

SPÓŁKI Z UDZIAŁEM SKARBU PAŃSTWA A SKARB PAŃSTWA

redakcja naukowa
Andrzej Kidyba

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

SPÓŁKI Z UDZIAŁEM SKARBU PAŃSTWA A SKARB PAŃSTWA

redakcja naukowa
Andrzej Kidyba



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Stan prawny na 1 października 2014 r.

Wydawca
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Dagmara Wachna

Łamanie
Wolters Kluwer

Układ typograficzny
Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-3432-7

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 7

Uwagi wstępne / 9

Maciej Bałtowski

Spółki Skarbu Państwa – próba typologii / 11

Zdzisław Gawlik

Skarb Państwa jako *shadow shareholder* – czy Skarb Państwa może w kontrolowanej przez siebie spółce usunąć się w cień? / 29

Andrzej Gorgol

Wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa / 41

Aleksander Kappes, Wiktor Matysiak

Interes państwa a interes spółki Skarbu Państwa / 61

Marek Leśniak

Granice prawa własności w zakresie rozporządzania mieniem spółek kapitałowych z udziałem Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane / 74

Przemysław Malinowski

Spółki z udziałem Skarbu Państwa jako podmioty prowadzące działalność leczniczą – kilka uwag na tle ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej / 88

Maciej Mataczyński

Rola przewodniczącego rady nadzorczej w spółce publicznej kontrolowanej przez Skarb Państwa / 102

Marek Michalski

Spółki Skarbu Państwa na rynku kapitałowym / 125

Tomasz Sójka

**Prawo do informacji dominującego akcjonariusza spółki publicznej
– ograniczenia przedmiotowe / 137**

Rafał Szczepaniak

**Spółka komunalna a spółka z udziałem Skarbu Państwa – szkic do
charakterystyki porównawczej / 153**

Anne-Marie Weber

**Interes spółki Skarbu Państwa – między interesem publicznym
a interesem prywatnym / 184**

Piotr Marcin Wiórek

**Obowiązki lojalności Skarbu Państwa jako współnika (akcjonariusza)
spółki kapitałowej / 199**

Krzysztof Zamasz, Michał Gramatyka

**Oczekiwania zarządzającego spółką giełdową kontrolowaną przez
Skarb Państwa – „pozwólcie na kontakt z właścicielem” – okiem
praktyków zarządzania / 222**

Jakub Jan Zięty

Cel spółki kapitałowej z udziałem Skarbu Państwa / 236

Magdalena Zmysłowska

**Instrumenty prawa spółek wykorzystywane przez Skarb Państwa
w celu zagwarantowania sobie kontroli operacyjnej nad spółką
publiczną / 252**

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.s.h.** ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- o.p.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)
- u.f.p.** ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.o.i.f.** ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 94 z późn. zm.)
- u.o.p.** ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów

- finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1382 z późn. zm.)
- u.s.d.g.** ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.)
- u.w.z.** ustawa z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 154, poz. 92 z późn. zm.)

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

- Mon. Praw.** Monitor Prawniczy
- OSA** Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
- OSN** Orzecznictwo Sądu Najwyższego
- OSNC** Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNC-ZD** Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zeszyt Dodatkowy
- OSP** Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- OTK ZU** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy
- PiP** Państwo i Prawo
- PPH** Przegląd Prawa Handlowego
- PUG** Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
- RPEiS** Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Uwagi wstępne

Niniejsze opracowanie poświęcone zostało relacjom między Skarbem Państwa, będącym cywilistycznym upostaciowieniem państwa, a spółkami z udziałem Skarbu Państwa. Relacje te ulegały ewolucji na przestrzeni ostatnich 25 lat, a ściślej – powinny ulegać zmianom. Nie zawsze jednak w relacjach tych dostrzega się zmianę sytuacji, w której Skarb Państwa nie jest już jedynym właścicielem udziałów bądź akcji, a staje się współnikiem mniejszościowym. Relacje między Skarbem Państwa a spółkami z jego udziałem nakazują postawić pytanie, czy państwo powinno pozostawać w cieniu, czy też może powinno aktywnie i jak rzeczywisty właściciel „pilnować” swoich, a więc także publicznych interesów? Ustalenie granic między interesem Skarbu Państwa a interesem spółki z udziałem Skarbu Państwa (czy też problem granic między interesem publicznym a interesem prywatnym) stanowi poważne wyzwanie.

Samo pojęcie spółki z udziałem Skarbu Państwa zastąpiło pojęcie spółki Skarbu Państwa. Należy zwrócić uwagę na niejednorodność tego ostatniego określenia w sytuacji, gdy Skarb Państwa jest jedynym współnikiem (spółki jednoosobowe), współnikiem większościowym i w końcu – gdy jest współnikiem mniejszościowym. W każdej z tych grup rodzą się różne problemy. Przede wszystkim pojawia się kwestia dopuszczalności i granic wpływu na takie spółki, w szczególności w sytuacji gdy Skarb Państwa nie jest już jedynym współnikiem.

Należy pamiętać o obowiązującym również spółki z udziałem Skarbu Państwa artykule 20 k.s.h., który statuuje zasadę równego traktowania współników w tych samych okolicznościach. Wyjątkowe problemy stają zarówno przed samymi spółkami, jak i Skarbem Państwa, gdy ten ostatni jest współnikiem mniejszościowym. W każdym z przypadków spółek z udziałem Skarbu Państwa powstają dodatkowe problemy, gdy spółki są notowane na giełdzie papierów wartościowych.

Przestrzegany powinien być zarówno artykuł 20 k.s.h., ale również przepisy regulujące prawo do informacji (artykuły 428–429 k.s.h.) czy przepisy ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, a także ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. Granice takiego prawa do informacji, zarówno dla dominującego, jak i mniejszościowego akcjonariusza spółki publicznej, wymagają precyzyjnego wytyczenia. Niewątpliwie ciekawe jest, jakimi instrumentami posługuje się Skarb Państwa, aby zagwarantować sobie kontrolę operacyjną nad spółką publiczną, gdy jest współnikiem mniejszościowym.

