

Waldemar WALCZAK*

METODY DOBORU CZŁONKÓW RAD NADZORCZYCH SPÓŁEK Z UDZIAŁEM SKARBU PAŃSTWA A KODEKSY DOBRYCH PRAKTYK

Słowa kluczowe: nadzór korporacyjny, rada nadzorcza, zasady nadzoru właścicielskiego, spółki Skarbu Państwa, dobre praktyki

1. Wstęp

Zagadnienia związane z metodami doboru członków rad nadzorczych w spółkach z udziałem Skarbu Państwa stanowią wielowątkowy i złożony obszar badawczy, mający nie tylko walory teorio-poznawcze, lecz przede wszystkim znaczenie praktyczne. Problemy polityki personalnej w organach nadzoru spółek Skarbu Państwa pozostają pod wpływem obowiązujących regulacji prawnych, ale także są w znacznym stopniu zależne od uwarunkowań politycznych¹. W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na przedstawieniu i wnikliwym omówieniu aspektów organizacyjno-prawnych związanych z procesami wyznaczania członków rad nadzorczych w nawiązaniu do propagowanych, zalecanych rozwiązań popularyzowanych w tzw. kodeksach dobrych praktyk. Szczególną uwagę zwrócono na takie zagadnienia jak: wymagania formalne stawiane kandydatom, jawność procedur i stosowane w praktyce kryteria wyboru.

* Dr, Uniwersytet Łódzki; e-mail: waldek.lodz@wp.pl

¹ **I. Postuła**, *Problemy polityki personalnej w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa*, *Problemy Zarządzania* 2011/4, s. 229–232; **idem**, *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 122–129.

2. Zasady doboru kandydatów do rad nadzorczych – wymogi formalne i stosowane procedury

Wymogiem formalnym do pełnienia funkcji przedstawiciela Skarbu Państwa w organach nadzoru podmiotów z udziałem Skarbu Państwa jest posiadanie uprawnień do zasiadania w radach nadzorczych, zdobytych w wyniku zdania z wynikiem pozytywnym egzaminu dla kandydatów na członków rad nadzorczych, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2002 r., Nr 171, poz. 1397, z późn. zm.) lub posiadanie uprawnień zwalniających z obowiązku jego zdania, wskazanych w § 5 pkt 2 i 3 rozporządzenia 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, z późn. zm.), tj. posiadanie stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych lub nauk prawnych albo posiadanie wpisu na listę radców prawnych, adwokatów, biegłych rewidentów lub doradców inwestycyjnych.

Dodatkowe kryteria kwalifikacyjne dla kandydatów na członków organów nadzoru zostały określone m.in. Zarządzeniem Nr 45 Ministra Skarbu Państwa z 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 Państwa².

Wnikliwa analiza cytowanych przepisów prawnych prowadzi do zauważenia kilku istotnych kryteriów, jakie są stawiane wobec kandydatów. Podstawowym warunkiem, aby można było się ubiegać o powołanie do rady nadzorczej, jest fakt zarejestrowania w bazie kandydatów na członków rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, prowadzonej przez Ministerstwo Skarbu Państwa. Rekomenduje się, aby do rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa lub pełnienia funkcji pełnomocnika wspólnika powoływać osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie, w szczególności członków korpusu służby cywilnej. Kandydat do rady nadzorczej musi ponadto złożyć pisemne oświadczenia³, że:

² Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 28 stycznia 2013 r., s. 7.

³ Oświadczenia, które zawiera formularz zgłoszenia kandydata na członka rady nadzorczej, podawany jako załącznik do ogłoszenia o naborze, źródło: <http://nadzor.msp.gov.pl>; stan na dzień 17.12.2013 r.

- posiada pełną zdolność do czynności prawnych;
- nie podlega określonym w przepisach prawa ograniczeniom lub zakazom zajmowania stanowisk członka rady nadzorczej w spółkach handlowych;
- nie został skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwa określone w przepisach rozdziałów XXXIII–XXXVII ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) oraz w art. 585, art. 587, art. 590 i w art. 591 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.);
- nie toczą się przeciwko niemu żadne postępowania karne na podstawie przepisów, o których mowa w punkcie wyżej;
- nie jest zatrudniony w biurze poselskim, senatorskim, poselsko-senatorskim lub biurze posła do Parlamentu Europejskiego na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia lub innej umowy o podobnym charakterze;
- nie wchodzi w skład organów partii politycznych, reprezentujących partie polityczne na zewnątrz lub uprawnionych do zaciągania zobowiązań;
- nie jest zatrudniony przez partię polityczną na podstawie umowy o pracę;
- przy wykonywaniu czynności nadzoru lub zarządu nie wyrządził żadnej szkody stwierdzonej prawomocnym wyrokiem sądu cywilnego;
- w ciągu ostatnich 3 lat nie wykonywał czynności nadzoru lub zarządu w spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa albo wykonywał wspomniane czynności i w ciągu ostatnich 3 lat uzyskał absolutorium z ich wykonywania;
- kandydaci na członków rad nadzorczych urodzeni przed dniem 1 sierpnia 1972 r. obowiązani są do złożenia Ministrowi Skarbu Państwa oświadczenia lustracyjnego lub informacji o złożeniu takiego oświadczenia zgodnie z art. 7 oraz art. 8 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r., Nr 63, poz. 425, z późn. zm.) oraz w oparciu o treść zarządzenia Nr 13 Ministra Skarbu Państwa z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie wykonywania zadań Ministra Skarbu Państwa wynikających z ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

