

Patrycja Życińska

radca prawny, Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Krakowie
ORCID: 0009-0002-2641-9005

Samorząd terytorialny – podmiot tworzący (założycielski) czy akcjonariusz spółek komunalnych? Przyczynek do dyskusji

Słowa kluczowe: spółka z udziałem samorządu terytorialnego, komunikacja, prawo do informacji o spółce, władztwo JST nad spółką komunalną, zasady nadzoru właścicielskiego w spółkach komunalnych

1. Wprowadzenie

Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego¹ (dalej: JST) stanowią powszechne zjawisko w polskiej rzeczywistości gospodarczej. Fakt ten wynika najczęściej z powodu wyboru tej formy organizacyjnoprawnej do realizacji zadań publicznych przypisanych JST. Z ustrojowego punktu widzenia działalność tzw. spółek komunalnych można traktować jako swoistą, choć popularną formę realizacji zadań publicznych. Narzuca to także intuicyjne rozumienie istnienia władztwa JST nad tego rodzaju strukturą organizacyjną (tj. spółką), wszak struktura ta została powołana wyłącznie w celu realizowania zadań publicznych danej jednostki². Drugim punktem odniesienia jest charakterystyka spółek kapitałowych³. Są to podmioty, których natura określona została Kodeksem spółek handlowych⁴. Do tej natury zaliczyć wypada m.in. przepisy dotyczące ładu korporacyjnego, a w szczególności tzw. uprawnień właścicielskich akcjonariuszy (wspólników). Uprawnienia te są ściśle limitowane, w szczególności te dotyczące wpływu na bieżącą działalność spółek oraz pozyskiwanie informacji.

¹ Tj. gminy, powiatu lub województwa.

² Zob. ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679), dalej: u.g.k. Artykuł 2 u.g.k. stanowi, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

³ Z uwagi na fakt, że jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 9 ust. 1 u.g.k., mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek.

⁴ Ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.), dalej: k.s.h.

W kontekście samorządu terytorialnego zaangażowanego w spółkę komunalną dualizm jego roli z perspektywy zadań publicznych realizowanych w tej formie wiąże się z wieloma problemami, napotykanymi od dawna, lecz wciąż nierozwiązanymi. Niniejsze opracowanie ma na celu zasygnalizowanie jedynie niektórych z tych problemów, bez ich rozstrzygania, na przykładzie zasad nadzoru właścicielskiego ze szczególnym uwzględnieniem tzw. obowiązków informacyjnych. Analizowane zjawisko jest częścią szerszego problemu ewentualnej kolizji między władztwem jednostki samorządu terytorialnego nad spółką komunalną realizującą jej zadania publiczne a władztwem korporacyjnym akcjonariusza (wspólnika) tej spółki.

Dostrzegany na płaszczyźnie spółki kapitałowej z udziałem JST dualizm jej ról ma swoje dalsze istotne konsekwencje oraz wywołuje problemy na etapie realizacji zadań publicznych przez tę jednostkę. Związane jest to z architekturą prawną wskazanych spółek kapitałowych, wynikającą z Kodeksu spółek handlowych. W zakresie zarysowanego problemu istotnym zagadnieniem, w szczególności z praktycznego punktu widzenia, są zasady nadzoru właścicielskiego stosowane przez JST względem spółek komunalnych, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. obowiązków informacyjnych. Ogólnie ujmując, można stwierdzić, że chodzi o kwestię komunikacji między JST jako akcjonariuszem/wspólnikiem a spółką, z uwzględnieniem dualizmu ról JST w ramach tej struktury. Wśród szczegółowych zagadnień problemowych w tym zakresie warto zwrócić uwagę na następujące: możliwości kreowania reguł przedmiotowej komunikacji w ramach obowiązującego prawa, sposób rozumienia i stosowania instrumentów tej komunikacji.

Wskazane wybrane zagadnienia skłaniają do refleksji i dyskusji nad możliwymi efektywnymi działaniami pozwalającymi lepiej realizować interes JST jako akcjonariusza/wspólnika w kontekście realizacji zadań publicznych przez JST. Jednocześnie niniejsze opracowanie jest przyczynkiem do podjęcia szerszej dyskusji i próby odpowiedzi na pytanie, czy jednostki samorządu terytorialnego stosują się do modelu zarządzania prywatnego, które zdaje się wynikać z zastosowania formy organizacyjnoprawnej spółki, czy może jednak – mimo zastosowania tej formy – wciąż w praktyce postrzegają siebie jako swoiste podmioty tworzące czy założycielskie, co jest typowe dla zarządzania publicznego podmiotami takimi jak przedsiębiorstwa państwowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, instytucje kultury itp.

