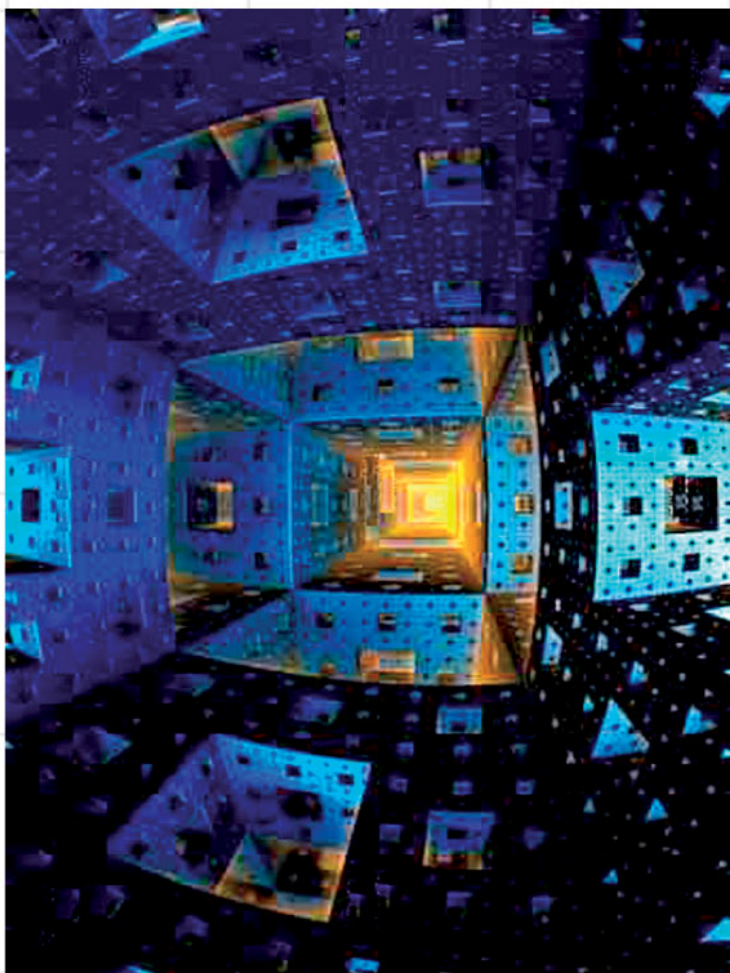


nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa



nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa

Igor Postuła

Warszawa 2013



ABC

a Wolters Kluwer business

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Uniwersytet Warszawski.

Recenzenci

dr hab. prof. ALK Dariusz Jemielniak, prof. dr hab. Grzegorz Domański

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne

Elżbieta Józwiak

Łamanie

Just Luk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumił, Stanisław Drzewiecki

Układ typograficzny

Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN 978-83-264-4208-7

Wydane przez: Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Agusi

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Podziękowania	15
Rozdział 1. Wprowadzenie do problematyki nadzoru korporacyjnego	
– cel i założenia opracowania	17
1.1. Przedmiot i cel opracowania	17
1.2. Struktura opracowania	19
1.3. Podstawowe problemy i hipotezy badawcze	21
1.3.1. Uwagi wprowadzające	21
1.3.2. Problemy teorii nadzoru korporacyjnego	21
1.3.3. Hipotezy badawcze	23
1.4. Metodologia badań	25
1.5. Założenia terminologiczne	33
1.5.1. Tłumaczenie terminu <i>corporate governance</i>	33
1.5.2. Definicja nadzoru korporacyjnego	36
1.5.3. Terminy „spółka” i „korporacja”	42
1.5.4. Spółka państwowa – spółka Skarbu Państwa	43
1.5.5. Interesariusze	43
1.5.6. Założenia szczegółowe dotyczące terminów stosowanych w opracowaniu	44
Rozdział 2. Przegląd teorii nadzoru korporacyjnego	46
2.1. Uwagi wprowadzające	46
2.2. Teoria zasobowa	49
2.3. Teoria interesariuszy	51
2.3.1. Założenia teorii interesariuszy	51
2.3.2. Zakres pojęcia interesariusza	51
2.3.3. Perspektywy teorii interesariuszy	52
2.3.4. Krytyka teorii interesariuszy	54
2.3.5. Zastosowanie teorii interesariuszy w spółkach Skarbu Państwa	57
2.4. Teorie integrujące	58
2.4.1. Uwagi wprowadzające	58
2.4.2. Teoria interesariuszy-agencji	58

2.4.3.	Teoria interesariuszy-kontraktów	60
2.5.	Teoria agencji	62
2.5.1.	Założenia i geneza problemu agencji	62
2.5.2.	Nurty teorii agencji	64
2.5.3.	Kontrakt jako instrument ograniczania problemu agencji ...	64
2.5.4.	Wady i zalety teorii agencji	65
2.5.5.	Praktyczne znaczenie teorii agencji w spółkach Skarbu Państwa	66
2.6.	Teoria stewarda	68
2.7.	Teoria instytucjonalna	68
2.8.	Teoria hegemonii menedżerskiej	70
2.9.	Teorie neoinstytucjonalne	70
2.10.	Teoria kosztów transakcyjnych	72
2.11.	Teoria praw własności	74
2.11.1.	Własność w sensie ekonomicznym a własność w sensie prawnym	74
2.11.2.	Władza wynikająca z własności ekonomicznej	75
2.11.3.	Założenia teorii praw własności	75
2.11.4.	Koszty transakcyjne a koszty własności	78
2.11.5.	Problemy efektywnej alokacji praw własności	80
2.12.	Teoria kontraktów	82
2.13.	Teoria pogoni za rentą	84
2.14.	Teoria sygnałów	84

Rozdział 3.	Uwarunkowania funkcjonowania spółek Skarbu Państwa i nadzoru korporacyjnego w tych spółkach	86
3.1.	Prawne uwarunkowania działalności gospodarczej państwa	86
3.1.1.	Działalność gospodarcza państwa w Konstytucji RP	86
3.1.2.	Dobro wspólne jako determinanta działalności gospodarczej państwa	87
3.1.3.	Sprawiedliwość społeczna	89
3.1.4.	Interes publiczny jako praktyczne odniesienie dobra wspólnego w działalności gospodarczej państwa	90
3.2.	Nadzór korporacyjny a własność państwowa	92
3.2.1.	Uwagi wprowadzające	92
3.2.2.	Własność państwowa	93
3.2.3.	Państwo jako <i>imperium</i> i jako <i>dominium</i>	94
3.2.4.	Skarb Państwa	95
3.2.5.	Prywatyzacja a nadzór korporacyjny	97
3.3.	Spółki Skarbu Państwa	100
3.3.1.	Szczególne cechy i uwarunkowania funkcjonowania spółek Skarbu Państwa	100
3.3.2.	Cel i interes spółki kapitałowej	101
3.3.3.	Interes publiczny jako determinanta celów spółek Skarbu Państwa	117
3.3.4.	Polityczne uwarunkowania nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa	122

Rozdział 4. Model regulacyjny nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa	130
4.1. Wprowadzenie do problematyki roli prawa w nadzorze korporacyjnym	130
4.1.1. Cel i przedmiot rozdziału	130
4.1.2. Rola prawa w nadzorze korporacyjnym w spółkach Skarbu Państwa	131
4.1.3. Problemy regulacji dotyczących spółek Skarbu Państwa	134
4.2. System regulacji nadzoru korporacyjnego	139
4.2.1. Akty prawne dotyczące nadzoru korporacyjnego	139
4.2.2. Ustawy i rozporządzenia	139
4.2.3. Akty prawa wewnętrznego	140
4.2.4. Zasady nadzoru właścicielskiego	140
4.2.5. Wytyczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych	143
4.2.6. Regulacje prawa Unii Europejskiej w zakresie nadzoru korporacyjnego	145
4.2.7. Statuty spółek Skarbu Państwa	148
4.3. Regulacje nadzoru korporacyjnego dotyczące członków organów spółek Skarbu Państwa	149
4.3.1. Uwagi wprowadzające	149
4.3.2. Powołanie członków organów spółek Skarbu Państwa	150
4.3.3. Kwalifikacje członków organów spółek kapitałowych	160
4.3.4. Niezależność członków organów spółek Skarbu Państwa	163
4.3.5. Wynagrodzenie członków zarządów i rad nadzorczych	170
4.3.6. Pełnomocnik wspólnika	175
4.4. Relacje pomiędzy organami spółek Skarbu Państwa	176
4.4.1. Uwagi wprowadzające	176
4.4.2. Relacje walne zgromadzenie – zarząd	177
4.4.3. Relacje zarząd – rada nadzorcza	183
4.4.4. Relacje rada nadzorcza – komórki organizacyjne MSP nadzorujące spółki (ZNW)	185
4.5. Prawne ograniczenia dysponowania zyskiem spółek Skarbu Państwa	188
4.6. Uprawnienia pracowników w spółkach Skarbu Państwa	190
4.6.1. Uwagi wprowadzające	190
4.6.2. Uprawnienia pracowników w zakresie wyboru członków organów spółek Skarbu Państwa	190
4.6.3. Prawo pracowników do objęcia akcji spółki	194
4.6.4. Rady pracowników jako forma partycypacji pracowniczej w zarządzaniu spółkami	196
4.6.5. Uprawnienia związków zawodowych w spółkach Skarbu Państwa	198
4.6.6. Pracownicy jako interesariusze spółek Skarbu Państwa – podsumowanie	201
4.7. Nadzór właścicielski Ministra Skarbu Państwa	203
4.7.1. Uwagi wprowadzające	203
4.7.2. Wielość ról Ministra Skarbu Państwa wobec spółek Skarbu Państwa	204