Na szczególną uwagę zasługuje kwestia złożenia oświadczenia przez kandydata, że nie toczą się aktualnie wobec niego żadne postępowania karne na podstawie cytowanych przepisów, co znacząco różni się od bycia skazanym

prawomocnym wyrokiem sądu. Takie wymagania wobec kandydatów zasługują na pozytywną ocenę i mogą w znaczący sposób pogłębiać zaufanie do Państwa i jego organów. Z drugiej zaś strony, jeśli uznać ten zapis za przestrzegany i obowiązujący, to każda osoba, która zasiada aktualnie w radzie nadzorczej, a tym bardziej w zarządzie spółki z udziałem Skarbu Państwa, z chwilą kiedy zostaje wobec niej wszczęte postępowanie karne, powinna być automatycznie pozbawiana możliwości sprawowania swojej funkcji. Niewątpliwie najważniejszą korzyścią, jaka bezpośrednio wynika z obowiązujących zapisów, jest odparcie zarzutów o nominacje, które łatwo jest powiązać politycznie, bowiem dziś do rad nadzorczych trafiają osoby, które nie były i nie są aktywnymi działaczami. Są to jednak zaufani ludzie (tylko pozornie niezależni, a w praktyce blisko związani z prominentnymi politykami), którzy pełnią niezwykle ważną i odpowiedzialną rolę dla realizacji partykularnych interesów partii politycznej, bowiem to na tych ludziach opiera się cały system przejmowania kontroli oraz nieograniczonej władzy nad sektorem państwowych spółek, a tym samym zapewnienie dostępu do wysokich stanowisk i pieniędzy dla wybranych beneficjentów⁴.

Warto zauważyć, że niezwykle ważnym elementem, który zasadniczo podważa bezstronność i obiektywność otwartego postępowania konkursowego, jest podawany w ogłoszeniach punkt, że „kandydatom, którzy odpowiedzieli na ogłoszenie, a nie zostali wybrani, nie przysługuje możliwość odwołania się”, a z kolei „Minister Skarbu Państwa może w każdej chwili unieważnić postępowanie bez konieczności podawania przyczyny”. Z punktu widzenia formalno-prawnego taka sytuacja jest dowodem na to, że kandydaci nie wiedzą według jakich kryteriów będą oceniani, jakie są istotne czynniki konkurencyjności, a także jaką wagę oraz znaczenie komisja przypisuje poszczególnym punktom oceny. W przypadku otwartych zasad doboru członków rad nadzorczych, kandydat ma jedynie prawo złożenia dokumentów w stosownym terminie, nic więcej. Takie zapisy prawne nie dają żadnej gwarancji rzetelności i obiektywizmu oraz nie mają nic wspólnego z transparentnymi oraz merytorycznymi kryteriami selekcji i doboru. Dają za to 100% szanse, że przedstawiciele komisji powołanej przez Ministra Skarbu z łatwością

⁴ Zob. **W. Walczak**, *Dwuznaczna rola komitetu nominacyjnego. O projekcie ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa*, Przegląd Corporate Governance 2011/1, s. 19–24; **idem**, *Organizacyjno-prawne aspekty nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, Przegląd Corporate Governance 2010/2, s. 35–44.

mogą sobie wskazać „właściwą osobę”, i nikt nie musi się nikomu z niczego tłumaczyć. Jedyne uzasadnienie brzmi, że – w ocenie komisji – kandydatami, którzy w najwyższym stopniu spełnili stawiane wymagania są następujące osoby. Jest to bardzo ważny argument w dyskusji nad konstrukcją polskiego prawodawstwa i dowód rażącej dysproporcji między prawami obywatela a przywilejami i uprawnieniami władzy.

Krytyczna analiza zapisów zawartych w Zarządzeniu Nr 45 Ministra Skarbu Państwa z 6 grudnia 2007 r. skłania do zauważenia, że zgodnie z § 6 ust. 1, zaproponowana przez komisję i zaaprobowana przez Sekretarza lub Podsekretarza Stanu lista kandydatów jest ogłaszana na stronie internetowej MSP, co *de facto* kończy postępowanie dla wszystkich osób, które odpowiedziały na ogłoszenie, a nie zostały wybrane⁵. Według procedur, przewiduje się, że spośród osób z listy właściwy Sekretarz lub Podsekretarz Stanu rekomenduje Ministrowi Skarbu Państwa kandydata na członka rady. Ostateczna decyzja należy jednak do Ministra, który na skutek swojej arbitralnej decyzji wskazuje kandydata, który zostaje powołany do rady nadzorczej (§ 6 ust. 3 i 4). Bardzo ważny zapis z kolei stanowi, że określony tryb postępowania nie obejmuje przypadków, w których do rady nadzorczej wskazywana jest osoba pozostająca w stosunku pracy z Ministerstwem Skarbu Państwa (§ 7 ust. 1). To zdanie w ewidentny sposób stawia w uprzywilejowanej pozycji wybraną grupę osób, które wyłącznie z racji zatrudnienia w MSP nie podlegają jednakowym procedurom, jakie stosowane są w odniesieniu do pozostałych kandydatów. Oznacza to, że nie wszyscy kandydaci są traktowani na równi przez organ władzy państwowej, co musi budzić uzasadnione wątpliwości i zastrzeżenia.