2. Komunikacja JST ze spółkami z ich udziałem

Kwestia komunikacji między JST a spółkami kapitałowymi z ich udziałem jest dostrzegalnym w praktyce obrotu i dyskutowanym w piśmiennictwie problemem⁵. Z jednej strony dana JST jest akcjonariuszem/wspólnikiem spółki kapitałowej, którą utworzy lub do której przystąpi. Jako założyciel jest przy tym *de facto* co najmniej akcjonariuszem/wspólnikiem większościowym. W tym układzie JST jest zainteresowana sprawowaniem typowego,

⁵ Wskazany problem przedmiotowej komunikacji dotyczy zarówno JST, jak i Skarbu Państwa w relacji do spółek kapitałowych z jego udziałem lub z udziałem państwowych osób prawnych.

tj. właścicielskiego⁶, nadzoru nad spółką, którego reguły wyznacza Kodeks spółek handlowych. Z drugiej strony JST ma realizować ustawowo przypisane jej zadania przy wykorzystaniu takiej spółki. W tym układzie JST, która odpowiada za realizację (własnego) zadania publicznego, ma niewątpliwie interes w bieżącym nadzorze, w tym kontroli, nad jego realizacją przez spółkę, przy czym jest to nadzór inny niż właścicielski *sensu stricto*, a mianowicie merytoryczny, w pewnym sensie administracyjny, którego „reguły” wyznacza właściwa dla danej JST ustawa samorządowa. W każdej z wymienionych ról JST jest zainteresowana pozostawaniem w odpowiedniej komunikacji ze spółką, w tym pozyskiwaniem informacji, choć w zależności od roli inny interes będzie zaspokajany, aczkolwiek z wykorzystaniem przedmiotowego narzędzia.

W kontekście przedstawionego powyżej dualizmu komunikacja *in generali* jest istotnym dla JST narzędziem do realizacji jej interesów, przy czym należy rozpatrywać ją w różnych aspektach uwarunkowanych relacjami JST z szeroko rozumianymi uczestnikami życia społecznego. Z punktu widzenia istoty samorządu terytorialnego, wynikającej już z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷, zorganizowanego w określone wspólnoty samorządowe, oraz realizacji zadań publicznych JST niewątpliwie komunikacja *per se* jest istotnym narzędziem społecznym, bez którego społeczeństwo oraz struktury, w które jest ono zorganizowane, nie może prawidłowo funkcjonować – ani w skali makro (np. komunikacja klasy politycznej ze społeczeństwem), ani w skali mikro (np. komunikacja w rodzinie jako podstawowej komórce społecznej). W tym aspekcie komunikacja jest więc istotna w związku z realizacją przez JST zadań publicznych służących danej wspólnocie samorządowej, w tym również z punktu widzenia realizacji obowiązków informacyjnych JST w sferze norm publicznego prawa gospodarczego⁸. Widać więc, że komunikacja immanentnie występuje w każdym obszarze stosunków społecznych, w tym w ramach każdej wykorzystywanej w tych obszarach struktury (np. spółki). W tym aspekcie komunikacja zaspokaja również interesy poszczególnych członków tych wspólnot.

Przenosząc powyższe na grunt struktur, jakimi są spółki kapitałowe z udziałem JST, należy stwierdzić, że komunikacja nabiera szczególnego znaczenia wynikającego z relacji akcjonariusz/wspólnik – spółka. Relację tę w istocie należy postrzegać w szerszej kategorii

⁶ Tj. wynikającego z udziału korporacyjnego, rozumianego w niniejszym opracowaniu jako nadzór właścicielski *sensu stricto*.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); zob. art. 163 i n.

