faktu powstania spółki w drodze komercjalizacji. Istnieje ono zatem także, jeżeli Skarb Państwa stanie się akcjonariuszem mniejszościowym czy nawet w ogóle przestaje być akcjonariuszem spółki powstałej w ten sposób.

Analiza procedury konkursowej na członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, która jest regulowana przez zarządzenia Ministra Skarbu Państwa, prowadzi do wniosku, że o składzie rad decydują czynniki polityczno-urzędnicze. O potrzebie przeprowadzenia postępowania konkursowego decyduje dyrektor komórki organizacyjnej MSP lub walne zgromadzenie, na którym Skarb Państwa jest reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa, albo działającego z jego upoważnienia wiceministra. Następnie komisja, w skład której wchodzi pracownicy MSP, decyduje o tym, kto znajdzie się na liście kandydatów, z której konkretne osoby rekomenduje ministrowi wiceminister. Ostateczną decyzję co do powołania konkretnych osób podejmuje minister.

Szczególne zasady doboru kandydatów do rad nadzorczych są stosowane w odniesieniu do spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa. Kandydatów na członków rad w takich spółkach poszukuje bowiem zewnętrzny doradca. Co do zasady jednak, decydujący wpływ na powołanie konkretnej osoby do rady mają także czynniki polityczne oraz aparat urzędniczy MSP. To komisja powołana przez wiceministra ustala kryteria, jakie ma spełniać kandydat poszukiwany przez doradcę. Ostatecznie kandydata do rady wskazuje minister na podstawie rekomendacji wiceministra.

Bardzo istotnym wyjątek od reguł w zakresie doboru członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa stanowi możliwość powołania poza konkursem do składu rady nadzorczej spółki Skarbu Państwa osób pozostających w stosunku pracy z MSP. Co więcej, pracownicy MSP zajmujący stanowiska kierownicze lub równorzędne z kierowniczymi po względem płacowym mogą być członkami dwóch rad nadzorczych JSSP lub SWSP, podczas gdy ogólna reguła w tym zakresie stanowi, że jedna osoba może być członkiem tylko jednej rady nadzorczej spółki Skarbu Państwa [ustawa o wynagradzaniu, art. 4 ust. 1].

K.s.h. nie zawiera postanowień dotyczących wymaganych kwalifikacji członków rad nadzorczych spółek kapitałowych. W skład rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa mogą wchodzić osoby, które zdały egzamin dla członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa albo osoby, które posiadają odpowiedni stopień naukowy lub uprawnienia zawodowe [ustawa o komercjalizacji, art. 12. ust. 2; Rozporządzenie, § 5]. Poza tym, przy kompletowaniu składów rad nadzorczych należy brać pod uwagę postanowienia mającego charakter wewnętrzny zarządzenia Ministra Skarbu Państwa, w którym wskazuje on na wymóg zawodowego składu rady, odpowiedniego stażu zawodowego kandydata, a także nakazuje

brać pod uwagę dotychczasową ocenę wykonywania czynności nadzoru oraz predyspozycje i nieskazitelną opinię kandydata na członka rady.

Obowiązujące przepisy zabezpieczają niezależność członków rad nadzorczych od stosunków panujących w JSSP poprzez zakaz pozostawiania przez członka rady w stosunku pracy ze spółką oraz świadczenia usług na jej rzecz na podstawie innego tytułu prawnego [ustawa o komercjalizacji, art. 13]. Oczywiście nie dotyczy to reprezentantów pracowników w radach, ale ci ze swej istoty są zależni od tych stosunków. Zakaz pozostawiania w stosunku pracy ze spółką nie odnosi się do spółek z większościovym udziałem Skarbu Państwa.

Niezależność polityczna członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa ma być zagwarantowana przez odnoszące się do członków rad zakazy zatrudnienia w biurach poselskich lub senatorskich, zakaz członkostwa w organach partii politycznych reprezentujących partie polityczne na zewnątrz oraz uprawnionych do zaciągania zobowiązań oraz zakaz zatrudniania przez partie polityczne na podstawie umowy o pracę [ustawa o komercjalizacji, art. 15a oraz art. 16 ust. 4 w zw. z art. 15a].

