

**Łukasz Żabski\***

## **Rotacja w składach organów spółek komunalnych**

### **Wstęp**

Od początku transformacji ustrojowej w Polsce można zaobserwować wzrost liczby podmiotów gospodarczych tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Kompetencja samorządu do tworzenia i przystępowania do spółek prawa handlowego przyczynia się do poszukiwania nowych, efektywnych instrumentów finansowania i dostarczania usług użyteczności publicznej.

Spółką komunalną należy określać każdy podmiot gospodarczy, w którym jednostka samorządu terytorialnego posiada udziały lub akcje, bez względu na ich ilość i wartość. Podmioty te są szczególnie ważne w otoczeniu rynkowym ze względu na realizację misji publicznej. Głównym celem ich działalności jest świadczenie usług zaspokajających potrzeby mieszkańców, przy jednoczesnym zachowaniu racjonalnej gospodarki majątkiem publicznym.

Skuteczne i efektywne realizowanie przez spółki powierzonych zadań komunalnych przez właścicieli – jednostki samorządu terytorialnego – uzależnione jest między innymi od: struktury właścicielskiej/akcjonariatu, wyposażenia w zasoby materialne oraz składu organów spółek i ich funkcjonowania na rzecz dalszego rozwoju i podnoszenia jakości dostarczanych dóbr i usług publicznych.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie wyników badań dotyczących rotacji w składach osobowych zarządów i rad nadzorczych spółek, w których udziały lub akcje są w posiadaniu gmin województwa dolnośląskiego.

Zaprezentowana została metodyka badania, w tym wskaźnik umożliwiający określenie stopnia rotacji na stanowiskach członków zarządów i rad nadzorczych spółek komunalnych. Ponadto omówione zostały najczęstsze powody dokonywania zmian osobowych w organach spółek, ze szczególnym uwzględnieniem zmian w organach wykonawczych gmin w wyniku wyborów samorządowych.

---

\* Dr, Katedra Zarządzania i Gospodarki Żywnościowej, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław, lukasz.zabski@ue.wroc.pl

Artykuł powstał w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/N/HS4/03695.

## 1. Organy spółek komunalnych

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa handlowego spółki komunalne mają osobowość prawną i w związku z tym działają poprzez swoje organy, tj.:

- zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie akcjonariuszy, w przypadku spółki akcyjnej,
- radę nadzorczą,
- zarząd.

W poniższych punktach artykułu scharakteryzowano poszczególne organy pod kątem struktury, posiadanych kompetencji oraz wykonywanych zadań.

### 1.1. Zgromadzenie wspólników/walne zgromadzenie akcjonariuszy

Funkcję zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia akcjonariuszy w spółkach komunalnych pełni organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego [ustawa, 1996, art. 12] lub też osoby legitymujące się pełnomocnictwem właściciela.

Do podstawowych kompetencji tego organu należy prawo do zbycia lub wydzierżawienia przedsiębiorstwa, ustanowienie na nim prawa użytkowania lub też prawo do nabycia lub zbycia nieruchomości, jeżeli umowa spółki nie stanowi inaczej. Oprócz tego na drodze uchwały zgromadzenia wspólników/akcjonariuszy następuje zmiana umowy spółki, przekształcenie własnościowe lub rozwiązanie spółki [Trojanowski, 2013, s. 248].

Rozdział kompetencji pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym regulują ustawy podstawowe i szczególne. Na przykład w jednoosobowej spółce komunalnej można przyjąć następujące reguły ustalające zakres uprawnień organu wykonawczego jako zgromadzenia wspólników [Dolnicki, 2012, s. 378–380]:

- jeżeli pewne rozstrzygnięcia pozostają w wyłącznej właściwości organu stanowiącego, to uprawnienia organu wykonawczego wynikające z uregulowań kodeksu spółek handlowych ulegają wyłączeniu,
- uprawnienia rad właściwych samorządów do określania zasad gospodarowania majątkiem samorządu stanowią wytyczne dla organu wykonawczego,
- w pozostałych przypadkach organ wykonawczy może samodzielnie wykonywać swoje uprawnienia zgodnie z celem i zasadami racjonalnego gospodarowania majątkiem publicznym.

Stosunki prawne pomiędzy spółkami komunalnymi a samorządem (organem stanowiącym i organem wykonawczym) regulują przede wszystkim kodeks spółek handlowych oraz wewnętrzne akty prawne spółek, zwłaszcza umowa (akt założycielski)/statut spółki. Spółki kapitałowe będące w posiadaniu jednostek samorządu terytorialnego są odrębnymi osobami prawnymi. Jednakże ich charakter pozwala wyodrębnić układ relacji zwierzchnich pomiędzy spółkami a organami samorządów.

Przede wszystkim bezpośredni wpływ na działalność spółek wywiera organ wykonawczy, który realizuje prawnie ustanowione funkcje właściwe. Reprezentując samorząd w spółce komunalnej, zgodnie z treścią ustawy o gospodarce komunalnej został wyposażony w dodatkowe kompetencje, tj.:

- zatwierdzanie regulaminu zasad korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółkę,
- uzupełnianie składu rady nadzorczej spółki poprzez delegowanie przedstawiciela samorządu,

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, ustala on również wynagrodzenie członków rad nadzorczych będących delegatami samorządu w spółkach.

