

SEBASTIAN MICHALAK

Student IV roku prawa, członek Koła Naukowego
Prawa Spółek Handlowych i Rynku Kapitałowego „Societas”
Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
<https://orcid.org/0000-0002-9141-0990>

Wybrane problemy związane ze szczególnym statusem Skarbu Państwa w spółkach handlowych

Wprowadzenie

Współczesna gospodarka rynkowa oraz problemy, z którymi musi sobie radzić, spowodowały odejście od modelu „państwa jako nocnego stróża” oraz wymusiły zaakceptowanie aktywnego udziału państwa w gospodarce. Ta aktywność państwa ma na celu przede wszystkim ochronę jego strategicznych interesów w niektórych gałęziach gospodarki, ale również zapobieganie wahaniom cyklu koniunkturalnego, łagodzenie ich negatywnych skutków oraz realizację innych celów gospodarczych państwa. Jednym z narzędzi służących

aktywnemu udziałowi państwa w gospodarce są spółki prawa handlowego, w których dominującym (albo jedynym) współnikiem jest Skarb Państwa.

Spółki handlowe są jedną z form zarządzania mieniem Skarbu Państwa i realizacji zadań gospodarczych państwa. Istotne znaczenie ma fakt, że spółki handlowe są instrumentem o charakterze całkowicie prywatnoprawnym, służącym realizacji celów co do zasady gospodarczych. Skarb Państwa, będąc współnikiem spółki handlowej i wykonując swoje uprawnienia wynikające z akcji, podlega zasadniczo takim samym zasadom jak pozostali uczestnicy rynku. W szczególności jest to widoczne w spółkach, w których Skarb Państwa nie jest jedynym współnikiem. W funkcjonowaniu takich spółek zauważyć można bowiem współwystępowanie interesów państwa, interesów pozostałych współników oraz interesów spółki. Niekiedy może dochodzić do ich kolizji ze względu na odmienne cele tych podmiotów.

Struktura i organizacja spółki handlowej z udziałem Skarbu Państwa może prowadzić do sytuacji, w których zarząd spółki musi wybierać między realizacją interesów spółki a realizacją interesów państwa. Na tle tego tematu powstaje problem ewentualnej odpowiedzialności cywilnoprawnej i karnej członków zarządu za wyrządzenie spółce szkody działaniem sprzecznym z interesem spółki, a zgodnym z interesem państwa. Istotnym zagadnieniem wymagającym bliższej analizy są narzędzia służące ingerowaniu przez Skarb Państwa, a raczej jego *stationes fisci*, w bieżącą działalność zarządu spółki w celu realizacji interesów publicznych, a niekiedy również partykularnych interesów osób sprawujących władzę w państwie.

1. Pojęcie interesu państwa i jego realizacja w ramach spółek z udziałem Skarbu Państwa

Zdefiniowanie „interesu państwa” nie jest zadaniem łatwym. W literaturze można się spotkać z bardzo różnym rozumieniem tego pojęcia. Niekiedy interes państwa jest utożsamiany z dobrem wspólnym wskazanym w art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Takie

rozumienie interesu państwa byłoby wszakże zbyt szerokie, ponieważ dobro wspólne obejmuje wszystkie wartości konstytucyjne¹. Inny pogląd na ten temat zakłada, że interes państwa jest synonimem pojęcia interesu publicznego, które występuje w prawie administracyjnym². Wydaje się jednak, iż najbardziej właściwe jest przyjęcie założenia, że interes państwa związany jest z interesem narodowym, powiązany ze sferą polityki państwa. Interes państwa wyznacza więc kierunki polityki wewnętrznej i zewnętrznej prowadzonej przez organy publiczne³. Realizowany jest on w gospodarce przez reglamentację podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w określonych dziedzinach (interwencjonizm państwowy), a także przez aktywny udział państwa w działalności gospodarczej.

W polskim systemie prawnym przyjęto, że państwo uczestniczy w obrocie cywilnoprawnym jako Skarb Państwa, któremu przysługuje osobowość prawna. Aktywność gospodarcza państwa realizowana jest przez odrębne od Skarbu Państwa osoby prawne, takie jak np. przedsiębiorstwa państwowe i spółki prawa handlowego. Ze względu na stopień zaangażowania państwa w działalność gospodarczą można wyróżnić jego bezpośredni i pośredni udział w gospodarce⁴. Bezpośredni udział państwa w życiu gospodarczym występuje wtedy, gdy działalność gospodarcza jest wykonywana przez podmioty w pełni zależne od państwa, takie jak agencje rządowe czy przedsiębiorstwa państwowe. Pośredni udział państwa w gospodarce dotyczy przede wszystkim spółek handlowych, w których Skarb Państwa uczestniczy jako wspólnik.

Analizując pojęcie interesu państwa na gruncie jego aktywności w sferze gospodarczej, należy przywołać przepisy ustawy o zasadach

¹ M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, nb. 97–120.