Przepisy prawne nie zabezpieczają niezależności członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa od innych podmiotów działających na rynku. Co prawda ograniczają one liczbę spółek Skarbu Państwa, w których członkiem organów może być ta sama osoba. Jedna osoba może być bowiem członkiem tylko jednej JSSP albo SWSP. Wprowadzenie tej zasady trudno jednak uzasadnić zabezpieczeniem niezależności od innych podmiotów na rynku, które w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z tym samym akcjonariuszem w kilku spółkach, nie jest konieczne ani z punktu widzenia interesów konkretnej spółki, ani z punktu widzenia interesów tego akcjonariusza. Członek rady nadzorczej spółki Skarbu Państwa może być jednocześnie członkiem w rady nadzorczej spółki prywatnej, pod warunkiem, że nie jest to spółka konkurencyjna.

Wysokość oraz forma wynagrodzenia członków rad nadzorczych spółek kapitałowych są określane przez statut albo uchwałę walnego zgromadzenia [k.s.h. art. 393 § 1 i 2]. W spółkach Skarbu Państwa członkom rad nadzorczych przysługuje jedynie wynagrodzenie miesięczne w pieniądzu, którego wysokość nie może przekroczyć przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Członkom rad nadzorczych nie przysługuje prowizja od zysku, nagroda z zakładowego funduszu nagród oraz roszczenie z tytułu udziału w zysku lub nadwyżce bilansowej [ustawa o wynagradzaniu, art. 8 i 7].

Rady nadzorcze spółek Skarbu Państwa co do zasady nie posiadają uprawnień wobec zarządów, które wykraczałyby poza zespół uprawnień rad nadzorczych w spółkach kapitałowych określonych przez k.s.h. Przepisy k.s.h. w tym zakresie mają w znacznej mierze charakter dyspozytywny, co oznacza, że możliwe jest rozszerzenie kompetencji rad nadzorczych poprzez wprowadzenie odpowiednich postanowień do statutów spółek. Pamiętać należy jednak, że rozszerzenie kompetencji rady, choć może w znacznym stopniu ograniczać autonomię zarządu, np. poprzez obowiązek uzyskania zgody rady nadzorczej na dokonanie pewnych czynności, nie może prowadzić do przejęcia przez radę kompetencji zarządu w zakresie reprezentowania i prowadzenia spraw spółki. W spółkach Skarbu Państwa kompetencje rad nadzorczych, których nie przewiduje k.s.h., wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, czyli ustaw i rozporządzeń i niemających mocy wiążącej, ale w praktyce stosowanych w spółkach, zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa. Zgodnie z tymi przepisami, rady nadzorcze spółek Skarbu Państwa w szczególności:

- przeprowadzają postępowanie kwalifikacyjne na członków zarządu,
- wyrażają zgodę na zawarcie przez spółkę umowy, której zamiarem jest darowizna lub zwolnienie z długu oraz innej umowy niezwiązanej z przedmiotem działalności gospodarczej spółki,
- wnoszą do walnego zgromadzenia w sprawie ustalenia zasad wynagradzania i wysokości wynagrodzenia dla członków zarządu,
- egzekwują od zarządu terminową realizację obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych wobec MSP oraz szybkie reagowanie na stwierdzone nieprawidłowości.