Specyfika świadczenia usług użyteczności publicznej przez spółki prawa handlowego pozwala postrzegać organ wykonawczy nie tylko jako organ założycielski spółki, ale również jako reprezentanta interesów publicznych. Jednocześnie mogą wystąpić konflikty dotyczące głównych celów działalności spółek. W jednym przypadku może dojść do rozbieżności pomiędzy potrzebami publicznymi a opłacalnością ekonomiczną podmiotów świadczących te usługi. W drugim przypadku przedmiotem konfliktu będzie poziom zyskowności spółki. Władze lokalne powinny dążyć do realizacji interesu publicznego, z drugiej strony spółki jako typowe podmioty rynkowe muszą traktować zysk jako jeden z wielu celów swojej działalności.

Podsumowując, należy dodać, że uprawnienia i kompetencje organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w spółce mogą wynikać nie tylko z ilości i wartości udziałów i akcji, ale także z zapisów dokumentów korporacyjnych. W sytuacji gdy samorząd jest w posiadaniu mniejszościowych udziałów w spółce świadczącej usługi komunalne, to najczęściej nie ma on kompetencji do delegowania swojego przedstawiciela do rady nadzorczej. W efekcie jego funkcja właścicielska oraz możliwość realnego wpływu na działalność podmiotu jest ograniczona.

## **1.2. Rada nadzorcza**

Ustawa o gospodarce komunalnej nakłada obowiązek powołania rady nadzorczej w spółkach, w których udziały lub akcje są w posiadaniu

jednostek samorządu terytorialnego. Skład powinny tworzyć co najmniej trzy osoby spełniające kryteria sformułowane w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Ustawodawca enumeratywnie wskazał przesłanki powołania danej osoby do sprawowania funkcji członka rady nadzorczej w spółkach państwowych. Jednocześnie przepisami wprowadzającymi powyższą ustawę zapisano, że przepisy sformułowane w art. 19 pkt 1 ustawy odnoszą się również do członków rad nadzorczych spółek z udziałem mienia komunalnego. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że modyfikacja wymagań stawianych potencjalnym kandydatom do organów nadzoru miała na celu poprawę jakości sprawowania nadzoru właścicielskiego oraz podniesienie profesjonalizmu i znaczenia rady nadzorczej w strukturze spółki.

Kadencja członka rady nadzorczej w spółkach, w których samorząd posiada większościowe udziały, trwa trzy lata, w pozostałych przypadkach zastosowanie mają przepisy zawarte w umowach/statutach spółek.

Obecność rady nadzorczej w spółkach komunalnych ma służyć przede wszystkim zapewnieniu właściwego nadzoru nad wykorzystywaniem środków publicznych zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki [Misterska-Dragan, 2004, s. 84].

W spółkach komunalnych rada nadzorcza posiada kompetencje do:

- powoływania i odwoływania członków zarządu [ustawa, 2006, art. 10a pkt 6],
- oceny sprawozdania zarządu spółki z działalności oraz sprawozdania finansowego za poprzedni rok obrotowy zgodnie z księgami, dokumentami i stanem faktycznym oraz wniosków zarządu dotyczących podziału zysków albo pokrycia strat, a także do składania zgromadzeniu wspólników/walnemu zgromadzeniu akcjonariuszy w formie pisemnej corocznego sprawozdania z wyników tej oceny [ustawa, 2000, art. 219 § 1 i art. 382 § 1].

Powyższy katalog może zostać poszerzony przez założycieli spółki, wspólników i akcjonariuszy w umowie lub statucie spółki, między innymi o:

- zatwierdzanie regulaminu zarządów,
- delegowanie członka rady nadzorczej do czasowego wykonywania czynności członka zarządu,
- zatwierdzenie rocznych budżetów i planów rozwoju spółek,
- wyrażenie zgody na nabywanie i zbywanie oraz likwidację przez spółki udziałów lub akcji w innych spółkach, gdy działania takie wykraczają poza podstawową działalność gospodarczą spółek,
- wyrażenie zgody na nabycie, zbycie lub obciążenie nieruchomości spółek lub udziału w takiej nieruchomościach lub prawach

użytkowania wieczystego nieruchomości spółek lub udziału w takim prawie,

- reprezentowanie spółek w umowach oraz w sporach pomiędzy spółkami a członkami zarządów,
- wyrażanie zgody na zawarcie umowy pomiędzy spółkami a członkami ich zarządów,
- wnioskowanie o przyznanie nagród rocznych dla członków zarządów spółek,
- opiniowanie dokumentów i wniosków zarządów przedkładanych pod obrady zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia akcjonariuszy.

Ponadto z racji pełnienia funkcji w organach nadzoru spółek ważnych z punktu widzenia interesów społeczeństwa rady nadzorcze powinny w szczególności kontrolować i monitorować:

- stopień realizacji i wykonania przez spółki zadań o charakterze użyteczności publicznej,
- stopień realizacji strategii rozwoju spółek oraz zadań zleconych,
- decyzje zarządów spółek istotne dla ich dalszego funkcjonowania,
- efekty pracy zarządu spółek,
- społeczny odbiór działalności spółek, w tym jakości i cen świadczonych usług.

Rady nadzorcze w spółkach z udziałem samorządu zobowiązane są do wykonywania czynności nadzorczych nad wszelkimi aspektami funkcjonowania spółek z własnej inicjatywy oraz na zlecenie samorządu. Mogą w każdym czasie żądać od zarządów i pracowników spółek wszelkich sprawozdań i wyjaśnień, a także sprawdzać bezpośrednio stan majątkowy spółek [ustawa, 2000, art. 219 § 4 i 5, art. 382 § 4]. W sprawach wymagających specjalnej wiedzy, kwalifikacji lub specjalistycznych czynności rady nadzorcze mogą zobowiązać zarządy spółek do opracowania ekspertyz lub opinii na ich użytek.

