



Horyzonty Polityki
2024, Vol. 15, N° 53



WOJCIECH ARNDT

<http://orcid.org/0000-0002-5804-5215>
Uniwersytet Ignatianum w Krakowie
wojciech.arndt@ignatianum.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2792

Spółki z udziałem Skarbu Państwa – wyzwania prawne i faktyczne

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Artykuł omawia zagadnienie spółek z udziałem Skarbu Państwa. Funkcjonowanie tych spółek wymaga racjonalnego uzasadnienia, związanego z połączeniem działalności gospodarczej i realizacji interesu publicznego. Ta współzależność stanowi poważne wyzwanie dla organów tych spółek. Istotnym instrumentem jest tu nadzór właścicielski (*corporate governance*) sprawowany przez kompetentne organy państwa.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Poważnym wyzwaniem jest optymalizacja wyników finansowych przy jednoznacznym spełnianiu kryterium interesu publicznego jako istotnym wyróżniku polityki właścicielskiej państwa. Pojawia się przy tym problem jednolitego rozumienia interesu publicznego, co w warunkach demokracji wydaje się dość oczywiste. W artykule przedstawiono analizę pojęciową i teoretyczną pojęcia spółki z udziałem Skarbu Państwa. W badaniu wykorzystano analizę aktów normatywnych, rekomendacji wyspecjalizowanych organizacji oraz literatury przedmiotu.

PROCES WYWODU: W artykule przedstawiono podstawę prawną funkcjonowania omawianych spółek, z uwzględnieniem reformy zapoczątkowanej w 2016 r. Wskazano też najważniejsze problemy występujące w działalności nie tylko polskich spółek z udziałem Skarbu Państwa, które należy w znacznej mierze postrzegać jako wyzwania. W następnej kolejności rozwinęto najważniejszą kwestię podnoszoną wobec omawianych spółek, jaką jest ich niższa efektywność, z uwzględnieniem wybranych teorii ekonomicznych.

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Sposobem na przewyżczenie zasygnalizowanych problemów jest ujęcie ich w szerszej perspektywie prowadzącej do problemu arbitralności. Jest to zagrożenie występujące przede wszystkim po stronie politycznej. Decyzje polityczne dotyczące kwestii merytorycznych oraz kadrowych wobec omawianych spółek opierają się często na woli politycznej nieopartej na solidnych analizach. Ma to niewątpliwie negatywny wpływ na

Sugerowane cytowanie: Arndt, W. (2024). Spółki z udziałem Skarbu Państwa – wyzwania prawne i faktyczne. *Horyzonty Polityki*, 15(53), 267–282. DOI: 10.35765/HP.2792.

działalność spółek z udziałem Skarbu Państwa, zwłaszcza przy każdorazowej zmianie władzy.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Reforma rozpoczęta w 2016 roku była krokiem w kierunku uporządkowania omawianego obszaru i podkreślenia celu realizacji interesu publicznego. Obowiązujące przepisy prawne wymagają faktycznego czynnika, jakim jest wymóg racjonalności podejmowanych decyzji nadzorczych. Często są to decyzje polityczne, które wymagają rozumnego działania, pozbawionego ryzyka arbitralności.

SŁOWA KLUCZOWE:

spółka z udziałem Skarbu Państwa, interes publiczny, nadzór właścicielski, racjonalność

Abstract

COMPANIES WITH STATE TREASURY
PARTICIPATION – LEGAL AND FACTUAL
CHALLENGES

RESEARCH OBJECTIVE: The article discusses the issue of companies with State Treasury participation. The functioning of these companies requires rational justification related to the combination of economic activity and the implementation of the public interest.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: A serious challenge is to optimize financial results while unequivocally achieving the public interest criterion as a significant distinguishing feature of the State's ownership policy. This raises the problem of a uniform understanding of the public interest. The article presents a conceptual and theoretical analysis of the concept of a company with State Treasury participation.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The article presents the legal basis for the functioning of the companies in question, taking into account the reform initiated in 2016. It also indicates the most important problems occurring in the activities of not only Polish companies with State Treasury shareholding, which should be largely perceived as challenges. Next, the most important issue raised in relation to the companies in question, their lower efficiency, is developed, taking into account selected economic theories.