Biorąc pod uwagę, że rada nadzorcza stanowi „ogniwo pośrednie” pomiędzy akcjonariuszami a zarządem, a celem jej istnienia jest zmniejszenie kosztów agencji wynikających z rozdzielenia własności i kontroli w spółce akcyjnej [Oplustil, 2010, s. 384–385], efektywność nadzoru sprawowanego przez rady zależy od jakości ich relacji z akcjonariuszami. Ważne tu są przede wszystkim wzajemny przepływ informacji oraz procedura podejmowania decyzji na podstawie tych informacji. Kodeks spółek handlowych nie reguluje precyzyjnie tych kwestii, pozostawiając to regulacjom statutowym, regulaminom wewnętrznym oraz praktyce. W spółkach Skarbu Państwa relacje rady nadzorczej z akcjonariuszem, jakim jest Skarb Państwa, charakteryzują się istotną specyfiką, która wynika z charakteru prawnego Skarbu i organizacji jego funkcjonowania. Na walnym zgromadzeniu Skarb jest reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa albo działającego w jego imieniu wiceministra. Swoje funkcje pełnią oni

na podstawie informacji przekazywanych im przez odpowiednie komórki organizacyjne MSP nadzorujące spółki. Dlatego też problemy wzajemnego przepływu informacji pomiędzy radami a akcjonariuszem, a także procedury podejmowania decyzji na ich podstawie to w istocie problemy organizacji MSP oraz relacji rad nadzorczych z komórkami organizacyjnymi MSP nadzorującymi spółki. Z tego względu za cechę charakterystyczną rad nadzorczych należy uznać ich zależność od komórek organizacyjnych MSP, które pełnią funkcję łącznika pomiędzy nimi a reprezentującym Skarb Państwa ministrem. Komórki te mają za zadanie utrzymywać bezpośredni kontakt z członkami rad nadzorczych, udzielać członkom rad nadzorczych pisemnych odpowiedzi na przedstawione przez nich w formie pisemnej problemy i wątpliwości dotyczące funkcjonowania nadzorowanych spółek. Stanowisko MSP w takim przypadku warunkuje prawidłowe wykonywanie przez radę nadzorczą swoich funkcji. Komórki organizacyjne MSP mogą ponadto obligować członków rad nadzorczych do przeprowadzenia kontroli działalności spółki we wskazanym zakresie [Zasady, 2010, s. 20].

Funkcjonowania rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa jest silnie sformalizowane. Szczególnie istotne w tym zakresie są stanowiące załącznik do zasad nadzoru właścicielskiego „Wskazówki Ministerstwa Skarbu Państwa dotyczące wykonywania czynności przez radę nadzorczą”, które zawierają postanowienia dotyczące procedury funkcjonowania rad, w tym wzory dokumentacji przygotowywanej przez rady, a także procedury i reguły relacji rad nadzorczych z komórkami organizacyjnymi MSP, w tym szczegółowe postanowienia dotyczące obowiązków sprawozdawczych rad wobec MSP. Wskazówki, choć nie mają mocy obowiązującej i nie stanowią podstawy do innych niż określone w aktach prawnych i statutach spółek kompetencji rady, pełnią rolę porządkującą, wzorcotwórczą w działalności rad.

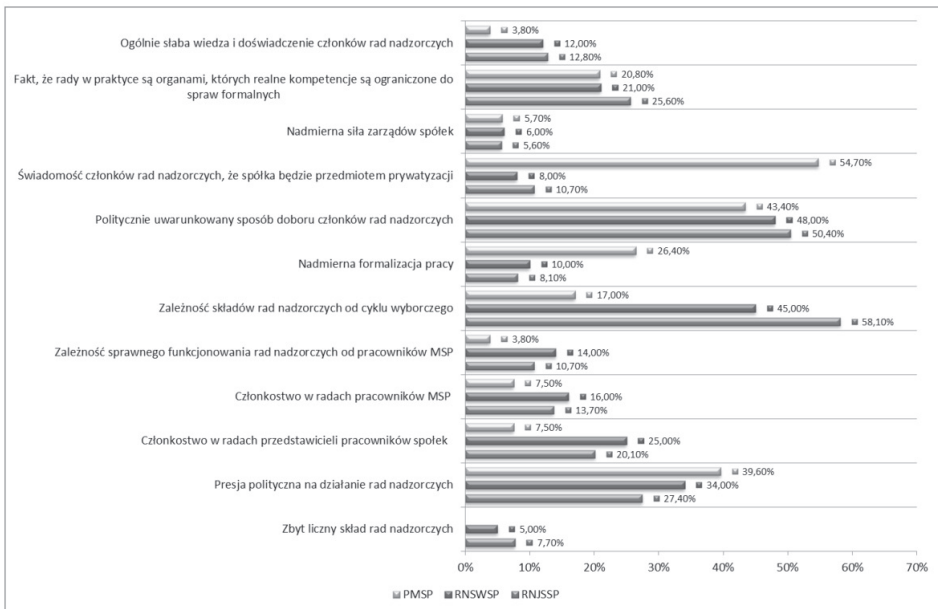
2. Praktyka działania rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa – wyniki badań ankietowych