Każdy członek organu w spółce z o.o. może samodzielnie wykonywać prawo nadzoru, jeżeli w umowie spółki nie postanowiono inaczej. W przypadku spółki akcyjnej rada nadzorcza wykonuje swoje obowiązki kolegialnie i może delegować poszczególnych członków do samodzielnego pełnienia określonych czynności nadzorczych. Warto również dodać, że rada nadzorcza funkcjonująca w spółce bezwzględnie nie może wydawać zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki [ustawa, 2000, art. 219 § 1]. W praktyce oznacza to, że organ nadzorczy może tylko ocenić prawidłowość podjętych czynności i decyzji przez zarząd oraz domagać się stosownych wyjaśnień w przypadku wystąpienia wątpliwości co do ich zasadności.

Warto podkreślić, że członkowie rady nadzorczej nie są przedstawicielami poszczególnych udziałowców. Reprezentują siebie i mają obowiązek kierować się przy podejmowaniu decyzji interesem spółki. Natomiast pożądanym jest, by pojmowali interes tak, jak pojmują go udziałowcy, którzy delegowali ich do tej funkcji [Nowakowski, Zołotar, 2014, s. 98].

### 1.3. Zarząd

W spółkach komunalnych obligatoryjnie funkcjonują zarządy jedno- lub wieloosobowe. W przypadku wieloosobowego zarządu wszyscy jego członkowie są zobowiązani do wspólnego prowadzenia spraw spółki, chyba że umowa spółki stanowi inaczej.

Członkiem zarządu może być osoba spełniająca wymagania przewidziane w przepisach ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Zgodnie z art. 22 tej ustawy organ wykonawczy jest obowiązany podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub w statucie tej spółki, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego, uwzględniając kryteria przyjęte przez ustawodawcę. Nowa regulacja wprowadza wymagania obligatoryjne stawiane członkom organu zarządzającego oraz jednocześnie dopuszcza swobodne kształtowanie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego kryteriów będących uzupełnieniem zapisów ustawowych.

Czas trwania kadencji członków powinien być określony w umowie lub statucie spółki. W przypadku gdy w dokumentach korporacyjnych nie zawarto postanowień dotyczących sposobów reprezentacji spółki, zastosowanie mają przepisy kodeksu spółek handlowych, w myśl których do składania oświadczeń w imieniu spółki wymagane jest współdziałanie dwóch członków zarządu albo jednego członka łącznie z prokurentem.

Zarząd w spółce komunalnej podlega ścisłym regulacjom prawa handlowego. Jest on centralnym organem zarządzającym podmiotem gospodarczym. Z tego powodu wykonuje szereg działań mających osiągnąć zakładane cele właściciela.

Do podstawowych uprawnień zarządu należy przede wszystkim prowadzenie spraw spółki i reprezentowanie jej na zewnątrz. Zadania zarządu określają regulacje kodeksowe oraz umowy/statutu spółki.

Kompetencję do powoływania i odwoływania członków zarządu posiada rada nadzorcza. W praktyce oznacza to, że organ nadzoru, kierując się oczekiwaniami swojego mocodawcy (właściciela), dokonuje wyboru kadry zarządzającej, której powierzone zostanie następnie prowadzenie spraw spółki. W sytuacji gdy członkowie zarządu nie wywiążą się z nałożonych obowiązków, rada nadzorcza ma prawo ich odwołać.

Najogólniej można wskazać, że zarząd pełni w spółce dwie zasadnicze funkcje: zarządczą i wykonawczą [Czerniawski, 2011, s. 149]. Funkcja zarządcza dotyczy ogółu prowadzonych spraw spółki, które nie zostały uregulowane w aktach prawnych lub w postanowieniach umowy/statutu spółki ograniczone na rzecz zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia akcjonariuszy czy rady nadzorczej. W tym miejscu należy mocno zaakcentować brak możliwości wpływania rady nadzorczej na kierunek zarządzania spółką przez zarząd. Rada nadzorcza może tylko jako organ opiniotwórczy i doradczy analizować przedstawiane przez zarząd plany i działania. Nie może władczo wymuszać wykonania określonych czynności. Oznacza to, że zarząd ma swobodę w kształtowaniu modelu zarządzania przedsiębiorstwem. Oczywiście powinien on być zgodny z interesami właściciela. W przeciwnym wypadku negatywna ocena rady nadzorczej może skutkować odwołaniem ze stanowiska.

Funkcja wykonawcza jest natomiast sprawowana przez zarząd spółki w pewnych tylko sytuacjach. Najczęściej dotyczą one realizacji uchwał zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia akcjonariuszy dotyczące podziału zysku, zgłoszenia do sądu rejestrowego informacji o zmianie składu rady nadzorczej itp. Zasadność realizacji omawianej funkcji musi wynikać wprost z przepisów prawa, w których kompetencje władcze przypisuje się wówczas dwóm pozostałym organom w spółce.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami zmodyfikowała sposób nawiązywania stosunku pracy z członkami zarządu spółek komunalnych. Do czasu jej uchwalenia najczęściej z członkami zarządu zawiązywana była umowa o pracę przez radę nadzorczą. Obecnie zaś przepisy zobowiązują do nawiązywania z członkami zarządu umowy o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji, z obowiązkiem świadczenia osobistego takiego członka, bez względu na to, czy działa on w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej [ustawa, 2016, art. 5 ust. 1 pkt 1]. Wspomniana umowa przybiera postać umowy cywilnoprawnej w formie kontraktu menedżerskiego. Ustawodawca nie zobowiązał organy nadzorcze do wypowiedzenia umów o pracę z członkami zarządów i dostosowania ich treści do nowych przepisów. Dopiero po rozwiązaniu umowy o pracę następną umową powinna być umowa o świadczenie usług zarządzania.