RESEARCH RESULTS: The way to overcome the problems indicated is to consider them in a broader perspective leading to the problem of arbitrariness. This is a threat that occurs primarily on the political side. Political decisions regarding substantive and personnel issues for the companies in question are

often based on political will not based on solid analyses. This undoubtedly has a negative impact on the activities of companies with State Treasury participation, especially with each change of government.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:

The reform initiated in 2016 was a step towards organizing the discussed area and emphasizing the goal of realizing the public interest. The applicable legal regulations require a real factor, which is the requirement of rationality of the supervisory decisions taken.

KEYWORDS:

State Treasury-owned company, Public interest, Ownership supervision, Rationality

WSTĘP

Funkcjonowanie spółek z udziałem Skarbu Państwa jest zagadnieniem interesującym zarówno praktyków, jak i teoretyków (i to przynajmniej z kilku dyscyplin naukowych). Wiąże się z tym pytania o cele działalności tych spółek, o modele zarządzania nimi, a przy tym o pewną odmiennność od niepublicznych podmiotów, z którymi przecież rywalizują w warunkach gospodarki rynkowej. Specyficzny charakter tych spółek wynika z jednej strony z wymogów stawianych wszystkim podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, dla których kluczowe jest osiągnięcie zysku, natomiast z drugiej strony istotny w ich funkcjonowaniu jest interes publiczny jako znaczący czynnik dla szczególnego właściciela, jakim jest Skarb Państwa. Poważnym wyzwaniem staje się zatem prowadzenie skutecznej polityki właścicielskiej przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa oraz zarządzanie spółkami należącymi do Skarbu Państwa przez ich organy. Połączenie tej dość szczególnie ukierunkowanej działalności oraz szczególnego właściciela wiąże się z problemami, na ogół związanymi z oceną efektywności tych spółek, wskazywanymi w literaturze naukowej, ale też w praktyce. Poza problemem wynikającym z konieczności połączenia osiągnięcia i maksymalizacji zysku z realizacją interesu publicznego (co zdaje się poważnym wyzwaniem) można wskazać zależność działalności spółek z udziałem Skarbu Państwa od decyzji politycznych, także noszących znamię

arbitralności (konsekwencja tzw. woli politycznej). Ponadto jako problematyczne wskazuje się specyficzny (uwarunkowany politycznie) dobór kadr i występowanie ryzyka zaniżania kryteriów tego doboru. I wreszcie wypada wymienić zjawisko dość naturalne, jakim jest zależność tych spółek od zmian politycznych, występujących cyklicznie co kilka lat. Zmiany te mogą mieć wpływ na weryfikowanie i korekty celów wyznaczanych spółkom, a także na zmiany kadrowe w organach nadzorujących i zarządzających spółkami, a niekiedy nawet na zmiany kadrowe w ministerstwach obsługujących nadzór właścicielski. I wreszcie ważnym wyzwaniem, stawianym wszystkim spółkom z udziałem Skarbu Państwa, wydaje się skuteczne korzystanie z nich przy realizacji polityki państwa.

Do przeanalizowania tego zagadnienia powinny posłużyć zarówno przepisy zawarte w aktach normatywnych, począwszy od regulacji zawartych w Konstytucji, jak i literatura przedmiotu, ale także informacje na temat praktyki nadzorowania i funkcjonowania omawianych podmiotów. Do tych ostatnich należy zaliczyć dokumenty służące prowadzeniu polityki właścicielskiej oraz różnego rodzaju raporty i sprawozdania podsumowujące tę politykę oraz oceniające funkcjonowanie omawianych spółek, wśród których nie można pominąć także rekomendacji OECD.

I. Konstytucyjno-prawne podstawy funkcjonowania spółek z udziałem Skarbu Państwa określone zostały w art. 146 ust. 4 pkt. 4 i art. 218 Konstytucji RP. Pierwszy z przepisów ustala kompetencję ochrony interesów Skarbu Państwa, przekazując ją Radzie Ministrów („W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: (...) 4) chroni interesy Skarbu Państwa”). Drugi przepis ustanawia obowiązek ustawowej regulacji Skarbu Państwa oraz sposobu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa („Organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa”). Nie ulega wątpliwości, że przez zarządzanie tym majątkiem uznaje się ogół czynności prawnych i faktycznych, zmierzających do „zachowania praw majątkowych Skarbu Państwa w stanie nie pogorszonym” oraz czynności zmierzających „do rozporządzania nimi, a także czynności upoważniające, powiernicze”. Ponadto zarządzanie majątkiem zawiera „czynności ochrony prawnej i czynności kontrolne, czynności sprawozdawcze oraz służące

zwiększaniu transparentności procesów zarządczych” (Bosek, 2016, s. 1513). A zatem w sposób wyraźny Konstytucja powierza Radzie Ministrów kompetencję w zakresie ochrony interesów Skarbu Państwa, czyli podmiotu prawa i stosunków cywilnoprawnych w ramach sfery *dominium* (dotyczącej działań „właścicielskich” Państwa w odróżnieniu od jego „władczej” sfery *imperium*), przy jednoczesnym zaliczeniu tego obszaru do materii objętej wyłącznością ustawową (Dudek, 2016, s. 750–751).