4.7.3. Struktura organizacyjna nadzoru właścicielskiego w spółkach Skarbu Państwa	216
4.7.4. Rola pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa w nadzorze właścicielskim	219
Rozdział 5. Mechanizmy nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa ...	222
5.1. Rola i rodzaje mechanizmów nadzoru korporacyjnego	222
5.2. Zewnętrzne mechanizmy nadzoru korporacyjnego	223
5.3. Wewnętrzne (prawne) mechanizmy nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa	225
5.3.1. Uwagi wprowadzające	225
5.3.2. Rady nadzorcze	225
5.3.3. Nadzór urzędniczy	252
5.3.4. Prawa akcjonariuszy	269
5.3.5. Wewnętrzne mechanizmy nadzoru korporacyjnego – podsumowanie i wnioski	276
Rozdział 6. Problemy nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa ...	290
6.1. Podstawowe problemy badawcze	290
6.2. Problem własności ekonomicznej	291
6.3. Problem interesariuszy spółek Skarbu Państwa	306
6.4. Problem agencji	319
Rozdział 7. Podsumowanie	332
7.1. Wnioski w zakresie celu opracowania	332
7.2. Wnioski dotyczące celów spółek Skarbu Państwa	332
7.3. Wnioski dotyczące mechanizmów nadzoru korporacyjnego	335
7.4. Wnioski dotyczące problemów nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa	340
7.4.1. Weryfikacja hipotez badawczych dotyczących problemu teorii praw własności	340
7.4.2. Weryfikacja hipotezy badawczej dotyczącej problemu teorii interesariuszy	343
7.4.3. Weryfikacja hipotezy badawczej dotyczącej problemu teorii agencji	346
7.5. Ograniczenia i propozycje badań na przyszłość	348
7.6. Propozycje nowych rozwiązań w zakresie nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa	351
Bibliografia	357
Spis rysunków, tabel i wykresów	373

Wykaz skrótów

Akty prawne

- Dobre praktyki – Dobre praktyki w zakresie doboru kandydatów na członków organów spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa, http://www.msp.gov.pl/portal/pl/29/20000/Dobre_praktyki_w_zakresie_doboru_kandydatow_na_czlonkow_organow_spolek_o_kluczo.html
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.)
- r.p.p.k. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych (Dz. U. Nr 55, poz. 476 z późn. zm.)
- r.s.e. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 r. w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (Dz. U. Nr 198, poz. 2038 z późn. zm.)
- r.s.w.ś.d. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania (Dz. U. Nr 14, poz. 139)
- r.s.z.d.m. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 248, poz. 1488)
- u.d.a.r. – ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.)
- u.i.p.p.k. – ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. Nr 79, poz. 550 z późn. zm.)

- u.k.p. – ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 z późn. zm.)
- u.o.k.k. – ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.)
- u.o.p.d.g. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności (ustawa gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn.: Dz. U. antykorupcyjna) z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.)
- u.s.c. – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.)
- ustawa o RM – ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 392 z późn. zm.)
- u.s.u.m. – ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (Dz. U. Nr 65, poz. 404)
- u.w.o.k. – ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306 z późn. zm.)
- (ustawa kominowa) u.w.z. – ustawa z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 154, poz. 792 z późn. zm.)
- u.z.w.u. – ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1224)
- u.z.z. – ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 z późn. zm.)
- Wskazówki – Wskazówki Ministerstwa Skarbu Państwa dotyczące wykonywania czynności przez radę nadzorczą jednoosobowej spółki Skarbu Państwa oraz spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa stanowiące załącznik Nr 3 do Zasad nadzoru właścicielskiego, http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/101/4291/Zarzadzenie_Nr_19_Ministra_Skarbu_Panstwa_z_dnia_19_marca_2010_r.html
- zarządzenie nr 5 – zarządzenie Nr 5 Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie trybu doboru kandydatów na członków organów niektórych spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państw, http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/101/7040/Zarzadzenie_Nr_5_Ministra_Skarbu_Panstwa_z_dnia_20_stycznia_2012_r.html
- zarządzenie nr 14 – zarządzenie nr 14 Ministra Skarbu Państwa z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa i rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa, sposobu prowadzenia bazy danych o kandydatach na członków rad nadzorczych oraz przeprowadzania szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych (Dz. Urz. MSP Nr 1, poz. 1 z późn. zm.)
- zarządzenie nr 45 – zarządzenie nr 45 Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa (Dz. Urz. MSP Nr 2, poz. 4)

Zasady nadzoru – Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, załącznik do zarządzenia nr 3 Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/101/8163/Zarzadzenie_Nr_3_Ministra_Skarbu_Panstwa_z_dnia_28_stycznia_2013_r.html

Inne

Biul. SN – Biuletyn Informacyjny Sądu Najwyższego
JSSP – jednoosobowe spółki Skarbu Państwa
kierownictwo MSP – Minister Skarbu Państwa oraz Sekretarz Stanu i podsekretarze stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa
MPW – Ministerstwo Przekształceń Własnościowych
MSP – Ministerstwo Skarbu Państwa
OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PMSP – pracownicy Ministerstwa Skarbu Państwa nadzorujący spółki
RNJSSP – rady nadzorcze jednoosobowych spółek Skarbu Państwa
RNSWSP – rady nadzorcze spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa
SA – sąd apelacyjny
SN – Sąd Najwyższy
SSP – spółki Skarbu Państwa
SWSP – spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa
TK – Trybunał Konstytucyjny
WZA – walne zgromadzenie akcjonariuszy
ZJSSP – zarządy jednoosobowych spółek Skarbu Państwa
ZSWSP – zarządy spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa

Podziękowania

Niniejsza książka stanowi rezultat badań przeprowadzonych w ramach własnego projektu badawczego finansowanego przez grant Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (nr rejestracyjny N N115 251736). Przy pracy nad nim korzystałem z pomocy wielu osób, bez których nie mógłby on być skutecznie zrealizowany.

Na wstępie chciałem podziękować pracownikom Ministerstwa Skarbu Państwa za pomoc w przeprowadzeniu badań ankietowych. Podziękowania kieruję także do członków zarządów i rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, którzy wzięli udział w badaniach.

Chciałem podziękować Pawłowi Juszcukowi, Pawłowi Penszko oraz pracownikom Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o. (PAG Uniconsult) za pomoc w przygotowaniu, przeprowadzeniu badań ankietowych oraz w opracowaniu statystycznym ich wyników. Szczególne podziękowania kieruję do Macieja Gajewskiego, który umożliwił mi tę współpracę.

Dziękuję profesorowi Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego Stanisławowi Piątkowi za krytyczne uwagi oraz wskazówki merytoryczne na etapie przygotowania książki.

Szczególnie serdecznie dziękuję profesorowi Karolowi Sobczakowi, dzięki któremu prowadzę pracę naukową.

Na koniec chciałem podziękować mojej żonie Agnieszce za cierpliwość oraz krytyczne spojrzenie na moją pracę.

Igor Postuła
Warszawa, marzec 2013 r.

Wprowadzenie do problematyki nadzoru korporacyjnego – cel i założenia opracowania

1.1. Przedmiot i cel opracowania

Przedmiotem opracowania jest nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa. W literaturze dotyczącej tego zagadnienia stosuje się wiele różnych definicji nadzoru korporacyjnego w zależności od przyjętych założeń teoretycznych. Dla celów opracowania przyjęto definicję stosowaną przez OECD, zgodnie z którą nadzór korporacyjny dotyczy „relacji między kadrą zarządzającą spółek, ich organami zarządzająco-nadzorczymi, współnikami/akcjonariuszami i innymi interesariuszami (podmiotami zainteresowanymi działaniem spółki)” oraz określa „strukturę, za pośrednictwem której ustalane są cele spółki, środki realizacji tych celów oraz środki umożliwiające śledzenie wyników spółki”¹.

Zagadnienie nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa należy uznać za istotne z co najmniej kilku powodów, zarówno teoretycznych, praktycznych, jak i regulacyjnych.

Do głównych powodów należy zaliczyć, jak wskazuje Koźmiński, opisując wyzwania współczesnego zarządzania, ogólny „paraliż” mechanizmów nadzoru korporacyjnego oraz potrzebę przeformułowania roli państwa wobec gospodarki².

Problemy te są jak najbardziej aktualne i istotne także w Polsce. Zdaniem Nogalskiego system nadzoru korporacyjnego w Polsce ma charakter dysfunkcyjny, co świadczy o słabości stosowanych mechanizmów, niedoborach w kulturze sprawowania nadzoru, a także o słabości rozwiązań prawnych, zawartych zarówno w przepi-

¹ Zasady nadzoru korporacyjnego OECD, OECD 2004, dostępne na stronie internetowej: <http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/corporategovernanceprinciples/34656740.pdf>, s. 11.

² A.K. Koźmiński, *Zarządzanie w warunkach niepewności. Podręcznik dla zaawansowanych*, Warszawa 2005, s. 48–50, 79–82.

sach rangi ustawowej, jak i w statutach spółek³. Z drugiej strony, pomimo trwającego w Polsce od ponad 20 lat procesu prywatyzacji, liczba spółek Skarbu Państwa jest nadal wysoka, a w niektórych sektorach gospodarki spółki te albo mają pozycję dominującą, albo są przynajmniej istotnymi uczestnikami rynku. Co więcej, w niektórych sektorach państwo zamierza pozostać takim uczestnikiem, nie pozbywając się akcji spółek. Ostatnio forsowany jest także projekt powołania spółki Skarbu Państwa, która ma stanowić rodzaj państwowego funduszu inwestycyjnego, będącego pasywnym uczestnikiem gospodarczo ważnych i dobrze rokujących przedsięwzięć.

Spółki Skarbu Państwa stanowią formę prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo, dlatego zasady ich funkcjonowania dotyczą tak zasadniczej kwestii, jak wykorzystanie własności państwowej w działalności gospodarczej w gospodarce rynkowej. Obecnie problem ten jest bardzo aktualny nie tylko w Polsce, ale także w Europie i na świecie, w szczególności ze względu na zwiększenie aktywności państw w obrocie gospodarczym w czasie kryzysu finansowego. Ze względu na cechy własności państwowej skuteczne zarządzanie spółkami z udziałem państwa i nadzór korporacyjny nad nimi wymagają specyficznych instrumentów⁴.

Państwowy charakter własności powoduje, że zarówno cele, jak i zasady funkcjonowania spółek Skarbu Państwa mogą odróżniać się od celów i zasad funkcjonowania spółek prywatnych. Wynika to nie tylko z tego, że spółki Skarbu Państwa podlegają szczegółowym regulacjom prawnym, na wielu płaszczyznach zawierających rozwiązania odbiegające od modelu ogólnego dla spółek kapitałowych przyjętego przez ustawę z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.), ale także z faktu, że sposób zarządzania własnością państwową umożliwia wpływ na spółki politykom oraz administracji. Cele spółek Skarbu Państwa mogą być z kolei determinowane przez interes publiczny, którego realizacja jest wpisana w każdą działalność państwa, także w działalność gospodarczą.