Badania ankietowe miały na celu wskazać cechy charakterystyczne wynikające z praktyki funkcjonowania rad, a także najważniejsze problemy w tym zakresie. Badania przeprowadzono w okresie od 15 lutego do 15 kwietnia 2011 roku wśród członków rad nadzorczych JSSP (w liczbie 269 spółek) oraz SWSP (w liczbie 39 spółek), w których prawa z akcji wykonuje Minister Skarbu Państwa (oprócz spółek w upadłości lub w likwidacji), a także wśród pracowników MSP zatrudnionych w komórkach organizacyjnych nadzorujących spółki. Próba badawcza obejmowała wszystkich

członków organów spółek na dzień rozpoczęcia badań oraz wszystkich pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki. Stopa zwrotu kwestionariuszy ankietowych wyniosła: 26% dla członków rad nadzorczych JSSP, 46% dla członków rad nadzorczych SWSP oraz 46% dla pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki.

W kwestionariuszu ankietowym respondenci mogli wskazać co najwyżej trzy najważniejsze ich zdaniem problemy w funkcjonowaniu rad spośród zaproponowanych w pytaniu ankietowym. Wyniki odpowiedzi są zaprezentowane na rysunku 1.

Rysunek 1. Problemy funkcjonowania rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa



Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki badań wskazują, że najważniejsze problemy w funkcjonowaniu rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa są związane z wpływem czynników politycznych na rady. Przede wszystkim chodzi o politycznie uwarunkowany sposób doboru członków rad oraz presję polityczną na działanie rad. Członkowie rad za problem uznają także zależność składów rad od cyklu wyborczego, polegający na tym, że do zmian w składach rad dochodzi po wyborach parlamentarnych.

Pozostałe problemy zostały przez respondentów uznane za mniej istotne. Spośród nich za umiarkowanie istotny problem uznano ogra-

niczenie kompetencji rad do spraw formalnych, choć tylko pracownicy MSP w istotnej liczbie uznali, że problemem jest namiętna formalizacja prac rady. Poza tym, umiarkowanie rzadko respondenci uznawali za problem członkostwo w radach przedstawicieli pracowników spółek. Jeszcze mniejsza liczba respondentów uznała, że problemem jest członkostwo w radach osób będących pracownikami MSP oraz zależność sprawnego funkcjonowania rad od pracowników MSP. Zdaniem pracowników MSP, istotnym problemem jest świadomość członków rad, że spółki będą przedmiotem prywatyzacji.

3. Wnioski z badań dotyczące cech charakterystycznych i problemów funkcjonowania rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa

Przeprowadzone badania dotyczące cech i problemów funkcjonowania rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa prowadzą do kilku istotnych wniosków.

