

Wstęp

§ 1. Uzasadnienie podjęcia tematu

1. Zachętą do podjęcia tematu publicznoprawnego statusu osoby kierującej spółką akcyjną kontrolowaną przez Skarb Państwa jest wielopłaszczyznowość tego zagadnienia. Status takiej osoby stanowi bowiem fragment szerszego zagadnienia funkcjonowania spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa, a nawet zagadnienia prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo. Można zasadnie bronić poglądu, że status publicznoprawny osoby kierującej spółką w pewnym sensie stanowi pochodną wszystkich istotnych dylematów systemowych dotyczących tych spółek.

Osoby kierujące spółkami są w nich immanentnie zakorzenione. Kwestią oczywistą jest, że w każdej organizacji występuje zarówno substrat majątkowy, jak i ludzki. Ludzie kierujący daną organizacją stanowią jej substrat ludzki. Osobą kierującą spółką kontrolowaną przez Skarb Państwa jest członek organu zarządzającego tej spółki oraz, w ujęciu tej pracy, członek organu nadzorczego. Co oczywiste, ich status prawny jest zasadniczo regulowany prawem prywatnym, ale – co należy z całą mocą podkreślić – wynika z faktu zasiadania w organach spółki. Wobec powyższego uprawniona jest teza, że status prawny tych osób determinowany jest szczególnym związkiem ze spółką. Bez zrozumienia istoty spółki trudno by było sensownie analizować zagadnienie statusu członków jej organów.

Analogicznie rzecz się ma z publicznoprawnym statusem osoby kierującej spółką kontrolowaną przez Skarb Państwa. Ten status nie jest wyznaczany abstrakcyjnie, w oderwaniu od spółek. Przeciwnie – publicznoprawny status wyznacza właśnie specyfika spółki kontrolowanej przez Skarb Państwa, czyli specyfika obiektu podlegającego kierownictwu osoby, o której mowa w tytule pracy. Specyfika prawna spółki kontrolowanej przez Skarb Państwa stanowi zatem punkt wyjścia do analizy zagadnienia statusu publicznoprawnego osób nią kierujących. Specyfika ta bowiem determinuje ów status.

2. Podstawowym i w istocie nierozstrzygniętym problemem jest prowadzenie przez państwo działalności gospodarczej wykonywanej za pośrednic-

twem spółek z udziałem Skarbu Państwa. W tym właśnie kontekście trzeba nadmienić, że Konstytucja RP projektuje ustrój gospodarczy państwa jako społeczną gospodarkę rynkową, w której bezpiecznikiem zapewniającym racjonalne ramy ingerowania państwa w wolność gospodarczą jest interes publiczny i ustawa jako formalne źródło prawa dopuszczające taką ingerencję. Na uwagę zasługuje też zasada proporcjonalności dająca wskazówki odnośnie do możliwości zaangażowania państwa w życie gospodarcze. Pojawiają się wątpliwości dotyczące zgodności daleko idącego zaangażowania państwa w gospodarkę z modelem konstytucyjnym. Ten stan rzeczy można tłumaczyć spuścizną PRL albo nieortodoksyjnym podejściem do ustawy zasadniczej. Z pewnością jednak widoczny jest brak woli politycznej, by stan faktyczny doprowadzić do stanu zgodnego z prawem. Co więcej, pojawiają się różne okoliczności (pandemia COVID-19, agresja Rosji na Ukrainę czy choćby kryzys gospodarczy będący jej następstwem), które ów brak woli ugruntowują i poniekąd uzasadniają. Pewną rolę odgrywa także słabość prywatnego kapitału krajowego (który, jak się okazuje, jednak ma narodowość). Powyższe wprawdzie nie legitymizuje, ale pozwala budować uzasadnienie dla udziału własności państwowej w gospodarce.

W ujęciu modelowym uzasadnieniem dla ingerencji państwa w gospodarkę powinna być realizacja zadania publicznego o charakterze gospodarczym. Państwo powinno znajdować odpowiednie przestrzenie dla swojej aktywności w realizacji zadań publicznych, a nie w konkurowaniu ze swoimi obywatelami¹. Uzasadnienie obecności państwa z punktu widzenia tych zadań może budzić kontrowersje, szczególnie gdy okazuje się, że ostatecznym celem pewnych aktywności państwa jest cel fiskalny² lub czysto polityczny.

3. W tym mocno niejasnym i wątpliwym konstytucyjnie systemie aktywności państwa w życiu gospodarczym pojawiają się spółki kontrolowane przez Skarb Państwa. Bliższe (czyli niewyłącznie z perspektywy prawa prywatnego) przyjrzenie się ich naturze, daje obraz co najmniej złożony. Wynika to z zaszłości historycznych. Początkom transformacji ustrojowej nie towarzyszyła chyba głębsza refleksja nad domeną publiczną i jej delimitacją od domeny

¹ Zob. np.: *W.J. Katner, W.P. Matysiak, Warunki prawne uczestnictwa państwa w gospodarce III Rzeczypospolitej*, w: *A. Kidyba* (red.), *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, Warszawa 2014, s. 78–97; *A. Malarewicz-Jakubów, R. Tanajewska, Uczestniczenie państwa w obrocie gospodarczym na przykładzie przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz przedsiębiorstw komunalnych*, w: *A. Kidyba* (red.), *Skarb Państwa*, s. 127–141.