⁸ Zob. M. Kamiński, *Publicznoprawne obowiązki informacyjne w sferze norm publicznego prawa gospodarczego* [w:] *Informacje gospodarcze. Studium prawne*, red. A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2018, s. 29–46. W tym miejscu warto wskazać, że autor ten rozważa pojęcie informacji w nauce prawa jako pewnego dobra niematerialnego, które poprzez powiązanie z podmiotami i treścią norm prawa publicznego gospodarczego uzyskuje status informacji publicznoprawnej o charakterze gospodarczym. Wskazuje również, że obowiązki o charakterze informacyjnym w sferze norm publicznego prawa gospodarczego można rozważać zasadniczo w trójkątnej układzie podmiotowym. Po pierwsze, w układzie organ administracji gospodarczej – przedsiębiorca. Po drugie, w układzie organ administracji gospodarczej – podmioty prywatne niebędące przedsiębiorcami lub profesjonalnymi uczestnikami danego sektora gospodarki lub rynku. Po trzecie, w układzie przedsiębiorcy – podmioty prywatne niedziałające profesjonalnie w danym sektorze gospodarczym lub określonym segmencie rynku.

wpływu akcjonariusza/wspólnika na spółkę, który *de facto* sprowadza się do pytania o cel zaangażowania w spółkę – a więc do interesu akcjonariusza/wspólnika⁹. W tym kontekście komunikacja stanowi instrument umożliwiający realizację tego interesu, którym w przypadku JST będzie przede wszystkim realizacja zadań publicznych, przy czym determinowana regulacją Kodeksu spółek handlowych.

Realizacja zadań publicznych w ramach spółek kapitałowych pokazuje, że komunikacja jako instrument realizacji interesu akcjonariusza/wspólnika może być mniej lub bardziej elastyczna, ale też mniej lub bardziej sformalizowana.

3. Prawne możliwości kreowania reguł komunikacji

Przechodząc do pierwszego ze wskazanych szczegółowych problemów, trzeba wskazać, że standard prawny komunikacji JST ze spółkami komunalnymi określa Kodeks spółek handlowych. Choć oba analizowane typy spółek (tj. z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjna) są spółkami kapitałowymi, to jednak tylko spółka akcyjna jest tzw. modelową, „czystą” spółką kapitałową, pozbawioną elementów osobowych. Natomiast spółka z o.o. jest najmniej kapitałową spółką, tzw. hybrydową, gdyż występują w niej elementy osobowe¹⁰. To zniuansowanie ma istotne i tylko pozornie subtelne znaczenie dla komunikacji w relacji akcjonariusz/wspólnik – spółka, w istocie wyznacza ono dwa odmienne reżimy prawne w zakresie komunikacji¹¹.

Model komunikacji ukształtowany w ramach spółki z o.o. polega w istocie na prawie wspólnika do informacji o spółce, określanym również jako prawo kontroli wspólnika nad spółką. Analiza przepisów Kodeksu spółek handlowych dotyczących spółki z o.o. wskazuje, że model ten można określić jako bardziej elastyczny oraz mniej sformalizowany. Przedmiotowy model wyznacza art. 212 k.s.h., który w § 1 stanowi, że prawo kontroli służy każdemu wspólnikowi. W tym celu wspólnik lub wspólnik z upoważnioną przez siebie osobą może w każdym czasie przeglądać księgi i dokumenty spółki, sporządzając bilans dla swego użytku lub żądać wyjaśnień od zarządu. Niniejsze prawo wspólnika do informacji stanowi jeden z elementów osobowych w spółce z o.o. W tym modelu prawo wspólnika do informacji nie ma charakteru bezwzględnego: może być wyłączone albo każdorazowo, w ramach realizacji przez danego wspólnika prawa do informacji, gdy zarząd spółki odmawia dostępu do informacji, albo też całkowicie – względem wszystkich wspólników w umowie

⁹ W opracowaniu przyjęto jako cel zaangażowania JST w spółkę kapitałową realizację zadań publicznych oraz model takiej spółki jako samorządowej osoby prawnej.

¹⁰ Różnica w stopniu kapitałowego charakteru każdej z tych spółek wynika stąd, że wedle założenia ustawodawcy spółka akcyjna jest przeznaczona dla dużej liczby wspólników, często inwestorów anonimowych reprezentujących akcje na okaziciela, natomiast spółka z o.o. powinna mieć małą liczbę wspólników, pomiędzy którymi wytwarza się więź osobowa, zbliżona do spółki osobowej.