Opisywane w literaturze problemy nadzoru korporacyjnego odnoszą się w głównej mierze do spółek prywatnych, podczas gdy oddziaływanie własności państwowej na mechanizmy nadzoru korporacyjnego powoduje, że najważniejsze z tych problemów nabierają specyficznych cech, często niewystępujących i przez to nieanalizowanych w spółkach prywatnych. Co istotne, w dziedzinie nadzoru korporacyjnego zdecydowanie dominują autorzy amerykańscy i literatura odnosząca się przede wszystkim do funkcjonującego w Stanach Zjednoczonych modelu otwartego nad-

³ B. Nogalski, *Nadzór nad przedsiębiorstwem i grupą kapitałową* (w:) S. Borkowska [i in.], *Dobra gospodarka*, Warszawa 2006, s. 293–294 (293–318).

⁴ Stosowanie specyficznych instrumentów dla poszczególnych typów własności postulują Borowiecki i in., którzy dokonali podziału typów własności ze względu na cztery kryteria: charakteru tytułu własności, charakteru właścicieli przedsiębiorstwa, autonomii przedsiębiorstwa oraz hierarchii jego celów; R. Borowiecki [i in.], *Nadzór korporacyjny w procesie kreowania wartości i rozwoju przedsiębiorstwa*, Kraków 2005, s. 67–75.

zoru korporacyjnego, w którym istotniejszą rolę odgrywają mechanizmy zewnętrzne (rynkowe), w szczególności fuzje i przejęcia, a system organów spółek jest monitoringowy, czyli zamiast zarządu i rady nadzorczej funkcjonuje tylko rada dyrektorów, składająca się z dyrektorów zarządzających i nadzorujących. W państwach Europy kontynentalnej dominuje model zamknięty, w którym większe znaczenie mają mechanizmy wewnętrzne, w szczególności rady nadzorcze. Polski model nadzoru korporacyjnego można uznać za najbardziej zbliżony do niemieckiego, głównie z uwagi na oparcie polskiego kodeksu spółek handlowych na rozwiązaniach niemieckich, w szczególności dualistycznym systemie organów spółek, w którym zarządy i rady nadzorcze stanowią organy odrębne. Większość europejskich i polskich opracowań dotyczących nadzoru korporacyjnego odnosi się jednak do problemów w tym zakresie występujących w spółkach prywatnych. Dlatego kwestię wpływu własności państwowej na model nadzoru korporacyjnego można uznać za zagadnienie wymagające dogłębnej analizy, z której wnioski mogą mieć charakter uniwersalny, tj. odnosić się nie tylko do polskich spółek Skarbu Państwa, ale być wykorzystane także w innych państwach, w których funkcjonują spółki czy nawet inne formy prowadzenia działalności gospodarczej z udziałem państwa.

Z uwagi na powyższe podstawowym celem opracowania jest wykazanie, w jaki sposób na kształt i zasady funkcjonowania modelu nadzoru korporacyjnego wpływa państwowy charakter własności. Przedmiotem analizy jest model nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa, na który zgodnie z definicją OECD składają się relacje pomiędzy interesariuszami spółki oraz struktura, poprzez którą ustala się cele spółki, środki ich realizacji i nadzorowania tego procesu. Analiza modelu nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa ma wskazać:

- co jest celem tych spółek,
- jak funkcjonują mechanizmy nadzoru korporacyjnego w tych spółkach.

Analiza ta jest przeprowadzana także w odniesieniu do zagadnień badawczych w obrębie teorii nadzoru korporacyjnego, za które uznano kwestię rozdzielenia własności ekonomicznej i prawnej majątku oraz akcji spółek, a także określenia, kto jest interesariuszem spółek, oraz problem agencji.

1.2. Struktura opracowania

Realizacji celu opracowania jest podporządkowana jego struktura, która składa się z następujących części:

- „**Wprowadzenia do problematyki nadzoru korporacyjnego – cel i założenia opracowania**”, zawierającego przedstawienie przedmiotu, celu opracowania,

podstawowych problemów i hipotez badawczych, metodologii badań oraz założeń terminologicznych dotyczących pojęć stosowanych w opracowaniu;

- rozdziału **„Przegląd teorii nadzoru korporacyjnego”**, dotyczącego teorii nadzoru korporacyjnego i sposobu ich wykorzystania w badaniach dotyczących wpływu własności państwowej na model nadzoru korporacyjnego. W rozdziale tym wyodrębnione są podstawowe problemy badawcze, stanowiące punkt odniesienia dla analizy regulacji prawnych oraz badań ankietowych przeprowadzonych przez autora;
- rozdziału **„Uwarunkowania funkcjonowania spółek Skarbu Państwa i nadzoru korporacyjnego w tych spółkach”**, dotyczącego wskazanych w tytule rozdziału uwarunkowań, które wynikają z regulacji prawnych w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo i funkcjonowania własności państwowej w obrocie gospodarczym;
- rozdziału **„Model regulacyjny nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa”**, w którym została dokonana analiza regulacji prawnych, obejmująca poszczególne elementy modelu regulacyjnego nadzoru korporacyjnego;
- rozdziału **„Mechanizmy nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa”**. Jego przedmiotem są wewnętrzne (prawne) mechanizmy nadzoru w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, czyli rady nadzorcze oraz prawa akcjonariuszy, a także charakterystyczny dla tych spółek mechanizm, jakim jest nadzór urzędniczy. W rozdziale przedstawione są wyniki analizy regulacji oraz badań ankietowych przeprowadzonych wśród członków zarządów i rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa oraz pracowników MSP nadzorujących spółki. Wnioski z wyników badań mają służyć wskazaniu szczególnych cech każdego z mechanizmów, relacji między nimi oraz problemów w ich funkcjonowaniu, a także weryfikacji hipotezy badawczej odnoszącej się do tych mechanizmów;
- rozdziału **„Problemy nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa”**, który odnosi się do problemów nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa w obrębie teorii interesariuszy, teorii praw własności oraz teorii agencji. W rozdziale przedstawione są wyniki analizy regulacji prawnych oraz badań ankietowych przeprowadzonych wśród członków zarządów i rad nadzorczych spółek oraz pracowników MSP nadzorujących spółki, których celami były rozstrzygnięcie wskazanych w następnym podrozdziale problemów badawczych oraz weryfikacja postawionych hipotez badawczych;
- **„Podsumowania”**, które zawiera wnioski odnoszące się do głównego celu opracowania, problemów oraz hipotez badawczych. W podsumowaniu wskazane są także ograniczenia przyjętej metody badawczej i ograniczenia faktyczne badań oraz propozycje badań na przyszłość. Zaprezentowane są także kierunki pożądanych zmian legislacyjnych w zakresie nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa.

1.3. Podstawowe problemy i hipotezy badawcze

1.3.1. Uwagi wprowadzające

Badania były prowadzone w nurcie funkcjonalistycznym, a ich rezultatem ma być model teoretyczny, oparty na wynikach metodologii ekonomicznej analizy prawa oraz metodologii ilościowej⁵. Wybór paradygmatu opiera się na założeniu, że badaną rzeczywistość można opisać obiektywnie i badacz może ją analizować z zewnątrz, stosując abstrakcyjne modele teoretyczne, a zmiany rzeczywistości mają charakter ciągły (ewolucyjny)⁶. Rzeczywistość nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa jest opisywana poprzez analizę regulacji prawnych oraz wnioski z badań ankietowych przeprowadzonych wśród członków zarządów i rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa oraz pracowników MSP nadzorujących spółki. Autor analizuje więc tę rzeczywistość z zewnątrz, a wyniki badań pozwalają skonstruować model regulacyjny nadzoru korporacyjnego oraz model praktyki funkcjonowania mechanizmów nadzoru. Zmiany rzeczywistości w zakresie nadzoru korporacyjnego spółek Skarbu Państwa nie mają charakteru radykalnego. Zachodzą one stopniowo poprzez wprowadzanie nowych rozwiązań prawnych.

Problematyka nadzoru korporacyjnego, jak wskazuje Wawrzyniak, może być analizowana z trzech perspektyw: instytucjonalnej, obejmującej reguły i warunki działania systemu nadzoru, mechanizmów nadzoru oraz „aktorów *corporate governance*”⁷. Badania przeprowadzone przez autora dotyczyły problemów oraz mechanizmów nadzoru korporacyjnego, w odniesieniu do których postawiono hipotezy badawcze, weryfikowane na podstawie wyników badań. Funkcjonowanie mechanizmów nadzoru polega na działaniu konkretnych aktorów, do których zaliczają się w szczególności członkowie organów spółek oraz pracownicy MSP, w konkretnym otoczeniu instytucjonalnym. Dlatego można stwierdzić, że badania przeprowadzone przez autora odnoszą się do wszystkich trzech perspektyw nadzoru korporacyjnego.

1.3.2. Problemy teorii nadzoru korporacyjnego

Punktem odniesienia w analizie modelu nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa są teorie nadzoru korporacyjnego, których przegląd dokonano w roz-

⁵ M. Kostera, *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, Warszawa 2003, s. 15–16. Szerzej: G. Burrell, G. Morgan, *Sociological paradigms and organizational analysis*, London 1979; R.A. Posner, *Economic analysis of law*, New York 2010.

⁶ M. Kostera, *Antropologia organizacji...*

⁷ B. Wawrzyniak, *Nadzór korporacyjny: perspektywa badań*, Organizacja i Kierowanie 2000, nr 2, s. 37 (17–38).

dziale 2 „Podstawy teoretyczne nadzoru korporacyjnego”. Jak wskazano, celem podstawowym badań jest wykazanie, jak własność państwowa determinuje model nadzoru korporacyjnego. Realizacja tego celu służy również rozstrzygnięciu istotnych problemów badawczych w ramach poszczególnych teorii nadzoru korporacyjnego. Najważniejszymi teoriami z punktu widzenia problematyki opracowania są:

- teoria praw własności,
- teoria interesariuszy,
- teoria agencji.