Najistotniejszym problem funkcjonowania rad jest wpływ czynników politycznych na rady, co może powodować występowanie bardzo negatywnych zjawisk. Po pierwsze, oparcie działania rad na przesłankach politycznych, a nie merytorycznych czy biznesowych, adekwatnych do sytuacji, w której znajduje się spółka. Po drugie, obsadzenie rad osobami, których podstawową zaletą jest poparcie polityczne, a nie odpowiednie kwalifikacje. Prawne wymogi dotyczące kwalifikacji członków rad w pewnym zakresie ograniczają to zjawisko, ponieważ członkami rad mogą być tylko osoby, które zdały egzamin dla kandydatów na członków rad. Jednakże, mając do wyboru kilka osób, które zdały egzamin, minister, który podejmuje ostateczne decyzje o wyborze konkretnej osoby, może kierować się nie oceną merytoryczną, lecz właśnie poparciem politycznym kandydata. Po trzecie, zależność składów rad od cyklu wyborczego, która może powodować, że ciągłość prac rady zostaje przerwana bez związku z sytuacją spółki i oceną pracy jej członków, lecz z uwagi na wynik wyborów parlamentarnych. Poza problemami odnoszącymi się do samych spółek, polityczne uwarunkowanie ich funkcjonowania może generować także negatywne zjawiska społeczno-gospodarcze, dając społeczeństwu sygnał, że powiązanie polityki i biznesu jest stałą cechą systemu politycznego.

Cechą charakterystyczną rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa jest to, że w ich skład wchodzi określone kategorie członków, tj. przedstawiciele pracowników, przedstawiciele Skarbu Państwa powołani spośród pracowników MSP, przedstawiciele Skarbu Państwa powołani spoza pracowników MSP, a w spółkach z większościowym udziałem Skarbu Pań-

stwa także przedstawiciele pozostałych akcjonariuszy. Członkostwo w radach kilku określonych kategorii członków ma dwojaki skutki. Z jednej strony, może zwiększać efektywność pracy rady, ponieważ członkowie rad poszczególnych kategorii specjalizują się w konkretnych funkcjach. Z drugiej jednak strony, może utrudniać pracę rady *in gremio*, czyli konieczne w pracach rady współdziałanie jej członków. Ten problem można uznać za wpisany w istotę rad nadzorczych spółek kapitałowych, w których skład mogą wchodzić przedstawiciele różnych akcjonariuszy. Jednakże, w spółkach Skarbu Państwa rady stanowią nie tyle forum uzgadniania interesów poszczególnych akcjonariuszy, co forum uzgadniania interesów pracowników spółek, Skarbu Państwa i jedynie w spółkach z większościovym udziałem Skarbu, także interesów innych akcjonariuszy.

Członkostwo w radach nadzorczych przedstawicieli pracowników spółek powoduje, że posiadają oni dodatkowy, nieprzewidziany w modelu ogólnym przyjętym w k.s.h., instrument wpływania na zarządzanie spółkami oraz ochrony swych praw. Co więcej, uprawnienie to przysługuje pracownikom także w spółkach, w których Skarb Państwa przestał być jedynym akcjonariuszem. Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji nie określa, czy Skarb Państwa w ogóle musi być nadal akcjonariuszem spółek, aby ich pracownicy posiadali uprawnienie do powoływania w spółce określonej liczby członków rady nadzorczej. Oznacza to, że uprawnienie to wynika z samego faktu powstania spółki w drodze komercjalizacji, bez względu na to, czy Skarb Państwa następnie pozostanie jej akcjonariuszem. Rozwiązanie to budzi wątpliwości jako nieznajdujące rozsądnego uzasadnienia. Uprawnienie do powołania członków rad nadzorczych miało stanowić bowiem dla pracowników spółek powstałych w drodze komercjalizacji z przedsiębiorstw państwowych rekompensatę za utratę wpływu na zarządzanie tymi przedsiębiorstwami. Obecnie takie uzasadnienie wydaje się oderwane od rzeczywistości. Pracownicy spółek mogą wpływać na nie poprzez związki zawodowe oraz przez rady pracowników funkcjonujące na podstawie Ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 roku o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji.