² M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 47.

³ A. Kappes, W.P. Matysiak, *Pojęcie interesu państwa*, [w:] A. Kidyba (red.), *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, Warszawa 2015, s. 61.

⁴ W.P. Matysiak, W.J. Katner, *Warunki prawne uczestnictwa państwa w gospodarce III Rzeczypospolitej*, [w:] A. Kidyba (red.), op. cit., s. 85.

zarządzania mieniem państwowym⁵. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tego aktu „mienie państwowe służy wykonywaniu zadań publicznych”. Realizacja zadań publicznych ma na celu zaspokajanie potrzeb społeczeństwa. Może zatem polegać m.in. na prowadzeniu określonej działalności gospodarczej mającej zapewnić mieszkańcom Rzeczypospolitej Polskiej dostęp do niektórych usług, np. w zakresie dostaw energii elektrycznej czy też dostępu do komunikacji. Na gruncie rozważań będących głównym przedmiotem niniejszego artykułu bardzo istotną rolę odgrywa art. 9 ust. 1 u.z.z.m.p. Stanowi on, że „wykonywanie praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej odbywa się na zasadach prawidłowej gospodarki, w celu osiągnięcia trwałego wzrostu wartości tych akcji, z uwzględnieniem polityki gospodarczej państwa”. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że wykonywanie uprawnień korporacyjnych przysługujących Skarbowi Państwa lub innym osobom prawnym w stosunku do spółek, których są współnikami, powinno uwzględniać politykę gospodarczą państwa. Oznacza to, że osiągnięcie ekonomicznego sukcesu spółki nie stanowi nadrzędnego celu Skarbu Państwa. Powinien on bowiem brać pod uwagę realizację zadań publicznych.

Z kolei art. 9 ust. 2 u.z.z.m.p. pozwala wyróżnić szczególny rodzaj spółek z udziałem Skarbu Państwa, jakim są spółki realizujące misję publiczną. Skarb Państwa, wykonując swoje uprawnienia w tego typu podmiotach jest obowiązany czynić to zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, w szczególności w celu efektywnej realizacji misji publicznej realizowanej przez tę spółkę. Głównym zadaniem Skarbu Państwa w takich spółkach powinna być zatem realizacja misji publicznej. Nie oznacza to oczywiście, że Skarb Państwa nie ma obowiązku wykonywania swoich uprawnień w taki sposób, by osiągać zysk ekonomiczny. Jego najważniejszym zadaniem w takich spółkach jest jednak realizacja misji publicznej, nawet gdy wiązać się to będzie z ekonomicznymi stratami. Biorąc pod uwagę treść art. 9 u.z.z.m.p., można wyróżnić dwa rodzaje spółek z udziałem Skarbu Państwa:

1. spółki, których celem jest osiągnięcie zysku, przy uwzględnieniu polityki gospodarczej;

⁵ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 735), dalej: u.z.z.m.p.

2. spółki, których najważniejszym celem jest realizacja ważnego interesu publicznego (misji publicznej)⁶.

2. Potencjalny konflikt interesu państwa i interesu spółki

Wymóg uwzględniania polityki gospodarczej państwa przy wykonywaniu uprawnień korporacyjnych w spółce przez Skarb Państwa związany jest z wcześniej poruszonym problemem realizacji interesu państwa. Interes ten może wyznaczać sposób prowadzenia przez państwo polityki w różnych dziedzinach gospodarki. W niektórych przypadkach interes państwa będzie wymagał od Skarbu Państwa, by wykonywał on swoje uprawnienia w spółce przede wszystkim w celu efektywnej realizacji ważnego interesu publicznego, niezależnie od tego, jaki wynik finansowy zostanie wypracowany przez spółkę.

Ustawowy wymóg realizacji interesu państwa w spółkach z udziałem Skarbu Państwa często może stać w opozycji do interesu samej spółki lub interesu wspólników mniejszościowych. W szczególności z realizacją ważnej misji publicznej przez spółkę może się wiązać wypracowanie gorszego wyniku finansowego, co w konsekwencji prowadzi do wypłacania wspólnikom mniejszej dywidendy. Nie jest to korzystne dla wspólników mniejszościowych, których zasadniczym celem jest partycypowanie w jak największym zysku spółki w krótkim okresie.