Wprowadzenie kontraktu menedżerskiego jako podstawowego porozumienia pomiędzy spółką a zarządzającym wpisuje się w zasady Nowego Zarządzania Publicznego.

## 2. Powody zmian w składach organów spółek komunalnych

Skład osobowy organów spółek komunalnych wynika ze ścisłych powiązań władz podmiotów gospodarczych w zakresie kompetencji do powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych i zarządów. Najwyższy organ w spółce, tj. walne zgromadzenie akcjonariuszy/zgromadzenie wspólników, wyposażony jest w kompetencję do powoływania członków organu nadzoru. W przypadku spółek komunalnych ma to istotne znaczenie, gdyż przedstawiciel samorządu delegowany do rady nadzorczej ma za zadanie nadzorować pracę zarządu pod kątem realizacji celów właściciela. Z kolei organ nadzorczy ma kompetencję do powoływania i odwoływania członków zarządu.

Powodów dokonywania zmian w składach organów spółek może być bardzo wiele. Z jednej strony mogą one wynikać wprost z przepisów polskiego prawa, w których ustawodawca wskazał sytuacje, których zaistnienie powoduje obligatoryjne odwołanie członka organu nadzorczego lub zarządzającego. Z drugiej zaś strony mogą one wynikać z dobrowolnej decyzji organu nadrzędnego – powołującego – lub z oświadczenia woli złożonego przez członka rady nadzorczej lub zarządu o rezygnacji z funkcji. W tym miejscu warto podkreślić, że ustawa z 9 czerwca 2016 r. nałożyła obowiązek zawarcia umowy o świadczenie usług zarządzania z członkiem zarządu, wobec czego odwołanie z pełnionej funkcji będzie skutkowało rozwiązaniem przedmiotowej umowy. Przed wejściem w życie ww. ustawy zawierane umowy o pracę, w których stronami byli spółka i członek zarządu, tworzyły dwa stosunki: prawny i organizacyjny. Powołanie członka zarządu spółki przez właściwy organ nie stanowiło nawiązania stosunku pracy, a tylko stosunku organizacyjnego. Z kolei zawarcie umowy o pracę rodziło właściwy stosunek prawny. W praktyce złożone oświadczenie o odwołaniu członka zarządu rozwiązywało tylko stosunek organizacyjny, a nie prawny.

Zjawisko rotacji w składach organów spółek należy zawęzić do rad nadzorczych i zarządów. W przypadku walnego zgromadzenia akcjonariuszy/zgromadzenia wspólników zmiany w strukturze właścicielskiej/akcjonariatu często wynikają ze strategii jednostki samorządu terytorialnego w zakresie objęcia lub zbycia udziałów albo akcji w spółkach prawa handlowego, w których zaangażowanie majątku publicznego nie przyczynia się do rozwoju lokalnego jednostki lub też do realizacji określonych celów publicznych. Warto podkreślić, że decyzja o objęciu lub zbycia udziałów albo akcji w spółce przez organ wykonawczy musi być zgodna z zasadami przyjętymi przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Wyniki badań autora nad strukturą właścicielską spółek komunalnych pozwalają stwierdzić, że w zdecydowanej większości samorządy tworzą



jednoosobowe spółki komunalne albo takie, w których są mniejszościowym właścicielem [Żabski, 2014, s. 113]. Posiadanie większości udziałów wiąże się z wykorzystaniem szczególnych uprawnień pozwalających na sprawowanie efektywnego nadzoru nad funkcjonowaniem spółki. Natomiast obejmowanie mniejszościowych udziałów/akcji może wynikać z braku odpowiedniej wysokości środków finansowych lub preferowania innych form prowadzenia gospodarki komunalnej.

Przechodząc do zmian w organach nadzorczych spółek komunalnych, należy zaznaczyć, że ustawodawca nie sprecyzował wszystkich przypadków skutkujących odwołaniem danego członka. Należy pamiętać, że członkowie rady nadzorczej mogą zostać odwołani przez właściciela w każdym czasie bez podawania przyczyny. Zdaniem autora najczęstsze powody dokonywania zmian w składach rad nadzorczych to:

- naruszenie przepisów prawa (np.: brak odpowiednich kompetencji, łamanie zapisów ustawy antykorupcyjnej itp.), wówczas organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zobligowany jest do odwołania członka rady nadzorczej i powołania w jego miejsce nowej osoby,
- rezygnacja członka rady nadzorczej z powodów osobistych,
- niewłaściwe realizowanie powierzonych funkcji w ocenie organu wykonawczego,
- względy polityczne, występujące najczęściej w wyniku zmiany organu wykonawczego pochodzącego z innej opcji politycznej niż poprzednik wyznaczający przedstawicieli samorządu do rad nadzorczych podległych spółek.

Podobne okoliczności zachodzą w przypadku dokonywania zmian w składach zarządów spółek. Ustawodawca również zastrzegł, że rada nadzorcza może w każdym czasie odwołać członka zarządu bez wskazania przyczyny. Jednocześnie w umowie można ograniczyć to prawo do wystąpienia ważnych powodów. W zapisach samego aktu istotne jest enumeratywne wyliczenie sytuacji, których wystąpienie skutkować będzie odwołaniem członka zarządu. Jedną z nich może być rażące naruszenie przepisów prawa, działalność na szkodę spółki lub też złamanie zakazu działalności konkurencyjnej.

Kompetencja rady nadzorczej do odwoływania członka zarządu w każdym czasie, jeżeli nie została ona ograniczona w umowie spółki do wystąpienia ważnych powodów, z jednej strony pozwala na szybką zmianę składu w razie negatywnej oceny działalności zarządu, z drugiej zaś strony stwarza możliwość nadużyć prowadzących do wymiany zarządów z innych powodów niż merytoryczne.

