

USTAWA O ZASADACH ZARZĄDZANIA MIENIEM PAŃSTWOWYM

Komentarz

redakcja naukowa
Filip Grzegorzczak, Marek Wierzbowski

Krzysztof Buczyński, Beata Chłodzińska
Paweł Durzyński, Filip Grzegorzczak, Krzysztof Majewski
Marek Wierzbowski, Urszula Wiśniewska

KOMENTARZE

USTAWA O ZASADACH ZARZĄDZANIA MIENIEM PAŃSTWOWYM

Komentarz

redakcja naukowa
Filip Grzegorzcyk, Marek Wierzbowski

Krzysztof Buczyński, Beata Chłodzińska
Paweł Durzyński, Filip Grzegorzcyk, Krzysztof Majewski
Marek Wierzbowski, Urszula Wiśniewska

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 4 marca 2020 r.

Recenzent

Dr hab. Cezary Banasiński, prof. UW

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne komentarze opracowali:

Krzysztof Buczyński – art. 19, 27, 33a–33c

Beata Chłodzińska – art. 3, 7, 8, 9–9b

Paweł Durzyński – art. 2, 10–16, 24–26, 29, 30

Paweł Durzyński, Urszula Wiśniewska – 31

Filip Grzegorzczak – Wprowadzenie, art. 1, 4

Filip Grzegorzczak, Marek Wierzbowski – Od redaktorów naukowych

Krzysztof Majewski – art. 17–18a, 19a–23a, 28, 33

Urszula Wiśniewska – art. 5–6, 8a, 34–46

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-587-5

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

OD REDAKTORÓW NAUKOWYCH

Oddajemy do rąk Czytelnika komentarz do szczególnej ustawy, która wprowadziła szereg istotnych zmian do funkcjonowania państwa w sferze gospodarczej. Państwo, działając poprzez liczne państwowe osoby prawne i spółki z udziałem Skarbu Państwa, dysponuje znacznym majątkiem. Ustawa dotyczy właśnie zasad, według których państwo gospodaruje tym majątkiem, określa, w jaki sposób zapewnia niezbędną dla dobrego gospodarowania samodzielność podmiotów zarządzających, a jednocześnie nadzoruje i kontroluje ich działalność. Problematyka ta często dotyczy tzw. sfery wewnętrznej szeroko rozumianej administracji państwowej, obejmuje problemy zarówno prawa publicznego, jak i prawa prywatnego. Sfera *imperium* miesza się tu ze sferą *dominium*. Mamy więc do czynienia z problematyką złożoną, niosącą w praktyce wiele pytań, szczególnie tam, gdzie komentowana ustawa dotyka innych aktów, np. ustawy z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.), przepisów dotyczących zasad wynagradzania itd. O wadze tej ustawy świadczy fakt, że praktycznie zakończyła ona trwający prawie ćwierć wieku proces prywatyzacji i dążenia do przekazania w prywatne ręce znacznej części dotychczasowego majątku państwowego. Skomplikowanie materii komentowanej ustawy wymagało już kilkakrotnej jej nowelizacji. Mechanizm zarządzania gospodarką wymagał stosownej adaptacji tych przepisów.

Grono autorów komentarza jest szczególnym zespołem. Wszyscy autorzy aktywnie uczestniczyli w przygotowaniu pierwotnego tekstu ustawy,

jaki tworzony był w dawnym Ministerstwie Skarbu Państwa pod kierownictwem współredaktora niniejszego tomu, ówczesnego podsekretarza stanu w MSP, profesora Filipa Grzegorzcyka. Część zespołu nadal aktywnie zajmuje się tą problematyką, działając na kierowniczych stanowiskach w spółkach z udziałem Skarbu Państwa czy w administracji państwowej. Przychodzi więc im stosować ustawę, którą sami przygotowawali.

Każdy z autorów opracował swój fragment samodzielnie. Poszczególne komentarze zostały opatrzone nazwiskami ich autorów. Redaktorzy nie uznali za stosowne naginać wypowiedzi autorów do jednego standardu. Z tego względu przyjęto, że to autorzy, wyrażając swoje poglądy, przyjmują za nie odpowiedzialność. Wypowiadane poglądy są poglądami samych autorów i nie muszą odzwierciedlać poglądów wyrażanych przez obecnych lub przeszłych pracodawców, z którymi autorzy są lub byli związani.

Oddając do rąk Czytelnika komentarz, mamy nadzieję, że będzie on dobrze służył zarówno praktykom, natrafiającym w swojej działalności na liczne problemy z zakresu zarządzania mieniem państwowym, jak i środowisku akademickiemu. Będziemy wdzięczni za wszelkiego rodzaju uwagi i sugestie.

*Filip Grzegorzcyk
Marek Wierzbowski*

WPROWADZENIE

I.

Ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1302 ze zm.) jest aktem normatywnym przyjętym jako instrument służący reformie problematyki gospodarowania w tzw. domenie publicznej. Nie jest to pierwszy akt normatywny dotyczący wspomnianego zagadnienia, które od czasu rozpoczęcia reformy społeczno-gospodarczej z początku lat 90. ubiegłego wieku było poddane reglamentacji prawnej. Przede wszystkim należy tutaj wymienić ustawę z 8.08.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 154 ze zm.) (w całości uchyloną) i ustawę z 30.08.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 118, poz. 561 ze zm.) (pozostawioną w stanie szczątkowym, ograniczoną do zagadnień komercjalizacji i uprawnień pracowniczych jako ustawa o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników – Dz.U. z 2019 r. poz. 2181).

Istniejący przed przyjęciem ustawy stan prawny oceniany był jako nieadekwatny do aktualnego poziomu zaawansowania reform gospodarczych, tudzież etapu rozwoju gospodarczego. Abstrahując od oceny poszczególnych rozwiązań prawnych, należy zważyć, że regulacje obowiązujące do 2016 r. miały charakter przejściowy w tym sensie, że dotyczyły one pierwszej fazy przekształceń własnościowych, gdzie priorytetem były: komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych oraz ich prywatyzacja.

Po niemal trzydziestu latach od rozpoczęcia procesu transformacji ustroju społeczno-gospodarczego pojawiła się potrzeba stworzenia „architektury prawnej” odpowiadającej okrzepłej już strukturze domeny Skarbu Państwa.

Komentowana ustawa aspiruje do bycia nowoczesnym i względnie kompleksowym aktem prawnym. Nie jest to oczywiście „ustawa o Skarbie Państwa”, która całościowo regulowałaby zagadnienia organizacji i funkcjonowania w obrocie gospodarczym tej szczególnej osoby prawnej. Wydaje się jednak, że gdy w miejscu historycznych, rozproszonych i nierzadko merytorycznie błędnych przepisów pojawił się komentowany akt prawny – ustawodawca uczynił znaczący krok w kierunku tworzenia lepszego prawa. Jest całkiem prawdopodobne, że za kilka, kilkanaście lat system dojrzeje do przyjęcia szeroko dyskutowanej w literaturze koncepcji ustawy o Skarbie Państwa. Dziś nadszedł czas na przyswojenie obecnej regulacji i jej sprawdzenie w obrocie gospodarczym.

II.

1. Komentowana ustawa reguluje problematykę zarządzania różnymi składnikami mienia państwowego, szczególną uwagę poświęcając akcjom i udziałom Skarbu Państwa w spółkach handlowych. W tym miejscu warto wskazać na kilka elementów, które z powodzeniem można uznać za nowatorskie, tj.:

- likwidacja odrębnego reżimu prawnego spółek „państwowych” i podwyższenie poziomu integralności Kodeksu spółek handlowych;
- uregulowanie przesłanek nabywania przez Skarb Państwa akcji i udziałów oraz nowe uregulowanie zasad zbywania przez Skarb Państwa praw z akcji i udziałów;
- uregulowanie materialnych zasad wykonywania przez Skarb Państwa praw z akcji i udziałów;
- nowe uregulowanie tzw. nadzoru właścicielskiego i jego profesjonalizacja.

2. W literaturze przedmiotu niejednokrotnie krytykowano sytuację, w której ustawodawca wprowadzał do systemu prawnego przepisy szczególne normujące funkcjonowanie tzw. spółek Skarbu Państwa i spółek z udziałem Skarbu Państwa. Trafnie bowiem uznawano, że skoro ustawodawca przyjął model, w którym zaangażowanie kapitałowe Skarbu Państwa będzie korzystało z aparatu instytucjonalnego prawa spółek handlowych, to powinien utrzymać konsekwencję, bez przyznawania Skarbowi Państwa jakichkolwiek szczególnych praw i obowiązków. Niestety, przepisy obowiązujące do 2016 r. *de facto* tworzyły odrębny od powszechnego reżim prawny spółek powiązanych kapitałowo ze Skarbem Państwa. Komentowana ustawa zmieniła ten stan rzeczy przez przyjęcie nowej metody regulacji polegającej na wskazaniu jako adresata normy prawnej organu administracji państwowej wykonującego prawa z akcji lub udziałów. Wola ustawodawcy, by określone czynności prawne poddać bardziej wnikliwemu nadzorowi korporacyjnemu, powinna być implementowana metodą korporacyjną, czyli w drodze uchwał właściwych organów spółek. Za przykład mogą służyć tutaj art. 17–19 ustawy, które określają pewne wymagania, adresując je do podmiotu uprawnionego do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej. Zatem nałożony obowiązek nie ciąży na spółce czy określonej grupie spółek, a na akcjonariuszu (udziałowcu), jakim jest Skarb Państwa. Ta metoda regulacji powoduje, że wola państwa i jego prywatnoprawnej emanacji – Skarbu Państwa, w spółce handlowej (czyli podmiocie prywatnym), realizowana jest zgodnie z zasadami właściwymi dla danego typu spółki.