Realizacja interesu państwa w przedstawionym powyżej ujęciu może niekiedy powodować naruszenie interesu samej spółki. Wynika to z faktu, że interes spółki nie jest tożsamy z interesem wspólników, gdyż jest to bardziej złożone pojęcie. Z pewnością interes spółki związany jest ściśle z jej celem określonym w statucie bądź umowie oraz wpływa na niego w pewnym stopniu interes wspólników. Interesu spółki oraz interesu wspólników nie można jednak ze sobą utożsamiać. Świadczy o tym m.in. praktyka korporacyjna w zakresie

⁶ A. Daszkiewicz, *Komentarz do art. 9, [w:] idem, Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, LEX/el. 2020.

konfliktu co do przeznaczania wypracowanego zysku na dalsze inwestycje (w interesie spółki) albo na wypłatę dywidendy (w interesie wspólników). Ponadto treść niektórych przepisów Kodeksu spółek handlowych⁷ (m.in. art. 249 i 422 k.s.h.) przemawia za odróżnianiem interesu spółki od interesu jej wspólników. Pogląd ten jednak nie jest powszechnie przyjmowany w doktrynie i orzecznictwie⁸.

Interes spółki jest bez wątpienia związany z jej celem wskazanym w umowie lub statucie spółki. Jeśli cel ten jest czysto gospodarczy, to związany z nim interes spółki może polegać na budowaniu wartości spółki w długofalowej perspektywie albo na realizacji konkretnego przedsięwzięcia gospodarczego⁹. W przypadku spółek z udziałem Skarbu Państwa, które poza realizacją zwykłych celów gospodarczych mają również za zadanie wypełniać pewne misje publiczne, zaistnieć może problem odpowiedniego zhierarchizowania tych celów. Najlepszym rozwiązaniem jest odpowiednie uregulowanie tej kwestii w statucie lub umowie spółki tak, by zarząd spółki nie miał wątpliwości, który cel ma realizować, gdy nie da się ich pogodzić. W takim przypadku interes spółki staje się bliższy interesowi państwa realizowanemu przez Skarb Państwa. Przykładowo, można wskazać, że w statucie ENERGA SA zawiązanej przez Skarb Państwa – poza wskazaniem przedmiotów działalności gospodarczej według kodów PKD – określono także, że „Spółka realizuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁰. Nawet jednak wykazanie w statucie lub umowie spółki celów realizowanych w interesie państwa może nie zapobiec konfliktowi, jeśli nie będzie można określić hierarchii wymienionych celów.

Analizując zjawisko współwystępowania w spółce z udziałem Skarbu Państwa interesu państwa oraz interesu samej spółki, należy

⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1526 ze zm.), dalej: k.s.h.

⁸ Tak: A. Opalski, *O pojęciu interesu spółki handlowej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 11, s. 16–23, oraz w sposób pośredni także uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2013 r., III CZP 13/13, LEX nr 1363174.

⁹ A. Kappes, W.P. Matysiak, *Interes spółki a cel spółki*, [w:] A. Kidyba (red.), op. cit., s. 67.

¹⁰ Por. tekst jednolity Statutu ENERGA SA <<https://ir.energa.pl/pl/ir/serwis-re-lacji-inwestorskich/lad-korporacyjny/Dokumenty-Korporacyjne>> [dostęp: 25.03.2021].

jeszcze wyjaśnić, kto jest adresatem norm prawnych nakazujących realizację interesu publicznego oraz uwzględniania polityki gospodarczej państwa. Normy te nie są z całą pewnością adresowane do spółek z udziałem Skarbu Państwa czy do zarządów takich spółek¹¹. Treść art. 9 u.z.z.m.p. wyraźnie wskazuje, że chodzi tu o „wykonywanie praw z akcji”. Jego adresatami są więc wspólnicy spółki – przede wszystkim Skarb Państwa, ale również inne państwowe osoby prawne. To na Skarbie Państwa spoczywa obowiązek uwzględniania polityki gospodarczej państwa i realizacji określonych misji publicznych. Oczywiście uprawnienia korporacyjne Skarbu Państwa w spółkach z jego udziałem są w rzeczywistości realizowane przez powołane do tego organy administracji publicznej (*stationes fisci*). Zgodnie z art. 7 u.z.z.m.p. Prezes Rady Ministrów koordynuje wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach handlowych. O ile jednak przepisy szczególne nie stanowią inaczej, to minister właściwy do spraw aktywów państwowych wykonuje prawa z akcji należących do Skarbu Państwa oraz składa w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu spółki, przystąpieniu do spółki, nabyciu lub objęciu akcji. Biorąc pod uwagę wcześniejsze rozważania dotyczące pogodzenia interesu spółki oraz interesu państwa, jednym z głównych zadań organów wykonujących uprawnienia korporacyjne jest takie ukształtowanie umowy lub statutu spółki, które pozwoliłoby ustalić hierarchię celów i interesów realizowanych przez spółkę. W razie ich wzajemnej niezgodności umożliwiłoby to podejmowanie przez zarząd spółki decyzji mających na celu realizację interesu państwa, a nie ekonomicznego interesu spółki.