Jak widać z powyższego wywodu, ilość problemów, jakie powstają w relacjach Skarbu Państwa i spółek z udziałem Skarbu Państwa, jest olbrzymia.

Mam nadzieję, że na wskazane pytania, ale również inne kwestie, odpowiedzi dostarczy niniejsza publikacja. Jest ona efektem konferencji naukowej, jaka odbyła się w Lublinie w dniu 3 kwietnia 2014 r.

W przygotowaniu opracowania pomagał mi mgr Paweł Daszczuk, za co chcę mu serdecznie podziękować.

Lublin, 30 września 2014 r.

prof. zw. dr hab. Andrzej Kidyba,
kierownik Katedry Prawa Gospodarczego
i Handlowego UMCS w Lublinie

Spółki Skarbu Państwa – próba typologii

Wprowadzenie

Dokonanie klasyfikacji (podziału logicznego) mnogości różnorodnych podmiotów gospodarczych z udziałem państwa występujących w polskiej gospodarce nie jest możliwe, gdyż zbiorowość ta w oczywisty sposób nie spełnia żadnego z trzech warunków poprawnej klasyfikacji: jednoznaczności, rozłączności oraz zupełności podziału¹. Natomiast można i warto – dla celów poznawczych i systematyzujących – pokusić się o stworzenie typologii tej zbiorowości². Typologia, a więc czynność porządkująca, wprowadzająca „ład strukturalny” do analizowanego fragmentu rzeczywistości, nie musi spełniać rygorystycznych wymogów formalnych, będących istotą klasyfikacji.

Opracowanie niniejsze składa się z dwóch części. W pierwszej podejmuję próbę wyodrębnienia i zdefiniowania spółek Skarbu Państwa. Rozważam też pojęcie kontroli korporacyjnej sprawowanej przez Skarb Państwa, której zakres i sposób realizacji traktuję jako podstawowe kryterium typologii spółek Skarbu Państwa. W części drugiej analizuję dokładniej wyodrębnione grupy (typy) spółek Skarbu Państwa, w każdym przypadku ilustrując rozważania konkretnymi przykładami spółek.

¹ Zob. np. O. Nawrot, *Wprowadzenie do logiki dla prawników*, Warszawa 2007, s. 96.

² W literaturze polskiej tego rodzaju interesującą próbę, dotyczącą wszystkich podmiotów publicznych – w nieco innym ujęciu niż w niniejszym opracowaniu – podjął F. Grzegorzczak, *Przedsiębiorstwo publiczne kontrolowane przez państwo*, Warszawa 2012, rozdz. III.4.

1. Wyodrębnienie i zdefiniowanie spółek Skarbu Państwa

Spółki kapitałowe z udziałem Skarbu Państwa są w Polsce najważniejszym elementem zbioru różnorodnych podmiotów gospodarczych o charakterze komercyjnym, których własność – w większym lub mniejszym stopniu – należy do państwa. W literaturze naukowej, zarówno prawniczej, jak i ekonomicznej, nie występuje jednolita terminologia dotycząca spółek z udziałami państwa, także kryteria ich wyodrębnienia i definiowania są zróżnicowane. Używane są, często zamienne, określenia takie jak: spółki z udziałami Skarbu Państwa, spółki Skarbu Państwa czy też spółki pod kontrolą Skarbu Państwa. Aby więc dokonać typologii tych podmiotów, należy najpierw przyjęc określone ich definicje.

Jako spółki „z udziałami Skarbu Państwa” traktuję te podmioty, w których Skarb Państwa – reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa lub innych ministrów – posiada bezpośrednio udziały własnościowe³, niezależnie od wielkości tych udziałów. Pojęcie to nie obejmuje więc:

- spółek „komunalnych”, w których udziały posiadają wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego (podmioty te stanowią niewątpliwie własność publiczną, ale nie własność Skarbu Państwa), a prawa własności wykonują organy tych jednostek,
- spółek-córek, spółek-wnuczek i podobnych spółek z udziałem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych⁴. W tych przypadkach bowiem własność państwa (Skarbu Państwa) jest jakby pośrednia, a prawa z akcji/udziałów wobec tych podmiotów wykonuje nie Skarb Państwa, lecz inne jednostki.

Drugie ważne i podobne pojęcie używane w tym obszarze, tj. „spółka Skarbu Państwa”, określa – w sensie semantycznym – „czyja” jest spółka, do kogo należy. Mówiąc wprost, pojęcie to wskazuje, że Skarbowi Państwa przypisana jest własność spółki. Jednak kategoria własności jest stopniowalna, a wiązka uprawnień właścicielskich, używając podstawowego pojęcia teorii praw własności, może być bardziej

³ Chodzi tu – mówiąc ściślej – o udziały kapitałowe. Posiadanie akcji/udziałów oznacza jedynie ograniczone prawo własności.

⁴ W polskim systemie prawnym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa traktowane są jako państwowe osoby prawne, zaś spółki z akcjonariatem państwowo-prywatnym, nawet gdy własność państwowa jest większościowa – już nie.

lub mniej kompletna⁵. Oznacza to np. w przypadku powszechnie występujących w polskiej gospodarce spółek o własności mieszanej – państwowo-prywatnej, że pojawia się poważny problem definicyjny. Trudno postawić jednoznacznie granicę między spółką, którą można określić jako „spółkę Skarbu Państwa”, której Skarb Państwa jest faktycznym właścicielem, a spółką, w której co prawda Skarb Państwa ma pewne udziały własnościowe, jest – formalnie biorąc – jej współwłaścicielem, jednak jego faktycznie realizowana wiązka uprawnień właścicielskich jest na tyle mała, że nie można mu przypisać przymiotu właściciela. Inaczej mówiąc, nie każdą spółkę z udziałem Skarbu Państwa można określić mianem spółki Skarbu Państwa.