² Np. dywidendy wypłacane ze spółek stanowiące dochód budżetu państwa, czy wpłaty z zysku spółek Skarbu Państwa, zob.: *F. Grzegorzczak, U. Walasek-Walczak, Wpłata z zysku przez jednostki osobowe spółki Skarbu Państwa – dywidenda czy podatek?*, *PPP* 2012, Nr 2, s. 72–81.

prywatnej. Refleksja ta, gdyby ją prowadzić z uwzględnieniem doświadczeń okresu II RP³ oraz z uwzględnieniem konieczności budowy transparentnych i logicznych konstrukcji prawno-gospodarczych, musiałaby odróżnić działalność państwa i typowe dla niej instrumenty publiczne od działalności prywatnej. Oczywiście jest, że państwo, realizując zadania publiczne w sferze gospodarczej, może korzystać z różnych instrumentów. Dotyczy to także tworzenia podmiotów prawa stanowiących niejako „zinstytucjonalizowane” zadania publiczne. Państwo mając niemal nieograniczone możliwości kreowania różnego typu podmiotów, powinno konsekwentnie i rozsądnie z tej właśnie możliwości korzystać⁴. Podkreślić należy, że struktura organizacyjna organów administracji publicznej (oraz – jak można argumentować – także podmiotów administrujących) powinna być ściśle związana z zadaniami, które mają realizować⁵. Postuluje się nawet podjęcie próby wypracowania teorii takiego powierzania zadań, które konstruowałyby idealną organizację administracji (czyli układu-

³ Doświadczenia z okresu II RP nie powinny stanowić wzorca do naśladowania, a raczej wzorec działań niepożądanych. W literaturze tego okresu podkreślano elementarny chaos w zakresie ewidencji podmiotów z udziałem państwa, zróżnicowanie „charakteru i natury” koncernów państwowych, istnienie bezpośredniego i pośredniego zaangażowania kapitałowego, złożoność powiązań kapitałowych, niejednolitą strukturę akcjonariatu państwowego – zob. *T. Bernadzikiewicz, Udział państwa w spółkach handlowych*, Warszawa 1938, s. 59 i n. Jednak pewnym usprawiedliwieniem takiego stanu rzeczy była niejednolita geneza zaangażowania kapitałowego Skarbu Państwa w poszczególnych spółkach (np. przejęcie po zaborcach, przejęcie za długi, utworzenie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, banku państwowego lub przedsiębiorstwa wydzielonego, utworzenie na podstawie umowy międzynarodowej, itp.). Wydaje się, że niejednolita geneza spółek z udziałem Skarbu Państwa miała swoje bezpośrednie źródło w złożonym procesie odbudowy państwowości polskiej. Niezależnie od powyższego funkcjonował w miarę jednolity typ przedsiębiorstwa państwowego (wydzielonego), banku państwowego oraz przedsiębiorstwa będącego monopolem.

⁴ Tymczasem w literaturze wskazuje się, że „(...) nowe polskie ustawodawstwo administracyjne coraz bardziej wykracza poza tradycyjne rozwiązania strukturalne i tworzy nowe kategorie podmiotów administracji publicznej albo wyposaża nowe podmioty w kompetencje do sprawowania administracji publicznej w określonym zakresie. Jest to zjawisko naturalne, wynikające ze zmian ustrojowych niosących ze sobą trafną tendencję do prywatyzacji zadań publicznych z europeizacji prawa administracji, z rozwoju gospodarczego, które samo w sobie ma charakter pozytywny. Zastrzeżenia budzi natomiast liczba tych rozwiązań i sposób ich prawnego uregulowania. Trend mnożenia kategorii podmiotów administrujących może mieć dwojaki charakter. Po pierwsze, ustawodawca – nie zawsze świadomie – przekształca znane już formy tworząc instytucje o cechach mieszanych lub też kwalifikuje do określonej już rodzajowo grupy podmiotów instytucje odmienne. Po drugie, tworzy on instytucje o zupełnie nowym, nieznanym dotąd statusie prawnym (...)”, *J. Zimmermann, Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 200.

⁵ *A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 38 i n.

nie struktury przez zadania)⁶. Ocena działalności ustawodawcy w tym zakresie nie jest optymistyczna⁷. Realizując doktrynę prywatyzacji, dokonano też prywatyzacji formy organizacyjno-prawnej podmiotów funkcjonujących jako przedsiębiorstwa państwowe. Proces ten nazwany został komercjalizacją, ale równie dobrze można go nazwać właśnie prywatyzacją organizacyjną⁸. Jak się podkreśla w doktrynie, istotną kwestią jest ocena, jakich granic nie może przekroczyć prywatyzacja i czy korzystanie z nowych form organizacyjnych należy chronić określone interesy występujące w różnych sytuacjach⁹. Komercjalizację przedsiębiorstw państwowych należy uznać za słuszną w odniesieniu do ogromnej większości podmiotów, tj. tych wszystkich, z działalności których państwo zamierzało się wycofać, nie dostrzegając jakiegokolwiek interesu publicznego, który miałby być realizowany w drodze właścicielskiego uczestnictwa w nich państwa. Z kolei wszędzie tam, gdzie istniałby interes publiczny, należało powstrzymać się z komercjalizacją i przemyśleć efektywną formułę organizacyjno-prawną, w której możliwe byłoby prowadzenie przez państwo działalności gospodarczej stanowiącej realizację publicznych zadań gospodarczych, ponieważ wzorem rozwiązań obowiązujących w II RP.

4. W ramach realizacji koncepcji prywatyzacji zadań publicznych¹⁰ dokonana została komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych, w wyniku której

⁶ J. Zimmermann, Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań – uwagi wprowadzające, w: T. Bąkowski (red.), Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań, Warszawa 2015, s. 20.

⁷ J. Zimmermann, Organizacja administracji publicznej, s. 19; H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1998, s. 143 i n.

⁸ K. Strzyczkowski wskazuje, że prywatyzacja we właściwym znaczeniu oznacza zmiany podmiotu realizacji zadań publicznych, a miejsce organizacji publicznej zajmuje prywatny podmiot zadań, zob. K. Strzyczkowski, Wprowadzenie, w: M. Królikowska-Olczak (red.), Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna, Warszawa 2018, s. 1.

⁹ Z. Leonśki, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2004, s. 87.

¹⁰ O prywatyzacji zadań publicznych zob. przede wszystkim: S. Biernat, Prywatyzacja zadań publicznych. Zagadnienia prawne, Warszawa–Kraków 1994, s. 739–741 oraz L. Zacharko, Przedsiębiorstwa publiczne we Francji.

