

**Kazimierz Barwacz\***

## **Funkcjonowanie rad nadzorczych w spółkach komunalnych o statusie podmiotów wewnętrznych**

### **Wstęp**

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej sektora komunalnego rzadko są obiektem zainteresowań teorii ekonomii i przedmiotem badań. Spowodowane jest to faktem, iż alokacja zasobów w tym sektorze opiera się nie na decyzjach adekwatnych dla podmiotów rynkowych, lecz na decyzjach o charakterze politycznym. Przyjęto, że przedsiębiorstwa sektora publicznego trudno opisać za pomocą narzędzi właściwych dla modelu rynku konkurencyjnego. Podejście takie zostało w ostatnich latach wzmocnione aspektami prawno-organizacyjnymi umożliwiającymi prowadzenie gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) z wykorzystaniem tzw. podmiotów wewnętrznych, tj. z pominięciem zasad konkurencyjności. W sytuacji takiej szczególnie istotne stają się problemy nadzoru właścicielskiego nad tego typu podmiotami, gdyż ich istota wymaga specyficznego podejścia.

Celem artykułu jest prezentacja specyfiki i problemów stąd wynikających, dotyczących funkcjonowania rad nadzorczych w spółkach komunalnych, będących podmiotami wewnętrznymi, oraz prezentacja badań empirycznych. Przedstawione wnioski są efektem badań autora prowadzonych w czterech spółkach spełniających powyższe warunki. W badaniach wykorzystano metodę obserwacji oraz analizy ekonomicznej i organizacyjnej. Jako przedmiot badań przyjęto sposób zorganizowania i funkcjonowania rad nadzorczych tych przedsiębiorstw, a w szczególności: sposób prowadzenia kontroli, weryfikację kwoty rekompensaty, kontrolę realizacji celów czy opracowania kontraktów menedżerskich.

### **1. Istota podmiotu wewnętrznego – wady i zalety**

Koncepcja podmiotu wewnętrznego znana jest w prawie Unii Europejskiej od wielu lat. Została ona opisana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jeszcze w latach 90. ubiegłego wieku. Podyktowane to zostało potrzebą opracowania przesłanek umożliwiających rezygnację ze stosowania przepisów dotyczących trybu zamówień

---

\* Dr inż., Wydział Zarządzania i Turystyki, Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie, ul. Waryńskiego 14, 33-100 Tarnów, kazimierz@barwacz.com.pl

publicznych do udzielanych zamówień podmiotom zależnym, przez podmioty dominujące (tzw. zamówienie in-house).

Podstawą do wyłączenia procedury konkurencyjnej udzielenia zamówień publicznych między podmiotem dominującym a zależnym stanowił wyrok Trybunału w sprawie C-107/98, Teckal. Zgodnie z tym orzeczeniem bezpośrednie udzielenie przez zamawiającego zamówienia publicznego podmiotowi odrębnemu od niego pod względem prawnym było dopuszczalne, gdy spełniono następujące warunki:

- zamawiający sprawował nad tym podmiotem kontrolę analogiczną do sprawowania nad własnymi jednostkami organizacyjnymi,
- podmiot ten wykonywał swoją działalność w przeważającym zakresie na rzecz zamawiającego.

W polskich realiach zamówienie in-house wzbudziło wiele kontrowersji w zakresie udzielania tych zamówień spółkom komunalnym, przez będące ich właścicielami gminy. Kontrowersje te dotyczyły trybu udzielenia zlecenia in-house w relacji do obowiązującej ustawy Prawo zamówień publicznych (PZP). Z powodu uwag zgłoszonych podczas konsultacji społecznych możliwość bezprzetargowego udzielania zamówień została zapewniona przez możliwość udzielenia zamówienia z wolnej ręki, a nie jak wcześniej sugerowano przez wyłączenie z obowiązku stosowania ustawy. Obecnie w Polsce dla spółek komunalnych stosowane są następujące warunki:

- zamawiający sprawuje nad tą osobą prawną kontrolę odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, polegającą na dominującym wpływie na cele strategiczne oraz istotne decyzje dotyczące zarządzania jej sprawami tej osoby prawnej;
- warunek powyższy jest spełniony, gdy kontrolę taką sprawuje inna osoba prawna kontrolowana przez zamawiającego w taki sam sposób;
- ponad 90% działalności kontrolowanej osoby prawnej dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę;
- w kontrolowanej osobie prawnej nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.