Z obserwacji praktyki gospodarczej można wskazać na przypadki, w których zarządy były zmieniane w wyniku zmian politycznych we władzach jednostek samorządu terytorialnego. Wówczas nowy organ wykonawczy dokonywał zmian w radzie nadzorczej po to, by nowi członkowie skorzystali ze swojej kompetencji do odwołania dotychczasowego składu zarządu i powołania nowych członków. Powodami zmian w organach spółek były nie tylko różnice polityczne, ale również inna wizja rozwoju podmiotów komunalnych nowego włodarza, czy oceny pracy poszczególnych członków pod kątem zaangażowania i osiągania celów publicznych w trakcie poprzedniej kadencji organu wykonawczego.

### **3. Zmiany w składach organów spółek komunalnych – wyniki badań własnych**

Właściwe ukształtowanie struktury organów spółek komunalnych pod względem liczby członków, wykształcenia i doświadczenia zawodowego stanowi jeden z wewnętrznych czynników mających wpływ na rozwój i efektywność podmiotów z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

Ze względu na to organy wykonawcze powinny obsadzać na stanowiskach nadzorczych osoby dające pełną rękojmię właściwego wykonywania powierzonych zadań. Również rady nadzorcze, powołując członków organu zarządzającego, powinny kierować się merytorycznymi kryteriami doboru osób prowadzących spółką zgodnie z oczekiwaniami. Nierzadko zmiany w składach osobowych organów spółek podyktowane są wieloma przesłankami. Jednakże częstotliwość i skala dokonywanych zmian może negatywnie wpłynąć na prowadzenie spraw podległego podmiotu.

Należy zauważyć, że długość kadencji członków zasiadających w organach nadzorczych determinuje efektywności pracy rady, bowiem przyjmuje się, że im dłuższa kadencja rady i mniejsza rotacja członków, tym jakość ich pracy jest znacznie lepsza, ponieważ działając w radzie przez dłuższy czas, zdobywają większą wiedzę na temat funkcjonowania spółki oraz jej otoczenia zewnętrznego. Podobną zależność można przypisać do zmian w składach osobowych zarządów.

#### **3.1. Metodyka badań**

W ramach przeprowadzonego projektu badawczego dotyczącego efektywności nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi w województwie dolnośląskim uwagę skupiono między innymi na strukturze organów spółek, w tym częstotliwości zmian osobowych w radach nadzorczych i zarządów badanych spółek. Postanowiono poszukać odpowiedzi na pytanie badawcze: Jaki jest poziom rotacji w składach osobowych organów spółek komunalnych?

Do badania wybrano spółki z udziałem gmin z województwa dolnośląskiego. Ze względu na utrudniony dostęp do informacji wewnętrznych spółek wykorzystano raporty sporządzone przez wywiadownię gospodarczą. Ostatecznie do badania zakwalifikowano 123 spółki komunalne.

Próba ilościowa stanowiła wszystkie gminy ( $n = 58$ ), które są w ponad 51% udziałowcami w spółkach kapitałowych, prowadzących działalność gospodarczą nie później niż przed 2010 r. Następnie zebrano materiał badawczy dotyczący 140 spółek, w których wskazane gminy posiadają udziały/akcje, w szczególności pod kątem składu osobowego rady nadzorczej i zarządu. Niestety, ze względu na istotne braki w danych 8 spółek, podjęto decyzję, że do dalszych badań zakwalifikowane zostaną 132 spółki.

Z dokumentów tych pozyskano informacje dotyczące:

- składu osobowego rady nadzorczej (płeć, wiek, długość pełnienia funkcji członka organu nadzoru, doświadczenie w innych spółkach w pełnieniu funkcji członka zarządu i rady nadzorczej i jego długość),
- składu osobowego zarządu (płeć, wiek, długość funkcji członka organu zarządzającego, doświadczenie w innych spółkach w pełnieniu funkcji członka zarządu i rady nadzorczej i jego długość).

Zaletą takiego rozwiązania było szybkie dotarcie do pełnych informacji o analizowanych spółkach. Ponadto raporty zawierały dane historyczne, które umożliwiały następnie uchwycenie zmienności składów organów spółek w okresie 2010–maj 2015.

Na podstawie metod statystycznych spróbowano sprawdzić, czy zmiany we władzach badanych gmin wpływały w badanym okresie na zmiany w składach osobowych rad nadzorczych i zarządów spółek komunalnych. W ten sposób autor chciał zweryfikować hipotezę, że zmiany w organach wykonawczych w wyniku wyborów samorządowych skutkują zmianami w organach podległych spółkach komunalnych.

### **3.2. Wyniki badań własnych**

W badanym okresie (2010–maj 2015) dwukrotnie dokonywały się zmiany osobowe w składach rad nadzorczych 82 spółek komunalnych (tab. 1). Tylko w 14 podmiotach w ciągu niecałych 5 lat nie następowała rotacja członków organu nadzoru. Warto również uzupełnić, że w spółkach komunalnych, w których odnotowano zmiany, średnio wymieniano 3 osoby. Najwięcej, bo 14 osób, odwołano ze stanowiska członka rady nadzorczej w Miejskim Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji S.A. we Wrocławiu, następnie 12 osób w Zakładzie Administracji Mieszkaniami Gminnymi Gminy Miejskiej Kłodzko Sp. z o.o. w Kłodzku.