Fundamentalną kwestią dotyczącą wpływu własności państwowej na nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa jest stanowiący przedmiot teorii praw własności problem rozdzielenia własności w sensie ekonomicznym i własności w sensie prawnym. Istotę problemu stanowi określenie, kto jest właścicielem ekonomicznym, czyli kto ma prawo do rezydualnej kontroli nad aktywami, tj. kontroli nad aktywami, których nie da się oddzielić w procesie produkcji, oraz rezydualnej kontroli nad zyskiem, czyli kwotą po wypłacie wynagrodzenia wszystkim uczestnikom procesu produkcji. Problem rozdzielenia własności w sensie ekonomicznym i własności w sensie prawnym występuje zarówno w odniesieniu do prawa własności majątków spółek, jak i w odniesieniu do prawa własności akcji spółek. Prawnym właścicielem majątku spółek są same spółki, podczas gdy właścicielem ich akcji jest Skarb Państwa⁸. Wskazanie, kto jest właścicielem ekonomicznym majątku oraz akcji spółek Skarbu Państwa, jest zadaniem trudnym z uwagi na szczególną konstrukcję prawą Skarbu Państwa oraz możliwy wpływ czynników politycznych i administracyjnych na zarządzanie majątkiem spółek i rozporządzanie ich akcjami. Celem opracowania w odniesieniu do teorii praw własności jest wskazanie, kto jest właścicielem ekonomicznym majątku i akcji spółek.

Określenie, kto jest interesariuszem spółki, stanowi często problem w spółkach prywatnych. W spółkach Skarbu Państwa kwestia ta wydaje się jeszcze bardziej złożona, ponieważ z uwagi na konstrukcję prawną jedynego bądź głównego akcjonariusza tych spółek, czyli Skarbu Państwa, cechy interesariusza mogą posiadać także podmioty, które w ogóle nie występują w spółkach prywatnych. Skarb Państwa jest bowiem abstrakcyjną osobą prawną, reprezentowaną przez Ministra Skarbu Państwa i obsługiwana organizacyjnie przez pracowników MSP. Ze względu na to na płaszczyźnie teorii interesariuszy najważniejszym celem opracowania jest określenie, kto jest interesariuszem spółek Skarbu Państwa. Poza tym rozstrzygnięcia wymaga, w jakim stopniu za cel spółek Skarbu Państwa można uznać zaspokajanie interesów wszystkich ich interesariuszy i czy zarządy są do tego uprawnione i zobowiązane oraz czy w praktyce stanowi to determinantę ich działania.

⁸ O rozgraniczeniu prawa własności majątku spółki i prawa własności akcji także: J. Jeżak, *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, Warszawa 2010, s. 39–40.

Najczęściej analizowanym w literaturze problemem z dziedziny nadzoru korporacyjnego jest problem agencji. Istotą tego problemu jest działanie menedżerów nie w interesie spółek, którymi zarządzają, lecz w interesie własnym. Problem ten występuje także w spółkach Skarbu Państwa, z tym że z uwagi na konstrukcję modelu nadzoru korporacyjnego w tych spółkach, którego podstawę stanowią odpowiednie regulacje prawne, oraz praktykę jego funkcjonowania nabiera on w tych spółkach cech specyficznych. Celem opracowania jest właśnie określenie uwarunkowań problemu agencji w spółkach Skarbu Państwa.

Badania przeprowadzone przez autora mogą być wykorzystane także w zakresie problemów stanowiących przedmiot innych poza wskazanymi powyżej teorii nadzoru korporacyjnego. W rozdziale 2 w trakcie przedstawiania założeń poszczególnych teorii zostanie wskazane, w jakim zakresie mogą one dotyczyć nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa.

1.3.3. Hipotezy badawcze

Badania przeprowadzone przez autora mają na celu zweryfikowanie hipotez badawczych, które odnoszą się do mechanizmów nadzoru korporacyjnego oraz do problemów teorii nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa.

Przedmiotem badań były przede wszystkim wewnętrzne (prawne) mechanizmy nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa z uwagi na to, że posiadają one cechy charakterystyczne, odróżniające je od mechanizmów funkcjonujących w spółkach prywatnych. Mechanizmy zewnętrzne w podobny sposób oddziałują na spółki państwowe i prywatne. W odniesieniu do mechanizmów nadzoru korporacyjnego przyjęto następującą hipotezę badawczą:

W spółkach Skarbu Państwa, obok rad nadzorczych, podstawowym wewnętrznym mechanizmem nadzoru korporacyjnego jest sprawowany przez pracowników MSP nadzór urzędniczy. Mechanizm ten jest nadrzędny wobec rad nadzorczych. Uprawnienia nadzorcze Skarbu Państwa jako akcjonariusza spółek nie mają charakteru autonomicznego. Skarb Państwa w zakresie korzystania z tych uprawnień jest zależny od nadzoru urzędniczego oraz rad nadzorczych. Mechanizmy nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa mają cechy nadzoru administracyjnego, a także są zależne od czynników politycznych, co powoduje, że Skarb Państwa nie jest w stanie w odpowiedni sposób i w odpowiednim momencie reagować na sytuacje, w których znajdują się spółki.

Jak już wskazano, podejmowane w opracowaniu problemy badawcze odnoszą się do teorii praw własności, teorii interesariuszy oraz teorii agencji.

W zakresie teorii praw własności postawiono dwie hipotezy badawcze, tj. hipotezę dotyczącą problemu określenia, kto jest właścicielem ekonomicznym ma-

jątku spółek, oraz hipotezę dotyczącą problemu określenia, kto jest właścicielem ekonomicznym akcji spółek.

Hipoteza dotycząca określenia, kto jest właścicielem ekonomicznym majątku spółek Skarbu Państwa, stanowi, że:

Cechy właściciela ekonomicznego majątku spółek Skarbu Państwa posiadają członkowie zarządów i rad nadzorczych oraz pracownicy spółek. Jedynie członkowie zarządów bezpośrednio decydują o wykorzystaniu majątku spółek; wpływ pozostałych podmiotów jest pośredni. Minister i wiceministrowie Skarbu Państwa, którzy reprezentują Skarb Państwa na walnych zgromadzeniach spółek, nie mogą być uznani za właścicieli ekonomicznych jako podmioty autonomiczne, które odnoszą osobiste korzyści ekonomiczne z majątku spółek. Przy założeniu, że korzyści z majątku spółek mogą mieć charakter nie ekonomiczny, lecz polityczny, minister oraz wiceministrowie mogą posiadać cechy właściciela ekonomicznego majątku spółek jako podmioty autonomiczne.

Hipoteza dotycząca określenia, kto jest właścicielem ekonomicznym akcji spółek Skarbu Państwa, stanowi, że:

Cechy właściciela ekonomicznego akcji spółek Skarbu Państwa posiadają Minister i wiceministrowie Skarbu Państwa. Nie mogą być oni jednak uznani za właściciela ekonomicznego akcji spółek jako podmioty autonomiczne, lecz jako reprezentanci Skarbu Państwa, których decyzje dotyczące rozporządzania akcjami spółek mogą być determinowane przez koalicję rządzącą oraz pracowników MSP. Przy założeniu, że korzyści z akcji spółek mogą mieć charakter nie ekonomiczny, lecz polityczny, minister i wiceministrowie posiadają cechy właściciela ekonomicznego akcji spółek jako podmioty autonomiczne. Ponadto jeśli założymy, że korzyści z akcji mogą wynikać nie z rozporządzania nimi ani z ich pożytków, lecz z samego faktu, że Skarb Państwa jest akcjonariuszem spółek, cechy właściciela ekonomicznego akcji spółek posiadają pracownicy MSP. Co do akcji, które nabyli nieodpłatnie przy prywatyzacji spółek, cechy właściciela ekonomicznego posiadają także pracownicy spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa.

W odniesieniu do problemu teorii interesariuszy, czyli określenia, kto jest interesariuszem spółek Skarbu Państwa, postawiono następującą hipotezę:

Cechy interesariusza spółek Skarbu Państwa posiadają członkowie zarządów i rad nadzorczych oraz pracownicy spółek. Przy założeniu, że interesy ministra i wiceministra w spółkach mogą mieć charakter polityczny, a spółki są zobowiązane brać je pod uwagę w swoich działaniach, minister i wiceminister stanowią szczególny rodzaj interesariuszy. Za szczególnych interesariuszy spółek mogą być uznani także pracownicy MSP, jeśli założymy, że ich interes wynika z samego faktu, iż Skarb Państwa jest akcjonariuszem spółek, a spółki biorą pod uwagę ich interesy w swoich działaniach. Interesariuszami spółek nie są związki zawodowe, ponieważ są zobowiązane do działania nie na rzecz spółek, lecz na rzecz ich

pracowników. Koalicja rządząca posiada wszystkie cechy interesariusza spółek, z wyjątkiem zobowiązania do działania na rzecz spółek. Skarb Państwa jest nie-samodzielnym interesariuszem spółek, ponieważ jest on reprezentowany przez ministra lub wiceministra, którzy są organizacyjnie obsługiwani przez pracowników MSP.

Hipoteza dotycząca problemu agencji stanowi, że:

Problem agencji w spółkach Skarbu Państwa jest w znaczącym zakresie determinowany przez przyjęte rozwiązania prawne, które z jednej strony ograniczają możliwość działania członków zarządów spółek we własnym interesie, z drugiej jednak mogą powodować, że podejmują oni takie działania. Interes osobisty członków zarządów jest determinowany przez wpływające na nich czynniki polityczne oraz interesy pracowników MSP nadzorujących spółki. Problem agencji może dotyczyć nie tylko relacji członkowie zarządu – Skarb Państwa, ewentualnie inni akcjonariusze w spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa, lecz także relacji członkowie rady nadzorczej – Skarb Państwa oraz pracownicy MSP – Skarb Państwa.

1.4. Metodologia badań

Problematyka nadzoru korporacyjnego ma charakter interdyscyplinarny⁹. Dlatego aby zrealizować cel podstawowy opracowania oraz zweryfikować hipotezy badawcze, konieczne jest wykorzystanie wiedzy z zakresu różnych dziedzin naukowych, w szczególności prawa i nauk o administracji, zarządzania, ekonomii. Z tego względu charakter interdyscyplinarny mają także badania przeprowadzone przez autora, które obejmują analizę regulacji prawnych oraz badania ankietowe wśród członków zarządów i rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, w których prawa z akcji albo udziałów wykonuje Minister Skarbu Państwa, oraz pracowników MSP nadzorujących spółki. Należy podkreślić, że Minister Skarbu Państwa wykonuje prawa z akcji albo udziałów w zdecydowanej większości spółek Skarbu Państwa. We wskazanych w ustawach szczególnych konkretnych spółkach prawa te mogą wykonywać inni ministrowie¹⁰.

⁹ Mesjasz uważa, że wiedza o władaniu korporacyjnym (tu: nadzorze korporacyjnym) ma charakter trans-dyscyplinarny (Cz. Mesjasz, *Teoretyczne podstawy władania korporacyjnego: wprowadzenie* (w:) *Nadzór korporacyjny a stabilność sektora finansowego*, red. P. Urbanek, Łódź 2012, s. 180–181 (179–194).