¹¹ Zamiast wielu zob.: A. Szumański, I. Weiss [w:] *Prawo spółek*, red. W. Pyziół, A. Szumański, I. Weiss, Warszawa 2016, s. 413–414, Nb 1081–1085; A. Szumański, *Prawo wspólnika do informacji o spółce kapitałowej z uwzględnieniem spółek z udziałem Skarbu Państwa* [w:] *Informacje gospodarcze...*, red. A. Walaszek-Pyziół, s. 101–116.

spółki. W przypadku całkowitego wyłączenia prawa wspólników do informacji powstaje obowiązek powołania w spółce z o.o. rady nadzorczej, a reżim prawny prawa wspólnika do informacji o spółce zbliża się do reżimu, jaki występuje w spółce akcyjnej. Jednocześnie należy wskazać, że taka sytuacja nie ma miejsca, gdy w spółce z o.o. została powołana rada nadzorcza, a jednocześnie prawo kontroli wspólnika nie zostało całkowicie wyłączone w umowie spółki. Innymi słowy, samo ustanowienie rady nadzorczej nie wyłącza prawa wspólnika do informacji.

W przypadku spółki akcyjnej trzeba stwierdzić, że model komunikacji między akcjonariuszem a spółką jest z kolei ukształtowany jako mniej elastyczny i tym samym bardziej sformalizowany. W spółce akcyjnej obligatoryjnie powołuje się radę nadzorczą, co powoduje, że z zasady prawo kontroli akcjonariuszy nad spółką jest realizowane przez radę nadzorczą i ich indywidualne uprawnienia w tym zakresie są istotnie ograniczone.

Model komunikacji w spółce akcyjnej wyznacza art. 428 k.s.h., który jako zasadę przyjmuje możliwość zadawania przez akcjonariusza na walnym zgromadzeniu pytań zarządowi, z zastrzeżeniem, że chodzi o pytania pozostające w związku z porządkiem obrad tego zgromadzenia. W ramach przedmiotowego modelu przewidziana jest również możliwość komunikacji poza walnym zgromadzeniem w formie żądania przez akcjonariusza udzielenia mu informacji dotyczącej spraw spółki. Z uwagi na naturę spółki akcyjnej przepisy art. 428 k.s.h. należy uznać za przepisy o wyjątkowym charakterze, kształtujące bardzo ograniczony model dopuszczalnej komunikacji akcjonariusza ze spółką, która w istocie ogranicza się do komunikacji co do zasady podczas walnego zgromadzenia. Ich rozszerzająca wykładnia jest więc niedopuszczalna¹².

Podobnie jak w spółce z o.o., również w spółce akcyjnej prawo do informacji o spółce nie ma charakteru bezwzględnego, z tą jednak zasadniczą różnicą, że jego ograniczenie może mieć miejsce wyłącznie każdorazowo i tylko w odniesieniu do konkretnych żądań akcjonariuszy w ramach realizacji prawa do informacji, gdy zarząd spółki odmawia dostępu do informacji¹³. Natomiast nie jest możliwe całkowite wyłączenie w statucie prawa akcjonariuszy do informacji. Co więcej, w modelu komunikacji w spółce akcyjnej za niedopuszczalne, gdyż wykraczające poza granice wolności statutowej¹⁴, uznaje się wpro-

¹² Pogląd ten należy uznać za większościowy w doktrynie, opierający się jednak na literalnej wykładni przepisów Kodeksu spółek handlowych, zob. np. A. Kappes, T. Siemiątkowski, *Nadzór i kontrola w spółkach handlowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023/9, s. 13–20. Aczkolwiek warto wskazać również na odmienny i mniejszościowy pogląd Michała Romanowskiego – zob. M. Romanowski, *Prawo zarządu spółki giełdowej do bezpośredniej komunikacji z akcjonariuszem dominującym*, „Monitor Prawa Handlowego” 2014/4, s. 3–8.

¹³ Art. 428 k.s.h. § 2 i 3 stanowi, że zarząd odmawia udzielenia informacji, jeżeli mogłoby to wyrządzić szkodę spółce, spółce z nią powiązanej albo spółce lub spółdzielni zależnej, w szczególności przez ujawnienie tajemnic technicznych, handlowych lub organizacyjnych przedsiębiorstwa, a członek zarządu może odmówić udzielenia informacji, jeżeli udzielenie informacji mogłoby stanowić podstawę jego odpowiedzialności karnej, cywilnoprawnej bądź administracyjnej.