Konstytucyjnego obowiązku określenia organizacji Skarbu Państwa w formie ustawy nie wykonano w jednym akcie, ale w kilku ustawach. Początkowo w ustawie o działach administracji rządowej, uchwalonej po wejściu w życie nowej Konstytucji z 1997 r. i obowiązującej od 1 stycznia 1999 r. (Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. Nr 141 poz. 943), art. 25 określał funkcjonowanie działu Skarb Państwa, obecnie obszar ten określony jest nazwą aktywa państwowe (art. 9b), co jest wynikiem reformy zasad zarządzania tym obszarem zapoczątkowanej przez uchwalenie w grudniu 2016 r. ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz. U. poz. 2259) i ustawy wprowadzającej tę ustawę (Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz. U. poz. 2260). Reforma ta wprowadziła szereg zmian w ustawach. Pojęcie aktywów państwowych zostało wprowadzone nowelizacją ustawy o działach w 2020 r. (Ustawa z 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych ustaw, Dz. U. poz. 284), jednak już od początku 2017 r. (wejście w życie tej reformy) utraciła moc ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 154 ze zm.). Reforma obszaru wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa miała być, zdaniem projektodawców, następnym krokiem po okresie transformacji, na którego potrzeby odpowiadały wspomniana wyżej ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa oraz ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji (Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 171 poz. 1397 ze zm.), które z czasem okazały się niewystarczające do

rzeczywistości gospodarczej, choćby poprzez pozostawienie poza realnym wpływem regulacji sporej liczby spółek o istotnym znaczeniu dla Państwa, w których Skarb Państwa był mniejszościowym udziałowcem. Innymi słowy państwo, działając w sferze dominium z pozycji zarządzającego właściciela, powinno przejść na pozycję aktywną, polegającą na efektywnym gospodarowaniu posiadanym mieniem i zwiększaniu jego wartości przy ograniczeniu zbywania jego poszczególnych części (Uzasadnienie do projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym z projektami aktów wykonawczych, druk nr 1053, 24 listopada 2016 r., s. 1). Ważnym elementem reformy było określenie dla wszystkich podmiotów wykonujących uprawnienia właścicielskie (*stationes fisci*) wspólnych zasad zarządzania mieniem państwowym, przy podkreśleniu znaczenia realizacji zadań publicznych, którym to mienie służy. Ponadto rezygnując z pojęcia prywatyzacji bezpośredniej, zdecydowano się na zmianę modelu zbywania akcji i udziałów Skarbu Państwa.

W wyniku tej reformy zapoczątkowanej w 2016 r. wprowadzono ustawowe pojęcie spółki realizującej misję publiczną – w tym gronie znalazły się m.in. publiczne radio i telewizja, spółki zarządzające lotniskami publicznymi, wybrani operatorzy określani przez przepisy prawa energetycznego, spółki zarządzające specjalnymi strefami ekonomicznymi, zarządca infrastruktury kolejowej, spółki zarządzające portami morskimi, drogowe spółki specjalnego przeznaczenia oraz Polski Fundusz Rozwoju S.A., Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. i Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A. (art. 2 pkt 8, Ustawa z dnia 16 grudnia 2026 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 125 ze zm.). Ponadto wprowadzono do przepisów definicję odrębnej od spółek państwowej osoby prawnej, co do której występowały wcześniej wątpliwości interpretacyjne przy wykładni art. 1a ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w związku z art. 44¹ § 1 Kodeksu cywilnego (Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.).