Zastosowanie omówionej metody regulacji wiązało się z jednoczesnym odstąpieniem od zasady przyjmowania szczególnych uregulowań prawnych dla spółek z większościowym udziałem kapitałowym Skarbu Państwa. Wynikało to z dwóch przyczyn: po pierwsze – większościowy udział Skarbu Państwa w kapitale spółki nie stanowi jakiegokolwiek uzasadnienia dla wprowadzania odrębnej od powszechnej regulacji prawnej, a po drugie – niespełnienie tego kryterium nie wyklucza faktycznego władztwa korporacyjnego Skarbu Państwa w danej spółce. Na gruncie obowiązującego stanu prawnego sytuacja jest klarowna –

o kształcie ładu korporacyjnego decyduje akcjonariusz (udziałowiec) kontrolujący spółkę, jeśli jest to Skarb Państwa, to tworzy regulacje wewnątrz korporacyjne wedle swego (w tym wypadku – ustawodawcy) uznania.

Podobne uregulowania przyjęto też w odniesieniu do innych spraw oraz na gruncie innych ustaw (np. w ustawie z 9.06.2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, Dz.U. z 2019 r. poz. 1885 ze zm.).

Jedynym odstępstwem od tej reguły jest art. 19c u.z.z.m.p., który został dodany w toku nowelizacji. Jego konstrukcja powraca do kryterium większościowego udziału w spółce. Rozwiązanie to należy ocenić jako niesystemowy błąd legislacyjny.

Warto przy tym zauważyć, że ustawodawca, dla zachowania integralności Kodeksu spółek handlowych, wprowadził zmiany w jego art. 228¹ i 393¹, by obie regulacje były zbieżne, aby komentowana ustawa nie stanowiła w najmniejszym stopniu *lex specialis* względem Kodeksu spółek handlowych.

3. Odnośnie do zasad nabywania i zbywania akcji i udziałów przez Skarb Państwa, warto przede wszystkim zauważyć, że obecna regulacja odnosi się do tego problemu nie tylko formalnie, ale także materialnie. Z jednej strony wskazuje ona, w jakim celu Skarb Państwa może nabywać akcje, tj. w celu realizacji polityki społecznej lub gospodarczej państwa (w tym finansowania nowych inwestycji), utrzymania lub zwiększenia swojego udziału w kapitale zakładowym spółki oraz zapewnienia ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa RP (art. 9a i 9b u.z.z.m.p.). Z drugiej strony wprowadzono nową, uproszczoną i zbliżoną do standardu rynkowego procedurę prywatyzacji (zbywania akcji – art. 11 i 12 u.z.z.m.p.), jednocześnie określając, które akcje/udziały Skarbu Państwa są niezbywalne (art. 13 u.z.z.m.p.). Należy zauważyć, że treść art. 13 ust. 1 u.z.z.m.p., w którym wskazano 29 najważniejszych dla gospodarki i bezpieczeństwa państwa spółek, kończy wieloletnie dyskusje nad docelo-

wym i minimalnym zbiorem tzw. „sreber rodowych”, czyli najcenniejszych i najważniejszych (według ustawodawcy) spółek z udziałem Skarbu Państwa.

4. Do roku 2016 ustawodawca nie uregulował kwestii wydawałoby się oczywistej, czyli merytorycznego sposobu ani choćby wskazówek co do sposobu wykonywania praw z akcji/udziałów Skarbu Państwa. Pozostawiało to nieograniczone wręcz pole do interpretacji w tym zakresie.

Dotychczasowe ustawodawstwo zasadniczo nie dostrzegało problemu polegającego na tym, że niektóre spółki z udziałem Skarbu Państwa zostały utworzone w celu wykonywania zadań publicznych. Rozwiązanie to obecne jest w rzeczywistości gospodarczej, jakkolwiek funkcjonowanie na rynku spółek handlowych realizujących takie zadania budzi istotne wątpliwości systemowe. Wątpliwość podstawowa wiąże się z kategorią interesu, bo z jednej strony tego typu spółka została założona li tylko, by wykonywać zadania państwa, a z drugiej strony posiada ona swój własny, autonomiczny interes gospodarczy (wynikający z natury spółki). Oba te interesy niejednokrotnie mogą pozostawać w sprzeczności, co z kolei przekłada się na problem z wykonywaniem uprawnień właścicielskich w danej spółce. Przykładowo, może powstać pytanie, czy organ wykonujący prawa z akcji w TVP S.A. powinien brać pod uwagę wyniki działalności spółki na konkurencyjnym rynku, czy raczej realizację misji publicznej, dla której ta spółka została powołana. Komentowana ustawa próbuje ten problem rozwiązać, wprowadzając kategorię spółek realizujących misję publiczną (art. 2 pkt 8 u.z.z.m.p.). Wykonywanie praw z akcji w tego typu spółkach opiera się na zasadzie gospodarności, ale w szczególności ma na celu efektywną realizację misji publicznej realizowanej przez tę spółkę (art. 9 ust. 2 u.z.z.m.p.). Tego typu postanowienie z jednej strony zabezpiecza zdroworozsądkowe fundamenty ekonomiczne danego podmiotu, z drugiej akcentuje powód, dla którego dana spółka funkcjonuje w obrocie gospodarczym. Innymi słowy, spółka misyjna ma na celu realizację misji publicznej, granicą tego celu jest zasada prawidłowej gospodarki. Takie uregulowanie jasno wyznacza funkcję

nadzoru, programowanie zadań organów zarządczych i kryteria weryfikacji ich realizacji.