Prywatyzacja zadań publicznych – kierunki zmian, AUWr 2022, Nr 4101, s. 739–741. Pojęcia prywatyzacji zadań publicznych używa także T. Kocowski, który wskazuje, że „(...) przekazując dotychczasowe zadania realizowane przez podmioty publiczne podmiotom prywatnym, czyli dokonując prywatyzacji zadania publicznego, należy uświadomić sobie, iż pomimo że formalnie dalej znajdują się w kręgu zainteresowania państwa, ich realizacja pozostaje w takiej sytuacji w zasadzie od państwa niezależna. Państwo traci bezpośredni wpływ na ich wykonywanie, co jest zgodne z istotą tego typu operacji (...)”. Autor ten jednocześnie podkreśla, że „(...) współcześnie pojęcie to znalazło także wiele nowych, specyficznych zastosowań. Użycie określenia „prywatyzacja”, przy określaniu wspomnianych powyżej sfer aktywności nie powinno przysłaniać faktu, że pomimo

spółki kapitałowe stały się formą organizacyjnoprawną wykorzystywaną do prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo. Na obronę takiego podejścia przytaczano różne argumenty, z którymi nie zawsze można się zgodzić. W doktrynie wskazywano m.in., że wykorzystanie formy S.A. do tworzenia przez państwo nowych jednostek organizacyjnych ma z punktu widzenia państwa wiele zalet – można nimi dowolnie sterować wykorzystując mechanizmy właścicielskie, nie występują ograniczenia w zakresie wysokości wynagrodzeń, możliwe jest dowolne kształtowanie struktury organizacyjnej takiej korporacji, która ma z kolei swobodę w zakresie kształtowania swojej działalności gospodarczej¹¹. Zakładano, że sama prywatyzacja formy organizacyjno-prawnej przyczyni się do poprawy efektywności przedsiębiorstw państwowych. Uważano, że prywatyzacja formy organizacyjno-prawnej ułatwia prywatyzację kapitałową. Twierdzono, że forma spółki ułatwia pozyskiwanie kapitału prywatnego, szczególnie zagranicznego. Podnoszono, iż tylko forma spółki pozwalała na „łączenie” kapitału Skarbu Państwa z kapitałem jednostek samorządu terytorialnego i kapitałem prywatnym (m.in. pozyskiwanym przez giełdę papierów wartościowych). Nie dostrzegano jednak u zarania transformacji gospodarczej – pośród tysięcy przedsiębiorstw państwowych – takich, które ze względu na swoją rolę w gospodarce albo interes publiczny powinny pozostać w domenie Skarbu Państwa¹².

Aktualny stan rzeczy wywołuje skutki, które można oceniać jako wątpliwe na wielu płaszczyznach. Do najpoważniejszych można zaliczyć nieadekwatność formy organizacyjno-prawnej spółki kapitałowej do realizacji przez państwo zadań publicznych, problemy związane ze spółkami o kapitale miesza-

wspólnej nazwy, mamy we wskazanych przypadkach do czynienia z niewątpliwie nieco odmiennymi kategoriami zjawisk (...)", *T. Kocowski*, Prywatyzacja zarządzania majątkiem publicznym, prywatyzacja majątkowa, prywatyzacja zadań publicznych i prywatyzacja wykonania zadań publicznych, w: *J. Blicharz* (red.), Prawne aspekty prywatyzacji, Wrocław 2012, s. 52 i 38. Prywatyzacja zadań publicznych jest także krytykowana. Przykładowo, *A. Błaś* twierdzi, że „w europejskiej tradycji i kulturze prawnej podstawową funkcją państwa i samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań publicznych nieodpłatnie, zapewnienie powszechnego dostępu do dóbr publicznych (...)", zob. *A. Błaś*, Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego, w: *A. Błaś* (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 356.

¹¹ *A. Wiktorowska*, w: *M. Wierzbowski* (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 116.

¹² Zjawisko zaangażowania kapitałowego Skarbu Państwa w spółkach było analizowane w literaturze międzynarodowej okresu międzywojennego, zob. np.: *W. Gerber*, *Die öffentliche Unternehmung in privatrechtlicher Form*, Zürich 1932; *P. Reuter*, *Les participations financières – La société anonyme au service des collectivités publiques*, Paris 1936; *L. Gangani*, *La società anonima mista*. Contributo Allo Studio Della Economia Pubblica, Firenze 1932.

nym (tj. publicznym i prywatnym), czy wreszcie problemy dotyczące niewłaściwego ukształtowania relacji między prawem publicznym a prywatnym.

5. Pierwszy z problemów, czyli nieadekwatność spółki kapitałowej jako formy organizacyjno-prawnej służącej realizacji zadań publicznych, dotyczy tzw. spółek misyjnych, czyli spółek, dla których jedynym uzasadnieniem funkcjonowania jest realizacja zadań publicznych. Spółki te zostały „normatywnie” uwzględnione na gruncie ustawy z 9.6.2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami oraz ustawy z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, co jednak spotkało się z krytyką przedstawicieli doktryny prawa prywatnego (nie jest ona jednak w stanie przesłonić faktu istnienia takich spółek oraz ich specyficznego charakteru)¹³. Fundamentalny kłopot związany z owymi spółkami wywodzi się z kategorii interesu spółki, który nie jest tożsamy z interesem akcjonariuszy. Trzeba bowiem pamiętać, że interes spółki jest autonomiczny, samoistny i polega na jej przetrwaniu w otoczeniu rynkowym. Jest wysoce problematycznym, gdy spółka z założenia działa jedynie w celu realizacji zadania publicznego. Klasycznym dylematem, przed którym stają członkowie organów takiej spółki, jest np. czy podjąć decyzję inwestycyjną realizującą w pełni cel publiczny¹⁴, czy priorytet przyznać dbałości o interes spółki kosztem realizacji zadań publicznych¹⁵. Oczywiście przedstawiciele doktryny prawa prywatnego wskazują, że te dylematy powinny być rozstrzygane na poziomie aktów korporacyjnych, ale praktyka dowodzi, że bez impulsu ze strony ustawodawcy tak się nie dzieje. **Zagadnienie spółek misyjnych dotyczy osób nimi kierujących, m.in. w zakre-**

¹³ A. Szumański, Nowe regulacje prawne spółek z udziałem Skarbu Państwa z uwzględnieniem zmian w kodeksie spółek handlowych obowiązujących od 1.01.2017 r., PPH 2017, Nr 3, s. 5. Pomyślnie w tym przedmiocie P. Życińska, Spółka z udziałem województwa samorządowego jako tzw. spółka misyjna, Sam. Teryt. 2025, Nr 3, s. 55–71.