Świadomość członków rad, że spółki będą przedmiotem prywatyzacji, może mieć znaczenie dla wykonywania przez nich swych funkcji. Prywatyzacja może bowiem oznaczać dla członka rady utratę stanowiska, co w naturalny sposób może powodować, że nie jest on przychylny szybkiej prywatyzacji. Zdaniem Andreffa presja na utrzymanie *status quo*, objawiająca się nie tylko niechęcią do prywatyzacji, ale ogólnie do działań restrukturyzacyjnych, jest cechą charakterystyczną rad nadzorczych spółek państwowych w krajach transformacji ustrojowej. Jako przyczynę takiego

stanu rzeczy wskazuje on fakt, iż przedstawicielami państwa w radach nadzorczych są często urzędnicy, nauczyciele akademicy i inne osoby niebędące praktykami biznesu, w których interesie leży, aby utrzymać stanowiska w radach i związane z tym apanaże [Andreff, 2006, s. 415]. Perspektywa prywatyzacji może mieć ponadto znaczenie dla podejmowanych przez spółki działań, a co za tym idzie nadzoru w tym zakresie. Działania te mogą brać bowiem pod uwagę jedynie skutki dla obecnego, a nie przyszłego akcjonariusza.

Wysoki stopień proceduralizacji prac rad nadzorczych może mieć dwójakie znaczenie praktyczne. Może mieć on charakter porządkujący, zarówno w odniesieniu do prac rad ich relacji z walnymi zgromadzeniami oraz pracownikami MSP. Jednocześnie, nadmierna formalizacja prac rad może powodować, że w nadzorze sprawowanym przez rady kryteria formalne, czyli przede wszystkim rzetelność dokumentacji, przeważają nad kryteriami merytorycznymi, jak w szczególności racjonalność biznesowa, czy nad interesem spółki albo interesem Skarbu Państwa. Przewaga kryteriów formalnych nad merytorycznymi może czynić rady ciałami fasadowymi, skupionymi głównie na wywiązywaniu się ze swoich obowiązków sprawozdawczych.

Wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji przez członków rad nadzorczych, które są co do zasady weryfikowane poprzez egzamin, należy ocenić pozytywnie. Jednakże, jak już wspomniano powyżej, o powołaniu konkretnej osoby do rady spośród kandydatów, którzy zdali egzamin, decyduje minister w oparciu o opinie kierownictw departamentów MSP. Złożenie egzaminu stanowi więc jedynie wstępny warunek, niegwarantujący, że członkami rad będą faktycznie osoby o najwyższym poziomie merytorycznym. Członkami rad mogą zostać bowiem osoby posiadające odpowiednie poparcie polityczne oraz, co potwierdza praktyka, pracownicy MSP, dla których członkostwo w radach stanowi dodatkową gratyfikację za pracę w ministerstwie. W tym kontekście istotne jest, że pracownicy MSP mogą być powoływani przez ministra do rad nadzorczych poza procedurą konkursową, którą objęci są pozostali kandydaci na członków rad.

Ograniczenia w sposobie i wysokości wynagrodzeń członków rad nadzorczych spółek w istniejącym kształcie są nieuzasadnione. Powodują one, że członkostwo w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa nie jest atrakcyjne dla najlepszych specjalistów. Po za tym, sposób wynagradzania i wysokość wynagrodzeń członków rad nadzorczych nie są zależne od wyników i sytuacji spółek ani od sposobu oraz efektywności wykonywania czynności nadzorczych.