¹⁴ Granice wolności statutowej wyznacza art. 304 § 4 k.s.h., zgodnie z którym statut może zawierać dodatkowe postanowienia, chyba że z ustawy wynika, że przewiduje ona wyczerpujące uregulowanie albo dodatkowe postanowienie statutu jest sprzeczne z naturą spółki akcyjnej lub dobrymi obyczajami. Zob. A. Szumański, *Prawo wspólnika do informacji...*

wadzenie w statucie indywidualnego prawa do informacji o spółce na rzecz konkretnego akcjonariusza wskazanego w statucie.

Z powyższego wyraźnie wynika różnica w możliwościach komunikowania się akcjonariusza/wspólnika ze spółką. Choć z porównania niewątpliwie wynika, że komunikacja w ramach spółki z o.o. jest łatwiejsza w kontekście realizacji przez JST jej interesu wynikającego z zaangażowania w spółkę kapitałową, to jednak wcale nie oznacza, że jest też skuteczniejsza i dająca w istocie pełny i nieograniczony dostęp do informacji.

4. Rozumienie i stosowanie w praktyce instrumentów komunikacji

Reguły komunikacji JST ze spółką komunalną w praktyce są różnie rozumiane i stosowane przez JST. Analiza konkretnych przypadków wskazuje, że JST pozostają w paradygmacie własnościowym czy wręcz „administracyjnym” względem spółki komunalnej z pominięciem jej odrębności podmiotowej, a w szczególności pozostawiania spółki komunalnej poza strukturami aparatu administracyjnego.

Jako przykład dla analizowanego zagadnienia mogą posłużyć Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Województwa Małopolskiego¹⁵ oraz Zasady nadzoru właścicielskiego w Gminie Miejskiej Kraków¹⁶. Na gruncie ich przepisów warto zwrócić uwagę w szczególności na następujące kwestie. Zasady nadzoru WM przewidują, że członek rady nadzorczej spółki z udziałem Województwa Małopolskiego powoływany przez województwo reprezentuje województwo¹⁷, a podczas pełnienia funkcji zobowiązany jest do jej pełnienia m.in. w najlepiej pojętym interesie województwa¹⁸. Wskazany członek rady nadzorczej „zobowiązany jest” dostarczać zarządowi województwa w określonych terminach określone informacje dotyczące spółki komunalnej¹⁹, a niezależnie od tego „zobowiązany jest” również do niezwłocznego informowania zarządu województwa o wszelkich istotnych okolicznościach dotyczących spółek, o których to powziął wiedzę²⁰, jak również

¹⁵ Załącznik do Uchwały nr 1764/25 Zarządu Województwa Małopolskiego z 22.07.2025 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Województwa Małopolskiego, dalej: Zasady nadzoru WM; <https://bip.malopolska.pl/umwm,a,2719546,uchwala-nr-176425-zarzadu-wojewodztwa-malopolskiego-z-dnia-22-lipca-2025-roku-w-sprawie-zasad-nadzoru.html> (dostęp: 23.12.2025 r.).

¹⁶ Załącznik do Zarządzenia nr 1560/2020 Prezydenta Miasta Krakowa z 7.07.2020 r. (ze zm.) w sprawie „Zasad nadzoru nad spółkami z wpływem Gminy Miejskiej Kraków”, dalej: Zasady nadzoru GMK; <https://www.bip.krakow.pl/zarzadzenie/2020/1560/> (dostęp: 23.12.2025 r.).

¹⁷ Zob. § 1 ust. 1 pkt 4 Zasad nadzoru WM, w których taki członek rady nadzorczej określany jest Reprezentantem.

¹⁸ Zob. § 12 ust. 1 Zasad nadzoru WM, zgodnie z którym Reprezentant zobowiązany jest do wypełniania swojej funkcji m.in. w najlepiej pojętym interesie województwa.

¹⁹ Zob. § 13 ust. 1 Zasad nadzoru WM, zgodnie z którym Reprezentant zobowiązany jest do dostarczania zarządowi województwa kwartalnych sprawozdań ze swoich działań w radzie nadzorczej i ocenę stanu spółki oraz sprawozdania rocznego ze swojej działalności.