¹⁴ Jak np. inwestycja w budowę odcinka sieci energetycznej, która ze względu na obszar jej posadowienia nie będzie opłacalna ekonomicznie.

¹⁵ Problem relacji interesu Skarbu Państwa jako akcjonariusza względem interesu tej spółki w literaturze zasygnalizowali m.in.: F. Grzegorzczak, Interes akcjonariusza – Skarbu Państwa. Przykład sektora paliwowo-energetycznego, PUG 2024, Nr 3, s. 10–18; A. Kappes, W. Matysiak, Interes państwa a interes spółki Skarbu Państwa, w: A. Kidyba (red.), Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa, Warszawa 2015, s. 61–73; J. Kruczałak-Jankowska, Interes a cel spółki z udziałem Skarbu Państwa, w: A. Kidyba, M. Michalski (red.), Spółki Skarbu Państwa na rynku kapitałowym, Warszawa 2017, s. 115–124; A.-M. Weber, Interes spółki Skarbu Państwa – między interesem publicznym a interesem prywatnym, w: A. Kidyba (red.), Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa, s. 184–198; J.J. Zięty, Cel spółki kapitałowej z udziałem Skarbu Państwa, w: A. Kidyba (red.), Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa, s. 236–251.

sie ich odpowiedzialności, kształtowania wynagrodzeń czy potencjalnych zakazów konkurencji po ustaniu funkcji.

6. Kolejne wątpliwości wiązały się ze spółkami o kapitale mieszanym. Z pewnością „łączenie kapitałów” w ramach danego podmiotu może stanowić zarzewie konfliktów korporacyjnych. Teza ta zyskuje na znaczeniu w przypadku spółek, których akcjonariusze mają inny charakter (a zatem często także inny interes), który następnie usiłują przekuć w interes spółki. Interes Skarbu Państwa jako akcjonariusza został dostrzeżony i opisany w literaturze zarówno z zakresu prawa publicznego, jak i prywatnego – jasne jest zatem, że Skarb Państwa jako akcjonariusz ma z perspektywy prawa prywatnego pełne możliwości działania jako akcjonariusz, ale działanie to, z perspektywy prawa publicznego, powinno być determinowane interesem publicznym. Oczywistym powodem tworzenia spółek o charakterze mieszanym (których pierwowzorem są francuskie *sociétés de l'économie mixte*) była chęć pozyskania dochodów budżetowych z tytułu prywatyzacji. Za cel samoistny, albo chociaż propagandowo-polityczny, można uznać zachęcanie społeczeństwa do uczestnictwa w rozwoju rynku kapitałowego¹⁶. Bez względu na założenia, nigdy w przestrzeni publicznej nie akcentowano tego, że państwo nie zamierzało wyzbyć się kontroli korporacyjnej nad tymi spółkami. Przemilczenie tej kwestii mogło wprowadzić w błąd wielu inwestorów, a sposób wykonywania przez Skarb Państwa uprawnień właścicielskich – budzić rozczarowanie. Wystarczy zwrócić uwagę na tzw. dywidendowość spółek publicznych kontrolowanych przez Skarb Państwa, ich politykę nominacyjną czy też zaangażowanie w realizację zadań publicznych. W pewnym zatem uproszczeniu można przyjąć, że Skarb Państwa skutecznie pozyskał środki i dla spółek, i dla budżetu, a spółki nadal kontroluje i wykorzystuje do realizacji wyłącznie swojego interesu jako akcjonariusza. Rozwiązanie niepozbawione swoistego sensu, ale z pewnością dalekie od idealnego z punktu widzenia budowania zaufania do państwa i jego instytucji tak wśród obywateli, jak i inwestorów. Przedstawione rozwiązanie

¹⁶ Najlepszym przykładem tego typu przedsięwzięć był program Akcjonariat Obywatelski. To program zapoczątkowany przez Ministerstwo Skarbu Państwa podczas debiutów giełdowych PZU, spółki Tauron Polska Energia oraz Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW). Podstawą programową jest rozwiązanie ułatwiające nabycie przez inwestorów indywidualnych akcji spółek Skarbu Państwa debiutujących na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Polega ono na ustalaniu maksymalnego pułapu akcji, na jakie może się zapisać jedna osoba. Dzięki temu w 2010 r. odnotowano największą od piętnastu lat liczbę zapisów na akcje spółek Skarbu Państwa: Tauron Polska Energia – 230 tys. osób, PZU – 250 tys. osób, Giełda Papierów Wartościowych – aż 323 tys. osób; źródło: pl.wikipedia.org/wiki/Akcjonariat_Obywatelski (dostęp: 15.9.2025 r.).

okazało się jednak dość nieskuteczne z punktu widzenia utrzymania władztwa korporacyjnego Skarbu Państwa wobec potencjalnych prób wrogiego przejęcia niektórych spółek. Próba taka została podjęta przez spółkę *Acron* w odniesieniu do jednej ze spółek z branży chemicznej¹⁷. Jakkolwiek próba ta została powstrzymana, to jej pośrednim skutkiem było przyjęcie ustawodawstwa, którego zadaniem jest *de facto* ochrona posiadanej pozycji korporacyjnej Skarbu Państwa w tych spółkach¹⁸. Na marginesie trzeba zauważyć, że władztwo korporacyjne Skarbu Państwa w wielu spółkach zapewnione jest postanowieniami ich statutów, przy czym mogą pojawić się wątpliwości odnośnie do zgodności tych postanowień z orzecznictwem TSUE w zakresie złotej akcji¹⁹. Problematyka statusu prawnego członków organów korporacyjnych takich spółek skupia w sobie jak w soczewce problemy dotyczące samych spółek. **Kwestia polityki nominacyjnej i wynagradzania, kompetencji członków organów i ich odpowiedzialności, realizacji zadań publicznych, ale niekiedy także wytycznych politycznych otrzymywanych przez osoby kierujące spółkami**

