BEATA KOZŁOWSKA-CHYŁA

Juridical aspects of the economic position of state in the sphere of dominium

The state influence upon the economy occurs in particular through its ruling efforts undertaken in the sphere of empire. In the area of public law, the state has a range of legal instruments through which it provides and regulates conditions for economic growth and the form of economic and social relations. Significant influence is also exerted upon the economy through activities undertaken in the area of ownership relations with the participation of state as it is involved through the State Treasury. In the sphere of dominium, the state (the State Treasury) is the subject of rights and obligations having private and legal nature. This way, together with other state legal persons, it acts as the owner of the state property, and its actions in this field have a serious impact upon the way the economy operates. This study analyses legal conditions of the state position in the area of dominium. The issue seems very topical in the context of far-reaching changes, made recently, as regards legal status in the field of ownership relations in which the state is involved. The shape of normative solutions proposed, as well as their ratio legis, contribute to the debate about the economic position of the state de lege lata.

Keywords: state, the State Treasury, state legal persons, state property, the sphere of empire, the sphere of dominium.

Introduction

The issue of the role of the state as a provider of conditions for the economic growth and an actor involved in economic relations, including the question of the borders of the state influence upon the broadly-understood national economy, has long been an object of an economic and legal debate. Its discussion has seen differing opinions confronted about the extent of admissible state intervention in market-based mechanisms. The state, a highly complex organism as it is, obliged to perform tasks reaching beyond the scope of the public law, out of its very nature constitutes an indivisible entirety. As a person of public law, it also has – in the form of the State Treasury – legal personality in private (or perhaps civil and legal) relations. This way, it performs the owner's functions with respect to the property owned. In private and legal relations, the State Treasury, acting as a legal person,

performs its owner's competences in the sphere of dominium and it does that in a manner which, in principle, has no character of public and legal action (– empire). The reason is that the state, acting in powers of the State Treasury is, in civil and legal relations, the subject of rights and obligations which concern the state property (see: Całus, 1995, p. 13). In the area of public law, the state is endowed in the empire – it acts from the position of power, performs its functions using means of coercion (orders and prohibitions) and under conditions of subordination. Both in the sphere of empire and that of dominium, the state plays important roles – on the one hand as a regulator of economic relations, and on the other hand as a player in economic activities. The implementation of the assumptions set for the state economic policy occurs, in particular, through the shaping of a normative system in the area of public and private law in a manner which sets forth a legal framework for the economic and social relations together with their actors. The state, as it performs functions attributed thereto, consisting in allocation, redistribution, and stabilisation operates in the sphere of empire through appropriate bodies of authority which formulate legal norms in order to regulate the broadly understood area of the economy. In a legislative aspect, these legal regulations concern, in particular, the right of ownership and its protection, the scope of freedom of business activity, the protection of competition, the labour and social welfare legislation, the environment protection legislation, legislation concerning state budget, taxes, state administration and even criminal law. The shape of those regulations stems from some specific “philosophy” adopted by the legislator in the process of normative definition of the role of the state in the economy. The nature of both juridical assumptions and solutions in this respect determines, *de lege lata*, an answer to the question about the present scope of the state intervention in economic relations. *De lege ferenda*, instead, the debate remains open.

Recently, thanks to provisions of the Act on the rules of the state property management¹ and of the Act – Provisions implementing the Act on the rules of the state property management², significant normative changes were made in the field relating to the state activity in the sphere of private and legal economic relations. New legal regulations redefine the hitherto-existing status of the state operating in the sphere of dominium. Admittedly, their importance for economic activities is crucial, because the state, as pointed out above, not only plays a regulative role in the economy but also, as the State Treasury acts as a player in economic relations by actively participating in civil and legal dealings on par with other enterprises. Moreover, it also is the subject of rights and obligations which relate to the state property not belonging to other state legal persons (Article 34 of the Civil Code). The scope of state ownership, defined by legal regulations, as well as conditions

¹ Act of 16 December 2016 on the rules of the state property management (Journal of Law 2016, item 2259), entry into force on 1 January 2017.

² Act of 16 December 2016 – Provisions implementing the Act on the rules of the state property management (Journal of Law 2016, item 2260).

on which this may be “executed”, consequently influence the market structure and economic processes occurring within it, thereby forming an important element of the state economic policy.

At the same time, it should be emphasised that both the analysis of legal regulations in this respect, currently in force, and an inquiry into the direction in which normative changes are made and their *ratio legis*, constitute a significant contribution to the debate about the present and future role of the state in the economy.

It has become an intention of the legislator to implement a multi-faceted reform of the sphere of the performance of the owners’ competences of the State Treasury (dominium), understood as an area in which the state operates as the property owner. It was reckoned that legal regulations in force until that time had been created to meet the needs of the process of transformation of the economic sphere and ownership structure. In consequence – it was believed – they mostly lost their relevance to the present economic reality and thus required profound systemic changes. The purpose of normative changes introduced is for the state, as it operates in the sphere of dominium, to put the crucial emphasis upon the efficient management of the property it possesses, in order to build its lasting value, as well as upon securing the same against any potential abuse. Moreover, the hitherto-existing model was regarded to have serious structural defects which consisted in the actual execution of rights with respect to state property by a large number of bodies and persons without proper coordination of the state policy in the area of state property management at the level of the Council of Ministers. The result was that economically strong persons were operating on their own, failing to really take advantage of the potential stemming from acting in a manner capital groups do, in the implementation of joint undertakings. This, in turn, generates costs related to lost development opportunities that could have been taken advantage of through the more efficient use of resources at hand³.

Among normative areas which – according to the Author – crucially redefine the hitherto-existing model of ownership relations with the participation of state and state bodies, special attention should be paid to new legal solutions discussed below.

1. The notion of state legal person

The structure of the state property ownership relies upon the principle that the property and other property rights that constitute the state property, remain within the competence of the State Treasury or other state legal persons (Article 44¹ of the Civil Code). Therefore, there are a number of other legal persons, apart

³ See: Justification to the draft act on the rules of the state property management. Taken from: www.orka.sejm.gov.pl.

from the State Treasury, involved in the dealings, whose property is entirely the state property, but usually – and due to various reasons, mostly to management efficiency – such persons act in civil and legal relations as legal persons separate from the State Treasury (Frąckowiak, 2012, p. 1175 ff.). The definition of a state legal person, in force until 1 January 2017, was included in Article 1a of the Act of 8 August 1996 on the rules regulating execution of competences awarded to the State Treasury⁴, pursuant to which state legal person is an organisational unit, other than the State Treasury, which has legal personality and whose property is entirely owned by the state.

The present, very extensive definition of state legal person has been based upon a listing of organisational units classed in the category of state legal persons, supplemented by some additional criteria which also qualify some persons not included in the enumerative list, thus including them in that category anyway. At the same time, the new definition eliminates the logical error (*idem per idem*) inherent in the regulation previously in force. What was wrong was that state legal person was defined using the notion of the state property whereas the notion of the state property was defined using the notion of the state legal person. Now, instead, pursuant to Article 3(1) of the Act on the principles of state property management, the following entities are state legal persons:

- 1) an organisational unit which has legal personality and has either been established by an Act or based on execution on an Act by a body of the government administration with the purpose of implementation of public tasks, in which:
 - the right of enacting and amending the articles, provided for under provisions of an Act which regulates the status of such legal person, is bestowed upon a body of the government administration or where the same provisions stipulate that the right of participation in such legal person's regulative body, including the body competent to amend its articles, is entirely bestowed upon the State Treasury, and
 - the right to the surplus occurring between the gross receipts earned and costs borne by such legal person (where such receipts or costs are subject to disposal), provided for under provisions of an Act which regulates the status of such legal person, is entirely attributable to the State Treasury, unless such provisions provide for another use to be made of such surplus than the right thereto, and
 - in case such legal person is dissolved or loses its legal personality due to whatever reason, the rights to its property, including the right to dispose of such property, are exclusively attributable to the State Treasury;
- 2) the executive agency mentioned in the Act of 27 August 2009 on public finance (Journal of Law 2016, items 1870, 1948 and 1984), in particular:

⁴ Act of 8 August 1996 on the rules regulating execution of competences awarded to the State Treasury (as in Journal of Law 2016, item 154 with later amendments) overruled on 1 January 2017.