²⁰ Zob. § 13 ust. 3 Zasad nadzoru WM, zgodnie z którym Reprezentanci zobowiązani są do niezwłocznego informowania zarządu województwa o wszelkich istotnych okolicznościach dotyczących spółek, o których powzieli wiedzę.

m.in. do udzielania ustnych lub pisemnych informacji, wyjaśnień czy też uczestniczenia w naradach lub innych spotkaniach organizowanych w urzędzie marszałkowskim²¹. Co więcej, analizowane Zasady przewidują również możliwość wydawania przez zarząd województwa członkowi rady nadzorczej poleceń podjęcia określonych działań²². Kolejno przewidziane jest, że w ramach „bieżącej współpracy” jednostki organizacyjne urzędu marszałkowskiego mogą występować do spółek o przekazywanie informacji niezbędnych do realizacji zadań przedmiotowego nadzoru właścicielskiego, a także określać zakres tych informacji²³. W odniesieniu do zarządu danej spółki komunalnej Zasady nadzoru WM przewidują przekazywanie przez zarząd urzędowi marszałkowskiemu m.in. dokumentów, których „obowiązek” składania wynika m.in. z wytycznych zarządu województwa²⁴. Z kolei Zasady nadzoru GMK przewidują, po pierwsze, że osiągnięcie celów określonych w tych zasadach powinno nastąpić w szczególności poprzez wdrażanie rozszerzonych względem obowiązujących przepisów form i procedur nadzoru właścicielskiego, w tym wytycznych stanowiących oczekiwania i zalecenia gminy dotyczące działania spółki²⁵. W zakresie komunikacji przewidziano, że właściwe komórki Urzędu Miasta Krakowa prowadzą ze spółkami korespondencję²⁶, natomiast komórka nadzoru może wystąpić do każdego członka rady nadzorczej spółki o informacje dotyczące jego działalności w radzie nadzorczej, w tym obejmujące uzasadnienie odnośnie do sposobu głosowania przez niego²⁷. Ponadto komórka merytoryczna urzędu „współpracuje” ze spółką przy realizacji celów i zadań powierzonych jej przez gminę, a w przypadku powzięcia wiadomości o nieprawidłowościach w działalności spółki – informuje radę nadzorczą

²¹ Zob. § 13 ust. 4 Zasad nadzoru WM, który przewiduje, że Reprezentant ma obowiązek udzielania informacji i wyjaśnień w zakresie działania spółki, a także uczestniczenia w naradach i zespółach zorganizowanych w urzędzie, dotyczących działalności spółki bądź relacji między województwem a spółką – na wniosek zarządu województwa lub członka zarządu województwa.

²² Zob. § 13 ust. 5 Zasad nadzoru WM, który przewiduje, że zarząd województwa może wydawać Reprezentantowi polecenie dokonania konkretnych czynności, a Reprezentant udziela zarządowi województwa informacji o wykonaniu polecenia lub wyjaśnia przyczyny jego niewykonania.

²³ Zob. § 2 ust. 8 Zasad nadzoru WM, w którym przewidziano możliwość występowania bezpośrednio do spółek przez Zespół ds. Nadzoru Właścicielskiego oraz inne Departamenty Urzędu o przekazywanie regularnie lub jednorazowo określonych informacji.

²⁴ Zob. § 17 ust. 2 Zasad nadzoru WM, zgodnie z którym zarząd danej spółki powinien przekazywać do urzędu określone dokumenty, których „obowiązek” składania wynika m.in. z wytycznych Zarządu Województwa lub Departamentu Nadzoru Właścicielskiego i Gospodarki.

²⁵ Zob. § 3 ust. 2 Zasad nadzoru GMK.

²⁶ Zob. § 4 ust. 5 Zasad nadzoru GMK, zgodnie z którym komórki urzędu prowadzą bezpośrednią komunikację ze spółkami.

²⁷ Zob. § 9 ust. 1 pkt 2 lit. d Zasad nadzoru GMK, zgodnie z którym komórka nadzoru m.in. może wystąpić do każdego z członków rady nadzorczej wskazanych przez gminę o informację dotyczącą jego działalności w radzie nadzorczej w roku obrotowym, w szczególności o powody nieobecności na posiedzeniach rady nadzorczej, uzasadnienie przyczyny głosowania odmiennego od większości członków lub wstrzymania się od głosowania nad poszczególnymi uchwałami.

spółki²⁸. Zasady nadzoru GMK przewidują również składanie urzędowi przez zarząd i radę nadzorczą spółki raportów²⁹.