Wyodrębnienie w ramach szerszej kategorii „spółek z udziałem Skarbu Państwa” węższej kategorii „spółek Skarbu Państwa” pojawia się w literaturze prawniczej w nieco odrębnym niż powyżej, choć zbliżonym rozumieniu. Tak np. I. Postuła termin „spółki Skarbu Państwa” odnosi wprost do „jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz do spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa”⁶, a więc podmiotów, wobec których prawa właścicielskie Skarbu Państwa są bezsporne. Według tego autora podmioty te, tzn. jednoosobowe spółki Skarbu Państwa oraz spółki z większościami udziałami Skarbu Państwa, „podlegają w znacznej mierze tym samym regulacjom prawnym determinującym model nadzoru korporacyjnego”, charakterystycznym dla nadzoru nad własnością państwową⁷.

Jednak pozostając w kategoriach teorii praw własności, trzeba podkreślić, że sprowadzanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa, przesadzających o stosowaniu określenia „spółka Skarbu Państwa”, do wielkości udziałów własnościowych w danym podmiocie nie wydaje się wystarczające. Zarówno literatura przedmiotu, jak i ogląd rzeczywistości funkcjonowania spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa jasno wskazują na istotne różnice między formalnymi (*de iure*) a faktycznymi (*de facto*) uprawnieniami właścicielskimi Skarbu Państwa

⁵ Piszę tu o własności w sensie ekonomicznym. W sensie prawnym spółka jako podmiot, a nie przedmiot prawa nie może do nikogo „należeć”. O rozróżnieniu własności w sensie prawnym i ekonomicznym zob. np. M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki. 1989–2013*, Warszawa 2014, rozdz. 1.1.2.

⁶ I. Postuła, *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Warszawa 2013, s. 43.

⁷ Różnica między nimi wiąże się niewątpliwie z kwestią ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych w spółkach z większościami udziałami państwa.

wobec różnorodnych podmiotów gospodarczych. Te pierwsze uprawnienia są głównie następstwem wielkości udziałów własnościowych Skarbu Państwa w danym podmiocie, ale wynikają także ze szczególnych rozwiązań prawnych, dotyczących wszystkich bądź określonych spółek z udziałem Skarbu Państwa. Te drugie uprawnienia, jak pokazuje doświadczenie, nie muszą być zawsze związane z przekroczeniem określonego progu udziałów własnościowych, a niekiedy nawet dotyczą tych podmiotów, w których Skarb Państwa – literalnie rzecz biorąc – nie posiada żadnych udziałów własnościowych.

Dylematu między formalnymi a faktycznie realizowanymi uprawnieniami właścicielskimi Skarbu Państwa nie da się rozstrzygnąć jedynie na drodze porównywania wielkości udziałów własnościowych (kapitałowych). Kluczem do jego rozwiązania jest – moim zdaniem – oparcie analizy na kategorii kontroli korporacyjnej.

2. Pojęcie kontroli korporacyjnej i jej typy

Kontrola korporacyjna oznacza sytuację, w które dany podmiot (tu: Skarb Państwa) jest w stanie realizować wobec spółki kapitałowej faktyczne uprawnienia właścicielskie. Oczywiście, jak zaznaczyłem, uprawnienia te nie są stałe i niezmienne, stanowią zawsze mniejszą lub większą wiązkę uprawnień, a więc i kontrola korporacyjna jest kategorią stopniowalną – może być sprawowana w mniejszym bądź większym stopniu. Zwykle przez kontrolę korporacyjną rozumie się decydujący wpływ danego akcjonariusza (współwłaściciela) na najważniejsze decyzje dotyczące spółki, w szczególności takie jak:

- powoływanie organów spółki,
- podział zysku,
- określanie strategii rozwoju⁸.

W podobnym duchu definiuje to pojęcie np. American Law Institute, podkreślając jednocześnie – co ważne – że kontrola korporacyjna nie musi być realizowana wyłącznie narzędziami właścicielskimi: kontrola korporacyjna to „władza (...) pozwalająca na wykorzystywanie kontrolnego wpływu na zarząd lub politykę organizacji gospodarczej:

- poprzez własność,

⁸ Zob. więcej na ten temat: M. Szymański, B. Nogalski, *Obrona przed wrogim przejęciem*, Warszawa 2011, rozdz. 1.2.

- poprzez jednego lub kilku pośredników,
- poprzez kontrakt
- lub w inny sposób⁹.

Tego rodzaju poglądy, wiążące przymiot faktycznego władztwa nad spółką z możliwością wywierania na nią „decydującego wpływu”, występują również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Trybunału obok podstawowego kryterium majątkowego (własność kapitału) przy wyodrębnianiu przedsiębiorstw publicznych (państwowych) powinno być brane pod uwagę również kryterium możliwości i zakresu wpływu organów państwa na funkcjonowanie danego podmiotu gospodarczego. Jako „przedsiębiorców publicznych” (co w naszych, zawężonych rozważaniach odpowiadałoby pojęciu spółki Skarbu Państwa) należy określać – według Trybunału – takie podmioty, „na których działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na nie przez inne podmioty”¹⁰. Dodam, że w literaturze prawniczej używane jest pojęcie „kontrola nad spółką”¹¹, oznaczające mniej więcej to samo, co powyżej wprowadzone pojęcie „kontrola korporacyjna”.

Jak pokazuje doświadczenie, istnieją dwa podstawowe typy (rodzaje) sprawowania kontroli korporacyjnej przez Skarb Państwa. Pierwszy, najczęściej występujący, wiąże się z posiadaniem przez Skarb Państwa stuprocentowych lub większościowych udziałów kapitałowych w danej spółce. W takim przypadku można mówić o kodeksowym charakterze kontroli korporacyjnej, gdyż uprawnienia Skarbu Państwa zapewniające tę kontrolę wynikają wprost z odpowiednich przepisów – głównie z kodeksu spółek handlowych, a także innych aktów o randze ustawowej.