- The Agricultural Property Agency,
 - The Agricultural Market Agency,
 - The Military Property Agency,
 - The Material Reserves Agency,
 - Polish Agency for Enterprise Development,
 - The National Science Centre,
 - The National Centre for Research and Development,
 - Centre for Cultivar Testing,
 - Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture,
 - Polish Space Agency;
- 3) the budget economy institution mentioned in the Act of 27 August 2009 on public finance;
 - 4) a state target fund having legal personality;
 - 5) a state cultural institution;
 - 6) Polish Film Institute;
 - 7) The Fryderyk Chopin Institute;
 - 8) The Ossolineum;
 - 9) Polish Academy of Science and its scholar units having legal personality;
 - 10) a public university established by the state represented by a relevant body of authority or of public administration;
 - 11) a research institute in the understanding of provisions of the Act of 30 April 2010 on research institutions (Journal of Law 2016, items 371, 1079 and 1311);
 - 12) International Institute of Molecular and Cell Biology in Warsaw;
 - 13) an independent public health care institution for which the establishing body is the State Treasury represented by a minister, a central body of the government administration, a provincial governor or a public university as mentioned in (10) above;
 - 14) a national park;
 - 15) a state-owned enterprise;
 - 16) a state bank;
 - 17) The Agency for Health Technology Assessment and Tariff System;
 - 18) National Fund for Environmental Protection and Water Management;
 - 19) Polish Organisation for Tourism;
 - 20) The Office of Technical Inspection;
 - 21) Transport Technical Supervision;
 - 22) Polish Centre for Accreditation;
 - 23) Polish Air Navigation Services Agency;
 - 24) Social Insurance Company;
 - 25) National Health Fund;
 - 26) Financial Ombudsman;
 - 27) The Polish Jockey Club;
 - 28) The Centre For Polish-Russian Dialogue and Understanding;

- 29) The Centre For Agricultural Counselling and provincial agricultural counselling centres;
- 30) The Polish Institute of International Affairs.

Pursuant to Article 3(2) of the Act in question, an organisational unit mentioned in paragraph 1(1), does not cease to be state legal person on the reason that an Act which regulates the status of such legal person provides that the right of participation in a decision-making body of such legal person, including the body competent to amend its articles, will be endowed, in the whole or in part, to another body or bodies, where a body of the government administration, even if another than that establishing the legal person in question, exercises supervision over such legal person, resulting from the provisions of that Act.

Then, pursuant to Article 3(3), state legal persons also include the following: (1) an organisational unit which does not meet the criteria mentioned in paragraph 1(1), where an Act provides so; (2) a company whose shareholders only include the State Treasury or other state legal persons.

The property belonging to the State Treasury and to other state legal persons (*i.e.* the state property) is a measure of the “quantity” of state property in the economy. Defining the proportions between the state property and private property that are favourable to the market, has been one of the axes of the dispute about the problem of the state property privatisation. This area has also undergone significant changes of legal status quo, important from the point of view of evaluation of the role and position of state in the sphere of dominium.

2. The issue of privatisation of the state property

Serious normative changes have occurred in the Act on commercialisation and privatisation⁵. From the point of view of the issues in question here, what has crucial importance is an abrogation of provisions concerning indirect and direct privatisation as well as the change of the Act name into the Act on commercialisation and selected competences of the employees⁶. This way, the legislator entirely abandons the notion of privatisation. Accordingly, the procedure of direct privatisation disappears from the legal system altogether. This procedure consisted in the disposal of all the elements of a state enterprise property, tangible and intangible alike, achieved through the sale of such enterprise, the contribution of such enterprise to another company or releasing the same for use against

⁵ Act of 30 August 1996 on commercialisation and privatisation (as in Journal of Law 2016, item 981 with later amendments).

⁶ Article 14 of the Act – Regulations implementing the Act on the principles of state property management.

payment. The sale of stocks or shares belonging to the State Treasury is no longer going to be made under the hitherto-existing procedure of indirect privatisation, but instead on general principles defined in the Act on the principles of state property management (Article 11–12). One of the principal assumptions of that Act is to change the very philosophy in the scope of sale of stocks and shares of the State Treasury. In effect, such sale becomes just one of several elements of management of such state property, rather than the key process in this respect. The mechanism in force until now was based on the assumption that the Minister of the State Treasury was the principal body competent to sell stocks and shares on behalf of the State Treasury. Such sale occurred according to rules and along procedures defined in the Act on commercialisation and privatisation. Now, the rejection of that model consists in the adoption of the principle that stocks and shares are sold, on behalf of the State Treasury and upon approval from the Council of Ministers, by a body or person competent to execute the rights attached to such stocks or shares. Another abandoned element is the enumerative list of admissible types of privatisation. This was replaced with a solution in which a body or person seeking approval for the sale of stocks or shares proposes some specific method of such sale to the Council of Ministers. Eventually, the method of sale is going to be defined by the Council of Ministers at the time it approves the transaction to take place. According to the legislator's intention, the above solution is an expression of marketization of the sphere of execution of competences endowed to the State Treasury. At the same time, however, such sale, according to the new conditions, has to take the protection of the State Treasury's interests into account⁷.

Importantly, new regulations enact a total prohibition of selling stocks of companies which are regarded to have significant importance for the state economy. Such companies are enumeratively listed in Article 13 of the Act on the principles of state property management⁸. Legal sanction foreseen for any infringement of the

⁷ See: Justification to the draft act on the principles of state property management, *op. cit.*

⁸ The stocks of the following companies are included in the prohibition of sale: (1) Industrial Development Agency JSC based in Warsaw; 2) Enea JSC based in Poznań; 3) Energa JSC based in Gdańsk; 4) Warsaw Stock Exchange JSC based in Warsaw; 5) Azoty Group JSC based in Tarnów (chemical industry); 6) Azoty Group Chemical Plant JSC based in Police; 7) Azoty Group "Puławy" JSC based in Puławy (chemical industry); 8) LOTOS Group JSC based in Gdańsk (oil industry); 9) Jastrzębska Spółka Węglowa JSC based in Jastrzębie-Zdrój (coal mining); 10) KGHM Polska Miedź JSC based in Lubin (copper industry); 11) PGE (Polish Energy Group JSC based in Warsaw; 12) Polska Grupa Zbrojeniowa JSC based in Radom (defence industry); 13) Polish Development Fund JSC based in Warsaw; 14) Polish Oil and Gas Company PGNiG JSC based in Warsaw; 15) Polski Holding Nieruchomości JSC based in Warsaw (real estate); 16) Polski Holding Obronny limited liability company based in Warsaw (defence industry); 17) Polski Koncern Naftowy Orlen JSC based in Płock (oil industry); 18) PKP Polskie Linie Kolejowe JSC based in Warsaw (railways); 19) PKP Cargo JSC based in Warsaw (railways); 20) Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski JSC based in Warsaw (banking); 21) Powszechny Zakład Ubezpieczeń JSC based in Warsaw (insurances); 22) Polish Security Printing Works JSC based in Warsaw; 23) Totalizator Sportowy limited

Act requirements (Article 11–15) concerning the sale of stocks and shares belonging to the State Treasury is that any legal action consisting such sale of stocks and shares would be declared null and void – according to Article 16 of the Act.

3. Execution of rights attached to stocks and shares belonging to the State Treasury

Under the legal status in force until recently, the function of the body responsible, in particular, for protection of the State Treasury interests, commercialisation, privatisation, and execution of rights attached to stocks and shares in companies with the State Treasury shareholding, was performed by the Minister the State Treasury. The new solution currently in force consists in the dissolution of a department of the State Treasury and of a ministry competent for the State Treasury⁹ affairs, and in the transfer of a substantial part of the Minister's of the State Treasury competences onto the Prime Minister. Pursuant to Article 7(1) of the Act on the principles of state property management, the Prime Minister coordinates the execution of competences endowed to the State Treasury in companies and strives to ensure a consistent manner of execution of rights attached to shares belonging to the State Treasury; executes the rights attached to shares belonging to the State Treasury, together with personal rights stemming therefrom, unless separate provisions provide for otherwise; executes the rights attached to shares belonging to the State Treasury on the general meeting of shareholders in issues mentioned in Article 201 § 4 and Article 368 § 4 of the Code of Commercial Companies¹⁰; and files, on behalf of the State Treasury, declarations of will about the establishment of the company, on the accession to the company or on acquisition of shares. Most of these competences may be passed down by the Prime Minister to another member of the Council of Ministers, to a proxy of the government or to a state legal person. In such case, the Council of Ministers is obliged to define, through a regulation, a list of companies in which such competences are executed by such other members of the Council of Ministers, proxies of the government or state legal persons. As this happens, the Prime Minister retains (along with the body/person authorised according to the above-mentioned procedure) the right to convoke or to demand to convoke the general meeting of shareholders and to include particular issues in its agenda – Article 8 of the Act.

liability society based in Warsaw (lotto games); 24) Tauron Polska Energia JSC based in Katowice (energy).

⁹ Article 23 of the Act – Provisions implementing the act on the principles of state property management, *op. cit.*

¹⁰ Act of 15 September 2000 – The Code of Commercial Companies (as in Journal of Law 2016, item 1578, 1579, 2255).

The Council of Ministers, under the above-mentioned procedure, defined the list of companies in which the rights attached to shares belonging to the State Treasury are executed by members of the Council of Ministers other than the Prime Minister, heading departments relevant for the appropriate scope of activities¹¹.