Powyższy przegląd pokazuje, że w stosowanych przez JST zasadach nadzoru właścicielskiego, a ogólniej w komunikacji JST ze spółką, nie dostrzeżono podmiotowości spółki komunalnej, jej autonomicznego względu JST jako akcjonariusza/wspólnika interesu ani też zasady równego traktowania akcjonariuszy/wspólników. Kolejno pomijają one wiążące JST i mające pierwszeństwo reguły komunikacji ze spółką określone w Kodeksie spółek handlowych, zasady reprezentacji spółki komunalnej czy wreszcie choćby obowiązki lojalności i poufności członków zarządu i rady nadzorczej względem spółki, w tym tego, że członek rady nadzorczej spółki komunalnej nie jest reprezentantem JST. Ponadto stosowane zasady nadzoru odrywają się od podstawy prawnej prowadzenia przedmiotowej komunikacji. Tu rodzi się bowiem pytanie, na jakiej podstawie prawnej JST oczekuje realizacji przez spółkę komunalną „współpracy” opisaną w swoich zasadach nadzoru właścicielskiego.

Trzeba w tym miejscu wskazać, że problem ten dotyczy nie tylko samorządu terytorialnego, lecz także szczebla centralnego, tj. Skarbu Państwa, co można dostrzec w Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa³⁰.

Ocena tego stanu rzeczy nie może być zadowolająca, nie pozwala również na uznanie go za zgodny z regułami wynikającymi z Kodeksu spółek handlowych. O ile jeszcze w przypadku spółek z o.o. odpowiednie ukształtowanie ich umów pozwalałoby na takie podejście, o tyle w przypadku spółek akcyjnych jest to, oględnie ujmując, wątpliwe. Odrębną płaszczyzną refleksji i dyskusji, ale też próby rozstrzygnięcia, czy z tego dylematu w ogóle da się wyjść, są powody tego stanu rzeczy. Jest ich z pewnością co najmniej kilka, a wśród nich zdaje się, że można wskazać, w ramach inspiracji do dalszej dyskusji, po pierwsze, przyzwyczajenia jeszcze z czasów PRL-u w postrzeganiu spółki jako przedsiębiorstwa państwowego³¹, przy jednoczesnym braku świadomości, że spółka jest podmiotem prawa, a nie jego przedmiotem. Tymczasem w obrocie powszechnym zjawiskiem jest jednak zakorzenione w mentalności przedstawicieli władzy politycznej utożsamianie spółki z przedmiotem – przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 55¹ Kodeksu cywilnego³², a w konsekwencji nieuprawnione wchodzenie

²⁸ Zob. § 13 pkt 4 i pkt 7 Zasad nadzoru GMK, zgodnie z którymi właściwa komórka merytoryczna urzędu współpracuje ze spółką przy realizacji celów i zadań powierzonych jej przez gminę (pkt 4), a w przypadku powzięcia wiadomości o nieprawidłowościach w działalności spółki informuje niezwłocznie o tym fakcie komórkę nadzoru oraz radę nadzorczą spółki (pkt 7).

²⁹ Zob. § 14 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 3 lit. d oraz f Zasad nadzoru GMK, zgodnie z którymi komórka nadzoru w zakresie wykonywania zadań dotyczących sprawowania nadzoru ekonomiczno-finansowego: określa i udostępnia spółce z decydującym wpływem gminy ramowe wzory: raportu zarządu, raportu rady nadzorczej, planów (pkt 2), a także pozyskuje m.in. raport zarządu oraz raport rady nadzorczej (pkt 3).

³⁰ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa”, Warszawa, listopad 2022 r., <https://www.gov.pl/web/premier/lad-korporacyjny2> (dostęp: 23.12.2025 r.). Na temat nieprawidłowości stąd wynikających, w tym tzw. nielegalnego nadzoru, gdyż pozbawionego podstawy prawnej, zob. szerzej A. Kappes, T. Siemiątkowski, *Nadzór i kontrola...*

³¹ T. Siemiątkowski, *Spółka Skarbu Państwa to nie przedsiębiorstwo państwowe* [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. A. Kidyba, Warszawa 2014, s. 179–188.

³² Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.).

wspólnika będącego JST w rolę organu założycielskiego. Po drugie, zdaje się, że bardziej zasadniczy problem wiąże się z kwestią celu, dla którego władza publiczna zakłada spółkę lub do niej przystępuje – można tu wskazać na cel publiczny, realizację zadania publicznego (zwłaszcza spółki realizujące misję publiczną). To z kolei buduje przekonanie, że władza publiczna, działając przez spółki, aby móc zrealizować swoje cele, musi mieć wpływ na funkcjonowanie tych spółek. Po trzecie wreszcie, problem (nie)adekwatności spółki jako struktury organizacyjnej służącej do realizacji zadań publicznych³³.