W istniejących uwarunkowaniach makroekonomicznych, w których udział sektora publicznego, w tym samorządowego, w gospodarce rośnie, zamówienie in-house staje się nader częstym przypadkiem. Ustawodawstwo UE dopuszcza bowiem taką formę zlecenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym<sup>1</sup>. Obiektywnymi przesłankami stosowania tego zlecenia są:

<sup>1</sup> Pogłębioną analizę terminologiczną dotyczącą tych kwestii można znaleźć w: [Hon-nefelder, 2013].

- potrzeba zapewnienia ciągłości i pewności realizacji zadania publicznego,
- znacząca wartość i unikatowość infrastruktury koniecznej do realizacji zadania publicznego,
- słabo rozwinięty rynek konkurencyjny podmiotów realizujących zadanie publiczne.

Wszelkie interpretacje dotyczące tego typu usług podkreślają, że zlecenie in-house powinno być traktowane jako wyjątek, a nie reguła. Stanowi ono bowiem zagrożenie dla lokalnej konkurencji. Obecnie spółki komunalne spełniające warunki podmiotu wewnętrznego oraz korzystające z tych zleceń mają wielu zwolenników w kręgach samorządowych. Niemniej jednak w opinii znacznej części praktyków gospodarczych są one podmiotami uprzywilejowanymi. Sytuacja ta powoduje szereg problemów związanych między innymi ze specyfiką sprawowania nadzoru właścicielskiego nad tego typu podmiotami.

## **2. Specyfika zasad nadzoru właścicielskiego jednostek samorządu terytorialnego nad spółkami komunalnymi o statusie podmiotów wewnętrznych**

Zagadnienia związane z nadzorem właścicielskim nad spółkami prawa handlowego zostały w Polsce precyzyjnie określone zapisami Kodeksu spółek handlowych (KSH). Natomiast w przypadku spółek z udziałem JST zagadnienia te zostały poszerzone o zapisy ustawy o gospodarce komunalnej. Sprawowania nadzoru właścicielskiego nad jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego nie można więc rozpatrywać wyłącznie na płaszczyźnie KSH, lecz znacznie szerzej, opierając się na odmiennym ustawodawstwie. Podstawą funkcjonowania samorządu w Polsce jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast zasady i zakres jego funkcjonowania określa szereg innych aktów prawnych, np. ustawa o finansach publicznych, ustawa o samorządzie terytorialnym, ustawa o gospodarce komunalnej i inne.

Analizę nadzoru właścicielskiego JST nad jej jednostkami organizacyjnymi należy rozpocząć od określenia jego istoty i przeglądu uwarunkowań prawnych określających rodzaj i uprawnienia właściciela. Nadzór właścicielski realizowany przez samorząd lokalny to wewnętrzny system obejmujący strategię, procesy i osoby, które zaspokajają potrzeby organów JST i innych zainteresowanych stron, kierując działaniami zarządczo-kontrolnymi, posiadając odpowiednie kompetencje<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Nadzór korporacyjny to wewnętrzny system obejmujący politykę, procesy i osoby, które zaspokajają potrzeby akcjonariuszy i innych zainteresowanych stron, kierując działaniami zarządczo-kontrolnymi, mając odpowiednią wiedzę [O'Donovan, 2006, s. 31].