¹⁷ „Sprawa próby przejęcia Zakładów Azotowych w Tarnowie przez rosyjską firmę *Acron* rozpoczęła się w lipcu 2012 roku. (...) Kiedy Rosjanie ogłosili wezwanie do sprzedaży akcji Azotów na giełdzie w Warszawie, a ich cena wzrosła do 45 zł za akcję (znacznie wyżej niż ówczesna wycena na giełdzie), minister skarbu Mikołaj Budzanowski podjął działania w celu przeciwdziałania tej transakcji. Publicznie mówił o próbie wrogiego przejęcia Azotów przez Rosjan, prowadził poufne rozmowy z inwestorami instytucjonalnymi, aby nie odpowiedzieli na wezwanie, oraz ogłosił plan połączenia Zakładów Azotowych w Tarnowie z Zakładami Azotowymi w Puławach, uniemożliwiając przejęcie większościowego udziału przez *Acron*”, źródło: polskieradio24.pl/artykuly/3206069,rosyjski-oligarcha-i-proba-przejecie-grupy-azoty-kim-jest-wiaczeslaw-kantor (dostęp: 15.9.2025 r.).

¹⁸ Wspomniana już w tym opracowaniu ustawa z 24.7.2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1459).

¹⁹ Zob. np. Statut Tauron Polska Energia S.A.: „§ 10 ust. 1. Prawo głosu akcjonariuszy dysponujących powyżej 10% (dziesięć procent) ogółu głosów w Spółce zostaje ograniczone w ten sposób, że żaden z nich nie może wykonywać na Walnym Zgromadzeniu więcej niż 10% (dziesięć procent) ogółu głosów w Spółce. 2. Ograniczenie prawa głosu, o którym mowa w ust. 1 powyżej nie dotyczy Skarbu Państwa i podmiotów zależnych od Skarbu Państwa w okresie, w którym Skarb Państwa wraz z podmiotami zależnymi od Skarbu Państwa posiada liczbę akcji Spółki uprawniającą do wykonywania co najmniej 25% (dwadzieścia pięć procent) ogółu głosów w Spółce”, „§ 23 ust. 1 Członkowie Rady Nadzorczej są powoływani i odwoływani w następujący sposób: 1) w okresie, w którym Skarb Państwa, w tym wraz z podmiotami zależnymi od Skarbu Państwa w rozumieniu § 10 ust. 5 statutu, posiada liczbę akcji Spółki uprawniającą do wykonywania co najmniej 25% (dwadzieścia pięć procent) ogółu głosów w Spółce, Skarb Państwa jest uprawniony do powoływania i odwoływania członków Rady Nadzorczej, w liczbie równej połowie maksymalnej liczby składu Rady Nadzorczej określonej w statucie (w razie, gdyby liczba ta okazała się niecałkowita ulega ona zaokrągleniu do liczby całkowitej w dół np. 4,5 ulega zaokrągleniu do 4) powiększonej o 1 (...)”.

wymagają analizy w kontekście rynku, na którym te spółki działają. Jest to zatem zagrożenie doniosłe teoretycznie i praktycznie.

7. Niejasna relacja między prawem publicznym a prywatnym stanowi kolejny problem naukowy i praktyczny. Uczynienie ze spółki kapitałowej instrumentu uczestnictwa państwa w działalności gospodarczej wymaga z natury rzeczy jakiejś regulacji prawnej. Mamy tu bowiem do czynienia z przejawem interwencjonizmu państwa w postaci wykorzystania formy organizacyjno-prawnej zarezerwowanej uprzednio przez państwo dla obrotu gospodarczego realizowanego przez podmioty prywatne. Zjawisko to już w okresie międzywojennym krytykowano jako dyskretny przejaw przesuwania granicy między gospodarką państwową a prywatną, z uszczerbkiem dla tej drugiej²⁰. Przed ustawodawcą stało zadanie odpowiedniego ukształtowania relacji między prawem publicznym, będącym instrumentem ingerencji państwa, a prawem prywatnym, które zaczęło się odradzać po epoce PRL. Wydaje się, że z zadania tego ustawodawca mógł wywiązać się lepiej, gdyż w gruncie rzeczy doszło do rozbicia spójności odradzającego się systemu prawa spółek i ukształtowania niejednorodnego wewnętrznie modelu spółki z udziałem Skarbu Państwa²¹. Dopiero w 2016 r. podjęto próbę przywrócenia spójności systemu prawa spółek i skonstruowania jednorodnego modelu wykonywania przez organy władzy publicznej praw z akcji. Celem zmian było m.in. uporządkowanie przepisów publicznoprawnych, które same w sobie nie były spójne²². Wobec zastanego stanu rzeczy, a przede wszystkim wobec nieodwracalności pewnych zjawisk gospodarczych, postanowiono o naprawie tych elementów, które jeszcze były możliwe do zmiany, i sensownego ich ukształtowania, w tym przyjęto szczególną koncepcję relacji między publicznoprawnymi wymogami stawianymi

²⁰ T. Bernadzikiewicz, *Udział*, s. 9.

²¹ Spółki handlowe z udziałem Skarbu Państwa kwalifikowane były jako pozakodeksowe spółki atypowe, charakteryzujące się odmiennością względem modelu KSH w zakresie: obowiązkowej partycypacji pracowniczej w organach korporacyjnych, unormowaniem szczególnego sposobu powoływania i wyłaniania kandydatów na członków organów korporacyjnych, obowiązkowej partycypacji pracowniczej w akcjonariacie, zasad zbywania środków trwałych, zasad zarządzania akcjami Skarbu Państwa, zasad wynagradzania członków organów. Tak: A. Szumański, w: A. Szumański (red.), *Prawo spółek handlowych*. Tom 2B. System Prawa Handlowego, Warszawa 2018, Nb 5–6. Autor trafnie wyjaśnia to faktem powstania spółek z udziałem Skarbu Państwa w drodze komercjalizacji, co oznacza genetyczny związek z wykreślanymi z rejestru przedsiębiorstwami państwowymi.

²² Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny przepisy *ZasZarzMieniemPU* niewątpliwie w dużym stopniu porządkują problematykę działalności państwa w sferze dominium – zob. Ł. Węgrzynowski, *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz przepisy wprowadzające*. Komentarz, Warszawa 2019, art. 1, pkt 3. Podzielał ten pogląd.

organom władzy publicznej a (powszechnym) prawem spółek. **Znaczna część tych regulacji dotyczy właśnie osób kierujących spółkami kontrolowanymi przez Skarb Państwa.**

Problematyka publicznoprawnego statusu osób kierujących spółkami kontrolowanymi przez Skarb Państwa nie może być analizowana w oderwaniu od przedmiotu owego kierowania, czyli samych spółek. Z kolei spółki kontrolowane przez Skarb Państwa to zagadnienie należące do szerokiego problemu działalności gospodarczej państwa, czy form i zakresu interwencjonizmu państwowego. Są to ważne zagadnienia będące przedmiotem badań i refleksji. **Trzeba uznać, że zasadniczo fragmentaryczne zagadnienie publicznoprawnego statusu osób kierujących niektórymi spółkami ogniskuje problemy i dylematy charakterystyczne dla wskazanych, szerszych problemów badawczych. Ich istotność uzasadnia podjęcie refleksji nad zagadnieniem objętym tematem tej pracy.**

§ 2. Zakres przedmiotowy pracy

Przedmiotem rozważań w niniejszej monografii jest publicznoprawny status osoby kierującej S.A. kontrolowaną przez Skarb Państwa. Pole badawcze określone tym tematem jest pozornie oczywiste, ale wymaga doprecyzowania i w konsekwencji delimitacji od innych zagadnień, które nie są nim objęte. Na początku należy wyjaśnić rozumienie pojęcia „status publicznoprawny” na użytek tej pracy. Status prawny to „stan prawny jakiejś osoby, instytucji lub organizacji”²³, „oficjalnie uznany stan prawny kogoś lub czegoś i związane z nim prawa lub przywileje”²⁴, „statusem nazywamy oficjalnie uznany stan prawny jakiejś osoby, instytucji lub organizacji oraz związane z nim przywileje i prawa”²⁵, „status osoby, organizacji, instytucji itp. to ich prawnie określona pozycja, z którą wiążą się określone prawa lub przywileje”²⁶. Status prawny można zatem rozumieć jako synonim sytuacji prawnej, a wobec tego status publicznoprawny jako synonim sytuacji prawnej wynikającej z przepisów prawa publicznego. Takie rozumienie tego pojęcia zdaje się wynikać także z choćby

²³ Źródło: sjp.pwn.pl/slowniki/status.html (dostęp: 15.9.2025 r.).

²⁴ Źródło: wsjp.pl/haslo/podglad/84457/status/5219115/prawny (dostęp: 15.9.2025 r.).

²⁵ Źródło: polszczyzna.pl/status-co-to-jest-definicja-synonimy-przyklady-slownik/ (dostęp: 15.9.2025 r.).

²⁶ Źródło: dobryslownik.pl/slowo/status/53325/ (dostęp: 15.9.2025 r.).

pobieżnego przeglądu literatury przedmiotu²⁷. Inaczej mówiąc, ze swej natury osoba kierująca spółką to zasadniczo podmiot, którego status na gruncie prawa powinien być poddany reżimowi prawa prywatnego (handlowego), jako funkcjonariusza spółki handlowej. Jednak, gdy osoba ta podejmuje się kierowania spółką kontrolowaną przez Skarb Państwa, staje się „obiektom” unormowań publicznoprawnych, mających na względzie interes publiczny i jego ochronę²⁸.

Odnosnie do wyjaśnienia zakresu pojęcia „osoby kierującej” należy wymienić przede wszystkim członka organu zarządzającego i członka organu nadzorczego. Posłużenie się w pracy tym terminem uzasadnione jest stosowaniem go na gruncie WynKierPodmPrawnU (choć obecnie nie względem spółek) oraz na gruncie WynOsKierSpółkU. Ten zabieg techniczny został poczyniony pomimo pewnych wątpliwości odnoszących się do rad nadzorczych, które kierują sprawami spółek w znaczeniu szczególnym, tj. sprawując nadzór nad ich działalnością. Kierowanie spółkami w znaczeniu zarządzania operacyjnego (tj. prowadzenia spraw spółki i jej reprezentowania) należy do zarządów. Uwzględnienie w pracy statusu członków rad nadzorczych wynika zatem z niepodzielnego (nieco rozszerzającego) rozumienia pojęcia „zarządzanie”, czy „kierowanie”, w którym mieści się przecież także zarządzanie (kierowanie) strategiczne i nadzór²⁹. Pamiętać należy, że ustawodawstwo będące przedmiotem analizy w tym opracowaniu dotyczy również spółek działających na podstawie monistycznego modelu ładu korporacyjnego, w którym z założenia prowadzenie spraw spółki, jej reprezentacja i nadzór nad nią wykonywane są przez jeden organ. Niniejsze opracowanie nie obejmuje swoim zakresem akcjonariuszy, gdyż ci nie kierują spółkami. Opracowanie nie obejmuje też swoim zakresem osób kierujących spółkami na poziomie niższym, niż członkowie orga-

²⁷ A. Powałowski, Publicznoprawny status osoby fizycznej wykonującej działalność gospodarczą w Polsce, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008; M. Pawelczyk, R. Stankiewicz, Publicznoprawny status radcy prawnego, Warszawa 2012; A. Płoszka, Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej, Warszawa 2019; P. Razowski, Publicznoprawny status izb adwokackich – zarys problematyki, Pal. 2013, Nr 11–12; E. Kosiński, Prawny status zawodu lekarza. Wybrane zagadnienia, SPPub 2016, Nr 3, s. 18–21.