3. Konsekwencje zaistnienia konfliktu interesu spółki i interesu państwa

Sytuacja, w której umowa lub statut spółki z udziałem Skarbu Państwa nie wskazuje wśród celów działalności realizacji interesów publicznych i polityki gospodarczej państwa albo nie określa

¹¹ A. Daszkiewicz, op. cit.

pierwszeństwa interesów państwa przed interesem ekonomicznym spółki, może doprowadzić do konfliktu między dobrem publicznym a dobrem spółki. Nie ma wątpliwości, że zarząd spółki jest zobowiązany prowadzić sprawy spółki i reprezentować spółkę w taki sposób, by zapewniać realizację jej interesów. W związku z tym mogą się zdarzyć sytuacje, kiedy zarząd będzie zobowiązany wnieść powództwo o uchylenie uchwały podjętej przez walne zgromadzenie lub zgromadzenie wspólników w interesie państwa, jeśli godzi ona w interes spółki. W przeciwnym razie będzie on musiał wykonać taką uchwałę, a jego członkowie będą mogli ponieść odpowiedzialność za wyrządzoną spółce szkodę¹².

Zarząd ma obowiązek zapewniać prawidłowe funkcjonowanie spółki zgodnie z przedmiotem jej działalności określonym w statucie lub umowie. Jeśli przewiduje on wyłącznie gospodarcze cele działalności, to zarząd, prowadząc sprawy i reprezentując spółkę, jest zobowiązany działać z zachowaniem należytej staranności, mając za zadanie realizację tych celów. W przypadku wyrządzenia spółce akcyjnej szkody przez członka zarządu wskutek sprzecznego z prawem lub postanowieniami statutu działania lub zaniechania, ponosi on zgodnie z art. 483 § 1 k.s.h. odpowiedzialność odszkodowawczą. Analogiczny rygor odpowiedzialności przewiduje art. 293 § 1 k.s.h. dla członków zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Łatwo sobie wyobrazić sytuację, gdy zarząd spółki wskutek nacisków ze strony organów publicznych działających w imieniu Skarbu Państwa podejmuje decyzję zgodną z polityką gospodarczą lub społeczną państwa, która jednak jest sprzeczna z interesem spółki wyrażonym w jej umowie lub statucie. Jeśli spółka poniesie w konsekwencji szkodę, to członkowie zarządu są zobowiązani do jej naprawienia. Z odpowiedzialności zwolnieni są jedynie członkowie zarządu, którzy wykazą brak winy po swojej stronie.

Członkowie zarządu spółki z o.o. na mocy art. 299 k.s.h. ponoszą także posiłkową odpowiedzialność za zobowiązania spółki, jeśli egzekucja z jej majątku okaże się bezskuteczna. Członek zarządu może

¹² A. Szajkowski, M. Tarska, A. Szumański, *Komentarz do art. 368*, [w:] S. Soltysiński (red.), *Kodeks spółek handlowych*, t. 3: *Spółka akcyjna. Komentarz*, Warszawa 2013, nb. 5.

się uwolnić od tej odpowiedzialności, jeśli wykaże m.in., że we właściwym czasie został złożony wniosek o ogłoszenie upadłości spółki albo że niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości nastąpiło nie z jego winy. Ustawodawca nie przewidział takiego rygoru odpowiedzialności dla członków zarządu spółki akcyjnej. Jednakże art. 21 ust. 3 ustawy Prawo upadłościowe¹³ przewiduje odpowiedzialność odszkodowawczą osób prowadzących sprawę lub reprezentujących spółki prawa handlowego, czyli m.in. członków zarządu spółki akcyjnej, za szkodę wywołaną niezgłoszeniem we właściwym czasie wniosku o ogłoszenie upadłości. Również tutaj umożliwiono członkom zarządu uwolnienie się od odpowiedzialności. Mogą oni tego dokonać przez wykazanie, że we właściwym czasie otwarto postępowanie restrukturyzacyjne albo zatwierdzono układ w postępowaniu o zatwierdzenie układu.

Doprowadzenie przez członków zarządu spółki z udziałem Skarbu Państwa do jej niewypłacalności wskutek realizacji polityki gospodarczej państwa oraz niezgłoszenie we właściwym terminie wniosku o ogłoszenie upadłości ma też konsekwencje w zakresie ich odpowiedzialności za zobowiązania publicznoprawne spółki. Zgodnie z art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej¹⁴ członkowie zarządu spółek kapitałowych ponoszą odpowiedzialność za zaległości podatkowe spółki, jeżeli egzekucja z majątku spółki okazała się w całości lub w części bezskuteczna. Członek zarządu także i w tym przypadku może uwolnić się od odpowiedzialności, jeśli wykaże, że we właściwym czasie zgłoszono wniosek o ogłoszenie upadłości lub w tym czasie zostało otwarte postępowanie restrukturyzacyjne albo zatwierdzono układ w postępowaniu o zatwierdzenie układu. Odpowiedzialność członków zarządu jest też wyłączona, gdy wykażą oni, że niezgłoszenie wniosku o ogłoszenie upadłości nastąpiło bez ich winy, albo gdy wskażą mienie spółki, z którego egzekucja umożliwi zaspokojenie zaległości podatkowych spółki w znacznej części.