Czynnikiem silnie determinującym funkcjonowanie rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa jest powiązanie ich działania z komórkami organizacyjnymi MSP. Powiązanie to powoduje, że pełnienie przez rady swoich funkcji jest silnie zależne od zasad i sposobu funkcjonowania MSP. Ponadto, z punktu widzenia zarządów spółek można odnieść wrażenie, że nadzór nad nimi jest sprawowany jednocześnie przez rady i przez komórki organizacyjne MSP. W relacji między tymi podmiotami to komórki organizacyjne MSP mają pozycję nadrzędną, ponieważ mogą wydawać polecenia radom. Nadrzędność ta powoduje, że kryterium nadzoru sprawowanego przez rady nad zarządami staje się wykonywanie przez zarządy poleceń pracowników MSP. Istotne jest, że kryterium to może mieć charakter samoistny, a nie mieścić się w kryterium ogólnym, jakim jest interes Skarbu Państwa. Jest to argument wskazujący na istotną siłę aparatu urzędniczego wobec spółek. Siła ta jest dodatkowo wzmocniona poprzez członkostwo w radach pracowników MSP. Zdarza się, że jedna osoba jest członkiem rady nadzorczej spółki, która podlega jednocześnie nadzorowi departamentu, w którym ta osoba jest zatrudniona. Oznacza to, że dochodzi do sprzężenia dwóch mechanizmów nadzorczych, tj. rad nadzorczych i nadzoru urzędniczego. Pracownicy MSP z jednej strony są członkami rad, działając w ramach przepisów prawnych dotyczących zasad działania rad, a z drugiej strony, podlegają regulacjom dotyczącym funkcjonowania MSP, praw i obowiązków urzędników państwowych, regulacjom prawa pracy, a z tytułu zatrudnienia w MSP, pozostają w podległości służbowej w stosunku do kierownictwa departamentów, których są pracownikami. Może prowadzić to do sytuacji, w której przesłankami działań pracowników MSP jako członków rad nadzorczych spółek są ich prywatne interesy i zależności związane z pracą w ministerstwie, a nie względy merytoryczne i kierowanie się interesem spółek oraz Skarbu Państwa jako ich akcjonariusza. Jest to tym bardziej prawdopodobne, jeżeli weźmie się pod uwagę, iż posady pracowników MSP w radach nadzorczych traktuje się jako możliwość dodatkowego zarobku ponad wynagrodzenie otrzymywane w ministerstwie. Takie podejście ma charter systemowy, stanowi swojego rodzaju założenie, że niskie pensje w MSP są uzupełnianie wynagrodzeniami z tytułu członkostwa w radach nadzorczych, które są wypłacane przez spółki.

Zakończenie

Wnioski z badań przeprowadzonych przez autora pozwoliły wskazać cechy charakterystyczne oraz problemy funkcjonowania rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, potwierdzając, że są one determinowane

przez przyjęte regulacje prawne oraz fakt, że akcjonariuszem spółek jest Skarb Państwa. Analiza wyprowadzonych wniosków może skłaniać do postawienia fundamentalnego pytania, próba odpowiedzi na które może stanowić przedmiot oddzielnego opracowania, czy zasadne jest stosowanie w odniesieniu do rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa rozwiązań szczegółowych, istotnie odbiegających od rozwiązań ogólnych stosowanych w spółkach kapitałowych. Ważne jest w szczególności rozstrzygnięcie kwestii, co uzasadnia wprowadzenie mechanizmu nadzorczego niewystępującego w spółkach prywatnych, jakim jest nadzór sprawowany przez komórki organizacyjne MSP, który ma charakter administracyjny i jest nadrzędny wobec rad nadzorczych. Rady nadzorcze spółek kapitałowych powinny być bowiem ze swej istoty niezależne, kierować się interesem spółek, ocenianym według obiektywnych kryteriów ekonomicznych i prawnych. Natomiast mechanizmy o charakterze administracyjnym, które cechuje wysoki stopień proceduralizacji, długi czas reakcji na konkretne sytuacje, nie wydają się odpowiednie w nadzorze korporacyjnym w spółkach kapitałowych, które działają w dynamicznym otoczeniu, a ich reakcje na konkretne sytuacje powinny być czasowo i merytorycznie adekwatne do potrzeb.

Wnioski z badań mogą stanowić także istotny punkt odniesienia przy konstruowaniu nowych rozwiązań prawnych w zakresie nadzoru korporacyjnego, które sprzyjałyby redukcji istniejących problemów.