²⁸ Analogicznie w stosunku do publicznoprawnego statutu osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą wypowiedział się A. Powałowski, zob.: A. Powałowski, Publicznoprawny status, s. 13.

²⁹ Zagadnienie osób kierujących spółkami to element ładu korporacyjnego, czyli *corporate governance*. Jak wskazuje T. Siemiątkowski, *governance* pochodzi od czasownika *to govern*, rozumianego jako *to manage* oraz *to control* (zarządzać i kontrolować), T. Siemiątkowski, Spółka Skarbu Państwa to nie przedsiębiorstwo państwowe, w: A. Kidyba (red.), Skarb Państwa a działalność gospodarcza, Warszawa 2014, s. 125.

nów. To ograniczenie wynika z faktu, że menedżerowie niższego szczebla nie zostali uwzględnieni przez ustawodawcę w przepisach o organach spółek i tym samym ich status prawny wynika z powszechnych przepisów prawa pracy lub prawa cywilnego.

Tytuł pracy ogranicza rozważania do spółki akcyjnej. Jest to zabieg uzasadniony, chociaż regulacja prawna analizowana w pracy dotyczy w głównej mierze tak S.A., jak i spółki z o.o. Zasadniczo więc analizy i konstatacje słuszne dla S.A. pozostają aktualne również względem spółki z o.o. Przedmiotem zainteresowania ustawodawcy mogą być i inne, dużo mniej popularne typy spółek, jak np. PSA, SE czy spółki w rozumieniu przepisów prawa obcego. Wobec powyższego, by niepotrzebnie nie powielać wywodów ani ich nie komplikować, ze szkodą dla przejrzystości tych wywodów, podjęto decyzję o ograniczeniu rozważań do S.A. Pomysł takiego rozwiązania zaczerpnięto z WynOsKierSpółkU oraz ZasZarzMieniemPU, które to ustawy w swej treści także odnoszą się wyłącznie do S.A., czyniąc z niej swoisty punkt odniesienia w obszarze regulowanej materii dla pozostałych typów spółek. Jedynie w niektórych fragmentach pracy, szczególnie w jej rozdz. II, poczynione zostały niezbędne odniesienia do innych, niż S.A., typów spółek.

Prezentowana praca dotyczy spółki kontrolowanej przez Skarb Państwa, gdyż publicznoprawny status osoby nią kierującą zawężony został do tego typu podmiotów. Ograniczenie to oznacza, że kluczowe staje się pojęcie kontroli. Kontrola nad spółką jest określona normatywnie w wielu aktach prawnych, np. w KSH, RachunkU, OchrKonkurU czy PrzeFinansU. Żadna z tych ustaw nie oddaje jednak w pełni pojęcia kontroli, o którym tutaj mowa. Wskazując na pojęcie spółki kontrolowanej przez Skarb Państwa, trzeba zwrócić uwagę na konstrukcję prawną regulacji z 2016 r. polegającą na tym, że przepisy ZasZarzMieniemPU i WynOsKierSpółkU znajdują realne zastosowanie wtedy, gdy akcjonariusz Skarb Państwa posiada władztwo korporacyjne umożliwiające mu przyjęcie przez organy korporacyjne spółek określonych rozwiązań. Zatem pojęcie kontroli rozumiane jest w tym opracowaniu jako zdolność SP do wdrożenia rozwiązań przewidzianych ustawowo do prawa wewnętrznego spółki. Najczęściej (choć nie zawsze) zdolność ta pokrywa się z rozumieniem kontroli występującym na gruncie innych ustaw. Władztwo rozumiane jako kontrola może występować w formie bezpośredniej i pośredniej³⁰.

³⁰ Przy okazji warto wspomnieć, że ustawodawca w 2016 r. przestał upierać się przy zupełnie nieadekwatnym kryterium udziału kapitałowego w spółce dla determinowania ich statusu prawnego i zastąpił je przedstawionym wyżej kryterium kontroli.

Publicznoprawny status osoby kierującej spółką oznacza, że przedmiotem rozważań w tej pracy nie są przepisy prawa prywatnego regulujące status członków organów spółki. Poza zakresem zainteresowania tej pracy są zatem przepisy KSH o członkach zarządu i członkach rady nadzorczej. Jasne jest jednak, że przepisy prawa publicznego mogą występować równolegle do przepisów KSH, współkształtując status prawny członków organów korporacyjnych. Prezentowane opracowanie nie zajmuje się jednak statusem prawnym członków organów w ogólności, a jedynie ich statusem prawnym wynikającym z przepisów prawa publicznego. W tym miejscu konieczne jest poczynienie jeszcze jednego zastrzeżenia – otóż nie chodzi o wszystkie przepisy prawa publicznego, a jedynie o te, które wiążą się z faktem kontroli SP nad spółką. Zatem poza zakresem niniejszej pracy znajdują się chociażby przepisy PDOFizU, VATU, PrBank, rozp. MAR, KK i wielu innych aktów normatywnych, które współtworzą publiczny status członków organów S.A., ale nie są związane z pozycją Skarbu Państwa jako akcjonariusza tej spółki.