Pozostałe spółki mają charakter niemisyjny, ale dopiero komentowana ustawa określiła kryteria, którymi powinien kierować się organ wykonujący prawa z akcji. Od momentu wejścia w życie komentowanej ustawy nie budzi już wątpliwości, że organ wykonujący prawa z akcji ma to czynić w celu trwałego wzrostu ich wartości. Trwały wzrost wartości akcji stanowi powszechnie przyjęte w nauce ekonomii kryterium oceny zarządzania spółkami. Warto przy tym zauważyć, że wykonujący prawa z akcji najczęściej jest organem władzy publicznej zobowiązanym do realizacji polityki państwa, w tym jego polityki gospodarczej. Nie można zatem bezwzględnie oczekiwać, że taki organ, jako przedstawiciel akcjonariusza, będzie realizował jedynie wspomniany cel, bez uwzględnienia polityki gospodarczej państwa. Brak regulacji w tym zakresie budził istotne kontrowersje w przeszłości. Obecnie natomiast ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym w art. 9 ust. 1 wyraźnie wskazuje, na czym polega interes Skarbu Państwa jako akcjonariusza, przy czym trzeba wskazać, że nie narusza to zasady równego traktowania akcjonariuszy. Każdy akcjonariusz w danej spółce ma swoje cele, również Skarb Państwa. Dzięki wprowadzonemu przepisowi interes Skarbu Państwa jako akcjonariusza został na pewnym poziomie ogólności jasno zakomunikowany rynkowi.

5. Do momentu wejścia w życie komentowanej ustawy funkcjonował w Polsce system nadzoru właścicielskiego, który był formalnie scentralizowany, a faktycznie rozporoszony (duża liczba podmiotów pod nadzorem ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa). Taki stan rzeczy określany był jako niewłaściwy – za model optymalny uznaje się model scentralizowany. W omawianym zakresie ustawa wprowadziła istotne zmiany o charakterze systemowym i elastycznym. W pierwotnym brzmieniu od decyzji politycznej Prezesa Rady Ministrów uzależniono kwestię, czy nadzór będzie miał charakter scentralizowany (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.z.z.m.p. w brzmieniu przed nowelizacją z 23.02.2020 r.), czy też będzie nadzorem rozporoszonym, ale koordynowanym (art. 8

u.z.z.m.p.). Jeżeli Prezes Rady Ministrów podejmował decyzję o rozproszeniu nadzoru właścicielskiego, to i tak przy nim pozostawały silne kompetencje koordynacyjne (art. 7 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 u.z.z.m.p.). W porównaniu z poprzedzającym wejście w życie ustawy stanem prawnym sytuacja, w której nadzór właścicielski wykonywany jest przez różne organy państwa w oparciu o jednolite zasady, jest lepsza aniżeli sytuacja, w której nadzór właścicielski wykonywany jest przez różne organy państwa i w oparciu o różne zasady. Ustawa z 23.01.2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 284) doprowadziła do powrotnej koncentracji kompetencji właścicielskich względem państwowych osób prawnych w rękach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, przy czym twierdzenie, że mamy do czynienia z prostym powrotem do działu „Skarb Państwa” pod zmienioną nazwą jest nieprawidłowe. Porównanie uchylonych przepisów ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 945 ze zm.) w zakresie działu „Skarb Państwa” z nowo przyjętymi przepisami ustawy o dziale „aktywa państwowe” prowadzi do wniosku, że podstawowe kompetencje ministra właściwego do spraw aktywów państwowych skupiają się na zarządzaniu mieniem w celu zapewnienia jego efektywnego wykorzystania, zwiększenia jego wartości oraz realizacji polityki gospodarczej.

Obecnie można przyjąć, że ustawa wprowadziła co do zasady scentralizowany model nadzoru właścicielskiego wykonywanego przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, uzupełniając go o koordynacyjne i nadzorcze funkcje Prezesa Rady Ministrów.

Reforma nadzoru właścicielskiego wiąże się także z wprowadzeniem wymogów dla kandydatów na członków organów nadzorczych i zarządzających spółek (rozdział 3 ustawy). Wymogi te zostały zaostbrane i dostosowane do najwyższych formalnych kryteriów rynkowych. Strażnikiem ich przestrzegania uczyniono Radę do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych (rozdział 4 ustawy).