¹⁰ Przykładowo Minister Gospodarki wykonuje prawa z akcji w spółkach: Polskie Sieci Elektroenergetyczne – Operator S.A., Kompania Węglowa S.A., Katowicki Holding Węglowy S.A., Jastrzębska Spółka Węglowa S.A., Węgłokoks S.A.; Minister Infrastruktury wykonuje prawa z akcji względem Grupy Polskie Koleje Państwowe S.A., a co za tym idzie, pośrednio w spółkach Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz PKP Energetyka S.A.

Analiza regulacji prawnych jest niezbędna do realizacji celu opracowania, ponieważ prawo determinuje model nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa na kilku płaszczyznach.

Prawo należy do immanentnych segmentów otoczenia każdej organizacji¹¹. Określa ono uwarunkowania nadzoru korporacyjnego, regulując zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo oraz funkcjonowanie własności państwowej w obrocie gospodarczym, a także uwarunkowania zewnętrzne działalności spółek Skarbu Państwa dotyczące ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego, ochrony konkurencji i konsumentów, upadłości itd.

Prawo stanowi podstawę modelu nadzoru korporacyjnego spółek Skarbu Państwa zarówno przez regulacje ogólne kodeksu spółek handlowych, dotyczące wszystkich spółek kapitałowych, jak i regulacje szczegółowe odnoszące się tylko do spółek Skarbu Państwa.

Wewnętrzne mechanizmy nadzoru korporacyjnego są mechanizmami prawnymi, czyli funkcjonującymi na podstawie prawa i na określonych przez prawo warunkach; chodzi tu o rady nadzorcze i prawa nadzorcze akcjonariuszy, ale także o istotny w spółkach Skarbu Państwa nadzór sprawowany przez pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP).

Autor stosuje ekonomiczną analizę prawa, która ma wykazać, w jaki sposób przyjęte regulacje oddziałują na badane zjawiska oraz czy efekty funkcjonowania tych regulacji odpowiadają ich celom¹². Nie ogranicza się on zatem do systematyzacji i komentowania przyjętych rozwiązań prawnych, lecz uwzględnia ich polityczną i ekonomiczną genezę oraz funkcję i skutki oddziaływania na badane zjawiska¹³.

Celem analizy regulacji prawnych jest konstrukcja modelu regulacyjnego nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa, czyli modelu wynikającego z regulacji prawnych.

Przedmiotem badań ankietowych była praktyka funkcjonowania spółek Skarbu Państwa i nadzoru korporacyjnego w tych spółkach. Badania zostały przeprowadzone w okresie od 15 lutego do 15 kwietnia 2011 r. wśród członków zarządów i rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek z większościovym udziałem Skarbu Państwa, w których prawa z akcji albo udziałów

¹¹ K. Oblój, *Strategia organizacji*, Warszawa 2001, s. 109.

¹² W. Szpringer, *Regulacja konkurencji a konkurencja regulacyjna*, Warszawa 2010, s. 50; także: D. Friedman, *Law's order: What economics has to do with law and why it matters*, Princeton 2000; L. Kaplow, S. Shavell, *Economic analysis of law*, Cambridge 1999, National Bureau of Economic Research, Working Paper Nr 6960.

¹³ Koźmiński i Oblój już w 1989 r. wskazywali na problem traktowania prawa jako dziedziny jednowymiarowej, podkreślając istotny potencjał wspólnych badań teorii organizacji i zarządzania oraz nauk prawnych; A.K. Koźmiński, K. Oblój, *Zarys teorii równowagi organizacyjnej*, Warszawa 1989, s. 39–41.

wykonuje Minister Skarbu Państwa, a także wśród pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa pracujących w departamentach nadzorujących spółki¹⁴.

Aktualną 1 stycznia 2011 r. listę jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek z większościami udziałem Skarbu Państwa wraz z danymi teleadresowymi spółek oraz przyporządkowaną każdej spółce liczbą członków zarządu i rady nadzorczej autor otrzymał od MSP. Ministerstwo przekazało autorowi także liczbę pracowników zatrudnionych w departamentach MSP nadzorujących spółki, tj. w: Departamencie Nadzoru Właścielskiego, Departamencie Prywatyzacji, Departamencie Restrukturyzacji, Departamencie Rynków Kapitałowych, Departamencie Spółek Kluczowych.

Dobór takich grup respondentów jest uzasadniony kilkoma względami. Po pierwsze, zgodnie z przepisami prawnymi, te grupy odgrywają istotne role w funkcjonowaniu spółek Skarbu Państwa: zarządy prowadzą sprawy spółek, rady nadzorcze nadzorują spółki na wszystkich płaszczyznach ich działalności, pracownicy MSP nadzorują organy spółek i pełnią funkcję łączników pomiędzy nimi a Ministrem Skarbu Państwa, który reprezentuje Skarb Państwa na walnych zgromadzeniach. Każda z grup respondentów posiada zatem wiedzę i doświadczenie w zakresie problemów związanych z funkcjonowaniem spółek Skarbu Państwa. Po drugie, jak już wskazano, rady nadzorcze i pracownicy MSP nadzorują spółki, stąd odgrywają kluczowe role w nadzorze korporacyjnym i przez to posiadają wiedzę i doświadczenie także w tym zakresie. Po trzecie, każda z tych grup respondentów jest na tyle określona i wyodrębniona, że możliwe jest dotarcie do przedstawicieli każdej z nich w celu przeprowadzenia badań ankietowych. Dla problematyki opracowania kluczowa jest konfrontacja opinii poszczególnych grup respondentów, co pozwala przeanalizować problemy funkcjonowania spółek i nadzoru korporacyjnego z różnych punktów widzenia. Źródłem niektórych problemów może być właśnie inne postrzeganie konkretnych spraw przez poszczególne grupy respondentów. Zarządy analizują problem z punktu widzenia prowadzenia spraw spółek. Ponieważ rady nadzorcze składają się z przedstawicieli pracowników, przedstawicieli Skarbu Państwa, a w SWSP także z przedstawicieli innych akcjonariuszy, mogą analizować problemy z punktu widzenia wewnętrznych relacji w spółce, ale także z punktu widzenia akcjonariuszy. Pracownicy MSP z kolei widzą sprawy z punktu widzenia podmiotu z zewnątrz, ministerstwa, które obsługuje ministra, jednocześnie pozostając pod wpływem kierownictwa politycznego MSP.

Autor przygotował trzy wersje kwestionariuszy ankietowych, tj. kwestionariusze dla: członków rad nadzorczych spółek, członków zarządów spółek oraz dla pracowników MSP nadzorujących spółki. Pytania zamieszczone w poszczególnych

¹⁴ O technice sporządzania kwestionariuszy ankietowych oraz przeprowadzania ankiet: A.K. Koźmiński, *Analiza systemowa organizacji*, Warszawa 1976, s. 155–161.

wersjach kwestionariuszy w zdecydowanej większości były identyczne, aby możliwe było porównanie opinii poszczególnych grup respondentów na te same tematy związane z funkcjonowaniem spółek oraz nadzorem korporacyjnym. W każdej wersji kwestionariuszy znajdowały się jednak także pytania skierowane tylko do konkretnej grupy respondentów, ponieważ dotyczyły one specyficznych problemów związanych z działaniami każdej z nich.

Kwestionariusze ankietowe zostały doręczone członkom organów spółek za pośrednictwem spółek. Do każdej z nich wysłano 15 lutego 2011 r. pocztą anonimowe kwestionariusze ankietowe w wersjach dla członków zarządów i członków rad nadzorczych. Sekretariaty spółek doręczały następnie kwestionariusze członkom zarządów i członkom rad nadzorczych. Anonimowe kwestionariusze ankietowe umieszczone były w kopertach z nadrukowanym adresem zwrotnym oraz z potwierdzeniem przerzucenia opłaty na adresata. Respondenci nie musieli zatem pokrywać kosztów wysyłki.

W terminie tygodnia po wysłaniu kwestionariuszy na adres spółek osoby współpracujące z autorem (kierownikami projektu badawczego) telefonowały do każdej ze spółek z pytaniami:

- czy kwestionariusze dotarły;
- czy sekretariaty spółek doręczyły kwestionariusze członkom organów, ewentualnie kiedy zamierzają to zrobić;
- czy można spodziewać się, że członkowie organów wypełnią kwestionariusze, a jeżeli tak, to w jakim terminie.

W kwestionariuszach ankietowych zwrócono się z prośbą o odesłanie wypełnionego kwestionariusza na adres Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego w terminie dwutygodniowym od otrzymania kwestionariusza, nie później niż do 15 kwietnia 2011 r. Około dwóch tygodni przed upływem ostatecznego terminu na odesłanie kwestionariuszy osoby współpracujące z autorem ponownie zatelefonowały do wszystkich spółek z pytaniem, czy kwestionariusze zostały doręczone respondentom, wypełnione przez nich i odesłane. W przypadku odpowiedzi negatywnych zwracano się z prośbą o wypełnienie i odesłanie kwestionariuszy w możliwie szybkim terminie.

Kwestionariusze dla pracowników MSP rozprowadzane były poprzez sekretariaty departamentów MSP, w których byli oni zatrudnieni. Dostarczono je do MSP 18 lutego 2011 r. i w tym dniu rozpoczęto ich rozprowadzanie. Sekretariaty poszczególnych departamentów informowały bezpośrednio pracowników o badaniach i o możliwości odebrania anonimowego kwestionariusza w sekretariacie. W sekretariatach wystawione były urny dostarczone przez autora, do których respondenci mogli wrzucać wypełnione kwestionariusze. W kwestionariuszach zwrócono się z prośbą do pracowników MSP o wypełnienie kwestionariusza i wrzucenie

go do urny w terminie dwutygodniowym od jego otrzymania, nie później niż do końca marca 2011 r. Autor kilkakrotnie w terminie od pozostawienia kwestionariuszy do końca marca 2011 r. telefonował do sekretariatów poszczególnych departamentów z pytaniem o stan realizacji badania. Pracownicy sekretariatów zasugerowali przedłużenie terminu na wypełnienie kwestionariuszy o tydzień, co uczyniono.