The change made in the model of execution of the ownership competences in the area of execution of rights attached to stocks and shares in companies belonging to the State Treasury should be assessed in several aspects. Most of all, the official transferring of those competences to the Prime Minister should be seen as a strengthening of the state supervision over companies with the State Treasury shareholding. Actually, the Prime Minister conveyed the right of execution of most competences with respect to such companies to members of the Council of Ministers. However, he retained the statutory obligation to coordinate the execution of competences endowed to the State Treasury in companies as well as the obligation to strive to ensure the uniform manner of execution of rights attached to shares belonging to the State Treasury (Article 7(1.1) together with Article 8(1) of the Act). It is assumed that to that purpose, the Prime Minister will apply measures to standardise the above-mentioned process, for example in the form of issuing orders binding to the bodies and persons under his authority in which the principles of the ownership supervision will be defined or précised¹².

Additionally, another peculiar element in the present model of execution of rights attached to stocks and shares in the State Treasury companies is that actual supervision over individual companies of the State Treasury is transferred upon the ministers who head those departments of the government administration to which specific types of individual companies' activities are related. Supervision of particular ministries over companies of the State Treasury implies strengthening of the performance of the role the state plays in the economy through the performance of some tasks by the companies involved. This solution becomes especially significant in the case of companies which have a particular importance for the national economy¹³. In principle, the state performs its public functions that are strategic from the point of view of undisturbed development of the country (for example in such areas as defence, public security, provision of infrastructure, protection of citizens or another function in the area of public utility) through its actions undertaken in the sphere of empire. Such actions are supplemented by the state activity in the sphere of dominium, implemented by the State Treasury in

¹¹ Regulation of 3 January 2017 of the Council of Ministers concerning the list of companies in which the rights attached to shares of the State Treasury are executed by persons other than the Prime Minister, members of the Council of Ministers, proxies of the government or state legal persons (Journal of Law 2017, item 10).

¹² See: Justification to the draft act on the rules of the state property management, *op. cit.*

¹³ See: Regulation of 13 January 2017 of the Prime Minister concerning specification of the list of companies having a significant importance for the state economy (Journal of Law 2017, item 95). See also: Article 32 and 33 of the act on the principles of state property management, enacting more exacting rigours of execution of rights attached to shares in such companies.

companies having strategic importance for the national economy. Therefore, from the point of view of economic instruments the state has in its arsenal, companies of the State Treasury having strategic importance for national economy constitute the crucial element of the performance of the vital public functions by the state. To entrust supervision over these companies to ministers who head those departments of the government administration to which specific types of individual companies' activities relate, undeniably strengthens the performance of economically and publicly important functions of the state.

4. Management of the State Treasury's property

The state property is used to perform public tasks. It is managed in line with rules of healthy economy, with all the due diligence required (Article 4 of the Act on the principles of state property management). In its Chapter 6, the Act puts forth detailed rules of managing state property other than shares, while Chapter 7 is dedicated to supervision over legal actions carried out by state legal persons (pursuant to Article 3(4), provisions of the Act concerning state legal persons do not apply to companies). What is especially noteworthy is the obligation, stemming from Article 38 of the Act, to obtain the approval of a relevant body for any action consisting in disposal of elements of fixed assets in the understanding of the Act on accountancy, classed as intangible and legal assets, of tangible fixed assets or long-term investments, including contributing them as contribution to a company or a cooperative, where the market value of such elements exceeds PLN 200,000. Another action that requires approval of a relevant body is where a state legal person involves in a legal action consisting in the release of such elements for disposal to another body, for a period longer than 180 days during a calendar year, if the value of the object of such legal action exceeds the amount of PLN 200,000. The Act specifies the detailed procedure for execution of such actions, the body whose approval is essential, as well as exceptions, both with respect to objects and to persons involved. Any legal action undertaken without the approval of such a relevant body, required under the Act, is deemed null and void. One should also point out the provisions of the Act on General Counsel to the Treasury of the Republic of Poland¹⁴ that will enter into force on the 1st of July 2017, in particular, its Articles 18–20. The bodies which represent the State Treasury will be obliged to seek the Counsel's legal opinion on draft acts, settlements and unilateral legal actions undertaken by the State Treasury, if the value of the object of such legal action exceeds the amount of PLN 100,000 (Article 18 of the Act). Pursuant to Article 20 of the Act, the bodies which represent the State Treasury, as well as

¹⁴ Act of 15 December 2016 on General Counsel to the Treasury of the Republic of Poland (Journal of Law 2016, item 2261).

bodies represented which are state legal persons, are obliged to obtain the Counsel's legal opinion about the draft of the following: (1) a contract for provision of legal services if the sum of total remuneration earmarked for payment for the services provided will exceed the net amount of PLN 500,000 *per annum*; (2) an amendment to a contract for legal counselling which increases the level of such remuneration above the amount mentioned in (1) above; (3) a contract for legal counselling in which the ceiling level of remuneration is indefinite.

With respect to companies with a shareholding of the State Treasury or of other state legal persons, the legislator has not imposed, directly through an Act, an obligation of obtaining corporate approvals for some specific actions undertaken by the company. However, the legislator still obliges the bodies competent to execute the rights attached to shares belonging to the State Treasury or a state legal person, within the scope of execution of rights attached to that company's shares, to undertake actions aiming at the introduction, to the articles (partnership agreements) of such companies or through a resolution passed by the general meeting of shareholders, of appropriate provisions which will imply the obligation to obtain the approval of the general meeting (or, in some cases, of the supervisory body) of legal actions defined in the Act. The catalogue of such legal actions is extensive (Article 17 of the Act¹⁵) and it relates to disposal of property, to releasing

¹⁵ Pursuant to Article 17 of the Act on the principles of state property management:

Any person competent to execute the rights attached to shares belonging to the State Treasury or state legal person, within the scope of execution of such rights attached to shares in the company, shall be obliged to undertake actions aimed to enact, through resolution of the general meeting of shareholders or in the company articles of association, that the following requires the approval of the general meeting: (1) disposing of elements of the fixed assets in the understanding of the Act of 29 September 1994 on the accountancy (Journal of Law 2016, items 1047 and 2255), classed as intangible and legal values, as tangible fixed assets or as long-term investments, including their contributing as contribution to a company or a cooperative, provided that the market value of such elements exceeds 5% of the sum of assets in the understanding of the Act of 29 September 1994 on the accountancy, defined on the basis of the most recent approved financial report, as well as releasing of these elements for disposal to another person for a period longer than 180 days during a calendar year, on the basis of a legal action, if the market value of such object of legal action exceeds 5% of the sum of assets, where such releasing for disposal in the case of: (a) rental contracts, lease contracts or other contracts on releasing an element of assets for disposal against payment to other persons – the market value of an object of legal action shall be understood as the value of benefits for: – one year – if the release of such a property element occurred on the basis of contracts made for an indefinite period, – the entire period of the contract validity – in the case of contracts made for a definite period, (b) contracts of and other non-chargeable contracts on releasing a property element for disposal to other persons the market value of an object of legal action shall be understood as an equivalent of benefits which would accrue should the rental or lease contract have been made, for: – one year – if the release of such a property element occurs on the basis of contracts made for an indefinite period, – the entire period of the contract validity – in the case of contracts made for a definite period; (2) the acquisition of elements of fixed assets in the understanding of the Act of 29 September 1994

some specified elements of the property to another person to benefit therefrom, to acquisition of some elements of property, including acquisition of shares in another company, to disposal of shares in another company, to conclusion of a contract for provision of services including legal, marketing PR, social communication or management-related counselling services – which meet the terms and conditions defined in detail in the Act.