5. Podsumowanie

Rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu mają na celu zwrócenie uwagi na występujące w praktyce problemy, na przykładzie nadzoru właścicielskiego nad spółkami komunalnymi, wynikające z występowania JST *de iure* w roli akcjonariusza/wspólnika, który *de facto* próbuje postępować jak organ założycielski, oraz stanowią przyczynek do szerszej refleksji i dyskusji nad możliwymi efektywnymi działaniami pozwalającymi lepiej realizować interes JST jako akcjonariusza/wspólnika w kontekście realizacji zadań publicznych. Jednocześnie wpisują się w zasadniczy i wciąż aktualny problem, jakim jest adekwatność spółki jako struktury organizacyjnej do realizacji zadań JST. Zdaje się, że można rozważać różne rozwiązania, począwszy od zmian legislacyjnych w kierunku dostosowania aktualnych regulacji prawnych do zgodności z Kodeksem spółek handlowych, zmianę struktury organizacyjnej do realizacji zadań przez JST (choć może wystarczająca byłaby zmiana typu spółki na sp. z o.o.), odpowiednie ukształtowanie ładu korporacyjnego danej spółki komunalnej dającego (zgodnie z Kodeksem spółek handlowych) uprawnienia JST jako akcjonariuszowi/wspólnikowi, jak również ukształtowanie określonych prawnych ram współpracy w ogóle między JST a spółkami komunalnymi, uzasadnionej właśnie realizacją przez spółkę zadań publicznych JST.

Abstract

Local Government – Constitutive (Founding) Entity or Shareholder of Municipal Companies? A Contribution to the Discussion

Patrycja Życińska – attorney-at-law in Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. in Krakow, Poland
ORCID: 0009-0002-2641-9005

Companies with the participation of local government units are a common feature of the Polish economic system and may be regarded as a specific form of performing

³³ Na ten problem uwagę zwraca w szczególności Filip Grzegorzczak, zob. F. Grzegorzczak, *Spółki komunalne – perspektywa zmiany koncepcji legislacyjnej w kontekście przepisów o spółkach kontrolowanych przez Skarb Państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2024/7–8, s. 94–106.

public tasks. This often leads to the assumption that local government units exercise authority over such companies, given that they are established to carry out public functions. At the same time, municipal companies operate as commercial companies, subject to corporate governance rules that strictly limit shareholders' ownership rights, particularly with regard to influence over day-to-day operations and access to information.

This dual role of local government units gives rise to a number of long-standing yet unresolved problems. This article seeks to highlight selected aspects of these issues – without attempting to resolve them – focusing on ownership supervision, with particular emphasis on information obligations. The analysis forms part of a broader discussion on the potential conflict between the public authority of a local government unit over a company performing its public tasks and the corporate authority it holds as a shareholder. In a broader perspective, the article explores whether local government units in practice adhere to a private-law management model implied by the corporate form, or whether they continue to perceive themselves as founding entities, in line with traditional public-sector management practices.

Keywords: local government-owned company, communication, right to company information, authority of local government units over municipal companies, principles of corporate governance in municipal companies

Bibliografia / References

- Grzegorzczak F., *Spółki komunalne – perspektywa zmiany koncepcji legislacyjnej w kontekście przepisów o spółkach kontrolowanych przez Skarb Państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2024/7–8
- Kamiński M., *Publicznoprawne obowiązki informacyjne w sferze norm publicznego prawa gospodarczego* [w:] *Informacje gospodarcze. Studium prawne*, red. A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2018
- Kappes A., Siemiątkowski T., *Nadzór i kontrola w spółkach handlowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023/9
- Romanowski M., *Prawo zarządu spółki giełdowej do bezpośredniej komunikacji z akcjonariuszem dominującym*, „Monitor Prawa Handlowego” 2014/4
- Siemiątkowski T., *Spółka Skarbu Państwa to nie przedsiębiorstwo państwowe* [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. A. Kidyba, Warszawa 2014
- Szumański A., *Prawo wspólnika do informacji o spółce kapitałowej z uwzględnieniem spółek z udziałem Skarbu Państwa* [w:] *Informacje gospodarcze. Studium prawne*, red. A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2018
- Szumański A., Weiss I. [w:] *Prawo spółek*, red. W. Pyziół, A. Szumański, I. Weiss, Warszawa 2016