Co ciekawe, po prawie **6 latach** od momentu obowiązywania i stosowania tego zarządzenia, **Rzecznik Praw Obywatelskich** 24 lipca 2013 r. wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP Zarządzenia MSP nr 45 z 6 grudnia 2007 r. W ocenie Rzecznika, przedmiotowe zarządzenie budzi wątpliwości co do zgodności z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przede wszystkim dlatego, że zostało wydane bez podstawy prawnej, jak również reguluje prawa i obowiązki obywateli – uczestników konkursu, których nie łączy żaden stosunek wewnętrzny z organem, który wydał kwestionowany akt⁶.

⁵ Osobom tym nie przysługuje możliwość odwołania się od decyzji o wyborze, a także nie są informowane o wynikach postępowania.

⁶ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich RPO–677078–V/11/BA z dnia 24.07.2013 r.

P. Wiatrowski w bardzo słuszny i logiczny sposób wyjaśnia, że zarządzenie MSP to jedynie PR-owski zabieg, polegający na wykorzystaniu aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym do przekonania obywateli o rzekomo obiektywnym charakterze, w istocie rzeczy całkowicie dowolnego i bez jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia, powołania wybranej wcześniej osoby do składu określonej rady nadzorczej. Dodaje ponadto, że dokumentacja z tak przeprowadzonego postępowania jest po trzech miesiącach niszczona, co uniemożliwia jakąkolwiek kontrolę. Zwraca także uwagę na fakt, iż ministerstwo samo przyznaje, że postępowanie kwalifikacyjne jest tylko narzędziem pomocniczym, mającym wspomóc ministra w podjęciu suwerennej, tj. arbitralnej decyzji o formalnym powołaniu określonej osoby do organu nadzoru danej spółki⁷.

Niezależnie od dalszych losów tego postępowania⁸, wydaje się zastanawiające, dlaczego żaden organ państwowy, mimo akcentowania tych spraw w piśmiennictwie, przez tyle lat nie zwrócił uwagi na zapisy zarządzenia, które wyraźnie świadczą o nierównym traktowaniu obywateli przez prawo. Doceniając troskę i zaangażowanie Rzecznika Praw Obywatelskich, można również przy okazji zauważyć, że **art. 60 Konstytucji RP**, przynajmniej teoretycznie, gwarantuje obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Podkreśla się, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nakłada to na ustawodawcę obowiązek regulowania zasad i procedur rekrutacji w taki

⁷ P. Wiatrowski, *Prawne uwarunkowania wniosku RPO do TK ws. zarządzenia MSP o tzw. konkursach do rad nadzorczych spółek SP*, Przegląd Corporate Governance 2013/3, s. 49.

⁸ W dniu 14 kwietnia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny w wydanym wyroku nie podzielił argumentów Rzecznika Praw Obywatelskich i uznał, że przedmiotowe zarządzenie MSP jest zgodne z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu wskazano jednak, że analizowane zarządzenie nie zawiera rozwiązania optymalnego. Trybunał zauważył, że postępowanie kwalifikacyjne dotyczące wyboru kandydatów do innego organu spółek z udziałem Skarbu Państwa – a mianowicie zarządu – regulowane jest aktami prawa powszechnie obowiązującego. Na koniec podkreślono, że ustawodawca powinien rozważyć unormowanie postępowania kwalifikacyjnego przeprowadzanego przez Ministra Skarbu Państwa w celu wyłonienia kandydatów do rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa również w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Zob. Wyrok TK z 14.04.2014 r. sygn. akt U 8/13, źródło: <http://trybunal.gov.pl>; stan na dzień 30.04.2014 r.

sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równego dostępu do tej służby i równości szans wszystkich kandydatów⁹.

Tryb naboru członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa nie gwarantuje równych praw nie tylko osobom biorącym udział w postępowaniu konkursowym organizowanym przez MSP, ale przede wszystkim w pozostałych przypadkach, gdzie nie obowiązują żadne otwarte procedury naboru, na co niestety mało kto zwraca uwagę. Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że poza nielicznymi wyjątkami (np. w przypadku TVP SA, co wynika z odrębnych ustaw¹⁰), w przypadku spółek z większościami udziałem SP pozostających w nadzorze właścicielskim innych ministrów, procesy wybierania kandydatów na członków rad nadzorczych nie mają jawnego charakteru i nie są podawane do publicznej wiadomości żadne ogłoszenia na ten temat. Takie sytuacje dotyczą w szczególności m.in. spółek zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi, spółek z grupy PKP SA, Poczty Polskiej SA, oraz innych podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, wobec których funkcje nadzoru właścicielskiego pełnią inni ministrowie (np. sportu i turystyki, administracji i cyfryzacji, gospodarki, rolnictwa i rozwoju wsi, infrastruktury i rozwoju).