The above-described legal solutions give clear evidence of the legislator's obvious intention to significantly strengthen the supervision over operation of companies with a shareholding of the State Treasury or of other state legal persons. Quite importantly, a similar obligation was imposed with respect to companies subsidiary to companies with shareholding of the State Treasury or of other state legal persons (to be more precise: this relates to companies, towards which a company with shareholding of the State Treasury or a state legal person acts as the dominant entrepreneur in the understanding of the Act on the competition

on the accountancy, whose value exceeds: (a) the amount of PLN 100,000,000 or (b) the value of 5% of the sum of assets in the understanding of the Act of 29 September 1994 on the accountancy, defined on the basis of the most recent approved financial report; (3) the acquisition of shares or acquisition of shares of another company, for the value exceeding: (a) the amount of PLN 100,000,000 or (b) the value of 10% of the sum of assets in the understanding of the Act of 29 September 1994 on the accountancy, defined on the basis of the most recent approved financial report; (4) sale of shares of another company, for the value exceeding: (a) the amount of PLN 100,000,000 or (b) the value of 10% of the sum of assets in the understanding of the Act of 29 September 1994 on the accountancy, defined on the basis of the most recent approved financial report. 2. A person entitled to execute the rights attached to shares belonging to the State Treasury or a state legal person, within the scope of execution of the rights attached to shares in a company, shall be obliged to undertake actions aimed to enact, through resolution of the general meeting of shareholders or in the company articles of association, that conclusion of the following requires the approval of the supervisory body: (1) a contract for legal services, marketing services, public relations and social communication services as well as counselling services in the scope related with management, if the total value of remuneration earmarked for performance of such services exceeds the net amount of PLN 500,000 *per annum*; (2) any amendments made to contracts for legal services, marketing services, public relations and social communication services as well as counselling services in the scope related with management, if such amendments raise the level of remuneration above the amount mentioned in (1) above; (3) contracts for legal services, marketing services, public relations and social communication services as well as counselling services in the scope related with management, in which no ceiling levels are defined for remuneration. 3. Any person competent to execute the rights attached to shares belonging to the State Treasury or state legal person, within the scope of execution of such rights attached to shares in the company, shall be obliged to undertake actions aimed to enact, through resolution of the general meeting of shareholders or in the company articles of association, that conclusion, by the company, of the following types of contracts requires the approval of the company's supervisory body: (1) donation or another agreement resulting in a similar effect for the value exceeding the amount of PLN 20,000 or 0.1% of the sum of the assets in the understanding of the Act of 29 September 1994 on the accountancy, defined on the basis of the most recent approved financial report; (2) release from debt or

and consumers protection¹⁶ – Article 17(7) of the Act on the principles of state property management). The strengthening of supervision is also achieved through provisions of the Act concerning the appointment of members of the managing and supervisory boards or requirements regarding the eligibility of such persons (Article 18 and subs. of the Act) (see: more in: Kozłowska-Chyła, 2017, p. 13 ff.).

Finally, a similar effect is achieved by the appointment of the Council for companies with a shareholding of the State Treasury and of state legal persons. The scope of competences of the Council includes most of all, issuing opinions concerning the candidates for members of supervisory boards, indicated by the State Treasury or a state legal person. The Council also gives its opinions about candidates for members of supervisory bodies in companies in relation to which a company with the State Treasury shareholding or a state legal person is the dominant entrepreneur in the understanding of provisions of the Act on competition and customers protection (Article 24(1) of the Act on the principles of state property management). In this context, it should be emphasised that the Council's opinions about the above-mentioned candidates are obligatory. Apart from that and in a non-obligatory manner, the Council may also deliver its opinions about candidates for

another agreement resulting in a similar effect for the value exceeding the amount of PLN 50,000 or 0.1% of the sum of the assets in the understanding of the Act of 29 September 1994 on the accountancy, defined on the basis of the most recent approved financial report. 4. Any person competent to execute the rights attached to shares belonging to the State Treasury or state legal person, within the scope of execution of such rights attached to shares in the company, shall be obliged to undertake actions aimed to enact, through resolution of the general meeting of shareholders or in the company articles of association, the rules concerning disposal of fixed assets in the understanding of the Act of 29 September 1994 on the accountancy. Such rules have to consider the application of the tender procedure and exceptions from its obligatory application, where the company disposes the elements of its fixed assets for the value exceeding 0.1% of the sum of the assets in the understanding of the Act of 29 September 1994 on the accountancy, defined on the basis of the most recent approved financial report, unless that value exceeds not the amount of PLN 20,000. 5. Any person competent to execute the rights attached to shares belonging to the State Treasury or state legal person, within the scope of execution of such rights attached to shares in the company, shall have the right to undertake actions aimed to enact, through resolution of the general meeting of shareholders or in the company articles of association, the requirements that are more strict than those defined in paragraphs 1–4 above. 6. Any person competent to execute the rights attached to shares belonging to the State Treasury or state legal person, within the scope of execution of such rights attached to shares in the company, shall be obliged to undertake actions aimed to enact, through resolution of the general meeting of shareholders or in the company articles of association, the obligation to present to the general meeting of shareholders, by the managing body, of a report, complete with the opinion given by the supervisory body, on expenses borne on representation as well as expenses on legal services, marketing services, public relations and social communication services as well as counselling services in the scope related with management.

¹⁶ Article 4(3) of the Act of 16 February 2007 on the protection of competition and customers (as in Journal of Law 2015, item 184 with later amendments).

managing bodies of companies with a shareholding of the State Treasury or a state legal person and their subsidiary companies (Article 26 of the Act)¹⁷. Furthermore, the Council also has competences in the area of issuing opinions concerning the documents of the state policy in the field of the state property management, drafts of normative acts in the field of the state property management and – upon the Prime Minister’s motion – about issues concerning the management of the state property (Article 24(2), 24(3) and 24(5) of the Act).

Conclusion

The above-presented review of normative solutions in selected areas indicates the legislator’s evident intention to strengthen the role of the state operating in the sphere of dominium. What we see in the field of ownership relations with the state participation is, most of all, consolidation of the hitherto-existing scope of the state ownership through the normative abandonment of the procedures of direct and indirect privatisation of the state property. The new juridical model currently in force relies upon the assumption that sale of stocks or shares belonging to the State Treasury or to another state legal person requires an approval given as high as at the level of the Council of Ministers. At the same time, any possibility of selling shares of a group of precisely listed twenty-four companies reckoned to have strategic importance for national economy has been excluded altogether. These companies include, among others, Azoty Group JSC, Lotos Group JSC, Jastrzębska Spółka Węglowa JSC, KGHM Polska Miedź JSC, PKN Orlen JSC, PZU JSC or PKO BP JSC. All companies having significance for the state economy (at present thirty of them) have been subordinated to the particular supervision of the Prime Minister. The legislator’s efforts also tend to improve the efficacy of the state operation within the area of ownership relations, *i.e.* in the sphere of dominium, through increased scopes and efficiency of supervision over the state property. This is especially evident in the area of operation of companies with a shareholding of the State Treasury or of other state legal persons. In effect, the legal instruments applied to increase the state’s scope of involvement in private and legal relations in which it participates.

Bibliography

Całus, A. (1995). Problematyka prawna Skarbu Państwa (The State Treasury – Legal Issues). *Biuletyn Rady Legislacyjnej*, 6.

¹⁷ More about the structure and the manner of operation of the Council for companies with the State Treasury shareholding and state legal persons – see Kozłowska-Chyła, 2017, p. 13 ff.

- Frąckowiak, J. (2012). W: M. Safjan (ed.), *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna* (*The Private Law System. Civil Law – general part*) (vol. I, p. 1175 ff). Warsaw: C.H. Beck.
- Kozłowska-Chyła, B. (2017). Nowe regulacje zasad zarządzania mieniem państwowym w zakresie powoływania i odwoływania członków organów nadzorczego i zarządzającego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa (New regulation of principles of state property management in the scope of the appointment and revoking of members of supervisory and managing bodies in companies with the State Treasury shareholding). *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2.
- Regulation of 13 January 2017 of the Prime Minister concerning specification of the list of companies having significant importance for the state economy. *Journal of Law* 2017, item 95.
- Regulation of 3 January 2017 of the Council of Ministers concerning the list of companies in which the rights resulting from the State Treasury shareholding are executed by persons other than the Prime Minister, members of the Council of Ministers, proxies of the government or state legal persons. *Journal of Law* 2017, item 10.
- Act of 15 December 2016 on General Counsel to the Treasury of the Republic of Poland. *Journal of Law* 2016, item 2261.
- Act of 15 September 2000 – The Code of Commercial Companies. *Journal of Law* 2016, item 1578, 1579, 2255.
- Act of 16 December 2016 – Provisions implementing the Act on the rules of the state property management. *Journal of Law* 2016, item 2260.
- Act of 16 December 2016 on the rules of the state property management. *Journal of Law* 2016, item 2259.
- Act of 16 February 2007 on the protection of competition and customers. *Journal of Law* 2015, item 184 with later amendments.
- Act of 30 August 1996 on commercialisation and privatisation. *Journal of Law* 2016, item 981 with later amendments.
- Act of 8 August 1996 on the rules regulating execution of competences awarded to the State Treasury. *Journal of Law* 2016, item 154 with later amendments.
- Justification to the draft act on the rules of the state property management.
www.orka.sejm.gov.pl.