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych organem właściwym do utworzenia samorządowych jednostek organizacyjnych jest organ stanowiący. Jednostki te ze względu na brak osobowości prawnej nie mogą być traktowane jak podmioty prawa cywilnego, mogą natomiast działać w ramach osobowości prawnej jej właściciela, tj. JST. Mamy więc do czynienia z klasycznym przykładem relacji agencji, stanowiących sedno teorii będącej bazą rozwoju nadzoru korporacyjnego czy właścicielskiego. Przyjmując ten tok rozumowania, organ stanowiący jest wyposażony w uprawnienia o charakterze władczym i nadzorczym, a stosowane narzędzia wynikają z ustawy o finansach publicznych. Dotyczą one przede wszystkim przestrzegania procedur dyscypliny finansowej charakterystycznej dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych oraz ich statutów uchwalanych przez gminy. W literaturze dotyczącej różnych aspektów nadzoru właścicielskiego, a zwłaszcza efektywności mechanizmów nadzorczych, dominuje pogląd, że z rozważań na ten temat należy wyłączyć podmioty działające w formach jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych, które w swoich działaniach przejmują część zadań administracyjnych urzędu JST i podlegają wówczas ograniczeniom typowym dla struktur administracyjnych. Niemniej jednak zmiany zapisów KSH, dopuszczające niezarobkowy charakter prowadzenia działalności gospodarczej przez spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spowodowały znaczący trend w przekształceniach samorządowych zakładów budżetowych w spółki z o.o. Konsekwencją takiego stanu rzeczy w kontekście problematyki nadzoru właścicielskiego jest dostosowanie instytucji i mechanizmów nadzorczych do tej sytuacji. Proces ten musi uwzględniać specyfikę właściciela, tj. JST, wraz z całym kontekstem prawno-organizacyjnym określonym przez ustawodawstwo dotyczące samorządów lokalnych oraz wymagań dotyczących funkcjonowania podmiotów wewnętrznych.

### **3. Znaczenie instytucji rady nadzorczej w sprawowaniu nadzoru właścicielskiego w spółkach – podmiotach wewnętrznych**

Istota funkcjonowania rady nadzorczej sprowadza się do nadzorowania działalności spółki i kontroli pracy jej zarządu. Zarówno wśród teoretyków i praktyków z dziedziny nadzoru korporacyjnego panuje opinia, że silniejsza jest pozycja rady nadzorczej w modelu dualistycznym niż rady spółki w modelu monistycznym. Rozstrzyga o tym nie tylko jej niezależność od zarządu, ale przede wszystkim bliskie powiązanie z akcjonariuszami. Ma ona bowiem w stosunku do zarządu charakter zewnętrzny. Silna pozycja rad nadzorczych wynika z ich kompetencji, mających swoje źródła zarówno w KSH, jak i w statutach spółek, np. w kwestiach dotyczących wyboru, zawieszania lub odwoływania członków zarządu.

W systemie monistycznym natomiast słabsza pozycja rady spółki wynika głównie z jej powiązania z zarządem. Na pozycję rad istotny wpływ ma dodatkowo rodzaj systemu własnościowo-kontrolnego (*outsiders, insiders*). Polska należy do krajów, w których stosunkowo słabo rozwinięte są mechanizmy nadzoru zewnętrznego, a specyfika gospodarki komunalnej sprawia, że znaczenie mechanizmów zewnętrznych, charakterystycznych dla gospodarki rynkowej, w tym sektorze jest stosunkowo niewielkie.

Dla spółek kapitałowych sektora komunalnego instytucja rady nadzorczej stanowi ważne ogniwo efektywnego nadzoru właścicielskiego. Generuje ona bowiem szereg mechanizmów nadzorczych, zaś spółki komunalne będące podmiotami wewnętrznymi wymagają szczególnie stosowania dodatkowych mechanizmów. Jest to wynikiem istoty i funkcji podmiotu wewnętrznego. Szczególnie warunek ten dotyczący specyficznej jak dla spółek prawa handlowego kontroli. Powoduje on zmianę sposobu sprawowania nadzoru właścicielskiego, którego ciężar spoczywa szczególnie na instytucji rady nadzorczej. Nowe aspekty związane z obowiązkami rady nadzorczej w spółkach komunalnych będących podmiotami wewnętrznymi, dotyczą następujących problemów:

- sposobu prowadzenia kontroli adekwatnej jak dla jednostek sektora finansów publicznych;
- znajomości istoty i metodologii obliczania kwoty rekompensaty;
- nadzoru nad realizacją celów społecznych narzuconych przez samorząd, a zapisanych w dokumentach strategicznych JST;
- udział w opracowaniu kontraktów menedżerskich oraz kontroli stopnia realizacji celów w nich zapisanych.