W kontekście rozważań dotyczących prawnych aspektów związanych z wyznaczaniem kandydatów do rad nadzorczych, koniecznie trzeba pamiętać o tym, że w myśl art. 4 ust 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tzw. ustawy kominowej):

⁹ Należy w tym miejscu zauważyć, że problem braku dostępu do informacji publicznej o wolnych miejscach pracy istnieje w jednostkach administracji publicznej, w których urzędnicy zatrudniani są na podstawie ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001 r., Nr 86, poz. 953 z późn. zm.). Ustawa ta ma między innymi zastosowanie do Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu, a także do osób pracujących w biurze RPO, Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego. Przepisy prawa nie określają otwartych zasad naboru – nie wymagają podawania do publicznej wiadomości informacji o konkursach na wolne stanowiska urzędnicze.

Por. **W. Walczak**, *Zawłaszczanie stanowisk w administracji samorządowej – element umacniania systemu władzy*, [w:] **Z. Janowska** (red.), *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi tom 5*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oecenomica 2013/288, s. 67–78.

¹⁰ Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (Dz.U. z 2010 r., Nr 152, poz. 1023), wprowadziła przepis, że do zadań Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji należy m.in.: przeprowadzanie jawnych i otwartych konkursów na stanowiska członków rad nadzorczych w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji (art. 6 ust 2 pkt 11). Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r., Nr 7, poz. 34, z późn. zm.)

„Jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej spośród spółek, o których mowa w art. 1 pkt 4–7”¹¹. Należy stwierdzić, że tak sformułowane precyzyjne zdanie nie powinno skłaniać do poszukiwania innego rozumienia jego sensu. Oznacza to, że zakaz dotyczy wszystkich osób, niezależnie od tego, czy jest to akurat np. prezes innej JSSP, radny wojewódzki, dyrektor departamentu w urzędzie administracji publicznej, pracownik uczelni wyższej, pracownik zatrudniony w prywatnej firmie, prywatny przedsiębiorca, emeryt itp. Rozstrzygające znaczenie ma tutaj określona kategoria spółek prawa handlowego (zbiór podmiotów wskazanych w art. 1 pkt 4–7), do których rad nadzorczych mają zastosowanie cytowane przepisy¹². Są to bardzo ważne zagadnienia, które nie zawsze w praktyce są właściwie rozumiane. Równie istotne problemy dotyczą interpretacji i stosowania przepisów ustawy antykorupcyjnej, które zakazują łączenia określonych stanowisk przez osoby pełniące funkcje publiczne¹³.

3. Założenia Programu Profesjonalizacji Nadzoru według MSP

W ocenie MSP „Dobre praktyki” stanowią wyraz oczekiwań organu państwowego, który jest ustawowo odpowiedzialny za ochronę interesów Skarbu Państwa w obszarze wykonywania praw z akcji, udziałów w określonych spółkach prawa handlowego z udziałem SP. Zakłada się, że postępowania w sprawie doboru składów osobowych organów spółek powinny opierać się na jasnych i precyzyjnie określonych kryteriach merytorycznych, ze szczególnym

¹¹ „Art. 1. Ustawa ma zastosowanie do:

- 4) jednoosobowych spółek prawa handlowego utworzonych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) spółek prawa handlowego, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji;
- 6) spółek prawa handlowego, w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji;
- 7) spółek prawa handlowego, w których udział spółek, o których mowa w pkt. 4–6, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji.”

¹² Więcej na temat omawianych zakazów wraz z interpretacją: **W. Walczak**, *Zróżnicowane standardy nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa*, Przegląd Corporate Governance 2013/3, s. 30–36.

¹³ Zob. szerzej: **W. Walczak**, *Kontrola zakazu łączenia stanowisk w radach nadzorczych spółek a budowanie zaufania do Państwa*, Kontrola Państwowa 2014/1, s. 66–83.

uwzględnieniem wiedzy, doświadczenia i umiejętności, jak również specyfiki danej spółki. Takie podejście ma przede wszystkim na celu zapewnienie spółkom stabilności zarządzania i nadzoru w perspektywie długoterminowej. Zgodnie z zaleceniami dobrych praktyk, do organów spółek mają być powoływane osoby, które posiadają wyższe wykształcenie lub uznany w Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie odrębnych przepisów, tytuł równorzędny uzyskany za granicą oraz posiadają w szczególności:

- doświadczenie w zakresie zarządzania przedsiębiorcami lub nadzoru nad działalnością organów zarządczych przedsiębiorców;
- doświadczenie w zakresie funkcjonowania branży objętej przedmiotem działalności Spółki, której dotyczy dane postępowanie;
- doświadczenie w zakresie doradztwa gospodarczego, prawnego lub innego, istotnego z punktu widzenia działalności lub potrzeb Spółki, której dotyczy dane postępowanie;
- kwalifikacje w dziedzinie rachunkowości lub rewizji finansowej, w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz.U. z 2009 r., Nr 77, poz. 649 oraz z 2010 r., Nr 182, poz. 1228).