Poruszone przeze mnie regulacje dotyczące odpowiedzialności członków zarządu za ich działania lub zaniechania mogą doprowadzić

¹³ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2020 r., poz. 1228).

¹⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1325).

do bardzo niekorzystnych dla nich konsekwencji, jeśli skutek nacisków ze strony Skarbu Państwa lub innej państwowej osoby prawnej będą oni np. zwlekać ze złożeniem wniosku o ogłoszenie upadłości. Jest to możliwe, gdy organy wykonujące uprawnienia Skarbu Państwa będą stać na stanowisku, że spółka ma szansę wyjść ze stanu niewypłacalności, a niekorzystne dla interesu państwa jest np. wszczynanie postępowania restrukturyzacyjnego. Jeśli mimo prawnego obowiązku zarząd spółki nie złoży wniosku o ogłoszenie upadłości lub nie doprowadzi nawet do otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego, to jego członkowie będą ponosić za to odpowiedzialność.

Negatywne skutki dla członków zarządu w przypadku spowodowania przez spółkę szkody wskutek realizacji interesu państwa mają charakter nie tylko cywilnoprawny. W art. 296 § 1 Kodeksu karnego¹⁵ przewidziano odpowiedzialność karną członków zarządu w przypadku wyrządzenia spółce znacznej szkody wskutek nadużycia uprawnień lub niedopełnienia obowiązku. Za popełnienie tego czynu zabronionego członkom zarządu grozi kara nawet do 5 lat pozbawienia wolności. Z kolei zgodnie z art. 586 k.s.h. w przypadku niezgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości pomimo zaistnienia do tego warunków odpowiedzialnym członkom zarządu grozi kara do roku pozbawienia wolności.

4. Możliwości Skarbu Państwa w zakresie wpływu na bieżącą działalność spółki

Wykazane powyżej konsekwencje prawne działania przez członków zarządu spółki z udziałem Skarbu Państwa w interesie publicznym, a sprzecznie z interesem spółki, najczęściej będą występować w sytuacji, kiedy na zarząd są wywierane środki nacisku ze strony Skarbu Państwa, np. w celu niezgłaszania wniosku o ogłoszenie upadłości. Tak aktywna forma uczestnictwa Skarbu Państwa w spółkach z jego udziałem nie stanowi jednak nadzwyczajnej okoliczności.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.).

Biorąc pod uwagę warunki współczesnej gospodarki oraz potrzeby społeczne, nie można wymagać od Skarbu Państwa, by będąc współnikiem w spółce o strategicznym znaczeniu dla interesów publicznych, pozostawał pasywny. Skarb Państwa, tak jak każdy inny współnik, ma pełne prawo do aktywnego wykonywania swoich uprawnień korporacyjnych w spółce. Jest wręcz pożądane z punktu widzenia interesu państwa oraz wymogów u.z.z.m.p., by organy działające za Skarb Państwa skutecznie korzystały z jego praw¹⁶. W tym kontekście należy przeanalizować problem możliwości, jakie ma Skarb Państwa w zakresie uczestnictwa w prowadzeniu bieżącej działalności przez spółkę.

W pierwszej kolejności można wskazać kompetencję do powoływania członków zarządu przez zgromadzenie współników lub walne zgromadzenie w sytuacji, gdy Skarb Państwa jest współnikiem dominującym. W ten sposób może on pośrednio wpływać na kierunek prowadzonej przez zarząd działalności. Nadto każdy członek zarządu może zostać w każdej chwili odwołany przez zgromadzenie współników lub walne zgromadzenie. Samo uprawnienie do powoływania i odwoływania członków zarządu nie jest jednak wystarczające do aktywnego udziału Skarbu Państwa w nadawaniu spółce kierunku działalności. Przede wszystkim w spółkach akcyjnych i większych spółkach z o.o. zarząd najczęściej powoływany jest przez radę nadzorczą, a nie bezpośrednio przez współników na zgromadzeniu. Ponadto często zdarza się, że kadencja członków zarządów trwa dłużej niż rok obrotowy, np. 5 lat, a wówczas zarząd jest bardziej niezależny od struktury właścicielskiej spółki. Umowa spółki lub statut może również ustanawiać ograniczenia możliwości odwoływania członków zarządów, np. tylko w przypadku zaistnienia „ważnych powodów”. Wszystkie te okoliczności powodują, że kompetencja Skarbu Państwa do wywierania wpływu na skład zarządu nie jest wystarczająca do sprawowania aktywnej roli w spółce i tym samym do realizacji interesu państwa.

¹⁶ Z. Gawlik, *Skarb Państwa jako shadow shareholder – czy Skarb Państwa może w kontrolowanej przez siebie spółce usunąć się w cień?*, [w:] A. Kidyba (red.), op. cit., s. 29 i n.