Drugi typ kontroli korporacyjnej, który określam jako pozakodeksowy, występuje wtedy, gdy Skarb Państwa jest akcjonariuszem mniejszościowym albo nawet kiedy nie posiada żadnych udziałów własnościowych w danej spółce. Jednak mimo to – przy wykorzystaniu różnych narzędzi – wywiera faktyczny „decydujący wpływ” na tę spółkę.

⁹ Za: J. Farrar, *Corporate Governance Theories, Principles and Practice*, Oxford University Press 2008, s. 42.

¹⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., SK 67/05, OTK-A 2007, nr 11, poz. 168. Kategorię „dominującego (decydującego) wpływu” państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych dogłębnie analizuje F. Grzegorzczak, *Przedsiębiorstwo publiczne...*, s. 180 i n.

¹¹ Zob. np. F. Grzegorzczak, *Przedsiębiorstwo publiczne...*, s. 223.

W każdym z tych typów zakres rzeczywistej kontroli może być pełny (maksymalnie możliwy) lub ograniczony (rys. 1).

Rys. 1. Kontrola korporacyjna w spółkach Skarbu Państwa



Źródło: opracowanie własne.

Konstatacja dotycząca istnienia dwóch typów kontroli korporacyjnej sprawowanej przez Skarb Państwa jest generalnie zgodna z poglądem amerykańskich badaczy własności państwowej w gospodarce – S.G. Lazzariniego i A. Musacchio. Autorzy ci twierdzą, że we współczesnych gospodarkach można wyróżnić dwa modele własności państwowej¹². Pierwszy występuje w sytuacji, w której państwo posiada stuprocentowe lub większościowe udziały w spółkach (odpowiada to kodek-

¹² A. Musacchio, S.G. Lazzarini, *Leviathan in Business: Varieties of State Capitalism and Their Implications for Economic Performance*, Working Paper 12–108, Harvard Business School, June 2012.

sowej kontroli korporacyjnej). Drugi natomiast polega na sprawowaniu przez państwo faktycznej kontroli nad przedsiębiorstwami, ale bez większościowego udziału własnościowego (co odpowiada pozakodeksowej kontroli korporacyjnej). Tego rodzaju kontrola, zdaniem S.G. Lazzariniego i A. Musacchio, może być sprawowana przy wykorzystaniu różnorodnych oddziaływań i przepisów regulacyjnych, zarówno bezpośrednio przez rząd, jak i przez zależne od państwa banki, agencje, fundusze emerytalne, fundusze majątkowe itp.

3. Spółki z kodeksową kontrolą korporacyjną Skarbu Państwa

W ramach typu kodeksowej kontroli korporacyjnej Skarbu Państwa można wyróżnić dwie grupy spółek: z pełną oraz z ograniczoną kontrolą korporacyjną. Każdą z tych grup przeanalizuję poniżej.

3.1. Spółki z pełną kodeksową kontrolą korporacyjną Skarbu Państwa

Grupę tę tworzą jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. W oczywisty sposób władztwo Skarbu Państwa nad tego rodzaju podmiotami – w pełnym możliwym zakresie – jest zapewnione poprzez przepisy odpowiednich aktów prawnych, głównie kodeksu spółek handlowych. Zbiór jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, liczący ok. 130 podmiotów¹³, jest wewnętrznie zróżnicowany. Kluczem do jego głębszego podziału wydają się dwa kryteria:

- 1) rodzaj organu „nadzorującego”, tj. realizującego uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa wobec danej spółki,
- 2) stopień „misyjności” danej spółki.

Ad 1. Według stanu na koniec 2013 r. w gestii Ministra Skarbu Państwa znajdowało się 110 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa¹⁴. Największe i najważniejsze z nich to: Polska Żegluga Bałtycka SA, H. Cegielski Poznań SA, Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA, Totalizator Sportowy sp. z o.o., Kopalnia Soli Wieliczka SA, PERN

¹³ Stan na koniec 2013 r. Biorę pod uwagę spółki prowadzące normalną działalność gospodarczą, nie uwzględniam spółek w stanie likwidacji bądź upadłości.

¹⁴ Zob. <http://nadzor.msp.gov.pl/nad/import/5,dok.html> (dostęp: 15kwietnia2014r.).

„Przyjaźń” SA, Polski Rejestr Statków SA, „Cefarm” Warszawa SA, Elektrownia Chorzów SA, Agencja Rozwoju Przemysłu SA, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA, Telewizja Polska SA.

Wobec ponad 20 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa uprawnień właścicielskie wykonują inni ministrowie niż Minister Skarbu Państwa, przede wszystkim Minister Gospodarki (m.in. PSE-Operator SA, OGP Gaz-System SA, Kompania Węglowa SA, Katowicki Holding Węglowy SA, Węglelokoks SA). Minister Infrastruktury i Rozwoju nadzoruje m.in. spółkę PKP SA, a Minister Administracji i Cyfryzacji nadzoruje spółkę Poczta Polska SA.

Ad 2. Podmiot gospodarczy (tu: spółka z udziałem Skarbu Państwa) ma charakter misyjny, jeżeli zasadniczym celem jego istnienia jest realizowanie określonych zadań publicznych¹⁵. Do tak ogólnie zdefiniowanego pojęcia misyjności należy wnieść dwie uwagi.