Oprócz tych kwalifikacji merytorycznych i doświadczenia zawodowego, zaleca się, aby do organów spółek powoływane były osoby, które dodatkowo:

- cieszą się nieposzlakowaną opinią oraz dają gwarancję bezstronności;
- posiadają poświadczenie bezpieczeństwa, upoważniające do dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „tajne” albo wyrażą zgodę na poddanie się postępowaniu mającemu na celu jego wydanie.

Takie standardy z pewnością wydają się racjonalne i uzasadnione, co sprawia, że mogą zasługiwać na pozytywną ocenę. Kolejnym istotnym akcentem jest rekomendacja, aby do organów spółek nie były powoływane osoby, w odniesieniu do których może to powodować ryzyko wystąpienia konfliktu interesów lub wywoływać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność, w szczególności z uwagi na stosunek bliskości, członkostwo w organach albo pełnienie funkcji na podstawie mandatu pochodzącego z wyborów bezpośrednich lub pośrednich w jednostce samorządu terytorialnego, czy też prowadzenie określonej aktywności zarobkowej, społecznej lub politycznej¹⁴.

¹⁴ Źródło: <http://nadzor.msp.gov.pl>; stan na dzień 17.12.2013 r.

Kodeksy dobrych praktyk są postrzegane jako instrument wzmacniania funkcji nadzoru właścicielskiego¹⁵ oraz narzędzie budowania zaufania na rynku kapitałowym¹⁶, niemniej należy pamiętać, że te dokumenty opracowane przez MSP nie są źródłem prawa, lecz stanowią jedynie tzw. iluzoryczną deklarację co do założeń i kierunków polityki personalnej prowadzonej w ramach procesów związanych z doбором kandydatów do organów kontrolowanych spółek. Dla wykazania, że te szczytne hasła zawarte w kodeksach nie zawsze pokrywają się z praktyką, warto zwrócić uwagę na kilka ważnych elementów. Po pierwsze, trudno jest mówić o gwarancji bezstronności w przypadku, gdy do rady nadzorczej są wyznaczane osoby, będące jednocześnie etatowymi urzędnikami MSP. I. Postuła słusznie twierdzi, odwołując się przy tym do swoistej tajemnicy poliszynela, iż członkostwo w radach nadzorczych jest rodzajem premii finansowej dla wybranych urzędników MSP, która umożliwia im dodatkowe zarobki nie z budżetu ministerstwa, lecz wypłacane im przez spółki¹⁷. Po drugie, bez większego wysiłku dla dobrze zorientowanego badacza, można zauważyć, że wśród wąskiej grupy tzw. talentów menedżerskich, z której rekrutują się kandydaci powoływani do organów spółek, znajdują się m.in. osoby, które już w przeszłości uzyskały szansę zajmowania podobnych stanowisk za czasów innej ekipy rządzącej, a także osoby całkiem niedawno pełniące zaszczytne funkcje polityczne i państwowe, w tym także w ścisłym kierownictwie MSP. Warto w tym miejscu odwołać się do innych tzw. kanonów dobrych praktyk (uregulowanych prawnie), zawartych w ustawie antykorupcyjnej¹⁸. W myśl art. 7. ust. 1: „Osoby wymienione w art. 1 oraz w art. 2 pkt 1–3 i 6–6b nie mogą, przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy”. Oczywiście zgodnie z obowiązującym prawem art. 7. ust. 2: „W uzasadnionych przypadkach zgodę na zatrudnienie przed upływem

¹⁵ **Z. Malara, J. Kroik**, *Kodeks Dobrych Praktyk instrumentem wzmacniania funkcji nadzoru właścicielskiego*, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni. Zeszyty Naukowe 2004/7, s. 138–152.

¹⁶ **B. Nogalski, R. Dadej**, *Kodeks Dobrych Praktyk jako narzędzie budowania zaufania na rynku kapitałowym*, [w:] **S. Rudolf** (red.), *Tendencje zmian w nadzorze korporacyjnym*, Wyd. UŁ, Łódź 2006, s. 345–356.

¹⁷ **I. Postuła**, *Problemy...*, s. 244.

¹⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584 ze zm.).

roku może wyrazić komisja powołana przez Prezesa Rady Ministrów, zwana dalej «komisją»¹⁹. Można dodatkowo zauważyć, że wyznaczanie osób wcześniej pełniących ważne funkcje publiczne do zarządów spółek pozostających w nadzorze właścicielskim MSP nakłada się również na zjawisko zawierania tzw. kontraktów menedżerskich, umożliwiających omijanie ograniczeń w wynagradzaniu członków zarządów, wynikających z ustawy kominowej.