Poniżej przedstawiono rozwinięcie wymienionych problemów.

### 3.1. Sposób prowadzenia kontroli

Rada nadzorcza takiej spółki, oprócz mechanizmów adekwatnych dla należytego funkcjonowania spółek komunalnych w warunkach konkurencji, musi generować nowe mechanizmy kontrolne wynikające z natury podmiotu wewnętrznego<sup>3</sup>. Powoduje to konieczność sprawowania nadzoru zbliżonego do kontroli obowiązującej w jednostkach sektora finansów publicznych. Zastosowane narzędzia kontrolne muszą uwzględniać zapisy dokumentów właściwych dla jednostek organizacyjnych JST, a mianowicie: ustawę z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [ustawa, 2009] oraz inne ustawy, na przykład ustawę z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [ustawa, 2004]. Różnorodność instytucji regulujących funkcjonowanie podmiotów wewnętrznych

<sup>3</sup> Autor w swoich wcześniejszych pracach dokonał szczegółowej oceny efektywności mechanizmów nadzorczych dla spółek komunalnych funkcjonujących w warunkach konkurencji [Kozioł, Barwacz, 2016, s. 167–184].

wymusza stosowanie innych mechanizmów nadzorczych. Stopień odmienności tych mechanizmów jest znaczący (instytucja ustawy o finansach publicznych znacząco różni się od Kodeksu spółek handlowych). Dlatego też sposób sprawowania nadzoru właścicielskiego przez radę nadzorczą wymaga dodatkowych kompetencji jej członków, wynikających z ww. ustaw, dotyczących finansów publicznych i gospodarki budżetowej.

### 3.2. Weryfikacja kwoty rekompensaty

Kluczowym problemem sprawowania nadzoru przez radę nadzorczą w specjalnych spółkach komunalnych okazała się metodologia kontroli prawidłowości obliczania kwoty rekompensaty<sup>4</sup>. Kwota rekompensaty nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów netto wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych wraz z „rozsądnym zyskiem”<sup>5</sup>. Procedura obliczania rekompensaty jest narzędziem ochrony rynku i winna być interpretowana w kontekście wpływu na rynek. Wartość rekompensaty nie może generować dodatkowych korzyści ekonomicznych dla spółki, które mogłaby uprzywilejować ją względem podmiotów z nią konkurujących. Ponieważ temat sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach komunalnych będących podmiotami wewnętrznymi jest stosunkowo nowy i mało rozpoznany, problematyka ta jest rozpatrywana w oparciu o doświadczenia praktyków w obszarze nadzoru i zarządzania tradycyjnymi spółkami komunalnymi. Niemniej jednak specyfika podmiotów wewnętrznych nakazuje wzbogacenie instrumentarium, a przede wszystkim kompetencji rad nadzorczych o nowe mechanizmy adekwatne do charakteru tych spółek. Wymaga to od członków rad nadzorczych pogłębionej wiedzy z zakresu nie tylko rachunkowości finansowej, ale również zarządczej i budżetowej. Rekompensata stanowi bowiem kategorię wydatku po stronie budżetu JST i przychodu po stronie spółki. W obszarze prawidłowości przyznanej i realizowanej rekompensaty instrumenty rachunkowości zarządczej spełniają wymagania zarówno adekwatności, jak i efektywności. Przyjęcie takiego stanowiska było wynikiem zastosowania w procesie badawczym metody eksperckiej,

<sup>4</sup> W przypadku niektórych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wykonywanie ich na zasadach i warunkach umożliwiających wypełnienie związanych z nimi zadań może wymagać wsparcia finansowego ze strony organów publicznych, o ile przychody z tytułu świadczenia tych usług nie pozwalają na pokrycie kosztów związanych z wywiązywaniem się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych.