Po pierwsze, „misyjność” jest stopniowalna. Niemożliwe jest postawienie jednoznacznej granicy między takimi zadaniami publicznymi, które z różnych powodów nie powinny być realizowane przez podmioty prywatne, a tymi, które mogą być realizowane przez podmioty prywatne bez uszczerbku dla ich jakości oraz dla interesu państwowego. Po drugie, zakres przedmiotowy zadań publicznych uważanych za misyjne może być odmienny w różnych systemach gospodarczych. Ich konkretny kształt wynika zwykle z różnorodnych uwarunkowań historyczno-kulturowo-politycznych. Wydaje się np., że w krajach postsocjalistycznych rzeczywista misyjność danej spółki Skarbu Państwa oznacza często nie tylko fakt realizowania zadań publicznych związanych ze strategicznymi interesami państwa, lecz wynika także z innych, szczególnych przyczyn, niewystępujących w rozwiniętych gospodarkach Zachodu, takich jak obawy przed prywatyzacją przy udziale kapitału zagranicznego czy presja załóg i opinii publicznej na utrzymanie własności państwowej.

Biorąc pod uwagę szeroko rozumiane kryterium „misyjności”, w gospodarce polskiej można wyróżnić cztery grupy jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, z których trzy pierwsze cechują się stopniowo malejącą cechą misyjności, natomiast grupa ostatnia obejmuje podmioty o charakterze czysto komercyjnym, w przypadku których głównym powodem pozostawania w rękach państwa są nierozwiązane zaszłości poprzedniego ustroju:

¹⁵ Więcej na ten temat zob. F. Grzegorzczak, *Przedsiębiorstwo publiczne...*, rozdz. VII.3.

- 1) spółki-operatorzy sieci przesyłowych, realizujące zadania o strategicznym znaczeniu dla interesów państwa (PSE Operator SA, Gaz-System SA, PERN-Przyjaźń SA);
- 2) spółki o charakterze infrastrukturalnym, działające częściowo na podstawie szczególnych aktów prawnych (Poczta Polska SA, Grupa PKP SA);
- 3) pozostałe spółki „szczególnego rodzaju” (m.in. Telewizja Polska SA, regionalne rozgłośnie radiowe funkcjonujące w formie spółek kapitałowych, Polska Agencja Prasowa SA, Totalizator Sportowy sp. z o.o., Kopalnia Soli „Wieliczka” SA, Polski Rejestr Statków SA, PAliIZ SA, ARP SA, Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA, Centralna Stacja Ratownictwa Górniczego SA);
- 4) spółki o charakterze komercyjnym (np. Elektrownia Chorzów SA, Polskie Wydawnictwo Muzyczne SA, Polska Żegluga Bałtycka SA, H. Cegielski Poznań SA, spółki komunikacji samochodowej, spółki-uzdrowiska, Centrala Farmaceutyczna „Cefarm” SA, Kompania Węglowa SA, Katowicki Holding Węglowy SA, Węglokoks SA).

W tab. 1 zestawione zostały największe (pod względem przychodów) jednoosobowe spółki Skarbu Państwa¹⁶.

Tabela 1. Największe jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (stan na koniec 2013 r.)

Lp.	Spółka	Przychody (mld zł)	Wartość (mld zł)	Miejsce (Lista 500 z 2013 r.)
1	Grupa PKP	11,5	7,4	16
2	Kompania Węglowa	9,7	4,8	22
3	Poczta Polska	5,9	3,5	39
4	PSE Operator	5,8	12,4	41
5	Katowicki Holding Węglowy	4,0	2,9	73
6	Węglokoks	3,5	1,5	92
7	Totalizator Sportowy	3,3	1,3	96
Razem		43,7	33,8	

Źródło: Lista 500 największych polskich przedsiębiorstw, Rzeczpospolita z 23 kwietnia 2014 r.

¹⁶ W tej i kolejnych tabelach mianem największych określam spółki mieszczące się w pierwszej setce największych polskich przedsiębiorstw w roku 2013 według *Listy 500 „Rzeczpospolitej”*.

3.2. Spółki z ograniczoną kodeksową kontrolą korporacyjną Skarbu Państwa

Grupa ta obejmuje głównie, choć nie wyłącznie, spółki giełdowe (publiczne) z większościowymi udziałami Skarbu Państwa. Realizacja uprawnień właścicielskich wobec nich odbywa się z reguły na podstawie ogólnych przepisów kodeksowych, które dają większościowemu akcjonariuszowi (państwu) duży zakres faktycznej władzy i kontroli. Oczywiście inny jest zakres kontroli korporacyjnej, gdy Skarb Państwa jest właścicielem ponad 75% akcji (jak to ma miejsce np. w przypadku Krajowej Spółki Cukrowej SA – 79%), a inny, gdy jedynie 51% akcji (jak to ma miejsce np. w przypadku spółki Energa SA – 51,5%). Niemniej w każdym tego rodzaju przypadku Skarb Państwa jest w stanie wywierać wpływ na spółkę w zakresie wystarczającym do sprawowania faktycznej kontroli korporacyjnej.

Jednak zakres kontroli korporacyjnej w spółkach, w których Skarb Państwa dysponuje większościowymi (nie stuprocentowymi) udziałami, jest niewątpliwie nieco ograniczony w stosunku do jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. To ograniczenie wynika z co najmniej dwóch powodów:

- w swoich działaniach wobec tego rodzaju podmiotów, szczególnie notowanych na giełdzie, Skarb Państwa musi uwzględniać pewne wymagania i oczekiwania pozostałych akcjonariuszy (choćby gdy chodzi o skład rady nadzorczej),
- oddziaływanie Skarbu Państwa nie może być natychmiastowe, jak w przypadku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa – np. zwołanie walnego zgromadzenia akcjonariuszy, w trakcie którego realizowane są rzeczywiste uprawnienia właścicielskie, wymaga w tego rodzaju spółkach określonego upływu czasu.

Dodatkowo, generalnie biorąc, giełda narzuca spółkom przestrzeganie standardów *corporate governance* (dobrych praktyk), co zawsze ogranicza zakres kontroli korporacyjnej największego akcjonariusza.

Spółek tego rodzaju nie jest wiele. Dane ministerstwa Skarbu Państwa wykazują ich ok. 30, z tego 8 spółek znajduje się pośród 500 największych polskich przedsiębiorstw. Ich znaczenie gospodarcze jest jednak olbrzymie – tab. 2.