W celu zwiększenia skuteczności badania wśród członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, którzy są jednocześnie pracownikami MSP, przyjęto dwutorowy sposób dystrybucji kwestionariuszy ankietowych. Kwestionariusze dla tych osób przesłano na adres spółek, jednocześnie także rozprowadzając kwestionariusze dla nich przez sekretariaty departamentów MSP. Takie osoby, co było wyraźnie zaznaczone w kwestionariuszach, wypełniały tylko kwestionariusz przeznaczony dla członków rad nadzorczych, nie wypełniały natomiast kwestionariuszy dla pracowników MSP. Na pierwszej stronie kwestionariuszy dla pracowników MSP w sposób widoczny i czytelny zaznaczono, że kwestionariusze te wypełniają tylko pracownicy MSP niebędący członkami rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa.

Fakt, że pracownicy MSP mogą jednocześnie pozostawać członkami rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, powodował trudność przy określeniu wielkości próby pracowników MSP niebędących członkami rad nadzorczych. Znana była bowiem ogólna liczba pracowników MSP zatrudnionych w departamentach nadzorujących spółki (183) i do wszystkich z nich skierowano kwestionariusze ankietowe. Nie wiadomo było jednak, ilu z tych pracowników pozostaje jednocześnie członkami rad nadzorczych. Takich danych MSP nie przekazało autorowi, prawdopodobnie nie prowadzono w tym czasie wykazu osób, które są jednocześnie pracownikami MSP i członkami rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa. W związku z tym nie dało się określić, ilu jest pracowników MSP zatrudnionych w departamentach nadzorujących spółki, którzy nie są członkami rad nadzorczych spółek. W kwestionariuszach skierowanych do członków rad nadzorczych rozprowadzanych przez spółki respondenci wskazywali, czy są członkami rad powołanymi przez pracowników spółek, powołanymi przez Ministra Skarbu Państwa spośród pracowników MSP, czy powołanymi przez Ministra Skarbu Państwa spoza pracowników MSP. W ten sposób możliwe było określenie liczby kwestionariuszy odesłanych przez członków rad nadzorczych, którzy są jednocześnie pracownikami MSP, niemożliwe było jednak określenie, czy są to kwestionariusze odesłane przez osoby zatrudnione w departamentach MSP nadzorujących spółki, czy w innych komórkach organizacyjnych tego ministerstwa. Takich kwestionariuszy było 111. Kwestionariusze przeznaczone dla członków rad nadzorczych, którzy są pracownikami departamentów MSP nadzorujących spółki, były rozprowadzane jednak nie tylko przez spółki, ale także w MSP. Jedna osoba mogła wypełnić kwestionariusz tylko raz, tzn. jeżeli wypełniła kwestionariusz rozprowadzony przez spółkę, nie wypełniała już kwestionariusza

rozprowadzanego w MSP. Pracownicy MSP zatrudnieni w departamentach nadzorujących spółki będący członkami rad nadzorczych SSP wypełnili i zwrócili 65 kwestionariuszy rozprowadzonych w MSP. Skoro zatem ogólna liczba pracowników MSP zatrudnionych w departamentach nadzorujących spółki wynosiła 183, a liczba kwestionariuszy zwróconych przez członków rad nadzorczych – pracowników MSP rozprowadzonych w MSP wyniosła 65, przyjęto założenie, że liczba pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki, którzy nie są członkami rad, może wynosić maksymalnie 118 (różnica pomiędzy ogólną liczbą pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki – 183 – a liczbą kwestionariuszy zwróconych przez członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa będących pracownikami MSP, rozprowadzonych w tych departamentach MSP – 65). W związku z tym przyjęto, że wielkość populacji pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki, którzy nie są członkami rad nadzorczych, wynosi 118. Należy zaznaczyć, że jest to liczba maksymalna, ponieważ przy jej określeniu nie wzięto pod uwagę, że część z tych 118 osób mogła być członkami rad nadzorczych i odesłać kwestionariusze rozprowadzane przez spółki. Niemożliwe było odjęcie tych osób od wyżej wyliczonych 118 urzędników departamentów MSP nadzorujących spółki, ponieważ nie było wiadomo, w jakich departamentach MSP są zatrudnione osoby, które odesłały kwestionariusze rozprowadzane przez spółki. Jest jednak całkiem prawdopodobne, że w rzeczywistości populacja urzędników departamentów MSP nadzorujących spółki, którzy nie są członkami rad nadzorczych, wynosi mniej niż 118, a zatem osiągnięta stopa zwrotu kwestionariuszy wśród nich rozprowadzanych jest wyższa niż przy przyjętym ostrożnym założeniu 118 urzędników, w związku z czym wiarygodność uzyskanych wyników jest większa.

Dla określenia próby badawczej członków organów spółek istotne jest, że z listy spółek przekazanych autorowi przez MSP, obejmującej wszystkie jednoosobowe spółki Skarbu Państwa pozostające pod nadzorem Ministra Skarbu Państwa w liczbie 301 oraz wszystkie spółki z większościovym udziałem Skarbu Państwa w liczbie 50, aktualnej 1 stycznia 2011 r. już po rozpoczęciu badań skreślono kilka spółek. Chodzi tu o spółki, które były w likwidacji i w upadłości. Do wykreślenia spółek z listy dochodziło jednak dopiero po telefonicznej rozmowie z ich sekretariatami, kiedy okazywało się, że proces likwidacji bądź upadłości jest bardzo daleko posunięty i przewiduje się w najbliższym terminie złożenie wniosku o wykreślenie spółki z rejestru przedsiębiorców. Z listy wykreślono też kilka spółek w likwidacji, których numery telefoniczne zamieszczone na listach spółek przekazanych przez MSP były nieaktualne i nie dało się ustalić nowego numeru telefonu na podstawie danych o spółkach dostępnych w Internecie. Ogólna liczba jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, które objęto badaniami, wyniosła ostatecznie 269, a spółek z większościovym udziałem Skarbu Państwa – 39. Ogólna liczba członków zarządów JSSP ustalona po wykreśleniu z listy spółek według wskazanych reguł

wynosiła na dzień rozpoczęcia badań 400, członków rad nadzorczych JSSP – 926, członków zarządów SWSP – 84, członków rad nadzorczych SWSP – 222. Próba badawcza obejmowała zatem wszystkich członków organów JSSP oraz SWSP na dzień rozpoczęcia badań, bez członków organów spółek, które zostały wykreślone z listy zgodnie z przedstawioną regułą. Wielkość próby badawczej pracowników MSP niebędących członkami rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, jak wskazano powyżej, wynosiła 118.

Stopa zwrotu kwestionariuszy ankietowych wyniosła: 42% dla członków zarządów JSSP, 26% dla członków rad nadzorczych JSSP, 43% dla członków zarządów SWSP, 46% dla członków rad nadzorczych SWSP oraz 46% dla pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki, którzy nie są członkami rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa¹⁵. Są to stosunkowo wysokie stopy zwrotu stanowiące dobrą podstawę do wnioskowania o całej badanej populacji. Dodatkowo, ponieważ badanie miało charakter wyczerpujący (tj. obejmujący w założeniu wszystkich członków organów SSP i wszystkich pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki), nie występuje w nim błąd statystyczny wynikający z losowania próby.

Należy zwrócić uwagę, że wpływ na wyniki badań w ramach próby obejmującej członków rad nadzorczych może mieć szczegółowa struktura respondentów – członków rad nadzorczych, którzy wzięli udział w badaniach. Struktura ta jest przedstawiona w poniższej tabeli:

Tabela 1. Struktura respondentów – członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa, którzy wzięli udział w badaniach ankietowych

Członkowie rad poszczególnych kategorii	W radach nadzorczych JSSP	W radach nadzorczych SWSP	Ogółem
Członkowie rad powołani przez pracowników spółek	65	6	71
Członkowie rad powołani przez Ministra Skarbu Państwa spośród pracowników MSP	100	76	176
Członkowie rad powołani przez Ministra Skarbu Państwa spoza pracowników MSP	74	14	88
Członkowie rad powołani przez innego niż Skarb Państwa akcjonariusza spółek	nd	7	7
Ogółem	239	103	342

Źródło: opracowanie własne.

Grupą, która najliczniej wzięła udział w badaniach, są osoby powołane do rad nadzorczych przez Ministra Skarbu Państwa spośród pracowników MSP. Należy zdawać sobie sprawę z faktu, że osoby te z jednej strony posiadają większą wiedzę

¹⁵ Stopa zwrotu została obliczona jako iloraz liczby wypełnionych kwestionariuszy oraz liczby członków organów spółek pozostawionych na liście.

niż członkowie rad pozostałych kategorii w zakresie funkcjonowania MSP i jego relacji z organami spółek, z drugiej jednak strony są to osoby zatrudnione w MSP i mogły odpowiadać na pytania zawarte w kwestionariuszu ankietowym, mając na uwadze interesy tego ministerstwa, swoją pozycję, relacje oraz interesy osobiste w ministerstwie. Co do zasady analiza wyników badań była przeprowadzona na poziomie rodzajów spółek, a nie poszczególnych kategorii członków rad, czyli dotyczyła tego, jak na dane pytanie odpowiedzieli członkowie rad nadzorczych JSSP i członkowie rad nadzorczych SWSP. Dogłębną analizę odnoszącą się do poszczególnych kategorii członków rad przeprowadzono tylko w JSSP w odniesieniu do kilku pytań. Taka analiza z uwagi na niską liczebność członków rad poszczególnych kategorii, co nie pozwalało przeprowadzić prawidłowego wnioskowania statystycznego, nie była przeprowadzana w SWSP.

Wyniki badań ankietowych – w postaci rozkładów odpowiedzi na poszczególne pytania – obliczono oddzielnie dla pięciu kategorii respondentów. Aby zbadać różnice między kategoriami respondentów, posłużono się testami statystycznymi: testem proporcji oraz testem chi kwadrat. Testy te pozwalają rozstrzygnąć, czy zaobserwowane w badanej próbie różnice w rozkładzie odpowiedzi między poszczególnymi kategoriami respondentów wynikają z rzeczywiście występującej prawidłowości (mówimy wtedy o różnicy statystycznie istotnej), czy też mogą wynikać z czystego przypadku (mówimy wtedy o różnicy nieistotnej statystycznie). W tym pierwszym przypadku wyniki mogą być podstawą do formułowania wniosków i postulowania związków przyczynowo-skutkowych. W tym drugim wskazana jest duża ostrożność w interpretacji zaobserwowanych różnic, ponieważ mogą być one kwestią losową. Warto jednak zwrócić uwagę, że to, czy dana różnica okaże się istotna statystycznie, zależy nie tylko od rozmiaru tej różnicy, ale również od liczebności próby. Im mniejsza próba, tym trudniej uzyskać wynik istotny statystycznie. Jest to zgodne z logiką testów, ponieważ, jak wynika z rachunku prawdopodobieństwa, w mniejszej próbie łatwiej przypadkowo uzyskać rozkład odbiegający od faktycznie występujących prawidłowości (np. same reszki łatwiej uzyskać przy trzech rzutach monetą niż przy dziesięciu rzutach monetą). Próby dla wszystkich kategorii respondentów przeprowadzonego badania ankietowego były wystarczająco duże, aby uprawnione było przeprowadzenie analiz statystycznych. Jednak mniejsza liczebność niektórych kategorii (zwłaszcza ZSWSP) mogła utrudniać uzyskanie istotnego wyniku testu. Oznacza to, że część zaobserwowanych różnic mogła się okazać nieistotna statystycznie z powodu niewystarczająco licznej próby, mimo że były one przejawem faktycznie występujących prawidłowości.