W tym kontekście zasadniczym zagadnieniem wydaje się możliwość wydawania zarządowi poleceń w zakresie prowadzenia spraw spółki. Ustawodawca nie wskazał wprost uprawnienia wspólników do wydawania zarządowi poleceń. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że zgromadzenie wspólników bądź walne zgromadzenie spółki akcyjnej może kierować do zarządu niewiążące go zalecenia. Nic nie stoi na przeszkodzie temu, by takie rekomendacje mógł kierować także pojedynczy wspólnik, jakim jest Skarb Państwa. Okoliczność, że takie komunikaty ze strony Skarbu Państwa nie miałyby dla zarządu wiążącego charakteru, nie musi powodować, iż zarząd będzie je ignorować. Odpowiedzialny i profesjonalny zarząd zawsze bowiem powinien wsłuchiwać się w głos płynący ze strony właścicieli spółki. To oni przecież w ostatecznym rozrachunku decydują o obsadzie organów spółki oraz o jej głównych czynnościach. W przypadku gdy tego rodzaju zalecenia będą miały na celu realizację słusznych interesów publicznych oraz nie będą skutkowały odpowiedzialnością członków zarządu, mogą być, jak się wydaje, skutecznym narzędziem w ręku Skarbu Państwa pozwalającym realizować interes państwa. Dodatkowo skuteczności rekomendacjom Skarbu Państwa, zgromadzenia wspólników czy walnego zgromadzenia może dodawać już wcześniej możliwość (a raczej powinność) wskazywania w statucie lub umowie spółki celów publicznych, jakie mają być realizowane w ramach działalności spółki.

W praktyce pomocny może się okazać wiążący charakter wydawanych zarządowi poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki. Ustawodawca przewidział w tym zakresie ograniczenia zarówno w spółce z o.o., jak i spółce akcyjnej. Zgodnie z art. 375¹ k.s.h. ani walne zgromadzenie, ani rada nadzorcza nie mogą wydawać zarządowi wiążących poleceń w zakresie prowadzenia spraw spółki. Teoretycznie więc zarząd spółki akcyjnej nie będzie w żaden sposób zobligowany do podporządkowania się woli *stationes fisci* Skarbu Państwa w zakresie realizacji interesu państwa. Zgodnie natomiast z art. 219 § 2 k.s.h. w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością takich poleceń nie może wydawać rada nadzorcza. Ustawodawca pominął tu zgromadzenie wspólników, co należy uznać za celowy zabieg. Dlatego też, uwzględniając treść art. 207 k.s.h., trzeba założyć, że zgromadzenie

wspólników w spółce z o.o. ma prawo wydawać zarządowi wiążące polecenia w zakresie prowadzenia spraw spółki¹⁷. Umożliwia to Skarbowi Państwa bardziej skuteczne oddziaływanie na prowadzenie bieżącej działalności przez spółkę oraz dbanie o należytą realizację interesu państwa.

W celu zapewnienia realizacji interesów publicznych Skarbowi Państwa mogą być również przyznawane szczególne uprawnienia w zakresie działalności spółki. Na pierwszym miejscu można wskazać możliwość skorzystania z instytucji przywilejów osobistych albo akcji uprzywilejowanych. Mogą one dotyczyć zwłaszcza powoływania określonej liczby członków organów spółki przez wskazany *statio fisci*. Szczególnym rodzajem uprzywilejowania może być prawo do zatwierdzania najważniejszych czynności przez Skarb Państwa. Należy jednak zauważyć, że tego typu uprawnienia przyznane przez statut lub umowę spółki wiążą się z małą skutecznością, gdyż ograniczenia zarządu w reprezentowaniu spółki ustanowione w tych dokumentach nie odnoszą skutków w stosunku do osób trzecich. W związku z tym praktyka aktywności państwa w strategicznych spółkach handlowych zarówno w Polsce, jak i za granicą wypracowała rozwiązanie polegające na przyznawaniu uprawnień do zatwierdzania albo sprzeciwiania się najważniejszym czynnościom prawnym dokonywanym przez zarząd spółek z udziałem Skarbu Państwa w drodze ustawy.

Na gruncie prawa polskiego można wskazać przede wszystkim na uprawnienia ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, któremu ustawa¹⁸ przyznaje prawo do sprzeciwu wobec czynności prawnej podjętej przez zarząd spółki prowadzącej działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych. Minister może skorzystać ze swojego prawa w przypadku dokonania

¹⁷ A. Nowacki, *Komentarz do art. 207*, [w:] idem, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, t. 1: *Komentarz do art. 151–226 KSH*, Warszawa 2018, nb. 15; A. Nowacki, *Komentarz do art. 219*, [w:] idem, op. cit., nb. 37.