§ 3. Problemy badawcze i metody badawcze

Tematyka niniejszego opracowania dotyczy publicznoprawnego statusu osoby kierującej S.A. kontrolowanej przez Skarb Państwa. Właściwie jednak należałoby uznać, że twierdzenie o publicznoprawnym statusie tej osoby stanowi hipotezę badawczą. Kwestia nie jest oczywista, gdyż nie ma żadnych normatywnych wskazówek odnośnie do ewentualnego posiadania statusu publicznoprawnego. Status publicznoprawny to w pewnym uproszczeniu sytuacja prawna wynikająca z przepisów prawa publicznego. Należy jednak przyjąć też założenie, że potwierdzenie publicznoprawnego statusu tych osób będzie możliwe w przypadku ustalenia, iż występują normy prawa publicznego odnoszące się do wskazanej kategorii podmiotów prawa. Jednocześnie należy odnotować, że nie występuje jednolita kategoria statusu publicznoprawnego. Każdy podmiot, organizacja czy instytucja posiadająca publicznoprawny status ma odmienną sytuację prawną, a więc mimo że jej status jest publicznoprawny, to jest on inny. Przykładowo, w polskim porządku prawnym występuje wiele regulacji, które w mniejszym lub większym stopniu kreują status publicznoprawny osób czy grup osób, przy czym są to regulacje zróżnicowane. Nawet regulacja tak zbliżonych względem siebie grup zawodowych jak adwokaci i radcowie prawni nie jest identyczna. W związku z powyższym istotą problemu badawczego, poza ewentualnym uznaniem, że osoby kierujące spół-

kami kontrolowanymi przez Skarb Państwa posiadają status publicznoprawny, jest zbadanie, na czym w ich przypadku ten status polega (jaka jest jego istota i w czym się przejawia).

Ustalenie istnienia publicznoprawnego statusu osoby kierującej spółką kontrolowaną przez Skarb Państwa oraz jego istoty wymaga udzielenia odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- 1) Czy, a jeśli tak, to jakie są formalne źródła prawa publicznego mogące determinować status publicznoprawny osoby kierującej spółką?
- 2) Jaka jest *ratio legis* regulowania prawem publicznym kwestii dotyczących osoby kierującej tą spółką? Czy występuje interes publiczny uzasadniający taką regulację?
- 3) Jaki jest zakres przedmiotowy regulacji?
- 4) Jaka jest relacja tej regulacji do regulacji prywatnoprawnych, stanowiących naturalną płaszczyznę normatywną określającą status prawny osób kierujących spółką oraz jaką metodę regulacji tego statusu przyjęto i dlaczego, a w związku z tym jaki jest bezpośredni i pośredni zakres przedmiotowy regulacji; jest to pytanie o skalę, zakres i metodę interwencjonizmu państwa w omawianym zakresie.

Analizy prowadzone w tej monografii pozwolą także na udzielenie odpowiedzi na pytanie o merytoryczną i techniczną jakość obecnej regulacji prawnej oraz o konieczność podjęcia decyzji co do dalszych jej losów. Jest to pytanie, które po niemal 10 latach jej obowiązywania wymaga udzielenia odpowiedzi.

Zagadnienie publicznoprawnego statusu osoby kierującej spółką kontrolowaną przez Skarb Państwa nie doczekało się opracowania monograficznego. Nie oznacza to jednak braku dostępnej literatury na ten temat. Przede wszystkim należy odnotować komentarze do ZasZarzMieniemPU³¹ oraz komentarze do WynOsKierSpółkU³². Kilka monografii o spółkach z udziałem Skarbu Państwa powstało pod redakcją lub współredakcją A. Kidyby³³. Zagadnienia te

³¹ F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski (red.), Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz, Warszawa 2020; Ł. Węgrzynowski, Komentarz ZasZarzMieniemPU, 2019; A. Daszkiewicz, Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz, Warszawa 2020.

³² R. Adamus, M. Gazda, Kształtowanie wynagrodzeń osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Komentarz, Warszawa 2017; A. Rzetecka-Gil, Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Komentarz, Lex/el. 2017; F. Grzegorzczak, Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Komentarz, Warszawa 2025.

³³ A. Kidyba (red.), Skarb Państwa a działalność gospodarcza, Warszawa 2014; A. Kidyba (red.), Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa, Warszawa 2015; A. Kidyba, M. Michalski (red.), Spółki Skarbu Państwa.

są także częściowo analizowane w Systemie Prawa Handlowego³⁴ i w Systemie Prawa Administracyjnego³⁵. Powyższe oznacza, że niniejsze opracowanie wypełnia lukę w doktrynie.

W pracy stosowana jest przede wszystkim metoda dogmatyczna, a także w mniejszym zakresie prawnoporównawcza i historyczno-prawna. W niektórych fragmentach skorzystano także z instrumentów ekonomicznej analizy prawa.

§ 4. Struktura pracy

Praca składa się z IV rozdziałów, przy czym wstęp i rozdz. I mają charakter systemowy. Wprowadzają one w problematykę szczegółową analizowaną w rozdz. II–IV.

Zważywszy na fakt, że praca traktuje o osobach kierujących spółką kontrolowaną przez Skarb Państwa, spółka ta stanowi oczywisty punkt odniesienia i jednocześnie punkt wyjścia do kolejnych rozważań odnoszących się już bezpośrednio do osób nią kierujących. Z tego względu rozdz. I pracy poświęcony został analizie „obiektu” kierowania przez te osoby. Znaczenie gospodarcze i natura prawna spółki kontrolowanej przez Skarb Państwa nie jest ani jednoznaczna, ani wystarczająco przeanalizowana w literaturze przedmiotu. Prawna charakterystyka tej spółki jest fragmentem szeroko rozumianego zjawiska prowadzenia działalności gospodarczej przez państwo. Kluczowe w tym miejscu są zagadnienia istoty, charakteru i zakresu relacji między państwem a przedsiębiorcami publicznymi oraz innymi podmiotami kontrolowanymi właścicielsko przez państwo. Na szczególną uwagę zasługuje problematyka form organizacyjno-prawnych tych podmiotów oraz instrumentów oddziaływania na nie państwa. Istotne znaczenie należy przypisać wyjaśnieniu kluczowych dla tego opracowania pojęć takich jak przedsiębiorca publiczny, państwowa osoba prawna, spółka z udziałem Skarbu Państwa czy też przez Skarb Państwa kontrolowana. Fundamentalne jest zrozumienie miejsca spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa na mapie regulacyjnej podmiotów powią-

³⁴ A. Szumański, w: A. Szumański (red.), System PrHandl, t. 2B, rozdz. 17.

³⁵ L. Kieres, w: R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8A. System Prawa Administracyjnego, Warszawa 2018, s. 273–304; J. Grabowski, w: R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8B. System Prawa Administracyjnego, Warszawa 2018, s. 1–58.