Odsetki odpowiedzi na dane pytanie prezentowane na wykresach i w tabelach mogą nie sumować się do 100% z powodu możliwości wskazania przez respondenta więcej niż jednej odpowiedzi lub z powodu zaokrąglenia podanych wartości.

Cel podstawowy opracowania, czyli wykazanie, w jaki sposób na kształt i zasady funkcjonowania modelu nadzoru korporacyjnego wpływa państwowy charakter własności, będzie realizowany poprzez zestawienie wyników analizy regulacji prawnych oraz wyników badań ankietowych. Zestawienie takie wykaże także, jak przyjęte w regulacjach prawnych rozwiązania determinują funkcjonowanie modelu nadzoru korporacyjnego w praktyce.

1.5. Założenia terminologiczne

Do przeprowadzenia rozważań dotyczących nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa konieczne jest uporządkowanie podstawowych terminów, które będą stosowane w opracowaniu. Jest to istotne z dwóch podstawowych powodów. Po pierwsze, autor odwołuje się w szerokim zakresie do literatury anglojęzycznej, stąd pojawia się problem tłumaczenia terminów angielskich na język polski. Po drugie, opracowanie ma charakter interdyscyplinarny, ponieważ wykorzystuje teorie i metodologie nauk o zarządzaniu i nauk prawnych. Precyzyjne określenie znaczenia terminów stosowanych w opracowaniu ma na celu z góry wykluczyć problem różnego ich rozumienia przez te dziedziny naukowe, co mogłoby uniemożliwiać jednoznaczny opis badanych zjawisk¹⁶.

Podstawowe kwestie terminologiczne wymagające wyjaśnienia na wstępie dotyczą:

- 1) tłumaczenia angielskiego terminu *corporate governance* na język polski i przyjęcia za najbardziej odpowiadający problematyce poruszanej w opracowaniu terminu „nadzór korporacyjny”;
- 2) definicji terminu „nadzór korporacyjny”;
- 3) relacji terminów „spółka” – „korporacja”;
- 4) założeń co do stosowania terminów „spółka Skarbu Państwa” oraz „spółka państwowa”;
- 5) definicji terminów „interesariusz” oraz „grupa udziałowa”;
- 6) założeń szczegółowych dotyczących terminów stosowanych w opracowaniu.

1.5.1. Tłumaczenie terminu *corporate governance*

Polski termin „nadzór korporacyjny” pochodzi od angielskiego *corporate governance* i już na etapie jego tłumaczenia mogą pojawić się rozbieżności. Pierwszy problem z przekładem wynika z niejednoznaczności w języku angielskim rzeczownika

¹⁶ O problemie stosowania do opisu procesów zarządzania języka tylko jednej dziedziny naukowej pisali już w 1982 r. Koźmiński i Zawiślak, wskazując, że stosowanie języka jednej dziedziny powoduje, iż zamiast całości opisywane są tylko półprawdy; A.K. Koźmiński, A.M. Zawiślak, *Pewność i gra. Wstęp do teorii zachowań organizacyjnych*, Warszawa 1982, s. 67–68.

governance, który przez słowniki języka angielskiego jest traktowany jako synonim słów *authority* oraz *control*, w tłumaczeniu na polski oznaczające władztwo, władanie, rządzenie, zarządzanie, kontrolę rozumianą jako sterowanie¹⁷. Domański, postulując tłumaczenie *corporate governance* jako władztwo korporacyjne odnosi się do terminologii prawa spółek i podziału organów spółki kapitałowej na organ wykonawczy (zarząd), właścicielski (walne zgromadzenie akcjonariuszy) i nadzorczy (rada nadzorcza)¹⁸. *Corporate governance* można też tłumaczyć jako nadzór właścicielski. Takie tłumaczenie znajduje uzasadnienie, jeżeli przyjmie się, że celem działania korporacji jest maksymalizacja zysku właścicieli (akcjonariuszy), bo wtedy punktem analizy są relacje akcjonariuszy z menedżerami. Jeżeli jednak przyjmie się, że celem korporacji jest realizacja interesów wszystkich grup udziałowych korporacji, tj. w szczególności: akcjonariuszy, menedżerów, członków organów nadzorczych, pracowników, dostawców, kontrahentów, odpowiedni wydaje się właśnie termin „nadzór korporacyjny”, który odnosi się do wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi grupami zaangażowanymi w funkcjonowanie korporacji. Zakres znaczeniowy terminu „nadzór korporacyjny” jest więc z tego punktu widzenia szerszy od zakresu znaczeniowego terminu „nadzór właścicielski” i jako taki stanowi doskonalsze tłumaczenie terminu *corporate governance*. Zalega podaje tutaj następujące argumenty przemawiające za tym poglądem:

- 1) nadzór właścicielski jest równoznaczny z egzekwowaniem praw własnościowych przez prawnie usankcjonowaną radę nadzorczą składającą się z przedstawicieli właścicieli, dotyczy więc tylko relacji właścicieli i zarządzających, pomijając inne grupy udziałowe korporacji;
- 2) w sprawowaniu nadzoru nad korporacjami uczestniczą nie tylko właściciele, ale także inne podmioty, których uprawnienia wobec korporacji są często regulowane przez przepisy prawne: państwo, pracownicy, związki zawodowe, organizacje społeczne, dostawcy, konsumenci itd. – tak rozumiany *corporate governance* wykracza więc poza relacje właściciele – zarządzający.

Zalega przyznaje także, iż system *corporate governance* w Polsce z uwagi na przeważające znaczenie wewnętrznych instrumentów nadzoru, do których zalicza się przede wszystkim rady nadzorcze, bliższy jest nadzorowi właścicielskiemu¹⁹. Z punktu widzenia instrumentów nadzoru faktycznie tak jest. Paradoksalnie jest

¹⁷ Cz. Mesjasz, *Problemy nadzoru korporacyjnego w Polsce w warunkach transformacji gospodarczej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2007, nr 727, s. 44 (41–57), na podst. *New Webster's Dictionary and Thesaurus of English Language*, Danbury 1992.

¹⁸ K. Lis, H. Sterniczuk, *Nadzór korporacyjny*, Kraków 2005, s. 29, na podst. G. Domański, *Zasady corporate governance a nowe polskie prawo akcyjne*, referat wygłoszony na konferencji Fundacji Centrum Prywatyzacji *Corporate governance – nowe prawo o spółkach*, Warszawa 2000.

¹⁹ K. Zalega, *Spór o pojęcie „corporate governance”*, Organizacja i Kierowanie 2000, nr 3, s. 83–98.

to jednak kolejny argument przemawiający za tym, że zakres znaczeniowy terminu „nadzór korporacyjny”, w którym istotną rolę odgrywają zewnętrzne mechanizmy nadzoru, jest szerszy niż zakres znaczeniowy terminu „nadzór właścicielski”.

Jeszcze szerszy zakres znaczeniowy niż nadzór korporacyjny ma termin „ład korporacyjny”, za którym jako tłumaczeniem angielskiego terminu *corporate governance* opowiada się Jeżak. Jego zdaniem termin „ład korporacyjny” „implikuje szerszy, społeczny i systemowy kontekst działania spółek oraz konieczność uwzględniania w ich zachowaniach uwarunkowań i oczekiwań, płynących z szeroko pojętego otoczenia społecznego i makroekonomicznego”²⁰.

Nogalski dopuszcza różnorakie tłumaczenie terminu *corporate governance* w zależności od kontekstu jego zastosowania. Wskazując, że istotą systemu *corporate governance* jest „zapewnienie prorozwojowej równowagi pomiędzy interesami wszystkich podmiotów zaangażowanych w funkcjonowanie przedsiębiorstwa”, proponuje on tłumaczyć *corporate governance* m.in. jako: „nadzór na firmą, nadzór nad działalnością firmy, władanie korporacyjne, system własności i nadzoru nad przedsiębiorstwem, nadzór korporacyjny lub nadzór na przedsiębiorstwem i jego zachowaniami rynkowo-społecznymi”. Jednocześnie Nogalski podkreśla różnicę pomiędzy terminami „nadzór korporacyjny” i „nadzór właścicielski”, w znaczeniu którego jedynie właściciel sprawuje kontrolę nad skutecznością zarządzania danym podmiotem²¹.

Na istotny problem terminologiczny zwraca uwagę Mesjasz, który twierdzi, że termin „nadzór korporacyjny” powinien być stosowany tylko w odniesieniu do spółek posiadających osobowość prawną, czyli spółki akcyjnej i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością²². Tutaj dochodzimy do kolejnego problemu, a mianowicie relacji terminu „spółka” i terminu „korporacja”. W polskim systemie prawnym termin „korporacja” nie występuje, tzn. nie ma jego legalnej definicji. Dlatego też termin „nadzór korporacyjny” ma charakter funkcjonalny, wynika z trudności ujęcia w tłumaczeniu na język polski terminu *corporate governance* wszystkich form relacji pomiędzy grupami udziałowymi w korporacji, w tym także nadzoru właścicielskiego. Wskazany problem terminologiczny zdaniem Mesjasza można rozwiązać na dwa sposoby. Po pierwsze, przyjmując, że termin „korporacja” oznacza tylko spółkę posiadającą osobowość prawną. Po drugie, przyjmując, że

²⁰ J. Jeżak, *Ład korporacyjny. Doświadczenia...*, s. 121; tak również: tenże, *Ład korporacyjny – główne perspektywy poznawcze oraz próba ich syntezy* (w:) *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, red. S. Lachiewicz, B. Nogalski, Warszawa 2010, s. 359–360 (358–381).