<sup>5</sup> „Rozsądny zysk” jest stopą zwrotu z kapitału, której wymagałoby typowe przedsiębiorstwo podczas podejmowania decyzji, czy świadczyć usługi w ogólnym interesie gospodarczym przez cały okres powierzenia, przy uwzględnieniu poziomu ryzyka. Stopa zwrotu z kapitału oznacza wewnętrzną stopę zwrotu (IRR), jaką osiąga przedsiębiorstwo w zainwestowanego kapitału w całym okresie powierzenia. Poziom ryzyka zależy od danego sektora, rodzaju usług oraz cech charakterystycznych rekompensaty. Należy przy tym zaznaczyć, że rozsądny zysk nie może być utożsamiany z wynikiem finansowym (zyskiem bilansowym) i stanowi odrębną od niego kategorię ekonomiczną.

w obszarze wyboru instrumentów wspomagających identyfikację przychodów i kosztów na potrzeby kontroli rekompensaty<sup>6</sup>. Zdaniem ekspertów najefektywniejszymi instrumentami kontroli spółki w zakresie wyliczenia i realizacji rekompensaty są narzędzia rachunkowości zarządczej dostosowane do specyfiki świadczenia pieniężnego, odzwierciedlające rachunek kosztów i przyjęty tzw. rozsądny zysk [Barwacz, Koziół, 2014, s. 25–39].

### **3.3. Kontrola realizacji celów społecznych**

Rady nadzorcze tego typu spółek muszą często sprawować nadzór nad realizacją celów społecznych właściciela, czyli JST. Jest to sytuacja rzadko spotykana w realiach gospodarki konkurencyjnej, aczkolwiek znana w literaturze przedmiotu. Traktowanie spółki komunalnej jako instytucji społecznej, umożliwiającej rozszerzenie jej wpływu na poziom zamożności lokalnego społeczeństwa, ma swoje źródła w podejściu pluralistycznym. Pozwala ono grupom innym niż akcjonariusze na posiadanie w spółce interesów oraz wysuwanie roszczeń. Koncepcja ta polega na poświęceniu części zysków właścicieli spółki na rzecz realizacji celów społecznych [Jerzemowska, 2002, s. 25–27]. Podejście to w pełni odpowiada obecnej sytuacji JST, dla których problemy społeczne stały się wiodące. Zasadniczą kwestią są więc odpowiednie kompetencje członków rad nadzorczych oraz opracowanie odpowiednich mechanizmów nadzorczych, umożliwiających sprawowanie efektywnego nadzoru uwzględniającego szeroko rozumiany interes właściciela. Władze samorządowe będące właścicielami spółek (podmiotów wewnętrznych) wykorzystują je do realizacji celów społecznych zapisanych wcześniej w dokumentach strategicznych JST. Konsekwencją tego stanu rzeczy stało się wprowadzenie zasad nadzoru właścicielskiego do zapisów strategii rozwoju JST. Implementacja zasad nadzoru właścicielskiego do treści dokumentów strategicznych samorządu czyni z nich priorytetową instytucję nadzorczą w strukturze nadzoru nad tymi spółkami [Barwacz, 2015, s. 34]. Pojawienie się w systemie nadzoru na spółkami nowej instytucji nadzorczej implikuje dodatkowe wyzwania i mechanizmy dla rad nadzorczych.

### **3.4. Kontrakty menedżerskie**

Ważną obecnie kwestią zwiększającą wymagania w stosunku do rad nadzorczych jest konieczność zastąpienia umów o pracę członków zarządów spółek komunalnych kontraktami menedżerskimi<sup>7</sup>. Skutkuje

<sup>6</sup> W tym przypadku grono ekspertów stanowili biegli rewidenci i audytorzy wewnętrzni.