W reformie odstąpiono od pomysłu ustanowienia szczególnego reżimu dla spółek z udziałem Skarbu Państwa na rzecz funkcjonowania ich na zasadach ogólnych, w myśl wytycznych OECD dotyczących nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych, według których państwo wobec kontrolowanych przez siebie spółek

powinno postępować tak jak każdy udziałowiec czy akcjonariusz (OECD, 2015, s. 40). Dlatego zamysł ustawodawcy miał na celu zbliżenie modelu wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do spółek z udziałem Skarbu Państwa do zasad rynkowych,

gdzie zarówno nadzór właścicielski, jak i sposób kreowania stosunków wewnętrznych ma następować na zasadach korporacyjnych, z uwzględnieniem faktycznej kontroli operacyjnej Skarbu Państwa nad daną spółką, adekwatną do uprawnień właścicielskich (uzasadnienie do projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym z projektami aktów wykonawczych, druk nr 1053, 24.11.2016 r., s. 6).

Utworzono Radę do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, która będąc ciałem doradczym, zapewnia Prezesowi Rady Ministrów kompleksowe i profesjonalne wsparcie w zakresie koordynacji nadzoru właścicielskiego. Najbardziej wyrazistą kompetencją Rady stało się opiniowanie kandydatów do organów nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych – wymagania wobec tych kandydatów określiła ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Ustawa ta określiła również wymagania wobec członków organów zarządzających. Zasady te wprowadzono nie tylko do spółek należących bezpośrednio do Skarbu Państwa, ale także do wszystkich grup kapitałowych, w których spółka z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej jest spółką dominującą.

Trudno zatem uznać krytykę reformy wskazującą na decentralizację nadzoru właścicielskiego nad omawianymi spółkami jako na jej główny cel (Krzywdziński, 2022). Uprawnienia nadzorcze nad tymi spółkami przekazano większej liczbie ministrów, a Prezesowi Rady Ministrów przyznano funkcję koordynującą, jednak zważywszy na liczbę kilkuset podmiotów wydaje się, że bardziej istotne są zasady nadzoru i kryteria im towarzyszące (m.in. wymagania wobec kadry nadzorującej i zarządczej, Rada ds. spółek) niż liczba podmiotów pełniących rolę *statio fisci*. Perspektywa osiągania celów założonych przez państwo, z uwzględnieniem realizacji interesu publicznego powiązanej z prowadzeniem poszczególnych polityk publicznych, wydaje się wymagająca i zdecydowanie wykracza poza maksymalizację zysku przez niepubliczne grupy kapitałowe. Skarb Państwa

jest wyposażony w osobowość prawną i przysługują mu określone prawa majątkowe,

by państwo mogło w sposób bardziej skuteczny i efektywny (także przy wykorzystaniu instrumentów prawa cywilnego) realizować swoje zadania, które są zadaniami publicznymi, wykonywanymi w imię dobra wspólnego i dla realizacji interesów ponadjednostkowych. Osobowość prawna oraz prawa majątkowe Skarbu Państwa nie mogą być natomiast wykorzystywane jedynie dla zaspokajania interesów majątkowych (zarobkowych) Skarbu Państwa (Szydło, 2004, s. 56).

Z drugiej strony jednak, co należy przyznać, sprawowanie nadzoru właścicielskiego przez jednego ministra wspieranego przez wyspecjalizowane kadry podległego mu urzędu daje większą gwarancję na prowadzenie spójnej i konsekwentnej polityki w omawianym obszarze. Rozproszenie nadzoru właścicielskiego może zwiększyć ryzyko braku konsekwencji w prowadzeniu określonej polityki publicznej (kilka odrębnych instytucji nadzorujących nie zapewni takiej spójności, co jedno ministerstwo podległe jednemu ministrowi) i prowadzić może do zjawiska „odrębnych księstw” w państwie, odbudowy tzw. Polski resortowej, czemu m.in. zapobiegać miała reforma ustrojowa po 1997 r. Każdy kolejny Prezes Rady Ministrów powinien być świadomy tych zagrożeń. Trzeba natomiast zaznaczyć, że spółki z udziałem Skarbu Państwa to obszar obejmujący kilkaset podmiotów, co uniemożliwia raczej skupienie nadzoru właścicielskiego przez jeden podmiot.