²¹ B. Nogalski, *Nadzór nad przedsiębiorstwem...*, s. 299 (293–318).

²² Cz. Mesjasz, *Ewolucja władania korporacyjnego*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2007, nr 753, s. 36 (35–53), na podst. T. Kulesza, *Nadzór korporacyjny a zarządzanie spółką kapitałową*, Warszawa 2002, oraz Cz. Mesjasz, *Nadzór, władanie, czy ład korporacyjny: problem nie tylko semantyczny* (w:) *Tendencje zmian w nadzorze korporacyjnym*, red. S. Rudolf, Łódź 2006, s. 37 (29–40).

termin *corporate governance* dotyczy wszystkich spółek²³. W polskiej literaturze przedmiotu i w praktyce przyjęło się pierwsze rozwiązanie. Problematyka *corporate governance* w Polsce dotyczy bowiem właśnie spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

Z uwagi na powyższe rozważania dla celów niniejszego opracowania najważniejsze jest przyjęcie jako tłumaczenia angielskiego pojęcia *corporate governance* terminu „nadzór korporacyjny”. Po pierwsze, opracowanie dotyczy problemu własności państwowej w nadzorze korporacyjnym, w tym jak tego rodzaju własność determinuje relacje pomiędzy poszczególnymi grupami udziałowymi spółek Skarbu Państwa, nie tylko relacji zarządzający – właściciel. Po drugie, przedmiotem badań są spółki Skarbu Państwa, czyli posiadające osobowość prawną spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Po trzecie, w opracowaniu nie zakłada się na wstępie, że celem spółek Skarbu Państwa jest realizacja interesu ich właściciela. Określenie, co jest celem spółek Skarbu Państwa, stanowi jeden z problemów badawczych pracy. Dlatego termin „nadzór właścicielski”, oznaczający nadzór z punktu widzenia interesów właściciela, nie oddawałby pełnego zakresu problemów badawczych. Po czwarte, badania przeprowadzone przez autora dotyczą działań i zachowań podmiotów funkcjonujących w spółkach (członkowie zarządów) oraz w mechanizmach nadzorczych (członkowie rad nadzorczych, pracownicy MSP nadzorujący spółki), dlatego termin „ład korporacyjny”, który obejmuje szerszy, społeczny i systemowy kontekst, nie jest adekwatny do przedmiotu opracowania. Argumentem za tłumaczeniem *corporate governance* jako nadzór korporacyjny jest także stosowanie go w polskiej wersji Wytycznych OECD odnoszących się do spółek Skarbu Państwa.

1.5.2. Definicja nadzoru korporacyjnego

Pojęcie *corporate governance* (tu: nadzór korporacyjny), choć stosowane powszechnie zarówno w praktyce, jak i nauce zarządzania, nie jest jednoznacznie zdefiniowane. Pomimo że dominujące znaczenie tego pojęcia odnosi się do wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi grupami zaangażowanymi w funkcjonowanie korporacji (do których należą w szczególności: akcjonariusze, zarząd, członkowie organów nadzorczych, pracownicy, dostawcy i kontrahenci), poszczególni autorzy w różny sposób określają jego zakres znaczeniowy, w zależności od wyrażanych poglądów, w szczególności na otoczenie korporacji, jej cele, terytorium funkcjonowania czy zróżnicowanie kulturowe. Dlatego też na wstępie należy podkreślić, że definicja nadzoru korporacyjnego zależy od stosowanego podejścia teoretycznego.

²³ Cz. Mesjasz, *Problemy nadzoru...*, s. 46 (41–57).

Nadzór korporacyjny można odnosić tylko i wyłącznie do interesów akcjonariuszy (model akcjonariuszy), a także do wszystkich grup udziałowych (model grup udziałowych). Akcjonariusze to właściciele akcji spółki akcyjnej (tu: korporacji). Grupa udziałowa to grupa, której interes jest związany z funkcjonowaniem korporacji, zaangażowana bezpośrednio lub pośrednio w ten proces. Grupy udziałowe stanowią akcjonariusze, zarząd, rada nadzorcza, pracownicy, dostawcy, kontrahenci²⁴. Członkowie grup udziałowych korporacji nazywani są interesariuszami.

Pierwsze podejście, które nazywane jest zintegrowaną wartością dla akcjonariuszy (*enlightened shareholder value*)²⁵, opiera się na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze, że maksymalizacja wartości dla akcjonariuszy jest gwarancją sukcesu spółki. Po drugie, że cel ten może być osiągnięty poprzez długoterminowe relacje z innymi grupami udziałowymi w spółce (pracownikami, inwestorami, kontrahentami, klientami, dostawcami), które powinny być podporządkowane interesom akcjonariuszy.

Drugie podejście, nazywane pluralistycznym (*pluralist approach*)²⁶, opiera się także na dwóch założeniach. Po pierwsze, że spółki są instytucjami społecznymi, które wpływają na dobrobyt całego społeczeństwa, a co za tym idzie, dopuszcza inne grupy poza akcjonariuszami do posiadania interesów w spółce. Po drugie, że interesy różnych grup w spółce nie muszą kolidować ze sobą ani z interesami społeczeństwa²⁷.

Przy założeniu, że akcjonariusze są inwestorami inwestującymi swoje aktywa w korporacje, a celem korporacji jest interes inwestorów, nadzór korporacyjny stanowi „zbiór metod mających na celu zapewnienie inwestorom (dostawcom, akcjonariuszom lub kredytodawcom) uzyskanie przychodu ze swoich pieniędzy”²⁸.

Na problemie relacji akcjonariusze – menedżerowie skupia się także definicja stosowana w teorii agencji, zgodnie z którą nadzór korporacyjny dotyczy relacji pomiędzy pryncypałami (właścicielami, akcjonariuszami) a najętymi przez nich agentami (menedżerami), którzy w ich imieniu zarządzają korporacją i mają obowiązek maksymalizowania majątku właścicieli. Celem tak rozumianego nadzoru korporacyjnego jest ujednolicenie interesów akcjonariuszy i menedżerów, aby ci drudzy działali w interesie tych pierwszych, a nie kierowali się interesem prywatnym²⁹.

²⁴ I. Postuła, *Wykorzystanie teorii corporate governance w korporacjach* (w:) *Nowe kierunki w zarządzaniu. Podręcznik akademicki*, red. M. Kostera, Warszawa 2008, s. 95–112.

²⁵ J. Cobbaut, J. Lenoble, *Corporate governance: an institutionalist approach*, London–New York 2003, s. 163.

²⁶ Tamże.

²⁷ J.A. Parkinson, *Corporate Power and Responsibility. Issues in the Theory of Company Law*, Oxford 1993, s. 345.

²⁸ A. Schleifer, R.W. Vishny, *A Survey of Corporate Governance*, *The Journal of Finance* 1997, t. 52, nr 2, s. 737 (737–783).

²⁹ Szerzej: M.C. Jensen, W.H. Meckling, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, *Journal of Financial Economics* 1976, t. 3, nr 4, s. 305–360.

Relacje akcjonariuszy i menedżerów są regulowane w kontrakcie między nimi. Konstrukcja kontraktu kompletnego, przewidującego wszystkie okoliczności funkcjonowania korporacji, nie jest możliwa, a co za tym idzie, niemożliwe jest określenie w kontrakcie możliwych zachowań obydwu jego stron w nieprzewidzianych uprzednio okolicznościach. Z punktu widzenia teorii kontraktów nadzór korporacyjny stanowi mechanizm podejmowania decyzji w okolicznościach, które nie zostały przewidziane w kontrakcie³⁰. Okoliczności takie nazywa się sytuacjami rezydualnymi, a teoria kontraktów przewiduje, że w takich sytuacjach właściciele powinni być wyposażeni w roszczenia rezydualne, mające na celu zabezpieczenie ich interesów, podczas gdy faktycznie kontrolę rezydualną sprawują menedżerowie. Nadzór korporacyjny można więc określić jako ścieżkę rozstrzygania konfliktów rezydualnych.

Zgodnie z podejściem pluralistycznym, zakładającym, że spółka funkcjonuje poprzez współdziałanie jej poszczególnych interesariuszy, nadzór korporacyjny stanowi system ograniczeń determinujących tworzenie wartości dodanej przez korporację oraz jej alokację pomiędzy interesariuszy³¹.

Podejście pluralistyczne stosują Jeżak i Bohdanowicz, których zdaniem nadzór korporacyjny można określić jako „sposoby rozwiązywania konfliktów pomiędzy różnymi grupami, które wpływają na proces kierowania spółką, formułowania jej strategii oraz jej zachowania na rynkach kapitałowych, na rynkach dóbr i usług oraz rynku pracy”³². Autorzy ci do elementów nadzoru korporacyjnego zaliczają: przepisy prawa, giełdy papierów wartościowych, rady nadzorcze lub rady dyrektorów oraz opinię społeczną.

Podobnie nadzór korporacyjny definiuje Rudolf, według którego stanowi on „zintegrowany zbiór zewnętrznych i wewnętrznych mechanizmów kontroli, łagodzących konflikt interesów między akcjonariuszami (właścicielami) a menedżerami”, wskazując, że mechanizmy te wpływają na decyzje kierownictwa w taki sposób, aby były one zgodne z celami nie tylko akcjonariuszy, ale także szeroko rozumianych interesariuszy³³.

Nogalski definiuje nadzór korporacyjny jako proces, „w ramach którego nadzór nad przedsiębiorstwem, a zwłaszcza nad jego zachowaniem rynkowo-społecznym, sprawowany jest (w sposób zrównoważony) zarówno przez właścicieli i akcjonariuszy, jak i przez innych interesariuszy, [...] zainteresowanych bezpośrednio tym, aby

³⁰ O. Hart, *Corporate Governance. Some Theory and Implications*, The Economic Journal 1995, nr 105, s. 680 (678–689).

³¹ L. Zingales, *Corporate Governance, The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, London 1998, s. 499.

³² J. Jeżak, L. Bohdanowicz, *Nadzór korporacyjny* (w:) *Leksykon zarządzania*, red. M. Romanowska [i in.], Warszawa 2004.

³³ S. Rudolf, *Od nadzoru właścicielskiego do nadzoru korporacyjnego. Ewolucja polskiego systemu nadzoru* (w:) S. Borkowska [i in.], *Dobra gospodarka*, Warszawa 2006, s. 336 (329–346).