BEATA KOZŁOWSKA-CHYŁA

Jurydyczne aspekty gospodarczej pozycji państwa w sferze dominium

Wpływ państwa na gospodarkę realizuje się w szczególności poprzez jego działania władcze podejmowane w sferze imperium. W obszarze prawa publicznego państwo posiada szereg instrumentów prawnych, za pomocą których tworzy i reguluje warunki rozwoju gospodarczego oraz kształt stosunków gospodarczych i społecznych. Doniosły wpływ na gospodarkę posiadają również działania podejmowane w ramach stosunków właścicielskich z udziałem państwa, występującego w osobie Skarbu Państwa. W sferze dominium państwo (Skarb Państwa) jest podmiotem praw i obowiązków o charakterze prywatnoprawnym, wraz z innymi państwowymi osobami prawnymi jest właścicielem mienia państwowego, a jego działania w tym zakresie istotnie wpływają na funkcjonowanie gospodarki. W niniejszym opracowaniu analizie zostaną poddane prawne uwarunkowania pozycji państwa w sferze dominium. Zagadnienie jest szczególnie aktualne w związku z dokonanymi w ostatnim czasie istotnymi zmianami stanu prawnego w zakresie stosunków właścicielskich z udziałem państwa. Kształt zastosowanych rozwiązań normatywnych oraz ich ratio legis stanowi przyczynek do dyskusji o pozycji gospodarczej państwa de lege lata.

Słowa kluczowe: państwo, Skarb Państwa, państwowe osoby prawne, mienie państwowe, sfera imperium, sfera dominium.

Wprowadzenie

Zagadnienie roli państwa jako kreatora warunków rozwoju gospodarczego i uczestnika stosunków gospodarczych, w tym pytanie o granice wpływu państwa na szeroko rozumianą gospodarkę kraju, od dawna stanowią przedmiot debat ekonomiczno-prawnych, w których ścierają się odmienne poglądy dotyczące stopnia dopuszczalnej ingerencji państwa w mechanizmy rynkowe. Państwo, będące złożoną organizacją posiadającą zadania wykraczające poza zakres prawa publicznego, ze swej istoty stanowi niepodzielną całość – będąc osobą prawa publicznego, posiada równocześnie, w postaci Skarbu Państwa, osobowość prawną w obrocie prywatnym (cywilnoprawnym) i wykonuje w ten sposób funkcje właścicielskie w stosunku do posiadanego mienia. W stosunkach prywatnoprawnych Skarb Państwa jako osoba prawna wykonuje swoje uprawnienia właścicielskie sfery dominium w sposób pozba-

wiony, co do zasady, cech działania publicznoprawnego – imperium, państwo w osobie Skarbu Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego (zob. Całus, 1995, s. 13). W obszarze prawa publicznego państwo wyposażone jest w imperium, występuje w pozycji władczej, realizuje swoje funkcje za pomocą środków przymusu (nakazu i zakazu) w warunkach podporządkowania. Zarówno w sferze imperium, jak i dominium państwo odrywa istotną rolę z jednej strony jako regulator stosunków gospodarczych, z drugiej zaś – jako uczestnik obrotu gospodarczego. Realizacja przyjmowanych założeń polityki gospodarczej państwa następuje w szczególności poprzez kształtowanie systemu normatywnego w obszarze prawa publicznego i prywatnego w sposób wyznaczający ramy prawne dla stosunków gospodarczo-społecznych i ich uczestników. Państwo, realizując przypisane mu funkcje: alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną, działa w sferze imperium poprzez odpowiednie organy władzy ustalające normy prawne w celu regulowania szeroko rozumianej sfery gospodarki. W wymiarze ustawodawczym są to regulacje prawne w szczególności w zakresie prawa własności i jego ochrony, zakresu swobody działalności gospodarczej, ochrony konkurencji, prawa pracy i zabezpieczeń społecznych, prawa ochrony środowiska, prawa budżetowego, podatkowego, administracyjnego, a nawet prawa karnego. Kształt tych regulacji jest wynikiem określonej „filozofii” przyjmowanej przez ustawodawcę w procesie normatywnego definiowania roli państwa w gospodarce. Charakterystyka założeń i rozwiązań jurystycznych w tym zakresie kształtuje *de lege lata* odpowiedź na pytanie o obecny zakres ingerencji państwa w stosunki gospodarcze, *de lege ferenda* debata pozostaje wciąż otwartą.

W ostatnim czasie, dzięki przepisom ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹ oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym², dokonane zostały istotne zmiany normatywne w zakresie odnoszącym się do działania państwa w sferze prywatnoprawnych stosunków gospodarczych. Nowe regulacje prawne redefiniują dotychczasową pozycję państwa działającego w sferze dominium, a ich znaczenie dla obrotu gospodarczego ma wymiar kluczowy. Państwo bowiem, co zostało wyżej wskazane, odgrywa w gospodarce nie tylko rolę regulacyjną, lecz także, jako Skarb Państwa, jest podmiotem stosunków gospodarczych, aktywnie uczestnicząc w obrocie cywilnoprawnym na zasadzie równorzędności z innymi przedsiębiorcami, jest podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych (art. 34 k.c.). Wyznaczany regulacjami prawnymi zakres własności państwowej oraz warunki jej „wykonywania” oddziałują w efekcie na strukturę rynku i procesy gospodarcze na nim zachodzące, stanowiąc istotny element polityki gospodarczej państwa.

¹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. 2016, poz. 2259), weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r.

² Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. 2016, poz. 2260).

Jednocześnie, co warto podkreślić, zarówno analiza obecnie obowiązujących regulacji prawnych we wskazanym zakresie, jak i prześledzenie kierunku dokonywanych zmian normatywnych oraz *ratio legis* tych zmian stanowią istotny przyczynek do dyskusji nad obecną i przyszłą rolą państwa w gospodarce.

Intencją normodawcy stało się przeprowadzenie wieloaspektowej reformy sfery wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa (dominium), tj. obszaru, w którym państwo występuje jako właściciel mienia. Uznano, że obowiązujące dotąd regulacje prawne tworzone były na potrzeby procesu transformacji sfery gospodarczej i własnościowej, a w konsekwencji w znacznej części nie przystają one do obecnej rzeczywistości gospodarczej i wymagają głębokich zmian systemowych. Celem dokonywanych zmian normatywnych jest, aby państwo, działając w sferze dominium, położyło główny akcent na efektywne gospodarowanie posiadanym mieniem w celu budowania jego trwałej wartości, a także na jego zabezpieczenie przed możliwymi nadużyciami. Uznano, że dotychczasowy model charakteryzował się istotnymi wadami strukturalnymi, polegającymi na realizacji wykonywania praw w stosunku do mienia państwowego przez znaczną liczbę organów i podmiotów, bez zorganizowanej koordynacji polityki państwa w zakresie zarządzania mieniem państwowym na poziomie Rady Ministrów, w efekcie czego silnie ekonomicznie podmioty działały w pojedynkę, nie wykorzystując możliwości, jakie stwarza działanie podobnie jak grupa kapitałowa przy realizacji wspólnych przedsięwzięć, co z kolei generuje koszty utraconych szans rozwojowych, jakie można by osiągnąć efektywniej wykorzystując posiadane zasoby³.

Wśród obszarów normatywnych, które zdaniem Autorki w kluczowy sposób redefiniują dotychczasowy model stosunków własnościowych z udziałem państwa i podmiotów państwowych, należy w szczególności wskazać poniższe nowe rozwiązania prawne.

1. Pojęcie państwowej osoby prawnej

Struktura własności majątku państwowego opiera się na zasadzie, że własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym (art. 44¹ k.c.). W obrocie występuje więc, poza Skarbem Państwa, wiele innych osób prawnych, których majątek w całości jest majątkiem państwa, tyle że z różnych względów – najczęściej z uwagi na efektywność zarządzania – jednostki te w stosunkach cywilnoprawnych występują jako odrębne od Skarbu Państwa osoby prawne (Frąckowiak, 2012, s. 1175 i n.). Obowiązująca do 1 stycznia 2017 r. definicja państwowej osoby prawnej zawarta była w art. 1a ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi

³ Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Pozyskano z: www.orka.sejm.gov.pl.

Państwa⁴, w myśl której państwową osobą prawną jest inna niż Skarb Państwa jednostka organizacyjna, posiadająca osobowość prawną, której mienie w całości jest mieniem państwowym.

Obecna, bardzo rozbudowana definicja państwowej osoby prawnej oparta jest na enumeratywnym wyliczeniu jednostek organizacyjnych, zaliczanych do kategorii państwowych osób prawnych, uzupełnionym o dodatkowe kryteria kwalifikujące podmioty nieujęte w wyliczeniu enumeratywnym do tej kategorii. Jednocześnie nowa definicja usuwa dotychczasowy błąd logiczny, zawarty w regulacji wcześniej obowiązującej (*idem per idem*), gdzie definiowano państwową osobę prawną za pomocą pojęcia mienia państwowego, mienie państwowe zaś – przez pojęcie państwowej osoby prawnej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, państwową osobą prawną jest:

- 1) jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, utworzona w drodze ustawy lub na podstawie ustawy lub w wykonaniu ustawy przez organ administracji rządowej, w celu realizacji zadań publicznych, w której:
 - przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo nadawania i zmiany statutu przysługuje organowi administracji rządowej albo przepisy te przewidują, że prawo do udziału w organie stanowiącym osoby prawnej, w tym uprawnionym do zmiany statutu, przysługuje w całości Skarbowi Państwa oraz
 - przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo do nadwyżki między przychodami a kosztami tej osoby prawnej, jeżeli podlegają dysponowaniu, przysługują w całości Skarbowi Państwa, chyba że przepisy te przewidują inny niż prawo do nadwyżki sposób dysponowania nią, oraz
 - w razie rozwiązania albo innej utraty bytu prawnego przez tę osobę prawną, prawa do jej majątku, w tym prawo do dysponowania tym majątkiem, przysługują wyłącznie Skarbowi Państwa;
- 2) agencja wykonawcza, o której mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2016, poz. 1870, 1948 i 1984), w szczególności:
 - Agencja Nieruchomości Rolnych,
 - Agencja Rynku Rolnego,
 - Agencja Mienia Wojskowego,
 - Agencja Rezerw Materiałowych,
 - Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,
 - Narodowe Centrum Nauki,
 - Narodowe Centrum Badań i Rozwoju,
 - Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych,
 - Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
 - Polska Agencja Kosmiczna;

⁴ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (t.j. Dz.U. 2016, poz. 154 z późn. zm.), uchylona z dniem 1 stycznia 2017 r.