6. W odniesieniu do spółek warto zauważyć, że ustawodawca postanowił w dość czytelny sposób wyróżnić spółki ze względu na istotne z punktu widzenia państwa kryteria. I tak, spośród wszystkich spółek ustawodawca zdecydował o wyróżnieniu spółek realizujących misję publiczną. Kategoria ta została wyszczególniona ze względu na odmienny sposób wykonywania uprawnień właścicielskich. Wyodrębniono także grupę spółek, których akcje nie wolno zbywać, jeżeli należą do Skarbu Państwa (spółki niezbywalne). Ostatnią kategorią spółek wyróżnionych są spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, z tym że to do Prezesa Rady Ministrów należy wytypowanie spółek do tej grupy (delegacja ustawowa – art. 31 ust. 2 u.z.z.m.p.). Celem wyróżnienia tej grupy jest wzmocnienie kompetencji nadzorczych premiera. Działa to w ten sposób, że w niektórych, szczególnie istotnych sprawach, głosowanie w imieniu Skarbu Państwa odbywa się na podstawie pisemnej instrukcji zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów, co oczywiście nie zaistnieje w sytuacji, gdy to premier jest organem wykonującym prawa z akcji (udziałów). W wymienionej kategorii spółek zaostrożono także wymogi dla kandydatów na członków organów nadzorczych (art. 33 u.z.z.m.p.).

Przy okazji uchylono archaiczny art. 1a u.k.n.u.p., który wyróżniał przedsiębiorstwa państwowe i jednoosobowe spółki Skarbu Państwa o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa. Niezależnie od powyższego, państwo zabezpiecza swoje interesy strategiczne w niektórych spółkach za pomocą ustawy z 18.03.2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2012 ze zm.), a także ustawy z 24.07.2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (Dz.U. z 2020 r. poz. 117 ze zm.).

III.

Ustawodawca w komentowanym akcie normatywnym poświęcił znaczną większość uwagi problematyce państwowych osób prawnych i kontroli nad dokonywanymi przez nie czynnościami prawnymi.

Na gruncie poprzedniego stanu prawnego funkcjonowała definicja państwowej osoby prawnej, zgodnie z którą państwową osobą prawną jest inna niż Skarb Państwa jednostka organizacyjna, której mienie jest w całości mieniem państwowym (art. 1a u.z.w.u.SP), co z kolei łączono z art. 44¹ k.c., stanowiącym, że własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa lub innym państwowym osobom prawnym. Definicja ta spotkała się z daleko idącą i w pełni uzasadnioną krytyką w doktrynie. Co prawda przyjmowano w miarę spójne rozumienie omawianego pojęcia, ale było ono bardziej intuicyjne, aniżeli wynikałoby wprost z treści przepisów.

Drugim problemem praktycznym wiążącym się z dotychczasową regulacją prawną była treść art. 5a u.z.w.u.SP, na podstawie której dokonywano kontroli czynności cywilnoprawnych dokonywanych przez te podmioty. Na krytykę zasługiwał zarówno przyjęty przez ustawodawcę sposób kontroli, jak i zakres podmiotowy obejmujący także spółki handlowe będące jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa, ich jednoosobowe spółki itd. Funkcjonował zatem system dodatkowego, poza korporacyjnym, nieuzasadnionego nadzoru nad spółkami handlowymi. Nierzadko minister angażowany był w decydowanie o prostej czynności prawnej spółki „prawnuczki” odgrywającej znikomą rolę w obrocie gospodarczym.

Wreszcie, definiowanie państwowych osób prawnych było skutkiem braku systemowego podejścia do zagadnienia szczególnego typu osób prawnych – typowych dla prawa publicznego, a prawu prywatnemu znanych wyłącznie z ich uczestnictwa w obrocie gospodarczym. Słabością dotychczasowego stanu prawnego był brak ogólnej, systemowej de-

finicji państwowych osób prawnych oraz definiowanie ich wyłącznie przez kryterium mienia.

Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym wprowadza rozwiązania przełomowe w odniesieniu do ujęcia systemowego i przyjętej metody definiowania państwowych osób prawnych. Ustawodawca wyszedł bowiem z założenia, że państwo ma swobodę w wyborze instrumentów prawnych służących realizowaniu zadań publicznych. Dotyczy to także instrumentów „instytucjonalnych”, czyli wyboru formy organizacyjno-prawnej (strukturalnej) realizacji tych zadań. Najogólniej rzecz ujmując, forma ta może mieć ustrój typowy dla powszechnie dostępnych podmiotów prawa prywatnego (spółki), ale także może mieć ustrój nietypowy, tj. znany tylko prawu publicznemu i tylko państwu dostępny. Odrębną kwestią jest, czy takie struktury organizacyjno-prawne typowe dla prawa publicznego tworzone są *ad casu*, czy raczej w sposób systemowy.

W komentowanej ustawie zdecydowano o odmiennym niż dotychczas zdefiniowaniu państwowych osób prawnych. Ustawodawca wyszedł z założenia, że państwowa osoba prawna jest bezsprzecznie osobą prawną w rozumieniu art. 44¹ k.c., natomiast przymiot „państwowości” uzyskuje po spełnieniu szeregu kryteriów. Te kryteria to:

- sposób utworzenia (w drodze, na podstawie lub w wykonaniu ustawy);
- cel utworzenia (realizacja zadań publicznych);
- uprawnienia właścicielskie w zakresie nadawania i zmiany statutu (organ państwa);
- dysponowanie nadwyżką między przychodami a kosztami (uregulowane lub przysługuje Skarbowi Państwa);
- dysponowanie majątkiem po zakończeniu bytu prawnego osoby prawnej (przysługuje Skarbowi Państwa).