Tabela 2. Największe spółki publiczne z większościami udziałami Skarbu Państwa

Lp.	Spółka	Udział Skarbu Państwa (procent)	Przychody (mld zł)	Wartość (mld zł)	Miejsce (Lista 500 z 2013 r.)
1	PGNiG SA	72,4	32,2	25,6	3
2	PGE SA	61,9	31,5	36,0	4
3	Lotos SA	53,2	28,8	4,9	5
4	Energa SA	51,5	11,7	7,6	17
5	Enea SA	51,5	9,4	6,9	24
6	Jastrzębska Sp. Węgl.	55,2	7,6	5,4	28
Razem			121,2	86,4	

Źródło: Lista 500 największych polskich przedsiębiorstw...

4. Spółki z pozakodeksową kontrolą korporacyjną Skarbu Państwa

W grupie spółek z pozakodeksową kontrolą korporacyjną ze strony Skarbu Państwa można wyróżnić trzy podgrupy spółek:

- spółki z pełną kontrolą korporacyjną Skarbu Państwa,
- spółki z ograniczoną kontrolą przy udziałach mniejszościowych Skarbu Państwa,
- spółki z ograniczoną kontrolą przy braku udziałów bezpośrednich Skarbu Państwa.

4.1. Spółki z pełną pozakodeksową kontrolą korporacyjną Skarbu Państwa

Do podgrupy tej należy zaliczyć dwa rodzaje podmiotów:

- a) spółki zależne jednoosobowych spółek Skarbu Państwa ze stuprocentową własnością kapitału państwowego,
- b) spółki ze stuprocentową własnością kapitału państwowego tworzone przez państwowe osoby prawne inne niż jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

Ad a. Dobrym przykładem tego rodzaju podmiotu jest spółka LNG SA, której zadaniem jest budowa i eksploatacja gazoportu w Świnouj-

ściu. LNG SA jest spółką-córką jednoosobowej spółki Skarbu Państwa Gaz-System SA. Nie ma wątpliwości, że faktyczną kontrolę korporacyjną (choć formalnie w sposób pośredni, *via* Gaz-System SA) sprawuje nad spółką LNG SA Minister Gospodarki, wypełniający uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa wobec spółki Gaz-System SA.

Występują też przypadki zależności wielostopniowej. Jednoosobowa spółka Skarbu Państwa PERN „Przyjaźń” SA posiada jako stuprocentowy właściciel spółkę Operator Logistyczny Paliw Płynnych sp. z o.o., która z kolei jest stuprocentowym właścicielem spółki Naftoserwis sp. z o.o. W świetle powyższych rozważań Naftoserwis sp. z o.o. jest spółką pod pełną pozakodeksową kontrolą korporacyjną Skarbu Państwa.

Ad b. Przykładem tego rodzaju podmiotu jest Elewarr spółka z o.o., która „jest samodzielnym podmiotem gospodarczym ze 100-owym udziałem Agencji Rynku Rolnego”¹⁷. Agencja Rynku Rolnego (ARR)¹⁸ jest z kolei państwową osobą prawną, nad którą nadzór sprawuje minister właściwy do spraw rynków rolnych, a w zakresie gospodarki finansowej – minister właściwy do spraw finansów publicznych. Można więc twierdzić, że Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Rolnictwa oraz Ministra Finansów, sprawuje faktyczną kontrolę korporacyjną nad spółką Elewarr, choć formalnie w sposób pośredni, poprzez Agencję Rynku Rolnego.

Tego rodzaju podmiotem jest również spółka Polskie Inwestycje Rozwojowe SA (PIR SA), która posiada dwóch akcjonariuszy: Skarb Państwa oraz państwowy Bank Gospodarstwa Krajowego¹⁹. Pełną kontrolę korporacyjną nad bankiem BGK sprawuje jednak Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Skarbu Państwa oraz Ministra Finansów.

Zarówno w przypadku LNG SA, jak i Elewarr sp. z o.o. oraz PIR SA zasadne wydaje się więc stwierdzenie, że znajdują się one pod pełną

¹⁷ Zob. <http://www.elewarr.com.pl/> .

¹⁸ Funkcjonująca na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 633 z późn. zm.). Statut Agencji nadaje minister właściwy do spraw rynków rolnych poprzez rozporządzenie.

¹⁹ Funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 510 z późn. zm.) oraz statutu nadanego przez Ministra Skarbu Państwa w porozumieniu z Ministrem Finansów.

kontrolą korporacyjną Skarbu Państwa, a więc, że są to spółki Skarbu Państwa.

4.2. Spółki z ograniczoną pozakodeksową kontrolą korporacyjną przy udziałach mniejszościowych Skarbu Państwa

Według statystyk Ministerstwa Skarbu Państwa w ponad 50 spółkach Skarb Państwa posiada mniejszościowe (poniżej 50%), ale znaczące (ponad 25%) pakiety akcji²⁰. Największe i najważniejsze tego rodzaju podmioty są notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie, a cztery z nich znajdują się pośród dziesięciu największych polskich przedsiębiorstw (według wielkości przychodów ze sprzedaży) – tab. 3.

Tabela 3. Największe spółki publiczne z mniejszościowymi udziałami Skarbu Państwa

Lp.	Spółka	Udział SP (procent)	Przychody (mld zł)	Wartość (mld zł)	Miejsce (Lista 500 z 2013 r.)
1	PKN Orlen SA	27,5	113,9	18,4	1
2	KGHM PM SA	31,2	24,1	23,1	6
3	Tauron SA	30,1	19,1	8,8	7
4	PZU SA	35,2	19,0	36,8	8
5	PKO BP SA	31,4	14,7	53,6	11
6	Grupa Azoty SA	33,0	9,8	5,8	21
7	Ciech SA	38,7	3,5	1,7	90
Razem			204,1	148,2	

Źródło: Lista 500 największych polskich przedsiębiorstw...