- 3) instytucja gospodarki budżetowej, o której mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- 4) państwowy fundusz celowy posiadający osobowość prawną;
- 5) państwowa instytucja kultury;
- 6) Polski Instytut Sztuki Filmowej;
- 7) Narodowy Instytut Fryderyka Chopina;
- 8) Zakład Narodowy imienia Ossolińskich;
- 9) Polska Akademia Nauk i jej jednostki naukowe posiadające osobowość prawną;
- 10) uczelnia publiczna utworzona przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji rządowej;
- 11) instytut badawczy w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. 2016, poz. 371, 1079 i 1311);
- 12) Międzynarodowy Instytut Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie;
- 13) samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, dla którego podmiotem tworzącym jest Skarb Państwa reprezentowany przez ministra, centralny organ administracji rządowej albo wojewodę albo uczelnia publiczna, o której mowa w pkt 10;
- 14) park narodowy;
- 15) przedsiębiorstwo państwowe;
- 16) bank państwowy;
- 17) Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji;
- 18) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 19) Polska Organizacja Turystyczna;
- 20) Urząd Dozoru Technicznego;
- 21) Transportowy Dozór Techniczny;
- 22) Polskie Centrum Akredytacji;
- 23) Polska Agencja Żeglugi Powietrznej;
- 24) Zakład Ubezpieczeń Społecznych;
- 25) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 26) Rzecznik Finansowy;
- 27) Polski Klub Wyścigów Konnych;
- 28) Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia;
- 29) Centrum Doradztwa Rolniczego oraz wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego;
- 30) Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 w/w ustawy, jednostka organizacyjna, o której mowa w ust. 1 pkt 1, nie przestaje być państwową osobą prawną z tej przyczyny, że ustawa regulująca ustrój tej osoby prawnej przewiduje, że prawo do udziału w organie stanowiącym osoby prawnej, w tym uprawnionym do zmiany statutu, przysługiwać będzie wyłącznie albo w części innemu podmiotowi lub podmiotom, jeżeli organ administracji rządowej, chociażby inny, niż tworzący osobę prawną, sprawuje nadzór nad taką osobą prawną, wynikający z przepisów tej ustawy.

Stosownie zaś do art. 3 ust. 3, państwową osobą prawną jest także: 1) jednostka organizacyjna niespełniająca przesłanek, o których mowa w ust. 1 pkt 1, jeżeli ustawa tak stanowi; 2) spółka, której akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne.

Mienie należące do Skarbu Państwa oraz do innych państwowych osób prawnych (mienie państwowe) jest miernikiem „ilości” własności państwowej w gospodarce. Ustalenie właściwych rynkowo proporcji udziału własności państwowej i prywatnej stanowi jedną z osi sporu wokół problematyki prywatyzacji majątku państwowego. W tym obszarze również nastąpiły zasadnicze zmiany stanu prawnego, mające istotne znaczenie z perspektywy oceny roli i pozycji państwa w sferze dominium.

2. Kwestia prywatyzacji majątku państwowego

Poważnym zmianom normatywnym poddano ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji⁵. Z punktu widzenia analizowanej problematyki kluczowe znaczenie ma uchylenie przepisów o prywatyzacji pośredniej i bezpośredniej oraz zmiana nazwy ustawy na ustawa o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników⁶. Ustawodawca całkowicie odchodzi od pojęcia prywatyzacji. Z systemu prawnego znika zatem tryb prywatyzacji bezpośredniej, polegającej na rozporządzeniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego przez sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki albo oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania. Zbycie akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa nie będzie dokonywane w dotychczasowym trybie prywatyzacji pośredniej, lecz na ogólnych zasadach określonych w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym (art. 11–12). Jednym z głównych założeń tej ustawy jest zmiana filozofii w zakresie zbywania akcji i udziałów Skarbu Państwa, które stają się jednym z elementów gospodarowania tym mieniem państwowym, a nie głównym procesem w tym zakresie. Dotychczas obowiązywał mechanizm polegający na założeniu, że głównym organem uprawnionym do zbywania w imieniu Skarbu Państwa akcji i udziałów był Minister Skarbu Państwa, zbycie zaś odbywało się na zasadach i w trybach określonych w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji. Odejście od tego modelu polega na przyjęciu zasady, że akcje i udziały w imieniu Skarbu Państwa zbywa, za zgodą Rady Ministrów, organ lub podmiot uprawniony do wykonywania wynikających z nich praw. Zrezygnowano z enumeratywnego wyliczenia dopuszczalnych trybów prywatyzacji na rzecz rozwiązania, zgodnie z którym organ lub podmiot ubiegający się o wyrażenie zgody na zbycie akcji lub udziałów będzie proponował Radzie Ministrów tryb zbycia. Ostatecznie tryb zbycia określać

⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j. Dz.U. 2016, poz. 981 z późn. zm.).

⁶ Art. 14 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

będzie Rada Ministrów, z jednoczesnym wyrażeniem zgody na transakcję. Zgodnie z intencją normodawcy, powyższe rozwiązanie stanowi przejaw „urynkowienia” sfery wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, jednocześnie zbycie na nowych warunkach musi uwzględniać ochronę interesów Skarbu Państwa⁷.

Co istotne, nowe regulacje statuują całkowity zakaz zbywania akcji spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, wyliczonych enumeratywnie w art. 13 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁸. Sankcją za naruszenie wymogów ustawy (art. 11–15), dotyczących zbycia akcji lub udziałów Skarbu Państwa jest nieważność czynności prawnej mającej za przedmiot zbycie akcji lub udziałów – art. 16 ustawy.

3. Wykonywanie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa

W dotychczasowym stanie prawnym funkcje organu odpowiedzialnego w szczególności za ochronę interesów Skarbu Państwa, komercjalizację, prywatyzację, wykonywanie praw z akcji i udziałów w spółkach z udziałem Skarbu Państwa pełnił Minister Skarbu Państwa. Rozwiązanie obecnie obowiązujące polega na zniesieniu działu Skarb Państwa oraz organu ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa⁹ i przeniesieniu zasadniczej części kompetencji Ministra Skarbu Państwa na

⁷ Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, op. cit.

⁸ Zakazem zbycia objęte są akcje następujących spółek: 1) Agencja Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie; 2) Enea Spółka Akcyjna z siedzibą w Poznaniu; 3) Energa Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku; 4) Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie; 5) Grupa Azoty Spółka Akcyjna z siedzibą w Tarnowie; 6) Grupa Azoty Zakłady Chemiczne „Police” Spółka Akcyjna z siedzibą w Policach; 7) Grupa Azoty „Puławy” Spółka Akcyjna z siedzibą w Puławach; 8) Grupa LOTOS Spółka Akcyjna z siedzibą w Gdańsku; 9) Jastrzębska Spółka Węglowa Spółka Akcyjna z siedzibą w Jastrzębiu-Zdroju; 10) KGHM Polska Miedź Spółka Akcyjna z siedzibą w Lubinie; 11) Polska Grupa Energetyczna Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie; 12) Polska Grupa Zbrojeniowa Spółka Akcyjna z siedzibą w Radomiu; 13) Polski Fundusz Rozwoju Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie; 14) Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie; 15) Polski Holding Nieruchomości Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie; 16) Polski Holding Obronny Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie; 17) Polski Koncern Naftowy Orlen Spółka Akcyjna z siedzibą w Płocku; 18) PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie; 19) PKP Cargo Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie; 20) Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie; 21) Powszechny Zakład Ubezpieczeń Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie; 22) Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie; 23) Totalizator Sportowy Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie; 24) Tauron Polska Energia Spółka Akcyjna z siedzibą w Katowicach.

⁹ Art. 23 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, op. cit.

Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym Prezes Rady Ministrów koordynuje wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach oraz dąży do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa, wykonuje prawa z akcji należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej, wykonuje uprawnienia z akcji należących do Skarbu Państwa na walnym zgromadzeniu w sprawach, o których mowa w art. 201 § 4 oraz art. 368 § 4 kodeksu spółek handlowych¹⁰, składa w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu spółki, przystąpieniu do spółki lub objęciu akcji. Uprawnienia te w zasadniczej części mogą być przekazane przez Prezesa Rady Ministrów innemu członkowi Rady Ministrów, pełnomocnikowi rządu lub państwowej osobie prawnej. Wówczas Rada Ministrów rozporządzeniem ma określić wykaz spółek, w których uprawnienia wykonują inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy rządu lub państwowe osoby prawne. W takim przypadku Prezes Rady Ministrów zachowuje (obok organu/osoby upoważnionej w powyższym trybie) prawo zwołania lub żądania zwołania walnego zgromadzenia i umieszczenia poszczególnych spraw w porządku obrad zgromadzenia – art. 8 ustawy.

Rada Ministrów, w trybie wskazanym powyżej, określiła wykaz spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, kierujący odpowiednimi ze względu na przedmiot działalności spółek resortami¹¹.

Dokonaną zmianę modelu wykonywania uprawnień właścicielskich w zakresie wykonywania praw z akcji i udziałów w spółkach Skarbu Państwa należy oceniać na kilku płaszczyznach. Przede wszystkim, formalne przekazanie tych uprawnień Prezesowi Rady Ministrów odczytywać należy jako wzmocnienie nadzoru państwa nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa. Co prawda Prezes Rady Ministrów przekazał wykonywanie większości uprawnień względem spółek członkom Rady Ministrów, jednak zachowuje ustawowo ciążyący na nim obowiązek koordynacji wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach oraz obowiązek dążenia do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa (art. 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy). Zakłada się, że w tym celu Prezes Rady Ministrów będzie podejmował działania standaryzujące w/w proces, np. w postaci wydawania wiążących podległe mu organy i podmioty zarządzeń, określający bądź precyzujący zasady nadzoru właścicielskiego¹².

Dodatkowo, w obecnie obowiązującym modelu wykonywania praw z akcji i udziałów w spółkach Skarbu Państwa rzeczą charakterystyczną jest przekazanie

¹⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1578, 1579, 2255).

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz.U. 2017, poz. 10).

¹² Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, op. cit.

faktycznego nadzoru nad poszczególnymi spółkami Skarbu Państwa ministrom kierującym działami administracji rządowej, z którymi związana jest specyfika działalności poszczególnych spółek. Nadzór poszczególnych resortów nad spółkami Skarbu Państwa oznacza wzmocnienie realizacji funkcji ekonomiczno-gospodarczych państwa poprzez zadania realizowane przez same spółki. Powyższe rozwiązanie nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do spółek posiadających istotne znaczenie dla gospodarki kraju¹³. Państwo swoje funkcje publiczne, strategiczne z punktu widzenia funkcjonowania kraju (np. w obszarze obronności, bezpieczeństwa publicznego, zapewnienia infrastruktury, ochrony obywateli czy innych funkcji publicznie użytecznych) realizuje zasadniczo poprzez działania w sferze imperium. Uzupełnieniem tych działań jest aktywność państwa w sferze dominium, realizowana przez Skarb Państwa w spółkach o strategicznym znaczeniu dla gospodarki kraju. Z punktu widzenia instrumentów gospodarczych posiadanych przez państwo, spółki Skarbu Państwa o istotnym znaczeniu dla gospodarki kraju stanowią więc ważny element realizacji przez państwo kluczowych funkcji publicznych. Przyporządkowanie nadzoru nad tymi spółkami ministrom kierującym resortami funkcjonalnie powiązanymi z przedmiotem działalności poszczególnych spółek, bez wątpienia wzmacnia realizację ważnych gospodarczo i społecznie funkcji publicznych państwa.

4. Zarządzanie mieniem Skarbu Państwa

Mienie państwowe służy wykonywaniu zadań publicznych, zarządza się nim zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności (art. 4 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym). Ustawa w rozdziale 6 statuuje szczegółowe zasady zarządzania mieniem państwowym innym niż akcje, rozdział 7 poświęcony jest nadzorowi nad czynnościami prawnymi państwowych osób prawnych (zgodnie z art. 3 ust. 4 przepisów ustawy dotyczących państwowych osób prawnych nie stosuje się do spółek). W szczególności warto odnotować wynikający z art. 38 ustawy obowiązek uzyskania zgody właściwego organu na czynność mającą za przedmiot rozporządzenie składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy o rachunkowości, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym wniesienia ich jako wkładu do spółki lub spółdzielni, jeżeli wartość rynkowa tych składników przekracza 200 tys. złotych. Zgody właściwego organu wymaga również dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie oddania w/w składników do korzystania innemu podmiotowi, na okres dłuższy niż 180 dni w roku

¹³ Zob. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz.U. 2017, poz. 95). Zob. też art. 32 i 33 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, statuujące podwyższone rygory wykonywania praw z akcji w takich spółkach.

kalendaryzowym, jeżeli wartość czynności prawnej przekracza 200 tys. złotych. Ustawa określa szczegółowy tryb dokonania powyższych czynności, organ właściwy do wydania zgody, wyłączenia przedmiotowe i podmiotowe. Dokonanie czynności prawnej bez uzyskania wymaganej ustawą zgody właściwego organu dotknięte jest sankcją nieważności. Wskazać również należy na przepisy ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴, które obowiązywać będą od dnia 1 lipca 2017 r., w szczególności art. 18–20 ustawy. Podmioty reprezentujące Skarb Państwa będą obowiązane uzyskiwać opinię prawną Prokuraturii Generalnej o projektach umów, ugód oraz jednostronnych czynności prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa, jeżeli wartość przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 100 000 000 zł (art. 18 ustawy). Zgodnie z art. 20 ustawy, podmioty reprezentujące Skarb Państwa oraz osoby zastępowane będące państwowymi osobami prawnymi są obowiązane uzyskać opinię prawną Prokuraturii Generalnej w przedmiocie projektu: 1) umowy o doradztwo prawne, jeżeli wysokość wynagrodzenia przewidzianego łącznie za świadczone usługi przekracza kwotę 500 000 zł netto, w stosunku rocznym; 2) zmiany umowy o doradztwo prawne podwyższającej wynagrodzenie do kwoty przekraczającej kwotę, o której mowa w pkt 1; 3) umowy o doradztwo prawne, w której maksymalna wysokość wynagrodzenia nie jest określona.

W odniesieniu do spółek z udziałem Skarbu Państwa lub z udziałem innych państwowych osób prawnych ustawodawca nie nakłada wprost ustawą obowiązku uzyskania zgód korporacyjnych na określone czynności spółki, obciąża jednak podmioty uprawnione do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwową osobą prawną, w zakresie wykonywania praw z akcji spółki, do podjęcia działań mających na celu wprowadzenie do statutów (umów) spółek lub uchwał walnego zgromadzenia (zgromadzenia wspólników) stosownych zapisów, z których wynikać będzie obowiązek uzyskania zgody walnego zgromadzenia (w niektórych przypadkach zgody organu nadzorczego) na określone ustawą czynności prawne. Katalog tych czynności jest szeroki (art. 17 ustawy¹⁵), dotyczy zarówno rozporzą-

¹⁴ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2016, poz. 2261).

¹⁵ Zgodnie z art. 17 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym:

1. Podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce, są obowiązane podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub w statucie tej spółki, że zgody walnego zgromadzenia wymaga: 1) rozporządzenie składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 2016, poz. 1047 i 2255), zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym wniesienie jako wkładu do spółki lub spółdzielni, jeżeli wartość rynkowa tych składników przekracza wartość 5% sumy aktywów w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ustalonych na podstawie ostatniego zatwierdzonego sprawozdania finansowego, a także oddanie tych składników do korzystania innemu podmiotowi, na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym, na podstawie czynności prawnej, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej przekracza 5% sumy aktywów, przy czym, oddanie do korzystania w przypadku: a) umów najmu, dzierżawy

deń majątkowych, oddania określonych składników majątkowych do korzystania innemu podmiotowi, nabycia składników majątkowych, w tym nabycia lub objęcia akcji lub udziałów w innej spółce, zbycia akcji lub udziałów w innej spółce, zawarcia umowy o usługi prawne, marketingowe, w zakresie PR, komunikacji społecznej oraz doradztwa związanego z zarządzaniem – spełniających warunki szczegółowo określone w ustawie.