Za państwowe osoby prawne uznano także kategorie podmiotów i podmioty wskazane indywidualnie (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.z.z.m.p.), przy czym podmioty te zasadniczo spełniają kryteria definicyjne z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy. Przesądzono także normatywnie kwestię objęcia zakresem pod-

miotowym spółek, przy czym konsekwentnie wskazano, że co do zasady do spółek nie stosuje się przepisów o państwowych osobach prawnych (mają one swój własny, wynikający z Kodeksu spółek handlowych *corporate governance*) – art. 3 ust. 3 pkt 2.

Niewątpliwą słabością wprowadzonych przepisów jest brak dokładnego wzorca normatywnego państwowej osoby prawnej. Zasadne byłoby, z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, wprowadzenie jednolitych elementów konstrukcyjnych państwowych osób prawnych, określających m.in. strukturę organów i zasady reprezentacji oraz jednolity rejestr. Przyjęcie rozwiązań wzorowanych na prawie spółek byłoby korzystne, bo z jednej strony dawałoby pełną i jednolitą ramę regulacyjną, a z drugiej – możliwość zachowania wielkiej różnorodności w zakresie organizacji wewnętrznej i przedmiotu działalności poszczególnych osób prawnych. Już teraz należy zgłosić taki postulat *de lege ferenda* jako istotny w ewentualnym przygotowaniu ustawy o Skarbie Państwa.

Ustawodawca zreformował także nadzór nad czynnościami prawnymi państwowych osób prawnych (rozdział 7). Zmiany dotyczą podmiotu, który nadzór ten wykonuje, oraz definitywnego wyłączenia spod tego nadzoru spółek handlowych.

IV.

Analiza komentowanej ustawy musi skutkować oceną ambiwalentną. Do jej pozytywnych cech zaliczyć należy uchylene rozwiązań historycznych i nieadekwatnych do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej. Warto wskazać, że wprowadzono nowe ujęcie materii dotychczas regulowanej oraz powołano instytucje prawne dotychczas nieistniejące. Ustawa stanowi także zdecydowany postęp w procesie budowy lepszego prawa, szczególnie w kierunku poszukiwania kompleksowych i systemowych rozwiązań.

Natomiast do negatywnych cech ustawy należy niewątpliwie zatrzymanie „w pół drogi”. Jest to dobry materiał, przyczynek do dyskusji nad ewentualną ustawą o Skarbie Państwie, ale wciąż pozostała długa droga do przebycia. Druga, istotna wada tej regulacji, to swoista „choroba wieku dziecięcego” przejawiająca się w nie najwyższym poziomie techniki legislacyjnej, skutkującym niejednoznacznościami, wątpliwościami interpretacyjnymi, które dadzą się eliminować w drodze wykładni, można ich było jednak w prosty sposób uniknąć. Pozostaje liczyć na wprowadzenie stosownych korekt w drodze nowelizacji.

USTAWA

z dnia 16 grudnia 2016 r.

o zasadach zarządzania mieniem państwowym

(tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1302; zm.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1309, poz. 1571;
z 2020 r. poz. 284)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. Ustawa określa zasady zarządzania mieniem państwowym, w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych.

1. W treści art. 1 ustawodawca określił zakres przedmiotowy regulacji. Objęto nim zasady zarządzania mieniem państwowym, w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych. Objaśnienia wymagają zatem w szczególności następujące sformułowania: „zasady”, „zarządzanie”, „mienie państwowe” oraz wskazanie obszarów pozostających poza spektrum komentowanej ustawy. Wyjaśnić należy także, dlaczego dla zarządzania mieniem państwowym konieczna jest regulacja prawna, która zasadniczo nie występuje w obrocie prywatnoprawnym.
2. Zgodnie z definicją językową „zasada” ma trzy znaczenia:
 - 1) prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami lub formuła wyjaśniająca to prawo;
 - 2) norma postępowania;
 - 3) ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach (*Słownik języka polskiego*, PWN, <https://sjp.pwn.pl/>, dostęp: 6.03.2020 r.).

3. Z kolei „zarządzanie” według tego słownika to zbiór działań zmierzających do określonego celu związanego z interesem (potrzebą) danego przedmiotu zarządzania, realizowanych w następującej sekwencji: planowanie (wybór celów i sposobów ich osiągnięcia oraz precyzowanie stosownych zadań i terminów ich wykonania); organizowanie (przydzielanie i zapewnianie zasobów, niezbędnych do realizacji zaplanowanych działań, w sposób gwarantujący skuteczność i sprawność zarządzania); przewodzenie (kierowanie, motywowanie do współpracy w trakcie realizacji zadań); kontrolowanie (stała obserwacja postępów i podejmowanie korygujących decyzji) (*Słownik...*).