Analiza funkcjonowania tych spółek w okresie ostatnich kilkunastu lat prowadzi do wniosku, że Skarb Państwa sprawuje nad tymi podmiotami faktyczną kontrolę korporacyjną, mimo posiadania jedynie mniejszościowych udziałów własnościowych. Zarządy i rady nadzorcze tych spółek zmieniają się z reguły w rytm wyborów parlamentarnych lub nawet w rytm zmian na stanowisku Ministra Skarbu Państwa,

²⁰ Zob. <http://nadzor.msp.gov.pl/nad/import/1,dok.html> (dostęp: 15 kwietnia 2014 r.).

państwo *de facto* określa ich strategię rozwojową, państwo wreszcie decyduje corocznie o wielkości wypłacanej dywidendy. Spółki te zarówno w publicystyce gospodarczej²¹, jak i w dokumentach Ministerstwa Skarbu Państwa²² powszechnie określa się mianem spółek Skarbu Państwa. Na gruncie kodeksu spółek handlowych można przyjąć, że granicę, ponad którą w ogóle potencjalnie możliwa jest kontrola korporacyjna sprawowana przez mniejszościowego akcjonariusza, tworzy poziom 25% akcji/udziałów.

Ogólnie rzecz biorąc, istnieją trzy podstawowe narzędzia wykorzystywane przez Skarb Państwa do zapewnienia sobie faktycznej kontroli korporacyjnej w przypadku posiadania jedynie mniejszościowych udziałów własnościowych²³:

- 1) wykorzystywanie „złotej akcji”,
- 2) wykorzystywanie pozycji akcjonariusza dominującego,
- 3) zapisy w statutach spółek preferujące państwowego właściciela.

Ad 1. „Złota akcja” oznacza szczególne uprawnienia niektórych akcjonariuszy, dające większy wpływ na strategiczne decyzje spółki, niż wynika to z posiadanych praw majątkowych. To narzędzie realizacji kontroli korporacyjnej przez akcjonariusza mniejszościowego jest znane i stosowane w wielu krajach świata od dziesiątków lat²⁴. W Polsce faktyczna „złota akcja” przysługiwała Skarbowi Państwa w niektórych ważnych spółkach na podstawie ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (Dz. U. Nr 132, poz. 1108 z późn. zm.). Na mocy tej ustawy rząd mógł blokować kluczowe decyzje

²¹ Dziennikarze poważnego tygodnika gospodarczego w obszernym tekście poświęconym właśnie spółkom Skarbu Państwa mianem tym obejmują m.in. PKN Orlen SA (z 28% udziałów SP) oraz KGHM Polska Miedź SA (z 31% udziałów SP), *Przyszłość spółek Skarbu Państwa*, Bloomberg Businessweek Polska z 24 marca 2014 r.

²² W *Planie prywatyzacji na lata 2012–2013*, opracowanym przez Ministra Skarbu Państwa i przyjętym przez Radę Ministrów 27 marca 2012 r., znalazło się zestawienie 47 „podmiotów o istotnym znaczeniu pozostających w nadzorze Ministra Skarbu Państwa”. Wśród nich było 6 spółek o mniejszościowym (poniżej 50%) udziale państwa: PKO BP SA, Tauron SA, KGHM PM SA, PKN Orlen SA, PZU SA, Naftoport sp. z o.o.

²³ Więcej na ten temat zob. artykuł M. Zmysłowskiej: *Instrumenty prawa spółek wykorzystywane przez Skarb Państwa celem zagwarantowania sobie kontroli operacyjnej nad spółką publiczną* w niniejszej książce.

²⁴ Więcej zob. M. Mataczyński, *Swoboda przepływu kapitału a złota akcja Skarbu Państwa*, Warszawa 2007.

(sprzedaż, zmianę statutu, przerwanie lub rozpoczęcie działalności itp.) w spółkach, które sam uznał za strategiczne, nawet jeśli nie miał większości głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy. Jednak w roku 2006 r. Komisja Europejska uznała, że przepisy o „złotej akcji” stanowią ograniczenie swobody przepływu kapitału, co jest sprzeczne z art. 56 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W konsekwencji ustawa z czerwca 2005 r. musiała być wycofana²⁵ i – generalnie – instytucja „złotej akcji” nie funkcjonuje od tej pory w krajach Unii Europejskiej.

Ad 2. Podstawowe decyzje przesądzające o sprawowaniu faktycznej kontroli korporacyjnej (powoływanie organów spółki, podział zysku itp.) podejmowane są na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy zwykłą większością głosów obecnych. Przy mocno rozproszonym akcjonariacie spółek giełdowych (jak ma to miejsce np. w Stanach Zjednoczonych) do faktycznego sprawowania kontroli korporacyjnej wystarcza zwykle posiadanie 15–25% akcji. W przypadku polskiej giełdy, cechującej się generalnie mniejszym stopniem rozproszenia akcjonariatu i dużą rolą akcjonariuszy instytucjonalnych, ten próg wydaje się nieco wyższy, rzędu 25–40% akcji. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku największych i najważniejszych spółek giełdowych z udziałem Skarbu Państwa (PKO BP SA, PZU SA itd.). Niekiedy, co miało kilkakrotnie miejsce np. podczas walnych zgromadzeń PKN Orlen SA, Skarb Państwa może szukać w takich sytuacjach sprzymierzeńców dla uzyskania większości głosów (lub szczególnie większości kwalifikowanej) wśród niektórych inwestorów prywatnych, np. funduszy inwestycyjnych.

Ad 3. Wprowadzanie szczególnych zapisów do statutów spółek z udziałem Skarbu Państwa uprzywilejowujących państwowego właściciela jest praktyką często występującą w ostatnich latach w Polsce. Zwykle tego rodzaju zapis statutowy przyjmuje brzmienie, że na walnym zgromadzeniu żaden z akcjonariuszy nie ma prawa do wykonywania więcej niż 10% (lub 20%) głosów, niezależnie od liczby posiadanych akcji. Ograniczenie to nie obejmuje przy tym akcjonariuszy, którzy w dniu uchwalenia zmiany statutu mieli ponad 10% (lub 20%) akcji w spółce, a więc jedynie Skarbu Państwa. Zapisy takie znalazły się m.in.