Powyższe rozwiązania prawne wyraźnie świadczą o intencji ustawodawcy istotnego wzmocnienia nadzoru nad działaniem spółek z udziałem Skarbu Państwa lub z udziałem innych państwowych osób prawnych. Co istotne, podobny obowiązek nałożony został odnośnie do spółek zależnych od spółek z udziałem Skarbu Państwa lub z udziałem innych państwowych osób prawnych (precyzyjnie ujmując, chodzi o spółki, wobec których spółka z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej jest przedsiębiorcą dominującym w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁶ – art. 17 ust. 7 ustawy o zasadach zarządzania mieniem

i innych umów o oddanie składnika majątkowego do odpłatnego korzystania innym podmiotom – przez wartość rynkową przedmiotu czynności prawnej rozumie się wartość świadczeń za: – rok – jeżeli oddanie składnika majątkowego nastąpiło na podstawie umów zawieranych na czas nieoznaczony, – cały czas obowiązywania umowy – w przypadku umów zawieranych na czas oznaczony, b) umów użyczenia i innych nieodpłatnych umów o oddanie składnika majątkowego do korzystania innym podmiotom – przez wartość rynkową przedmiotu czynności prawnej rozumie się równowartość świadczeń, jakie przysługiwałyby w razie zawarcia umowy najmu lub dzierżawy, za: – rok – jeżeli oddanie składnika majątkowego nastąpi na podstawie umowy zawieranej na czas nieoznaczony, – cały czas obowiązywania umowy – w przypadku umów zawartych na czas oznaczony; 2) nabycie składników aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, o wartości przekraczającej: a) 100 000 000 złotych lub b) wartość 5% sumy aktywów w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ustalonych na podstawie ostatniego zatwierdzonego sprawozdania finansowego; 3) objęcie albo nabycie akcji innej spółki o wartości przekraczającej: a) 100 000 000 złotych lub b) wartość 10% sumy aktywów w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ustalonych na podstawie ostatniego zatwierdzonego sprawozdania finansowego; 4) zbycie akcji innej spółki o wartości przekraczającej: a) 100 000 000 złotych lub b) 10% sumy aktywów w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ustalonych na podstawie ostatniego zatwierdzonego sprawozdania finansowego. 2. Podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce, są obowiązane podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub w statucie tej spółki, że zgody organu nadzorczego, wymaga zawarcie: 1) umowy o usługi prawne, usługi marketingowe, usługi w zakresie stosunków międzyludzkich (*public relations*) i komunikacji społecznej oraz usługi doradztwa związanego z zarządzaniem, jeżeli wysokość wynagrodzenia przewidzianego łącznie za świadczone usługi przekracza 500 000 zł netto, w stosunku rocznym; 2) zmiany umowy o usługi prawne, usługi marketingowe, usługi w zakresie stosunków międzyludzkich (*public relations*) i komunikacji społecznej oraz usługi doradztwa związanego z zarządzaniem podwyższającej wynagrodzenie powyżej kwoty, o której mowa w pkt 1; 3) umowy o usługi prawne, usługi marketingowe, usługi w zakresie stosunków międzyludzkich (*public relations*) i komunikacji społecznej oraz usługi doradztwa związanego z zarządzaniem, w których maksymalna wysokość wynagrodzenia nie jest przewidziana. 3. Podmiot

państwowym). Wzmocnienie nadzoru realizowane jest również przepisami ustawy dotyczącymi zasad powoływania członków zarządu i organu nadzorczego czy wymogów kwalifikacyjnych dot. tych osób (art. 18 i nast. ustawy) (zob. szerzej Kozłowska-Chyła, 2017, s. 13 i n.).

Podobny cel ma powołanie Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, do której zadań należy przede wszystkim wydawanie opinii dotyczących kandydatów na członków organów nadzorczych wskazanych przez Skarb Państwa albo państwową osobę prawną. Rada opiniuje również kandydatów na członków organów nadzorczych w spółkach, wobec których spółka z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej jest przedsiębiorcą dominującym w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 24 pkt 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym). Należy przy tym podkreślić, że opiniowanie przez Radę wyżej wymienionych kandydatów ma charakter obligatoryjny, Rada fakultatywnie może również opiniować kandydatów

uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce, są obowiązane podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub w statucie tej spółki, że zgody organu nadzorczego wymaga zawarcie przez spółkę umowy: 1) darowizny lub innej umowy o podobnym skutku o wartości przekraczającej 20 000 złotych lub 0,1% sumy aktywów w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ustalonych na podstawie ostatniego zatwierdzonego sprawozdania finansowego; 2) zwolnienia z długu lub innej umowy o podobnym skutku o wartości przekraczającej 50 000 złotych lub 0,1% sumy aktywów w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ustalonych na podstawie ostatniego zatwierdzonego sprawozdania finansowego. 4. Podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce, są obowiązane podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub w statucie tej spółki, zasad zbywania składników aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Zasady te muszą uwzględniać zastosowanie trybu przetargu oraz wyjątki od obowiązku jego zastosowania, w przypadku zbywania przez spółkę składników aktywów trwałych, o wartości przekraczającej 0,1% sumy aktywów w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ustalonych na podstawie ostatniego zatwierdzonego sprawozdania finansowego, chyba że wartość ta nie przekracza 20 000 zł. 5. Podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce, mogą podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub w statucie tej spółki, surowszych wymagań niż określone w ust. 1–4. 6. Podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce, są obowiązane podejmować działania mające na celu wprowadzenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub w statucie tej spółki, obowiązku przedkładania walnemu zgromadzeniu przez organ zarządzający zaopiniowanego przez organ nadzorczy, sprawozdania o wydatkach reprezentacyjnych, a także wydatkach na usługi prawne, usługi marketingowe, usługi w zakresie stosunków międzyludzkich (*public relations*) i komunikacji społecznej oraz usługi doradztwa związanego z zarządzaniem.

¹⁶ Art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. 2015, poz. 184 z późn. zm.).

na członków organów zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej oraz ich spółek zależnych (art. 26 ustawy)¹⁷. Ponadto, Rada posiada kompetencje w obszarze wydania opinii dotyczących dokumentów polityki państwa w zakresie zarządzania mieniem państwowym, projektów aktów normatywnych w zakresie zarządzania mieniem państwowym oraz – na wniosek Prezesa Rady Ministrów – spraw związanych z zarządzaniem mieniem państwowym (art. 24 pkt 2, 3 i 5 ustawy).

Podsumowanie

Dokonany powyżej, w wybranych obszarach, przegląd rozwiązań normatywnych wskazuje na wyraźną intencję ustawodawcy wzmocnienia roli państwa działającego w sferze dominium. W ramach stosunków właścicielskich z udziałem państwa następuje przede wszystkim „utrwalenie” dotychczasowego zakresu własności państwowej, poprzez normatywne odstąpienie od trybów prywatyzacji pośredniej i bezpośredniej majątku państwowego. Obecnie obowiązujący model jurydyczny bazuje na założeniu, że zbycie akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa lub do innej państwowej osoby prawnej wymaga zgody na poziomie Rady Ministrów, z jednoczesnym całkowitym wyłączeniem zbywalności akcji enumeratywnie wskazanych dwudziestu czterech spółek o strategicznym znaczeniu dla gospodarki kraju, m.in. Grupa Azoty S.A., Grupa Lotos S.A., Jastrzębska Spółka Węglowa S.A., KGHM Polska Miedź S.A., PKN Orlen S.A., PZU S.A. czy PKO BP S.A. Wszystkie spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (obecnie jest to trzydzieści spółek) poddane zostały szczególnemu nadzorowi Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie działania ustawodawcy zmierzają do poprawienia skuteczności działania państwa w ramach stosunków właścicielskich, czyli w sferze dominium, poprzez zwiększenie zakresu i efektywności nadzoru nad mieniem państwowym, szczególnie widoczne w obszarze działania spółek z udziałem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych. Zastosowane instrumenty prawne zwiększają w efekcie zakres zaangażowania państwa w stosunki prywatnoprawne z jego udziałem.

Bibliografia

- Całus, A. (1995). Problematyka prawna Skarbu Państwa. *Biuletyn Rady Legislacyjnej*, 6.
Frąckowiak, J. (2012). W: M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna* (t. I, s. 1175 i n.). Warszawa: C.H. Beck.

¹⁷ Szerzej o organizacji i sposobie procedowania Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych zob. Kozłowska-Chyła, 2017, s. 13 i n.

- Kozłowska-Chyła, B. (2017). Nowe regulacje zasad zarządzania mieniem państwowym w zakresie powoływania i odwoływania członków organów nadzorczego i zarządzającego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz.U. 2017, poz. 95).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz.U. 2017, poz. 10).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2016, poz. 2261).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1578, 1579, 2255).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. 2016, poz. 2260).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. 2016, poz. 2259).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. 2015, poz. 184 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j. Dz.U. 2016, poz. 981 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (t.j. Dz.U. 2016, poz. 154 z późn. zm.).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.
www.orka.sejm.gov.pl.