<sup>7</sup> 9 września 2016 r. weszła w życie ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, której postanowienia objęły również spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Jej zapisy przenoszą punkt ciężkości w tym zakresie na organy spółek, zobowiązując je do podjęcia uchwał dotyczących kształtowania zasad wynagradzania członków zarządów.

to koniecznością nadzoru i rozliczenia kontraktu zgodnie z ich zapisami<sup>8</sup>. Jest rzeczą oczywistą, że efektywne zarządzanie może zapewnić tylko taki system motywacji, który pozwoli docenić uzyskane efekty oraz zrównoważy ryzyko i odpowiedzialność, jaka spoczywa na kadrze kierowniczej. Funkcję taką spełniają właśnie kontrakty menedżerskie, które zostały przez ustawodawcę wprowadzone jako obligatoryjne w sektorze publicznym, w tym w komunalnym. Wymaga to dodatkowych kompetencji od członków rad nadzorczych, którzy często uczestniczą w tworzeniu tych kontraktów oraz odpowiadają za nadzór nad ich realizacją.

Prawo pracy charakteryzuje się dominacją norm jednostronnie bezwzględnie obowiązujących. Symptomatyczna jest tu kumulacja sankcji typu cywilistycznego oraz sankcji administracyjnych i karnych. Z jednej strony stosunek pracy jest traktowany jako cywilnoprawne zobowiązanie (ze wszystkimi jego konsekwencjami), z drugiej zaś – nadzór nad przestrzeganiem prawa pracy jest sprawowany przez organy wyposażone w uprawnienia władcze. Z kolei prawo cywilne opiera się na uznaniu autonomicznej pozycji względem siebie podmiotów stosunku prawnego, w związku z czym jednej stronie nie przysługuje kompetencja do władczego kształtowania sytuacji prawnej drugiej strony. Ponadto ten rodzaj prawa odróżnia od prawa pracy zdecydowana dominacja norm dyspozytywnych (względnie obowiązujących) nad normami imperatywnymi (bezwzględnie obowiązującymi). Dlatego też jedną z naczelnych zasad tego prawa jest zasada autonomii woli, wyrażająca kompetencję podmiotów prawa cywilnego do swobodnego kształtowania stosunków cywilnoprawnych przez czynności prawne, w szczególności przez umowy (tzw. swoboda umów). Swoboda umów (zagwarantowana art. 352 k.c.) spowodowała, że ustawodawca wprowadził imperatyw ich zawierania [Kozioł, Barwacz, 2016, s. 204–205].

#### **4. Sprawowanie nadzoru właścicielskiego przez radę nadzorczą w spółkach komunalnych będących podmiotami wewnętrznymi – zarys metodyki**

Przeprowadzone przez autora badania mające na celu uzyskanie informacji niezbędnych do opracowania sposobu funkcjonowania rady nadzorczej w spółkach komunalnych będącymi podmiotami wewnętrznymi obejmowały wywiady z członkami tych rad. Badaniami objęto cztery podmioty spełniające ww. warunki, dwie spółki zlokalizowane były w województwie małopolskim, a dwie w podkarpackim. Spółki te prowadziły działalność objętą zakresem gospodarki komunalnej, a dotyczącą zadań

<sup>8</sup> W analizowanych przez autora przypadkach rada nadzorcza uczestniczyła w opracowaniu kontraktów, które zawierały również cele społeczne.



w obszarze: dostarczania wody i kanalizacji, remontów dróg, odbioru odpadów komunalnych oraz transportu publicznego. Wybrane spółki posiadały najdłuższy czas funkcjonowania jako podmioty wewnętrzne. Ponadto objęte były również wcześniejszą analizą autora, jako podmioty komunalne działające na rynku konkurencyjnym. Zaprezentowane poniżej wyniki badań mają charakter wstępny, stanowiąc element nowego projektu badawczego MWSE w Tarnowie<sup>9</sup>. Narzędziem badawczym był kwestionariusz wywiadu, w którym określono obszary problemów adekwatnych dla specyfiki tego typu spółek. Dotyczyły one identyfikacji zaproponowanych obszarów problemowych (przedstawionych w części 3) oraz wskazanie nowych, a przede wszystkim przyporządkowanie do nich właściwych mechanizmów nadzorczych. Tablica 1 prezentuje zestawienie obszarów problemowych rad nadzorczych w spółkach będących podmiotami wewnętrznymi wraz z zaproponowanymi odpowiednimi mechanizmami nadzorczymi.