¹⁸ Zob. art. 2 Ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2173), dalej: u.s.u.m.a.p.

przez zarząd spółki czynności, której przedmiotem jest rozporządzenie składnikami mienia, stanowiące rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej. Nadto sprzeciw może odnosić się do uchwały organów spółki dotyczącej: rozwiązania spółki, zmiany przeznaczenia lub zaniechania eksploatacji składnika mienia spółki, zmiany przedmiotu przedsiębiorstwa spółki, zbycia albo wydzierżawienia przedsiębiorstwa spółki lub jego zorganizowanej części oraz ustanowienia na nim ograniczonego prawa rzeczowego, przyjęcia planu rzeczowo-finansowego, planu działalności inwestycyjnej lub wieloletniego planu strategicznego, przeniesienia siedziby spółki za granicę, jeżeli wykonanie takiej uchwały stanowiłoby rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej.

Zakreślone w ustawie o szczególnych uprawnieniach ministra ds. aktywów państwowych uprawnienia dają wyraźną oraz skuteczną możliwość wpływania przez Skarb Państwa na działalność strategicznych spółek z jego udziałem. Możliwość tak szerokiej ingerencji państwa w działalność spółek handlowych może jednak budzić wątpliwości co do jej zgodności z prawem unijnym. W szczególności może ona zniechęcać inwestorów z terenu Unii Europejskiej do nabywania i obejmowania udziałów lub akcji spółek z udziałem Skarbu Państwa. Sytuacja taka stanowi zaś działanie naruszające unijną swobodę przepływu kapitału wyrażoną w art. 63 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁹.

W sprawie podobnych rozwiązań – choć przewidzianych przez statut spółki – wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który wskazał, że postanowienia statutu spółek z udziałem Skarbu Państwa przewidujące możliwość zatwierdzania niektórych decyzji organów spółki przez państwo są niezgodne z art. 63 ust. 1 TFUE, o ile takie postanowienia nie ograniczają się jedynie do sytuacji, w których interwencja państwa jest konieczna z powodu nadrzędnych względów interesu ogólnego²⁰.

¹⁹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 1), dalej: TFUE.

²⁰ Wyrok TSUE z dnia 28 września 2006 r., C-282/04, LEX nr 226999.

W świetle ogólnego stanowiska TSUE należy zauważyć, że przewidziane w prawie polskim rozwiązanie, umożliwiające ministrowi ds. aktywów państwowych wyrażanie sprzeciwu wobec niektórych czynności spółek o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, może niekiedy naruszać unijną zasadę swobody przepływu kapitału. Zasadnicze znaczenie ma to, czy omawiany instrument nie jest nadużywany. Należy brać pod uwagę, że każdorazowe zastosowanie sprzeciwu wobec czynności spółki powinno być uzasadnione bezpośrednim i dostatecznie poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Nadto państwo członkowskie jest obowiązane do skonkretyzowania pojęcia interesu publicznego dla każdej dziedziny gospodarki, co w u.s.u.m.a.p. zostało wykonane poprzez wskazanie, że sprzeciw może zostać zastosowany w przypadku „rzeczywistego zagrożenia dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej”²¹. Istotne znaczenie ma również to, że omawiany sprzeciw jest wydawany w formie decyzji administracyjnej, co pozwala spółce na udział w postępowaniu administracyjnym oraz na zaskarżenie decyzji do sądu administracyjnego w celu skontrolowania jej legalności.

Wskazane powyżej okoliczności pozwalają przyjąć stanowisko, że możliwość wyrażania przez ministra ds. aktywów państwowych sprzeciwu wobec niektórych czynności spółki nie narusza unijnej zasady swobody przepływu kapitału, o ile nie jest ona nadużywana oraz każdorazowo znajduje uzasadnienie w bezpośrednim i poważnym zagrożeniu dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza obecnie obowiązujących przepisów oraz stanowiska doktryny pozwala na stwierdzenie, że zapewnienie realizacji interesu państwa przez spółki z udziałem Skarbu Państwa jest obowiązkiem jego *stationes fisci*. Należy uznać, że interes ten jest ściśle związany z prowadzoną przez władze publiczne polityką

²¹ I. Gębusia, *Interes spółki w prawie polskim i europejskim*, Warszawa 2017, s. 370 i n.

gospodarczą oraz z zadaniami publicznymi państwa o charakterze gospodarczym lub społecznym. Realizacja interesu państwa w tych dziedzinach może polegać zwłaszcza na zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa czy równego dostępu do komunikacji mieszkańcom Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy podkreślić, że wskazane obowiązki kierowane są do organów publicznych, a nie do spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa czy organów tych spółek. W związku z tym trzeba wyraźnie odróżnić interes państwa, którego obowiązek realizacji stoi po stronie *stationes fisci* Skarbu Państwa, od interesu spółki realizowanego przez zarząd spółki. Wykonując swoje obowiązki dotyczące prowadzenia spraw i reprezentacji spółki, zarząd musi działać zawsze z najwyższą starannością wymaganą od osób zajmujących się profesjonalnie obrotem gospodarczym w celu realizacji interesu spółki. Za naruszenie tych obowiązków członkowie zarządu ponoszą odpowiedzialność cywilnoprawną, a niekiedy nawet karną.