Teoretycy zarządzania definiują je jako zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie), skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny (H. Mintzberg, *The Manager's Job: Folklore and Fact*, „Harvard Business Review” 1975/7–8).

4. Wyjaśnienie treści art. 1 wymaga odniesienia do art. 4 ustawy, który stanowi, że mienie państwowe służy wykonywaniu zadań publicznych oraz że zarządza się nim zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności.

Z definicji naukowej zarządzania wynika, że jest to zestaw działań. Można bezpiecznie przyjąć, że chodzi o wszelkie działania prawne i faktyczne organu administracji właściwego do zarządzania, począwszy od planowania i podejmowania decyzji, na kierowaniu i kontrolowaniu skończywszy. Działania te nakierowane są na składniki mienia Skarbu Państwa. Są to także działania celowe, przy czym cel (ogólny) odnajdujemy w art. 4 ust. 1 u.z.z.m.p. stanowiącym, że wszystkie czynności składające się na zarządzanie mieniem państwowym mają na celu wykonywanie zadań publicznych. Poniekąd ustawodawca wyraził myśl oczywistą, wszak całe państwo i jego struktura działa z założenia w celu publicznym. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że cele publiczne mogą mieć róż-

noraki charakter. Cele mogą mieć charakter fiskalny, mogą dotyczyć użyteczności publicznej, ale też mogą dotyczyć wzrostu wartości akcji w perspektywie długoterminowej. Raczej wykluczyć należy cel *stricto* zarobkowy (bo państwo z natury rzeczy nie jest podmiotem utworzonym i funkcjonującym w celach zarobkowych), chyba że cel zarobkowy stanowi pochodną lub jest środkiem realizacji innego celu, będącego celem publicznym.

5. Z powyższego wynika, że w rozumieniu najogólniejszym ustawa określa pewne normy/sposoby postępowania z zakresu zarządzania w odniesieniu do niektórych składników mienia będącego mieniem państwowym. Wskazanie na „zasady” determinuje określony poziom ogólności przyjętych w ustawie rozwiązań. Chodzi także o zakotwiczenie działań względem mienia państwowego w najlepszych wzorcach zarządczych. Ustawa określa w art. 4 ust. 2 sposób zarządzania mieniem poprzez wybór dwóch istotnych zasad, którymi ma się kierować organ właściwy do zarządzania mieniem. Jest to zasada prawidłowej gospodarki oraz zasada szczególnej staranności. Pierwsza z zasad odnosi się do wzorca „dobrego gospodarza”, natomiast zasada druga podwyższa miernik staranności, wynikający z faktu gospodarowania mieniem wspólnotowym (w rozumieniu wspólnoty obywateli będących, poza terytorium i władzą, jednym z trzech substratów państwa). Podwyższony miernik staranności wynika także z faktu, że zarządzanie dotyczy mienia, do którego zarządzający nie ma tytułu prawnego w ujęciu cywilistycznym.
6. Warto wskazać, że pojęciem najbliższym pojęciu prawidłowej gospodarki jest „gospodarowanie”, definiowane przez *Encyklopedię PWN* (www.encyklopedia.pwn.pl) jako „proces badawczy przeprowadzany w ekonomii, pozwalający diagnozować sytuację jednostek gospodarujących (analiza mikroekonomiczna) lub mechanizm funkcjonowania gospodarki narodowej (analiza makroekonomiczna)”. Podstawowe zasady gospodarowania to zasada wydajności i zasada oszczędności środków. Pierwsza z nich nakazuje maksymalizować efekt przy danych środkach, a druga – osiągać efekt przy użyciu najmniejszych środków.

Na marginesie trzeba stwierdzić, że nie można wykluczyć, iż ustawodawca, mówiąc o zasadach zarządzania, chciał się odnieść do jakiegoś konkretnego zbioru zasad zarządzania, jak np. 14 zasad zarządzania autorstwa Henriego Fayola czy innych wypracowanych w nauce o zarządzaniu.

7. Ogólne zasady wyrażone w art. 4 u.z.z.m.p. powtórzono, rozwinięto bądź uszczegółowiono w odniesieniu do niektórych kategorii mienia państwowego, np. art. 5 (powtórzenie), art. 9 ust. 1 i 2 oraz art. 34 (rozwinięcie i uszczegółowienie).

Przyjęte na gruncie komentowanej ustawy pojęcie mienia należy odnosić do pojęcia mienia w rozumieniu art. 44 k.c. (księga I, tytuł III „Mienie”), a pojęcie mienia państwowego należy rozumieć zgodnie z treścią art. 44¹ tego Kodeksu (własność i inne prawa majątkowe przysługujące Skarbowi Państwa i państwowym osobom prawnym). W literaturze podkreśla się znaczenie zasady podzielności mienia państwowego, zgodnie z którą mienie państwowe stanowi odrębną własność Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych (podział według kryterium podmiotowego).