**Tablica 1. Średnia liczba zmian dokonywanych w składach rad nadzorczych badanych spółek**

Średnia liczba zmian dokonywanych w składzie rad nadzorczych	Liczba badanych spółek	Procent badanej populacji generalnej
0	14	10,61
2	82	62,12
3	20	15,15
5	14	10,61
6	2	1,52
Ogółem	132	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

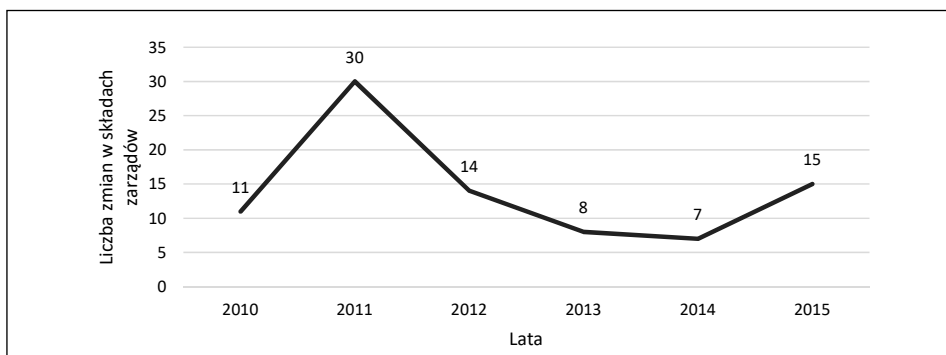
Ważnym zagadnieniem z punktu widzenia dalszych analiz było zbadanie zmienności składów zarządów badanych spółek komunalnych. Otrzymano, że w ponad połowie spółek (tab. 2) w okresie od 2010 r. do końca maja 2015 r. nie dokonywano żadnych zmian osobowych w tym organie. Jedynie w 43 spółkach dokonywano jednorazowej zmiany w składzie zarządu. W badanym okresie najwięcej członków zarządu (5) było odwołanych w spółce Zakład Usług Mieszkaniowych i Komunalnych Sp. z o.o. w Głuszycy oraz 4 członków w Zakładzie Administracji Mieszkaniami Gminnymi Gminy Miejskiej Kłodzko Sp. z o.o. w Kłodzku.

**Tablica 2. Średnia liczba zmian dokonywanych w składach zarządów badanych spółek**

Średnia liczba zmian dokonywanych w składzie zarządu	Liczba badanych spółek	Procent badanej populacji generalnej
0	69	52,27
1	43	32,58
2	18	13,64
3	2	1,52
Ogółem	132	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Należy dodać, że najwięcej zmian w składach zarządów badanych spółek zachodziło w 2011 r. oraz do końca maja 2015 r. (rys. 1).

**Rysunek 1. Liczba zmian w składach osobowych zarządów w poszczególnych latach**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Mając powyższe na uwadze, można wysnuć wniosek, że najwięcej zmian w składach zarządów spółek komunalnych zachodziło w pierwszym roku po wyborach samorządowych. Były one także podyktowane zmianą na stanowisku organu wykonawczego sprawującego nadzór właścicielski nad podległymi spółkami.

Biorąc pod uwagę zebrany materiał badawczy, przeprowadzono analizę mającą na celu wykazanie związku pomiędzy:

- zmianą na stanowisku organu wykonawczego w gminach w roku 2010 i 2014 a zmianami w składach osobowych rad nadzorczych i zarządów podległych spółek komunalnych odpowiednio w roku 2011 i do końca maja 2015 r.,
- zmianą składu osobowego rad nadzorczych a zmianami w składach osobowych zarządów podległych spółek w badanym okresie czasu.

Pozwoliło to ocenić, czy pełnienie funkcji w organie spółki jest uzależnione od sytuacji politycznej w danej jednostki samorządu terytorialnego.

Za parametr rotacji w składach osobowych rad nadzorczych i zarządów badanych spółek komunalnych autor przyjął stosunek liczby osób, które zostały powołane i odwołane do rady nadzorczej/zarządu, do liczby członków w organie nadzoru/zarządu.

Wykonano test niezależności chi-kwadrat. Wynik testu niezależności dostarczył informacji o występowaniu zależności pomiędzy dwiema zmiennymi wyrażonymi w kategoriach nominalnych. W założeniu testu niezależności występuje porównanie ze sobą wartości obserwowanych z wartościami oczekiwanymi. W przypadku gdy otrzymana różnica jest duża, zachodzi relacja pomiędzy badanymi zmiennymi. W przeciwnym wypadku różnica jest nieistotna statystycznie i tym samym należy przyjąć, że nie zachodzi żadna relacja.

Obliczenia wykonano przy użyciu programu Statistica.

Wyniki w zakresie zmian zachodzących we władzach badanych gmin w roku 2010 i 2014 a zmian w składach osobowych rad nadzorczych badanych spółek komunalnych wykazały zależność pomiędzy zmianami władzy w roku 2010 a zmianami w radach nadzorczych, które miały miejsce w 2011 roku (tab. 3). Oznacza to, że w badanym okresie zmiana na stanowisku organu wykonawczego pociągnęła za sobą również zmianę członków pełniących funkcje nadzorcze w podległych spółkach komunalnych.

**Tablica 3. Współczynniki Chi-kwadrat pomiędzy zmianą władzy w gminach w roku 2010 a zmianą rad nadzorczych w roku 2011 w podległych spółkach komunalnych**

Statystyka	Statystyka: Zmiana władzy 2010(2) x Zmiany w RN 2011(2) (statistica_rady nadzorcze)		
	Chi-kwadrat	df	p
Chi <sup>2</sup> Pearsona	10,99969	df = 1	p = ,00091
Chi <sup>2</sup> NW	11,57982	df = 1	p = ,00067

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W związku z powyższym można przyjąć, że pomiędzy zmianami we władzach gmin w roku 2010 a zmianami w składach rad nadzorczych w roku 2011 istnieje zależność stochastyczna (losowa).