Nie można jednak zapominać, że MSP, aby uwiarygodnić bezstronność i obiektywność dokonywanych wyborów personalnych korzysta z profesjonalnej i niezależnej firmy zewnętrznej, która pomaga wyszukiwać właściwych oraz merytorycznie przygotowanych kandydatów. Takie podejście jest odzwierciedleniem wytycznych zawartych w opracowaniu „Dobre praktyki w zakresie doboru kandydatów na członków organów spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa”¹⁹. Istotnym założeniem tych rekomendacji, zawartych m.in. w Zarządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 stycznia 2012 roku, a także w Zarządzeniu Ministra Skarbu Państwa nr 23 z dnia 18 czerwca 2013 roku²⁰, jest pomoc i współudział zewnętrznej firmy doradczej w procesach rekrutacji i naboru. Koniecznie trzeba w tym miejscu wyjaśnić, że w wyniku postępowania przetargowego i sformułowanych oczekiwań w SIWZ, wpłynęły z całej Polski aż... dwie oferty, z czego tylko jedna z nich spełniała warunki formalne. Do przetargu przystąpiła firma MMA i Partnerzy spółka z o.o., która poprzednio uzyskała zamówienie od MSP²¹ oraz firma Diversa Talentor spółka z o.o., która jako jedyna spełniła kryteria zawarte w SIWZ. W wyniku rozstrzygniętego przetargu, ta ostatnia firma stała się beneficjentem zamówienia o wartości 1.383.750 zł za świadczenie usług doradczych, mających na celu pomoc w wyłonieniu właściwych kandydatów²².

¹⁹ Według zaleceń, dobór kandydatów na członków organów Spółek powinien być prowadzony z uwzględnieniem, w szczególności, zasad: otwartości, jawności, przejrzystości, konkurencyjności, bezstronności i neutralności politycznej. Zob. szerzej: Zarządzenie 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. Źródło: http://nadzor.msp.gov.pl/porta1/nad/354/25354/Dobre_praktyki_w_zakresie_doboru_kandydatow_na_czlonkow_organow_spolek_o_kluczo.html; stan na dzień 17.12.2013 r.

²⁰ Źródło: http://bip.msp.gov.pl/porta1/bip/101/8440/Zarzadzenie_Nr_23_Ministra_Skarbu_Panstwa_z_dnia_18_czerwca_2013r.html; stan na dzień 17.12.2013 r.

²¹ Zob. szerzej: **W. Walczak**, *Analiza i ocena nowych zasad naboru do organów wybranych spółek SP*, Przegląd Corporate Governance 2012/1, s. 17–26.

²² Zob. szerzej: **W. Walczak**, *Zróznicowane...*, s. 27–48.

Najnowszym przedsięwzięciem w ramach dobrych praktyk zalecanych przez MSP jest popularyzowany na stronie internetowej tzw. „Program Profesjonalizacji Nadzoru”, który w ocenie kierownictwa spójnie i precyzyjnie określa oczekiwania Ministra Skarbu Państwa oraz standardy, jakimi powinni kierować się członkowie rad nadzorczych reprezentujący Skarb Państwa. W ramach tego projektu zostały opracowane trzy kluczowe dokumenty:

1. Standardy postępowania członków rad nadzorczych.
2. Dobre praktyki w zakresie zapewnienia zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w organach spółek.
3. Dobre praktyki w zakresie wynagradzania członków zarządu²³.

Ze względu na ograniczenia objętościowe artykułu, zdecydowano się wnikliwej analizie poddać dobre praktyki w zakresie wynagradzania członków zarządu, co należy do kompetencji rady nadzorczej. Pierwsza refleksja dotyczy tego, że MSP postuluje, aby doprowadzać do wykorzystywania luki prawnej i omijać zapisy zawarte w ustawie kominowej. Jako punkt odniesienia dla poziomu wynagrodzeń zarządu wskazuje się średnią, jaką można obliczyć w oparciu o aktualne raporty firm specjalistycznych, przyjmując za kryterium pomioty działające w danej branży, w szczególności dla spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych o porównywalnej wielkości, prowadzących działalność w zbliżonym zakresie. W przypadku braku reprezentatywności branży pośród spółek notowanych na GPW, zdaniem MSP, należy posiłkować się poziomem wynagrodzeń członków zarządu podobnych podmiotów danej branży lub sektora w krajach Unii Europejskiej. Ta rekomendacja może być dwuznacznie interpretowana, zważywszy na fakt, że nie sugeruje się, aby w podmiotach, w których Skarb Państwa jest większościowym udziałowcem, dostosowywać wynagrodzenia pracowników do poziomu ich kolegów z Unii Europejskiej. Oczywiście MSP wprawdzie dodaje, że powinno się także brać pod uwagę rzeczywiste dysproporcje w wynagrodzeniach pracowniczych na rynku polskim i krajów UE, z tymże te porównania mają dotyczyć wyłącznie apanaży otrzymywanych przez członków zarządu²⁴. Kolejnym niezwykle

²³ Źródło: http://nadzor.msp.gov.pl/portal/nad/354/Program_Profesjonalizacji_Nadzoru.html; stan na dzień 17.12.2013 r.