Na zdefiniowanie pojęcia spółek z udziałem Skarbu Państwa pozwalają obowiązujące akty normatywne. Są to przedsiębiorstwa, których akcje lub udziały należą w całości albo w części do Skarbu Państwa lub innych jednostek sektora publicznego. Przede wszystkim do grupy tej należą spółki z przynajmniej 50-procentowym udziałem (z uwzględnieniem udziałów lub akcji) Skarbu Państwa. W następnej kolejności można wskazać spółki z mniejszościowym (poniżej 50 proc. udziałów lub akcji) udziałem Skarbu Państwa, co wcale nie musi przekładać się na mniejszy wpływ nadzorczy państwowego właściciela. I wreszcie trzeba wskazać bardzo liczną grupę spółek, które pośrednio należą do Skarbu Państwa, będąc częściowo lub w całości zależne własnościowo od spółek Skarbu Państwa, jako tzw.

spółki-córki czy spółki-wnuczki. W sumie tych kilka grup spółek, nazywanych spółkami Skarbu Państwa, choć różniących się formalną przynależnością do Skarbu Państwa, z bezpośrednim i pośrednim udziałem Skarbu Państwa powyżej 10 proc., na koniec 2021 r. liczyło 669 spółek z zatrudnieniem w sumie ponad 0,5 mln pracowników (MAP, 2023, s. 4). W literaturze naukowej występuje pojęcie przedsiębiorstwa publicznego jako ogólne pojęcie obejmujące różne formy organizacyjno-prawne podmiotów służących działalności gospodarczej państwa. Niezależnie od tego, czy dany podmiot przyjmuje formę publicznoprawną, czy też prywatnoprawną, istotną cechą przedsiębiorstwa publicznego jest kontrola państwa i decydujący wpływ na działalność takiego przedsiębiorstwa (Weber-Elżanowska, 2017, s. 14).

II. Spółki należące do Skarbu Państwa nie mają specjalnej formy prawnej i funkcjonują na podstawie Kodeksu spółek handlowych jako spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.). Jako podmioty prowadzące działalność gospodarczą powinny osiągać cele w postaci zysku lub korzyści ekonomicznych, innymi słowy powinny być efektywne ekonomicznie. Co prawda Kodeks spółek handlowych dopuszcza możliwość funkcjonowania spółki, której cel jest niegospodarczy, np. polegający na działalności kulturalnej, społecznej, religijnej czy naukowej lub charytatywnej (Pabis, 2020, s. 1446). Jednak w praktyce jest to niemożliwe z uwagi na potrzebę wpisania spółki do rejestru przedsiębiorców KRS i posiadanie odpowiedniego numeru klasyfikacji PKD, który trzeba podać we wniosku rejestrowym. Tymczasem Polska Klasyfikacja Działalności jest dostosowana do działalności gospodarczej (Jara, 2020, s. 512). Poza tym konstytucyjny wymóg dbałości o ochronę interesów Skarbu Państwa i potrzeba zachowania praw majątkowych Skarbu Państwa w stanie nie pogorszonym, na co wskazano wcześniej, wskazuje na wymóg stawiania przed tymi spółkami także celów ekonomicznych. Potwierdzają to zresztą kolejne dokumenty rządowe określające zasady nadzoru właścicielskiego wydawane w celu realizacji tego nadzoru (MSP, 2013, s. 3; MAP, 2022, s. 3). Wskazują one na długoterminowy wzrost wartości majątku narodowego polegający na zwiększaniu (optymalizacji) wartości

tych spółek. Trzeba przyznać, że omawiane spółki, które prowadzą działalność gospodarczą i rywalizują z innymi podmiotami w warunkach rynkowych na poszczególnych obszarach tej działalności, podlegają ocenie pod kątem kryterium efektywności, jak inne spółki. Przy okazji tej rywalizacji warto zmierzyć się z zarzutem faworyzowania spółek z udziałem Skarbu Państwa. Dość prostą odpowiedzią na to wydaje się wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2001 r., w którego uzasadnieniu wyraźnie stwierdzono, że

z art. 20 Konstytucji wynika, iż prowadzenie przez państwo i jego agendy działalności gospodarczej powinno mieć charakter wyjątku. Działalność taka powinna być uzasadniona realizacją innych wartości konstytucyjnych, w szczególności powinna służyć zapewnieniu społecznego charakteru gospodarki narodowej i zrównoważonemu rozwojowi (por. art. 5). Działalność gospodarcza państwa nie może przy tym naruszać fundamentalnej dla gospodarki rynkowej zasady swobodnej konkurencji, co łączy się z zakazem preferencji dla podmiotów państwowych i dyskryminacji podmiotów niepaństwowych (...) (TK, 2001, s. 13).