Z kolei między zmianami, jakie zaszły we władzach gmin po wyborach samorządowych w roku 2014, a zmianami w składach osobowych rad nadzorczych do maja 2015 roku (tab. 4), na postawie testu niezależności otrzymano, że nie występuje zależność.

**Tabela 4. Współczynniki Chi-kwadrat pomiędzy zmianą władzy w gminach w roku 2014 a zmianą rad nadzorczych do maja roku 2015 w podległych spółkach komunalnych**

Statystyka	Statystyka: Zmiana władzy 2014(2) x Zmiany w RN 2015(2) (statistica_rady nadzorcze)		
	Chi-kwadrat	df	p
Chi <sup>2</sup> Pearsona	,8192660	df = 1	p = ,36539
Chi <sup>2</sup> NW	,7990388	df = 1	p = ,37138

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Dalsze badania wykazały zależność pomiędzy zmianami władzy w gminach w roku 2010 a zmianami w zarządach podległych spółek w 2011 (tab. 5).

**Tablica 5. Współczynniki Chi-kwadrat pomiędzy zmianą władzy w gminach w roku 2010 a zmianą składu zarządów w podległych spółkach komunalnych w 2011 roku**

Statystyka	Statystyka: Czy zmiana w zarządzie 2011(2) x Zmiana władzy 2010(2) (statistica_zarzady)		
	Chi-kwadrat	df	p
Chi <sup>2</sup> Pearsona	1,793988	df = 1	p = ,18044
Chi <sup>2</sup> NW	1,692858	df = 1	p = ,19322

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Z kolei pomiędzy zmianą organów wykonawczych gmin w wyniku wyborów samorządowych w 2014 r. a zmianą dokonaną do końca maja 2015 r. w zarządach spółkach stwierdzono brak zależności (tab. 6).

**Tablica 6. Współczynniki Chi-kwadrat pomiędzy zmianą władzy w gminach w roku 2014 a zmianą składu zarządów w podległych spółkach komunalnych w 2015 roku**

Statystyka	Statystyka: Czy zmiana w zarządzie 2015(2) x Zmiana władzy 2014(2) (statistica_zarzady)		
	Chi-kwadrat	df	p
Chi <sup>2</sup> Pearsona	1,924813	df = 1	p = ,16533
Chi <sup>2</sup> NW	1,814024	df = 1	p = ,17803

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Otrzymane wyniki w zakresie zmian na stanowiskach organów wykonawczych gmin i zarządów spółek, w których samorzady posiadają udziały lub akcje, pozwalają wyciągnąć wniosek, że oba zjawiska nie są ze sobą powiązane.

W przypadku analizy zmian w radach nadzorczych i zmianach zarządów badanych spółek komunalnych otrzymano, że zmiany te są niezależne dla lat 2010, 2013, 2014 oraz są zależne dla lat 2011, 2012, 2015 (tab. 7).

**Tablica 7. Współczynniki Chi-kwadrat pomiędzy zmianą składu rad nadzorczych a zmianą składu zarządów w podległych spółkach komunalnych w latach 2010–2015**

Statystyka	Statystyka: Czy zmiany w RN 2015(2) x Czy zmiana w zarządzie 2015(2) (statistica_zarzady)		
	Chi-kwadrat	df	p
Chi <sup>2</sup> Pearsona	14,27748	df = 1	p = ,00016
Chi <sup>2</sup> NW	11,78655	df = 1	p = ,00060

Statystyka	Statystyka: Czy zmiany w RN 2014(2) x Czy zmiana w zarządzie 2014(2) (statistica_zarzady)		
	Chi-kwadrat	df	p
Chi <sup>2</sup> Pearsona	2,185273	df = 1	p = ,13934
Chi <sup>2</sup> NW	2,015132	df = 1	p = ,15574

Statystyka	Statystyka: Czy zmiany w RN 2013(2) x Czy zmiana w zarządzie 2013(2) (statistica_zarzady)		
	Chi-kwadrat	df	p
Chi <sup>2</sup> Pearsona	,1133941	df = 1	p = ,73631
Chi <sup>2</sup> NW	,1173456	df = 1	p = ,73193

Statystyka	Statystyka: Czy zmiany w RN 2012(2) x Czy zmiana w zarządzie 2012(2) (statistica_zarzady)		
	Chi-kwadrat	df	p
Chi <sup>2</sup> Pearsona	11,32646	df = 1	p = ,00076
Chi <sup>2</sup> NW	10,45143	df = 1	p = ,00123

Statystyka	Statystyka: Czy zmiany w RN 2011(2) x Czy zmiana w zarządzie 2011(2) (statistica_zarzady)		
	Chi-kwadrat	df	p
Chi <sup>2</sup> Pearsona	3,931384	df = 1	p = ,04739
Chi <sup>2</sup> NW	3,995772	df = 1	p = ,04561

Statystyka	Statystyka: Czy zmiany w RN 2010(2) x Czy zmiana w zarządzie 2010(2) (statistica_zarzady)		
	Chi-kwadrat	df	p
Chi <sup>2</sup> Pearsona	,2400000	df = 1	p = ,62421
Chi <sup>2</sup> NW	,2544687	df = 1	p = ,61395

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W przypadkach, w których występuje zależność, można przyjąć, że jeżeli dokonywano zmiany w radzie nadzorczej, to również zmiana zachodziła w składzie osobowym zarządu spółki. Oznaczać to może celowe dokonywanie zmian rad nadzorczych, by nowi członkowie odwołali skład osobowy zarządu. W szczególności lata 2011 i 2015 mogą dostarczać potwierdzenia dla stawianej hipotezy, gdyż są to pierwsze lata rządzenia władz po wyborach samorządowych. Można przypuszczać, że tam gdzie dokonano wyboru nowych organów stanowiących i wykonawczych, podejmowano działania zmierzające ostatecznie do zmiany kierownictwa spółek.