Wydaje się, że w tej sytuacji należy wymagać od Skarbu Państwa, by w statutach i umowach spółek z jego udziałem umieszczano postanowienia precyzyjnie wskazujące, że poza działalnością czysto gospodarczą nastawioną na zys głównym celem spółki jest realizacja określonych zadań publicznych oraz polityki gospodarczej państwa. Postanowienia takie powinny w sposób jasny wskazywać hierarchię celów spółki, tak by zarząd nie miał wątpliwości, który z nich realizować w razie ich kolizji. Pozwoliłoby to uniknąć członkom zarządu ewentualnej odpowiedzialności za wyrządzenie spółce szkody poprzez realizację interesu państwa sprzecznego z czysto ekonomicznym interesem spółki.

Praktycznym problemem, jaki może się pojawiać w funkcjonowaniu spółek z udziałem Skarbu Państwa, jest możliwość wywierania przez Skarb Państwa wpływu na bieżącą działalność spółki. Za instrument o istotnym znaczeniu w tym zakresie można uznać polecenia bądź rekomendacje wydawane zarządowi przez walne zgromadzenie lub zgromadzenie wspólników, albo nawet przez Skarb Państwa. Niezwykle istotna jest też możliwość przyznawania organom publicznym, w drodze ustawy, uprawnień do bezpośredniej ingerencji w działalność zarządu spółek o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa

państwa, np. przez wyrażanie zgody lub sprzeciwu wobec niektórych czynności. Z jednej strony tak szczególne uprawnienia wydają się uzasadnione ze względu na interes i bezpieczeństwo państwa, gdyż zwykle instytucje prawa handlowego, jak przywileje osobiste i akcje uprzywilejowane, nie dają gwarancji pełnej kontroli nad najważniejszymi działaniami zarządu strategicznych spółek z udziałem Skarbu Państwa. Z drugiej jednak strony tak szerokie uprawnienia ustawowe organów administracji publicznej mogą prowadzić do naruszania interesu spółki i jej wspólników mniejszościowych, w związku z czym potencjalni inwestorzy mogą być zniechęceni do zaangażowania się w spółki z udziałem Skarbu Państwa. To z kolei powoduje ograniczenie zasady swobody przepływu kapitału wyrażonej w art. 63 ust. 1 TFUE, a co za tym idzie – korzystanie z tych szczególnych uprawnień każdorazowo musi być uzasadnione ochroną interesów i bezpieczeństwa publicznego.

Omówione okoliczności pozwalają przyjąć założenie, że odpowiednie sformułowanie umowy lub statutu spółki umożliwia właściwe wyważenie ekonomicznych interesów spółki oraz interesu państwa. Z jednej strony dzięki temu organy spółki mogą w pełni legalnie realizować interes państwa bez obawy, że będzie to skutkowało odpowiedzialnością odszkodowawczą lub karną ich członków. Z drugiej strony pozwala to organom administracji publicznej, wykonującym uprawnienia korporacyjne Skarbu Państwa, na skuteczne egzekwowanie realizacji interesu państwa przez zarząd spółki. Korzystnym dla interesów państwa rozwiązaniem jest przyznanie w ustawie organom publicznym reprezentującym Skarb Państwa, takim jak minister ds. aktywów państwowych, uprawnień do bezpośredniego sprzeciwiania się najważniejszym czynnościom zarządu w strategicznych spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Jest to jednak narzędzie bardzo istotnie ingerujące w organizację spółki, jej interesy oraz interesy wspólników mniejszościowych, a także ograniczające unijną swobodę przepływu kapitału. Dlatego też organy publiczne powinny korzystać z takich uprawnień tylko w wyjątkowych sytuacjach.

Selected problems connected with special status of the State Treasury in commercial companies

Summary

The needs of the modern society require the state to actively participate in the economic turnover to execute public tasks. One of the forms of state economic activity are commercial companies with the state shareholding. The author analysed selected problems connected with the state shareholding in commercial companies. The presented problems arise from the possibility of conflict of the interest of the state pursued by the State Treasury and the interest of company, which should be pursued by its bodies.

The author introduced the concept of the state interest and presented ways of its pursuit in companies with the state shareholding. Moreover the article addresses the problem of instruments, that private law and public law provide *stationes fisci* of the State Treasury to ensure the pursuit of public interest by companies with the state shareholding. An important issue explained by the author is the liability of management board members, who violated the company's interest acting in accordance with the state interest. Against the background of the above considerations, there is a question of compliance of regulations providing for special instruments of the State Treasury to ensure execution public tasks with the European Union law, which can lead to discouraging new investors from participating in the company.