Literatura

1. Andreff W. (2006), *Privatization and Corporate Governance In Transition Countries: Quantitative Success and Qualitative Failure* [w:] *Corporate governance and globalization, vol. 2, Development and Regulation*, Clarke T. i Dela Rama M. (red.), SAGE Publications Ltd, London.
2. Jarosz M. (2001), *Rady nadzorcze w kleszczach interesów partyjnych i grupowych* [w:] *Manowce polskiej prywatyzacji*, Jarosz M. (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
3. Kojder A. (2001), *Patologia instytucji* [w:] *Księga Dziesięciolecia Polski Niepodległej 1989–1999*, Kuczyński W. (red.), Publishers and Productions, Warszawa.
4. Oplustil K. (2010), *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej*, C.H. Beck, Warszawa.
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem, Dz. U. Nr 198, poz. 2038.

6. Rudolf S. (2005), *Funkcjonowanie rad nadzorczych w Polsce* [w:] *Nadzór korporacyjny*, Lis K.A., Sterniczuk H. (red.), Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
7. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz. U. Nr 118, poz. 561 z późn. zm.
8. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, Dz. U. Nr 26, poz. 306 z późn. zm.
9. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, Dz. U. Nr 79, poz. 550.
11. Zarządzenie Nr 14 Ministra Skarbu Państwa z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa i rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa, sposobu prowadzenia bazy danych o kandydatach na członków rad nadzorczych oraz przeprowadzania szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych, Dz. Urz. Ministra Skarbu Państwa Nr 1, poz. 1.
12. Zarządzenie nr 45 Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa, Dz. Urz. Ministra Skarbu Państwa Nr 2, poz. 4.
13. Zarządzenie Nr 5 Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie trybu doboru kandydatów na członków organów niektórych spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa, http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/101/7040/Zarzadzenie_Nr_5_Ministra_Skarbu_Panstwa_z_dnia_20_stycznia_2012_r.html, dostęp dnia 28.01.2013.
14. *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, wprowadzone w życie na podstawie Zarządzenie nr 19 Ministra Skarbu państwa z 19 marca 2010 r. w sprawie Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/101/4291/Zarzadzenie_Nr_19_Ministra_Skarbu_Panstwa_z_dnia_19_marca_2010_r.html, dostęp dnia 28.01.2013.

Użyte skróty

JSSP – jednoosobowe spółki Skarbu Państwa

k.s.h. – Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.

MSP – Ministerstwo Skarbu Państwa

SOC – State Owned Company

SWSP – spółki z większościovym udziałem Skarbu

Streszczenie

Celem artykułu jest wskazanie cech charakterystycznych oraz problemów funkcjonowania rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa. Autor zakłada, że zarówno cechy, jak i działanie rad są determinowane przez przyjęte regulacje prawne oraz charakter prawny akcjonariusza, jakim jest Skarb Państwa. Badania przeprowadzone przez autora miały charakter interdyscyplinarny. Składały się na nie analiza regulacji prawnych oraz badania ankietowe wśród członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa oraz pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP) nadzorujących spółki. Wyniki badań pozwoliły stwierdzić, że najważniejszymi cechami charakterystycznymi rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa jest wpływ na spółki czynników politycznych oraz aparatu urzędniczego MSP. Najważniejsze problemy funkcjonowania rad są związane właśnie z tymi cechami.

Słowa kluczowe

spółka Skarbu Państwa, rada nadzorcza, nadzór korporacyjny

The distinctive features and problems of functioning of State Owned Companies' supervisory boards (Summary)

The aim of the article is to indicate distinctive features and problems of functioning of State Owned Companies' (SOCs') supervisory boards. Author assumes, that both features and functioning of the boards are determined by the regulations and the legal nature of the companies' shareholder, the Treasury. Author conducted interdisciplinary research that consists of regulation analysis and large sample analysis among SOCs' supervisory boards' members and the officials of the Polish Ministry of Treasury. According to the research findings, the main distinctive features of the SOCs' supervisory boards are political influence and the dependence on the ministry officials. These features determines key problems of the supervisory boards' functioning.

Keywords

State Owned Company (SOC), supervisory board, corporate governance