**Tablica 1. Zestawienie zaproponowanych rozwiązań i mechanizmów nadzorczych**

Nowe obszary problemowe rad nadzorczych	Zaproponowane rozwiązania problemu	Nowe mechanizmy nadzorcze
Sposób prowadzenia kontroli	Wykorzystanie systemu kontroli wewnętrznej JST	Procedury dotyczące kontroli wynikającej z zapisów ustawy finansów publicznych i dyscypliny budżetowej
Weryfikacja kwoty rekompensaty	Znajomość rachunkowości budżetowej i zarządczej	Rachunek kosztów
Kontrola realizacji celów społecznych	Znajomość strategii JST zawierającej cele społeczne, które muszą realizować spółki	Strategiczna karta wyników BSC
Opracowanie kontraktów menedżerskich	Znajomość zagadnień z zakresu, prawa pracy i prawa cywilnego	Wskaźnik rentowności ROI Strategiczna karta wyników BSC

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>9</sup> Projekt realizowany jest w Katedrze Zarządzania Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie pt. „Metody oceny efektywności instrumentów nadzorczych w spółkach komunalnych”.

Przedstawione powyżej efekty przeprowadzonych rozmów uzyskane zostały przy jednomyślnej akceptacji wszystkich członków rad nadzorczych badanych spółek. W dwóch przypadkach zasygnalizowano jednak problem opracowania na poziomie komórki nadzoru właścicielskiego JST modelu biznesu<sup>10</sup>. Stanowi on więc swoiste narzędzie zarządzania, które pozwala spółce realizować efektywnie przyjętą strategię zarządzania. Ma to szczególne znaczenie dla spółek komunalnych będących podmiotami wewnętrznymi, dla których ich status jest w pewnym stopniu *novum*. Stosowane są bowiem w nich inne kryteria oceny efektywności funkcjonowania, poprzez między innymi brak konkurencyjności. Problematyka modelu biznesu została poruszona w spółkach o najdłuższym stażu jako podmioty wewnętrzne, będąc efektem poszukiwania skutecznych mechanizmów nadzorczych. Zaproponowanym narzędziem wg opinii respondentów była analiza wartości dodanej, uwzględniająca poziom wynagrodzeń i nadwyżkę społeczną. Eksponuje ona bowiem czynniki istotne dla społeczności lokalnej zawarte w strategii rozwoju.

Z uwagi na ograniczenia niniejszego artykułu zaprezentowano jedynie syntezę tych badań. Pozwoliły one jednak na potwierdzenie zidentyfikowanej wcześniej problematyki funkcjonowania tych rad nadzorczych oraz wskazały możliwe do zastosowania mechanizmy nadzorcze. Kontynuacja tych badań pozwoli na identyfikację różnicy pomiędzy dotychczasowym modelem nadzoru nad spółkami komunalnymi a modelem nadzoru nad spółkami będącymi podmiotami wewnętrznymi. W konsekwencji zaowocuje to stworzeniem docelowego modelu nadzoru nad tymi specyficznymi spółkami.

## Zakończenie

Przedstawione wyniki badań potwierdzają specyfikę i problemy sprawowania nadzoru właścicielskiego w tego typu spółkach. Z uwagi na stosunkowo krótki okres funkcjonowania tych podmiotów w Polsce brak jest dogłębnych badań dotyczących tej tematyki. Przeprowadzone badania mają charakter wstępny, których celem będzie opracowanie narzędzia diagnostycznego, umożliwiającego zgodnie z założeniami projektu badawczego dokonanie identyfikacji, a następnie oceny efektywności instrumentów nadzorczych w tego typu spółkach. Efektem końcowym będzie natomiast opracowanie szczegółowych zasad i modelu nadzoru nad spółkami komunalnymi będącymi podmiotami wewnętrznymi. Wskazane