²⁵ Ustawa ta została zastąpiona przez ustawę z dnia 18 marca 2010 r. ograniczającą szczególnie uprawnienia państwa do niektórych podmiotów prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (Dz. U. Nr 65, poz. 404), co dopuszcza ustawodawstwo Unii Europejskiej. Więcej: F. Grzegorzczak, *Przedsiębiorstwo publiczne...*, s. 384 i n.

w statutach wszystkich ważnych spółek giełdowych z mniejszościowymi udziałami państwa (m.in. PKO BP SA, PZU SA, GPW SA, Tauron SA).

4.3. Spółki z ograniczoną pozakodeksową kontrolą korporacyjną przy braku udziałów bezpośrednich Skarbu Państwa

Praktycznie wszystkie duże spółki Skarbu Państwa notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych, zarówno te, w których Skarb Państwa ma udziały większościowe, jak i te z udziałami mniejszościowymi, posiadają swoje spółki zależne. Często są to nie tylko spółki-córki, ale także spółki-wnuczki czy nawet spółki-prawnuczki. Duże spółki Skarbu Państwa (PGNiG SA, PGE SA, PKN Orlen SA) posiadają po kilkadziesiąt spółek zależnych.

Dobrym przykładem jest tu ważna dla polskiej gospodarki spółka PGE EJ1 sp. z o.o., która odpowiada za przygotowanie procesu inwestycyjnego oraz budowę pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce. Właścicielem wszystkich udziałów w spółce PGE EJ1 jest spółka PGE SA, w której z kolei Skarb Państwa posiada 62% akcji.

Jeszcze inny przypadek stanowi notowana na giełdzie spółka przewozowa PKP Cargo SA. Bezpośrednią kontrolę korporacyjną sprawuje nad nią spółka PKP SA, która jest jej większościowym akcjonariuszem (51,7%). Z kolei spółka PKP SA jest stuprocentową własnością Skarbu Państwa.

Zarówno w odniesieniu do PGE EJ1 SA, jak i do PKP Cargo SA zasadne wydaje się stwierdzenie, że kontrolę korporacyjną nad tymi spółkami, choć w stopniu ograniczonym, sprawuje Skarb Państwa. W obu przypadkach pewien zakres kontroli (wywieranego wpływu) przysługuje bowiem innym niż Skarb Państwa podmiotom. W pierwszym przypadku zarządowi spółki-matki, tj. PGE SA, realizującemu bezpośrednio uprawnienia właścicielskie wobec PGE EJ1 SA, w drugim przypadku zarządowi PKP SA, a także akcjonariuszom mniejszościowym spółki PKP Cargo SA.

Podsumowanie

Podstawą typologii spółek Skarbu Państwa zaproponowanej w niniejszym opracowaniu jest rodzaj i zakres faktycznej kontroli korpora-

cyjnej (władztwa) sprawowanej przez organy państwa nad tymi spółkami. Kontrola ta może mieć dwojaki charakter. Po pierwsze, w sytuacji kiedy Skarb Państwa jest stuprocentowym lub przynajmniej większościowym akcjonariuszem danej spółki, może być realizowana na podstawie ogólnych przepisów prawa odnoszących się do uprawnień tego rodzaju akcjonariuszy, a także – niekiedy – przepisów szczególnych, dotyczących określonych grup podmiotów lub nawet pojedynczych podmiotów. Ten typ kontroli korporacyjnej określam mianem kodeksowej.

Po drugie, ogląd rzeczywistości wskazuje, że niekiedy faktyczna kontrola korporacyjna może być realizowana przez Skarb Państwa także w sytuacji, gdy jest on jedynie akcjonariuszem mniejszościowym danej spółki lub nawet w ogóle nie posiada w niej akcji/udziałów. Kontrola realizowana jest wówczas przy wykorzystaniu różnorodnych „pozawłaścielskich” narzędzi. Mogą to być zarówno narzędzia o charakterze formalnym, ale niemające cech prawa ogólnie obowiązującego (np. odpowiednie zapisy w statutach konkretnych spółek), jak i narzędzia zupełnie nieskodyfikowane, ale skuteczne (np. nieformalne naciski, prawo powielaczowe, wykorzystywanie atrybutów władzy politycznej). Ten typ kontroli korporacyjnej określam mianem pozakodeksowej.

W obu przypadkach zakres faktycznie realizowanej kontroli korporacyjnej jest stopniowalny, poddawany różnym ograniczeniom. W typie kodeksowym o pełnej kontroli korporacyjnej można mówić w przypadku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, natomiast w miarę zmniejszania się wielkości udziałów własnościowych Skarbu Państwa również zakres kontroli ulega zmniejszeniu.

W typie pozakodeksowym sytuacja jest znacznie bardziej skomplikowana. Występują tu bowiem często przypadki, w których trudno jednoznacznie rozstrzygnąć, czy i w jakim stopniu dana spółka podlega faktycznej kontroli korporacyjnej ze strony Skarbu Państwa. Sytuacja taka może mieć miejsce zarówno w przypadku własności pośredniej Skarbu Państwa, jak i własności łączonej, kiedy Skarb Państwa – czy to w sposób bezpośredni, czy pośredni – jest tylko jednym z akcjonariuszy danej spółki. Rozstrzygającym jest tu ogląd rzeczywistości, stwierdzenie stanu rzeczywistego – czy i w jakim zakresie Skarb Państwa posiada decydujący wpływ na podstawowe decyzje dotyczące spółki, takie jak powoływanie organów, podział zysku czy określanie strategii rozwojowej.