Jeśli zatem omawiane spółki nie powinny być faworyzowane, ale powinny sprostać wymaganiom rynku, a jednocześnie za sprawą właściciela – Skarbu Państwa uczestniczą w realizacji celów przez niego wskazanych, to czy możliwa jest ich efektywność? Warto przypomnieć główne argumenty przemawiające za tą krytyką, bo stanowią one poważne wyzwania dla spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Jak podkreśla A.-M. Weber-Elżanowska, omawiająca przyczyny mniejszej efektywności przedsiębiorstw publicznych, doktryny ekonomiczne podkreślające znaczenie ingerencji właścicielskiej państwa w gospodarkę wskazują na cele, które nie wiążą się z osiągnięciem możliwie największego zysku. Przykładem jest zapewnienie przez państwo bezpieczeństwa dostaw energii. Przykład ten ukazuje, że państwo nie jest typowym podmiotem gospodarującym, nastawionym na maksymalizację zysku (Weber-Elżanowska, 2017, s. 18). Dość zrozumiała wydaje się argumentacja na rzecz celów o charakterze strategicznym, które dopiero w większej perspektywie czasowej mogą być pozytywne ekonomicznie. Nie jest to pogląd odosobniony we współczesnym państwie, które cechuje aktywność w wielu obszarach gospodarczych, a pojęcie interwencjonizmu wcale nie musi być oceniane pejoratywnie, zwłaszcza wobec wyzwań kryzysu

energetycznego, zapewnienia bezpieczeństwa militarnego czy też zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego (Powrót interwencjonizmu, 2022, s. 29–32). Jednak trzeba przy tym zauważyć, że wszystkie te wyzwania znajdują odpowiedź w postaci deklaracji realizacji interesu publicznego, który może być różnie interpretowany, a w przypadku zmieniających się rządów w państwie demokratycznym staje się problemem. Pojęcie interesu publicznego jest niedookreślone, a jego

treść wyznacza obowiązujące prawo, wartości przez nie realizowane, wola polityczna i zespół odniesień pozaprawnych. Tak określone znaczenie interesu publicznego jest wewnętrznie złożone, dynamiczne i podlegające nieustannej redefinicji (Szafranski, 2008, s. 141).

A zatem bardzo mocny argument na rzecz funkcjonowania spółek Skarbu Państwa w postaci realizacji interesu publicznego może być też argumentem krytycznym, gdy wskaże się problem zmiany rozumienia interesu publicznego przez kolejne rządy.

Wśród powodów niższej efektywności przedsiębiorstw publicznych wskazuje się różne teorie ekonomiczne przemawiające na rzecz prywatnego przedsiębiorcy, jako naturalnego sprzymierzeńca podążania za zyskiem. Jest to ujęcie teoretyczne, jednak zasadna wydaje się znajomość tych argumentów przez sprawujących nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa w celu zmniejszenia sygnalizowanych ryzyk. I tak według teorii praw własności to formy własności determinują zachowanie podmiotów gospodarczych, generują różne pobudki ekonomiczne, czego konsekwencją są różne rezultaty. To nie przedsiębiorstwa podejmują decyzje, ale poszczególne jednostki ludzkie.

W ujęciu teorii praw własności owe jednostki dążą do maksymalizacji własnych korzyści w granicach określanych przez ramy stosunków własnościowych (Weber-Elżanowska, 2017, s. 21).

Własność publiczna różni się zatem istotnie od własności prywatnej.

Zindywidualizowany obywatel nie odczuwa bezpośrednio korzyści płynących z dobrego zarządzania przedsiębiorstwem przez menedżerów, ani też strat wynikających ze złego zarządu (Weber-Elżanowska, 2017, s. 23).

Natomiast według teorii agencji

między właścicielami spółki (pryncypałami) a menedżerami (agentami) powstaje nieunikniony konflikt *agency* stanowiący źródło zagrożenia interesów pryncypałów (Weber-Elżanowska, 2017, s. 25).

Innymi słowy, zawsze występuje rozbieżność interesów między nimi. Racjonalne ekonomicznie zachowanie menedżera mające na celu osiągnięcie maksymalnej korzyści z kontraktu nie zawsze będzie leżało w interesie właściciela. I wreszcie trzecia, którą warto w tym miejscu przytoczyć, teoria wyboru publicznego odnosi się do sposobu podejmowania decyzji przez rządzących. Kluczowym problemem, jak wskazują badacze, jest wtrącanie się polityków w funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych w celu ukierunkowania na konkretne cele polityczne, a nie ekonomiczne (Weber-Elżanowska, 2017, s. 29). Bardzo poważnym, podnoszonym publicznie, zarzutem wobec spółek z udziałem Skarbu Państwa jest uprawianie kapitalizmu politycznego (Bałtowski, 2015), który nie tylko polega na czerpaniu korzyści przez państwo jako uprzywilejowanego właściciela, ale także na osiągnięciu krótkowzrocznych celów politycznych oraz osiągnięciu korzyści osobistych poprzez obsadzanie organów spółek według kryteriów partyjno-towarzyskich.