Sama ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym wymienia różne kategorie mienia, przy czym z pewnością jest to katalog pełny. Należy przyjąć, że ustawodawca przedmiotem zainteresowania obejmuje wszystkie składniki mienia państwowego, choćby niewymienione w ustawie. Nawet jeśli ustawa przemilcza dany składnik mienia, to zastosowanie do niego znajduje przynajmniej art. 4 ustawy. Natomiast są też takie kategorie, którym ustawodawca poświęca więcej uwagi, np.:

- nieruchomości państwowych osób prawnych zbywane na rzecz Skarbu Państwa w celu włączenia do Krajowego Zasobu Nieruchomości (art. 5 ust. 3);
- mienie, ogólnie (art. 5a);
- akcje (rozdział 2);
- mienie zorganizowane w formule państwowej osoby prawnej (art. 34);

- mienie inne niż środki finansowe pozostałe po zlikwidowanych państwowych jednostkach organizacyjnych, spółkach z udziałem Skarbu Państwa, przedsiębiorstwach państwowych itp. (art. 35 ust. 1 pkt 5);
- spadki i darowizny (art. 35 ust. 1 pkt 2, 4–5);
- własność nieruchomości (art. 36 ust. 4);
- prawa autorskie i pokrewne (art. 36a);
- składniki aktywów trwałych państwowych osób prawnych (art. 38).

Nawet niepełny wykaz składników mienia, które wymieniane są przez ustawodawcę, jasno wskazuje na kilka istotnych elementów:

- 1) zasady wyrażone w art. 4 są aktualne względem każdego składnika mienia państwowego;
- 2) przepisy szczegółowe dotyczą wybranych kategorii mienia, przy czym nie mają charakteru pełnego i rozłącznego (nie ma między nimi podziału logicznego), np. art. 36 ust. 4 *versus* art. 38;
- 3) w ustawie pojawiają się przepisy czysto kompetencyjne (określające właściwość organów administracji publicznej, np. art. 36a) oraz przepisy materialnoprawne (określające mniej lub bardziej szczegółowo sposób zarządzania składnikami mienia – np. art. 9);
- 4) występują przepisy, które odnoszą się do składników mienia jedynie w ściśle określonym kontekście (np. art. 5 ust. 3, art. 35 ust. 1 pkt 2, 4–5);
- 5) występują przepisy uznające za mienie zagregowane jego składniki (jako mienie państwowe należy uznać także mienie zagregowane w formule państwowej osoby prawnej). Państwowa osoba prawna niewątpliwie jest podmiotem prawa. Jednocześnie stanowi instytucję agregującą mienie państwowe – poniekąd na wzór przedsiębiorstwa czy gospodarstwa rolnego w rozumieniu Kodeksu cywilnego, przy czym te ostatnie nie uzyskują podmiotowości prawnej w związku z powiązaniem ich bytu w relacji do określonego mienia – art. 34 stanowi o wykonywaniu uprawnień przysługujących w stosunku do państwowej osoby prawnej, z czego wynika, że dla ustawodawcy identyfikacja podmiotowa tej osoby nie wpływa na fakt, że przynależne jej mienie nadal jest mieniem państwowym.

„Oddajemy do rąk Czytelnika komentarz do szczególnej ustawy, która wprowadziła szereg istotnych zmian do funkcjonowania państwa w sferze gospodarczej. Państwo, działając poprzez liczne państwowe osoby prawne i spółki z udziałem Skarbu Państwa, dysponuje znaczącym majątkiem. Ustawa dotyczy właśnie zasad, jak państwo gospodaruje tym majątkiem, w jaki sposób zapewnia niezbędną dla dobrego gospodarowania samodzielność podmiotów zarządzających, a jednocześnie nadzoruje i kontroluje ich działalność”.

od redaktorów naukowych

W publikacji uwzględniono przepisy powołujące Ministra Aktywów Państwowych. W nowych przepisach doprecyzowano również pojęcie kierownika jednostki oraz zawarto w nich nową definicję państwowej osoby prawnej.

W książce omówiono najważniejsze znowelizowane uregulowania, dotyczące m.in.:

- uprawnień właścicielskich w stosunku do spółek wykonywane przez ministrów, pełnomocników rządu lub państwowe osoby prawne;
- utworzenia Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych;
- zmiany modelu zbywania akcji i udziałów Skarbu Państwa;
- wyodrębnienia jednolitej grupy spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa.

Komentarz został przygotowany przez praktyków, którzy nie tylko byli autorami tej ustawy, lecz także obecnie ją stosują, zajmując kierownicze stanowiska w spółkach z udziałem Skarbu Państwa lub w administracji państwowej.

Książka zainteresuje przedsiębiorców, menedżerów w spółkach Skarbu Państwa, a także prawników praktyków zajmujących się sprawami gospodarczymi.



9 788381 875875 W01P01

ISBN 978-83-8187-587-5



9 788381 875875

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL

WWW.PROFINFO.PL