## Zakończenie

Organy spółek komunalnych nie tylko podlegają regulacjom kodeksowym, ale także działaniom różnych grup interesu. Niemniej jednak istotne jest, by w ich składzie znajdowały się osoby o doświadczeniu i wykształceniu pokrewnym ze specyfiką funkcjonowania spółki użyteczności publicznej.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, wykonując swoje funkcje właścicielskie, posiada kompetencję do powoływania i odwoływania członków rady nadzorczej. Tym samym może dobrowolnie kształtować jej strukturę, jednakże z poszanowaniem przepisów prawa. Z kolei rada nadzorcza ma kompetencję do powoływania i odwoływania członków zarządu. Pozwala jej to na powierzanie prowadzenia spraw spółki osobom spełniającym poza wymaganiami formalnoprawnymi również inne oczekiwania formułowane przez członków rady nadzorczej oraz organu wykonawczego, którego interes w spółce komunalnej musi być skutecznie realizowany i chroniony.

Dokonywane rotacje w składach osobowych organów spółek komunalnych dokonują się z różnych powodów. Często wynikają ze zmian politycznych lub są naturalnym efektem modyfikowania składu ze względu na podnoszenie jakości sprawowanego nadzoru właścicielskiego.

Badania przeprowadzone przez autora, mimo że zostały ograniczone do wybranej próby badawczej, pozwalają sformułować następujące wnioski:

1. Wyższa rotacja występowała w składach osobowych rad nadzorczych niż zarządów badanych spółek komunalnych w latach 2010–2015.
2. Zmiany w radach nadzorczych i zarządach spółek wynikały często ze zmiany na stanowisku organu wykonawczego sprawującego nadzór właścicielski nad podległymi spółkami. Chociaż otrzymano statystyczny brak zależności pomiędzy zmianami w organach spółek w wyniku wyboru nowych włodarzy gmin w 2015 r., ze względu na krótki okres obserwacji (maj 2015), to można postawić hipotezę, że zmiany te nie następują od razu, tylko powoli.
3. W niektórych badanych latach otrzymano związek pomiędzy zmianą organów nadzoru a zmianą organów zarządów. Pozwala to stwierdzić, że organ wykonawczy, chcąc zmienić członków zarządu, najpierw zmieniał organ nadzoru, który był odpowiedzialny następnie za powołanie nowego składu zarządu.
4. Poziom rotacji zmian w składach osobowych rad nadzorczych był znacznie wyższy niż w przypadku zarządów badanych spółek komunalnych.

Z punktu widzenia problematyki rotacji na stanowiskach członków rad nadzorczych i zarządów spółek komunalnych ważne jest poszukiwanie

dalszych przyczyn dokonywania zmian, ze szczególnym uwzględnieniem cyklu wyborczego. Ponadto celowe staje się także powiększenie próby badawczej o spółki z udziałem powiatów i województw w skali całego kraju. Dzięki temu można byłoby sformułować ogólne wnioski na temat rotacji w organach spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

## Literatura

- Czerniawski R. (2011), *Zarząd jako organ polskiej spółki akcyjnej*, w: D. Dobija, I. Koładkiewicz (red.), *Ład korporacyjny*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dolnicki B. (2012), *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Misterska-Dragan B. (2004), *Czy Skarb Państwa to dobry wzór? – nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, w: „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 2, Bochnia.
- Nowakowski B. (2014), *Forma oświadczenia woli gminy w sprawie wskazania przedstawiciela do rady nadzorczej jednoosobowej spółki z o.o.*, w: A. Zołotar (red.), *Spółki jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa.
- Nowakowski B., Zołotar A. (2014), *Odstępstwa od regulacji ustawowych w umowie spółki z o.o. z udziałem JST*, w: A. Zołotar (red.), *Spółki jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa.
- Trojanowski K. (2013), *Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie”, seria „Ekonomia”, nr 6(1).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 827 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 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2190.
- Żabski Ł. (2014), *Struktura własnościowa spółek komunalnych w województwie dolnośląskim*, „Prace Naukowe WWSZiP”, nr 28(3), Wałbrzych.

## Streszczenie

Głównym celem artykułu jest przedstawienie wyników badań dotyczących zmian w składach osobowych organów zarządów i rad nadzorczych spółek, w których udziały lub akcje są w posiadaniu gmin województwa dolnośląskiego. W pierwszej części artykułu przedstawiono charakterystykę organów spółek komunalnych. Następnie omówiono przyczyny dokonywania zmian w składach osobowych rad nadzorczych i zarządów spółek. W drugiej części pracy przedstawiono metodykę badań nad rotacją w badanych spółkach. Uzyskane wyniki ukazały wyższy poziom rotacji w organach nadzoru niż w organach zarządzających.

## Słowa kluczowe

spółka komunalna, rada nadzorcza, zarząd, skład osobowy, rotacja

## **Rotation in the bodies composition of the municipal companies (Summary)**

The main aim of the article is to present the results of research concerning the rotations in the composition of the bodies of the supervisory and management boards of companies in which the shares or shares are held by the communes of the Lower Silesian Voivodship. The first part of the paper presents the characteristics of the bodies of municipal companies. The causes of changes in the composition of the supervisory boards and the management boards of the companies were discussed. In the second part of the paper is presented the methodology of rotation research in the surveyed companies. The results showed a high level of rotation in supervisory board than management boards in municipal companies.

### **Keywords**

municipal company, supervisory board, management board, composition, rotation