III. Wskazane wyżej problemy, z którymi muszą zmierzyć się spółki z udziałem Skarbu Państwa, co należy często do argumentacji krytycznej, należy odczytywać jako wyzwania stojące wobec tych spółek i wobec podmiotów pełniących nadzór właścicielski nad nimi. Z pewnością reforma zapoczątkowana w 2016 r. była aktywną próbą odpowiedzi na te wyzwania. Podkreślono w niej publiczny wymiar działalności spółek, które działając na podstawie przepisów prawa handlowego, nie różniąc się w tej formie od spółek prywatnych, mają w swej działalności perspektywę interesu publicznego, wytyczaną przez nadzorujące je podmioty. Reforma ta doprecyzowała kryteria, które powinny spełniać osoby sprawujące funkcje w organach nadzorczych i zarządczych spółek z udziałem Skarbu Państwa, a także ustanowiła Radę do spraw spółek, która dokonuje weryfikacji osób kandydujących do organów nadzorczych spółek. Te przykładowo wybrane rozwiązania ukazują pewien trend w stronę racjonalizowania decyzji dotyczących omawianych spółek. Oczywiście wskazane

rozwiązania mogą w różnym stopniu odpowiadać na potrzebę racjonalnego zarządzania tym obszarem Skarbu Państwa. Natomiast należy podkreślić, że ustawodawca wyposażył sprawujących nadzór właścicielski w pewne instrumenty, które mogą sprostać wyzwaniom sygnalizowanym powyżej. Wydaje się, że kluczowe staje się podejmowanie i rozumienie decyzji politycznych wyrażających wolę polityczną. Decyzje te powinny być nie tylko powodowane wolą, ale przede wszystkim powinny być racjonalne, a więc odpowiednio przeanalizowane i uzasadnione. W taki sposób mogą być określane mianem rozumnych. Nie stanowi problemu zmiana jakiejś decyzji, merytorycznej czy personalnej, jednak wymaga ona poważnego uzasadnienia. Wydaje się, że problematyka wyrażania woli politycznej jest najpoważniejszym problemem i zarazem wyzwaniem dla kolejnych decydentów politycznych, czego konsekwencją są krytyczne uwagi wysuwane pod adresem spółek z udziałem Skarbu Państwa. Pozytywną odpowiedzią na to staje się postulat zracjonalizowania tych decyzji, które nie powinny być arbitralne. Dopiero wtedy, przy zracjonalizowaniu decyzji właścicielskich i uwolnieniu ich od doraznego arbitralizmu, można zmierzyć się z głównymi zarzutami dotyczącymi niższej efektywności omawianych spółek. Biorąc pod uwagę fakt, że podstawowymi czynnikami obniżającymi efektywność spółki Skarbu Państwa według badań ekonomicznych są:

- 1) słabość wykonywania funkcji właścicielskich przez Skarb Państwa,
- 2) brak transparentności funkcjonowania spółki Skarbu Państwa oraz
- 3) działania oportunistyczne menedżerów podejmujących decyzje w interesie własnym (Weber-Elżanowska, 2017, s. 36),

potrzebnym rozwiązaniem staje się uporządkowany i profesjonalny nadzór właścicielski oraz dobór kadr nadzorczych i zarządczych oparty na kryterium kompetencyjnym. To rozwiązanie wiąże się z rozumnym (racjonalnym) każdorazowym wyborem, który powinien charakteryzować się rozważeniem najlepszych rozwiązań i ich solidnym uzasadnieniem.