²⁴ Bardzo zręcznie przygotowanym uzasadnieniem jest hasło, że kontrakt menedżerski ma motywować do działania, gdyż zaleca się, aby to wynagrodzenie rynkowe składało się z części stałej (60%) i zmiennej (40%), tj. premii, które muszą być uzależnione od poziomu realizacji celów. Szczegółowe warunki aktualnie zawieranych kontraktów menedżerskich są trudne do ustalenia ze względu na ich niejawny charakter, niemniej jednak z uzyskanych

przemyślanym zabiegiem jest rekomendacja, aby członkowie zarządu nie pobierali dodatkowego wynagrodzenia z tytułu zasiadania w organach korporacyjnych spółek zależnych. Trudno nie oprzeć się uzasadnionemu wrażeniu, że w rzeczywistości chodzi o wytworzenie iluzorycznego odczucia i przekonania, że teraz ci wysoce kompetentni i przepracowani menedżerowie będą dodatkowo poświęcać swój czas, wykorzystując wiedzę, umiejętności oraz doświadczenie nie tylko dla dobra spółki dominującej, ale również zależnej, a nawet będą to czynić bezinteresownie. Po pierwsze, wyniki prowadzonych badań jednoznacznie potwierdzają, że powszechnie stosowaną praktyką jest to, że członkowie zarządu spółki dominującej dodatkowo zasiadają w radzie nadzorczej spółki zależnej za wynagrodzeniem, przede wszystkim ze względu na dalsze umacnianie wykreowanej sieci powiązań i zależności biznesowo-personalnych, przejmując tym samym kontrolę nad składem zarządu w spółce córce. To zjawisko jest bezpośrednio związane z systemem zawłaszczania organów spółek przez wąskie grono beneficjentów, którzy przejmują pełnię władzy i kontroli nad majątkiem państwowym. Wynagrodzenie członków rady w spółce podlegającej ograniczeniom wynikającym z ustawy kominowej nie jest możliwe do obejścia wzorem kontraktów menedżerskich dla zarządu, a jego górna granica nie może przekraczać kwoty średniej pensji w sektorze przedsiębiorstw²⁵. Co więcej, prawidłowe i rzetelne wywiązywanie się z ustawowych zadań, jakie ma rada nadzorcza, czyli czynności kontrolno-nadzorczych, wymaga ogromnej ilości czasu, zaangażowania, a także obiektywizmu i bezstronności. Chcąc sprostać tym zadaniom, powinno się zatem formułować biegunowo odległe zalecenia, aby członkowie zarządu spółek koncentrowali się wyłącznie na swoich zadaniach, bez dodatkowego angażowania w inne przedsięwzięcia, a do rad nadzorczych trafiały osoby niezależne i niepowiązane żadnymi więziami funkcjonalnymi z innymi spółkami SP czy ministerstwem,

informacji wynika, że średnio miesięczne apanaże kształtują się na poziomie 3–4-krotnie wyższym niż pensje według ograniczeń wynikających z ustawy kominowej. Oczywiście zdarzają się również bardzo wygórowane premie, czego najlepszym przykładem jest publicznie upowszechniona informacja na temat warunków kontraktu menedżerów ze spółki odpowiedzialnej za przygotowanie prac związanych z budową stadionu na Euro 2012. Trzeba jednak dodać, że ta spółka nie jest w nadzorze właścicielskim MSP.

²⁵ W myśl art. 8. pkt. 8 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi „maksymalna wysokość wynagrodzenia miesięcznego nie może przekroczyć wysokości «jednego» przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, w czwartym kwartale roku poprzedniego ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”.

właśnie po to, aby sprawowany przez nie nadzór i kontrola poczynić zarządu były w pełni profesjonalne.

4. Zakończenie

Zaprezentowane rozważania stanowią podsumowanie prowadzonych badań w zakresie uwarunkowań formalno-prawnych rzutujących na procesy doboru kandydatów do organów nadzoru spółek z udziałem Skarbu Państwa. Nie wyczerpują one złożoności analizowanego zagadnienia, niemniej jednak mogą stanowić ugruntowaną i rzetelną podstawę, punkt wyjścia dla prowadzenia dalszych, bardziej pogłębionych i szczegółowych, peregrynacji w ramach wybranych cząstkowych problemów badawczych. Zgadając się z poglądem J. Gada, że rada nadzorcza jest istotnym ogniwem nadzoru korporacyjnego, zwłaszcza w modelu dualistycznym, można jednakże głęboko się zastanawiać, czy rzeczywiście pełni ona rolę niezależnego strażnika interesów spółki²⁶. Praktyka zarządzania oraz prowadzone badania jednoznacznie dowodzą, iż dobór osób do organów nadzoru spółek Skarbu Państwa (i nie tylko) jest kluczowym instrumentem w procesie przejmowania władzy oraz nieograniczonej kontroli nad majątkiem i finansami przedsiębiorstwa, a co się z tym wiąże, realizacji partykularnych celów określonej grupy wpływowych środowisk. Pełnienie funkcji członka rady nadzorczej staje się bowiem dla wybranych osób źródłem dodatkowych dochodów – kolejnym miejscem pracy, które bardzo często jest łączone z zajmowaniem wysokiego stanowiska w administracji rządowej, a także w zarządzie bądź radzie innej spółki z udziałem Skarbu Państwa. Tak więc można skonstatować, że rada nadzorcza tylko w iluzorycznych teoriach jest niezależnym organem kontrolnym, dbającym przede wszystkim o interes spółki, gdyż ta opinia nie uwzględnia złożoności uwarunkowań, powiązań i relacji, jakie w praktyce występują pomiędzy organami spółki oraz jej akcjonariuszami.