<sup>10</sup> Model biznesu to narzędzie zawierające pewien zestaw elementów i relacji między nimi, w sposób schematyczny przedstawiający pomysł na biznes. Obejmuje on swym zakresem zarówno strategiczny, a także operacyjny poziom zarządzania, odzwierciedlając statyczny i funkcjonalny charakter zarządzania przedsiębiorstwem. Problematyka ta została szczegółowo omówiona w pracy autora [Barwacz, 2016, s. 44–48].

przez respondentów problemy świadczą o konieczności zmiany sposobu sprawowania nadzoru w tych spółkach, poprzez usprawnienie istniejących i wprowadzenie nowych mechanizmów nadzorczych. Rada nadzorcza odgrywa w tym procesie istotną rolę, gdyż skuteczność jej funkcjonowania stanowi fundamentalny obszar nadzoru właścicielskiego. Potwierdzona badaniami specyfika tegoż nadzoru wymaga poszerzenia płaszczyzny współdziałania rady nadzorczej z zarządem, wychodząc poza sferę zastrzeżoną dla funkcji nadzorczo-kontrolnych. Stawia to spore wymagania przed członkami rad nadzorczych i zmusza do wzrostu kompetencji jej członków.

## Literatura

- Barwacz K., Koziół L. (2014), *Instrumenty rachunkowości wspomagające mechanizmy nadzorcze w specjalnych spółkach komunalnych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, nr 92(2), Łódź.
- Barwacz K. (2015), *Strategia jednostki samorządu terytorialnego jako podstawowe narzędzie nadzoru właścicielskiego spółek komunalnych*, w: *Współczesne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Barwacz K. (2016), *Zmiana modelu biznesu wyzwaniem dla rad nadzorczych*, „Zeszyty Naukowe MWSE w Tarnowie”, nr 2.
- Honnefelder S. (2013), *Przedsiębiorstwa publiczne i usługi świadczone w interesie ogólnym*, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_3.3.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.3.4.pdf).
- Jerzemska M. (2002), *Nadzór korporacyjny*, PWE, Warszawa.
- Koziół L., Barwacz K. (2016), *Koncepcja ładu korporacyjnego sektora przedsiębiorstw komunalnych*, Wyd. MWSE w Tarnowie, Tarnów.
- O'Donovan G. (2006), *The Corporate Culture Handbook*, Published by Liffey Press Asbrook House Ireland.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1577 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 827 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 z późn. zm.

## Streszczenie

W artykule zaprezentowano specyfikę nadzoru właścicielskiego spółek komunalnych będących podmiotami wewnętrznymi, tj. specyfikę funkcjonowania rad nadzorczych w tych spółkach. W pierwszej części artykułu przedstawiono

dokładnie specyfikę tego typu spółek oraz specyfikę funkcjonowania ich rad nadzorczych. Materiał empiryczny do analizy uzyskano na podstawie wywiadów przeprowadzonych z członkami rad nadzorczych. Narzędziem badawczym był kwestionariusz wywiadu, w którym postawiono problemy badawcze. Przeprowadzone badania miały charakter pilotażowy dotyczący szeroko zakrojonych badań nt. funkcjonowania rad nadzorczych w tych spółkach. Efektem końcowym prowadzonych badań będzie opracowanie szczegółowych zasad i modelu nadzoru nad spółkami komunalnymi będącymi podmiotami wewnętrznymi.

### **Słowa kluczowe**

spółka komunalna, podmiot wewnętrzny, mechanizmy nadzorcze, jednostka samorządu terytorialnego

### **Functioning of supervisory boards in municipal companies of internal subjects status (Summary)**

In the article one presented the specificity of the owner's supervision of municipal companies being internal subjects. The purpose the article is the introduction of the specificity of functioning of supervisory boards in these companies. In the first part of the article one introduced a characterization of companies of this type and specificity of supervisory boards. Empirical material for analysis was obtained based on interviews conducted with members of supervisory boards. A questionnaire of the interview, in which research problems were put, was a research tool. Conducted examinations were preliminary and were concerned with functioning of supervisory boards in these companies. Drawing up detailed principles and the model of the supervision of council companies being internal subjects will be a final effect of the conducted examinations.

### **Keywords**

municipal company, internal subject, supervisory mechanisms, local government