BIBLIOGRAFIA

- Aziewicz, D. (2020). Koncepcje reformy systemu nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa w Polsce. *Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics*, 4(304), 135–137.
- Bałtowski, M. (2015). Ewolucja zakresu i roli polityki właścicielskiej państwa (1990–2014). *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 1(41), 123–135. <https://www.ur.edu.pl/files/ur/import/Import/2015/6/7-Baltowski-M.pdf>
- Baszczak, Ł., Leszczyński, P., Wincewicz, A., & Zyzik, R. (2022). *Powrót interwencjonizmu? Państwo i gospodarka w warunkach zagrożenia i kryzysów*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny. <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/12/Interwencjonizm-20.12.pdf> (dostęp: 12.09.2024).
- Bosek, L. (2016). Artykuł 218. W M. Safjan & L. Bosek (Red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87–243* (s. 1499–1515). Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Dudek, D. (2016). Artykuł 146. W M. Safjan & L. Bosek (Red.), *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz. Art. 87–243* (s. 720–763). Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Jara, Z. (2020). Artykuł 151. W Z. Jara (Red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz* (s. 508–519). Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Kidyba, A. (Red.) (2015). *Spółki z udziałem Skarbu Państwa*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23.04.1997 r. Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf> (dostęp: 15.11.2024).
- KPRM (2022). *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. <https://www.gov.pl/attachment/6718fa22-f12e-4e2c-8567-12fb4c2fe6f9> (dostęp: 17.11.2024).
- Krzywdziński, K. (2022). Decentralizacja nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa w Polsce. *Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 85, 115–131. DOI: 10.21008/j.0239-9415.2022.085.07.
- MAP (2023). *Spółki z udziałem Skarbu Państwa. Działania i wyniki 2016–2023. Raport*. Warszawa: Ministerstwo Aktywów Państwowych. <https://www.gov.pl/attachment/de7ec011-dc1a-44c2-bc4d-368d8d24ede1> (dostęp: 28.09.2024).
- Mikucka-Kowalczyk, A., & Kowalczyk, Ł. (2017). Kształtowanie się *corporate governance* w spółkach Skarbu Państwa. *Prace Naukowe*

- Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 493, 203–220. DOI: 10.15611/pn.2017.493.15.
- MSP (2013). *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*. Warszawa: Ministerstwo Skarbu Państwa. http://spolki.siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/01/Zasady_nadzoru_wlascicielskiego_nad_spolkami_z_udzialem_Skarbu_Panstwa_06_2013-1.pdf (dostęp: 17.11.2024).
- OECD (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264244160-en (dostęp: 30.10.2024).
- Pabis, R. (2020). Artykuł 301. W Z. Jara (Red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck, 1445–1449.
- Postuła, I. (2014). Interes publiczny jako cel lub determinanta celów spółek Skarbu Państwa. *Studia Prawno-Ekonomiczne, XCII*, 339–354. http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-57f27fe1-29c4-41f3-a5d1-4a81a12b7b22/c/INTERES_PUBLICZNY_JAKO_CEL_LUB_DETERMINANTA_....pdf (dostęp: 5.09.2024).
- Szafrański, A. (2008). *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Szydło, M. (2004). Konstytucyjnoprawne podstawy udziału państwa w działalności gospodarczej. *Przegląd Sejmowy*, 6(65), 43–61.
- TK (2001). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00. Dz. U. 2001 nr 43 poz. 489. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010430489/T/D20010489TK.pdf> (dostęp: 10.10.2024).
- Ustawa z dnia 15.09.2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20000941037/U/D20001037Lj.pdf> (dostęp: 15.11.2024).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 125 ze zm. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160002259/U/D20162259Lj.pdf> (dostęp: 15.11.2024).
- Ustawa z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19640160093/U/D19640093Lj.pdf> (dostęp: 15.11.2024).
- Ustawa z dnia 3.03.2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2136. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20000260306/U/D20000306Lj.pdf> (dostęp: 15.11.2024).
- Ustawa z dnia 30.08.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 171 poz. 1397 ze zm. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/>

- download.xsp/WDU20021711397/U/D20021397Lj.pdf (dostęp: 15.11.2024).
- Ustawa z dnia 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej. Dz. U. Nr 141 poz. 943. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19971410943/O/D19970943.pdf> (dostęp: 15.11.2024).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym z projektami aktów wykonawczych, druk nr 1053, 24.11.2016, 1–32 (32–63). <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1D107366EAD10A14C1258075007AC2DB/%24File/1053.pdf> (dostęp: 30.10.2024).
- Weber-Elżanowska, A.-M. (2017). *Wpływ instytucji prawnych rynku kapitałowego na efektywność Spółek Skarbu Państwa*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Wieczorek, A. (2018). Ocena wybranych standardów nadzoru korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa – analiza porównawcza. *Zarządzanie i Finanse, Journal of Management and Finance*, 16(2), 247–266. <https://czasopisma.bg.ug.edu.pl/index.php/zif/article/view/8995> (dostęp: 10.09.2024).

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>