²⁶ **J. Gad**, *Mechanizm wewnętrzny nadzoru korporacyjnego a system rachunkowości w polskich spółkach publicznych – nowe regulacje oraz wyniki badań*, *Finanse, Rynki Ubezpieczeniowe, Ubezpieczenia* Nr 51, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2012/690, s. 777.

Bibliografia

- Gad J.**, *Mechanizm wewnętrzny nadzoru korporacyjnego a system rachunkowości w polskich spółkach publicznych – nowe regulacje oraz wyniki badań*, *Finanse, Rynki Ubezpieczeniowe, Ubezpieczenia* Nr 51, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* 2012/690, s. 777–788.
- Malara Z., Kroik J.**, *Kodeks Dobrych Praktyk instrumentem wzmocnienia funkcji nadzoru właścicielskiego*, *Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni. Zeszyty Naukowe* 2004/7, s. 138–152.
- Nogalski B., Dadej R.**, *Kodeks Dobrych Praktyk jako narzędzie budowania zaufania na rynku kapitałowym* [w:] S. Rudolf (red.), *Tendencje zmian w nadzorze korporacyjnym*, Wyd. UŁ, Łódź 2006, s. 345–356.
- Postuła I.**, *Problemy polityki personalnej w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa*, *Problemy Zarządzania* 2011/4, s. 226–246.
- Postuła I.**, *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Walczak W.**, *Organizacyjno-prawne aspekty nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, *Przegląd Corporate Governance* 2010/2, s. 35–44.
- Walczak W.**, *Dwuznaczna rola komitetu nominacyjnego. O projekcie ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa*, *Przegląd Corporate Governance* 2011/1, s. 19–24.
- Walczak W.**, *Analiza i ocena nowych zasad naboru do organów wybranych spółek SP*, *Przegląd Corporate Governance* 2012/1, s. 17–26.
- Walczak W.**, *Zróżnicowane standardy nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa*, *Przegląd Corporate Governance* 2013/3, s. 27–48.
- Walczak W.**, *Zawłaszczanie stanowisk w administracji samorządowej – element umacniania systemu władzy*, [w:] Z. Janowska (red.), *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi tom 5*, *Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica* 2013/288, s. 67–78.
- Walczak W.**, *Kontrola zakazu łączenia stanowisk w radach nadzorczych spółek a budowanie zaufania do państwa*, *Kontrola Państwowa* 2014/1, s. 66–83.
- Wiatrowski P.**, *Prawne uwarunkowania wniosku RPO do TK ws. zarządzenia MSP o tzw. konkursach do rad nadzorczych spółek SP*, *Przegląd Corporate Governance* 2013/3, s. 49–54.

Strony internetowe:

<http://nadzor.msp.gov.pl>; stan na dzień 02.01.2014 r.

<http://isap.sejm.gov.pl>; stan na dzień 02.01.2014 r.

<http://trybunal.gov.pl>; stan na dzień 30.04.2014 r.

Waldemar WALCZAK

THE METHODS OF SELECTION MEMBERS OF SUPERVISORY BOARD IN COMPANIES WITH STATE TREASURY SHAREHOLDING AND CODES OF THE BEST PRACTICES

(Summary)

The article presents an overview deliberations concerning the issue of organizational-legal aspects associated with processes of appointing supervisory boards members in companies with State Treasury Shareholding. The author paid special attention on such problems as: formal requirement for acting as representative of the Treasury in supervisory boards and the criteria of selecting supervisory board members to assure proper functioning of corporate supervision.

A crucial element of conducted analyses was a comprehensive review of important document – the Ordinance No. 45 of the Minister of Treasury of 6 December 2007 on the principles for selecting candidates for the composition of supervisory boards of commercial companies with State Treasury shareholding. In the article was clearly underlined a very important fact, that the selection of candidates for representatives of the Treasury conducted through public qualification procedure, in accordance with the analyzing Ordinance No. 45 is applicable only in narrow group of enterprises, where the Treasury is represented by the Minister of Treasury. In case of other companies, being in supervisory owner's of other ministers, these procedures are not in force. Another occurring controversial problem with the regulations resulting from Ordinance is the letter of Human Rights Defender, being a constitutional complaint about this document.

In the next part author focuses on the new recommendations introduced in "Principles of Corporate Supervision over Companies with State Treasury Shareholding". This document is an expression of expectations of state authority, legally responsible for protecting the interests of the Treasury, that is why could not be regarded as a normative act of government administration, but only as a standard-forming document. The study contains also own thoughts and author's views, personal reflections and critical conclusions related to discussing and analyzing issues bases on observation the real processes of the management practices and conducted research.

Keywords: corporate governance, supervisory board, principles of corporate supervision, companies with State Treasury shareholding, codes of best practices