

**Igor Postuła**

Uniwersytet Warszawski

---

## PROBLEM OKREŚLENIA WŁAŚCICIELA EKONOMICZNEGO MAJĄTKU I AKCJI SPÓŁEK SKARBU PAŃSTWA

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest próba przedstawienia wyznaczników mających służyć określeniu, kto jest właścicielem ekonomicznym majątku i akcji spółek Skarbu Państwa, czyli kto decyduje o sposobach i formach wykorzystania majątku spółek lub ich akcji oraz kto czerpie korzyści z tych aktywów. Badania przeprowadzone przez autora miały charakter interdyscyplinarny, składały się na nie analiza regulacji prawnych oraz badania ankietowe przeprowadzone wśród członków zarządów i rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa oraz pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa nadzorujących spółki. Wyniki badań wskazują, że cechy właściciela ekonomicznego majątku lub akcji spółek Skarbu Państwa mogą posiadać podmioty, które nie są jednocześnie właścicielami prawnymi tych aktywów. Taki stan rzeczy może wywoływać konflikty w sytuacjach rezydualnych, prowadzić do nieefektywnej alokacji zasobów, a także generować koszty transakcyjne i koszty własności.

**Słowa kluczowe:** własność ekonomiczna, spółka Skarbu Państwa, majątek spółki, akcje spółki.

### 1. Wstęp

Problem własności ekonomicznej jest przedmiotem teorii praw własności. Teoria ta zakłada, że właścicielem w sensie ekonomicznym jest ten, kto faktycznie czerpie korzyści z konkretnych rzeczy lub praw i decyduje o sposobach i formach ich wykorzystania [Nogalski 1994, s. 10]. Tak rozumiana własność niekoniecznie musi być zgodna z własnością w sensie prawnym. O własności prawnej konkretnej osoby rozstrzygają bowiem normy prawne, które opierają się na założeniu, że to właściciel w sensie prawnym korzysta i rozporządza przedmiotem swojej własności. O „sile” własności w sensie ekonomicznym decyduje zatem umiejętność efektywnego wykorzystania uprawnień w stosunku do konkretnych rzeczy i praw, podczas gdy w aspekcie prawnym decydujący jest sam zakres uprawnień określony przez normy prawne [Nizioł 2006, s. 96]. Własność w sensie ekonomicznym jest zatem instytucją o złożonej strukturze wewnętrznej i dynamicznym charakterze [Kostka 1993, s. 28-30]. Analizując problem określania właściciela prawnego i właściciela

ekonomicznego, należy mieć na uwadze, że w stosunku do właściciela prawnego stosuje się domniemanie kompetencji w zakresie uprawnień wynikających z prawa własności, zakładając, że to on korzysta i rozporządza przedmiotem prawa własności [Pańko 1984, s. 75]. W skomplikowanych strukturach, jakimi są korporacje, gdzie własność w sensie ekonomicznym jest rozproszona pomiędzy wielu interesariuszy, stosowanie tego domniemanie może mieć z jednej strony charakter porządkujący, w szczególności w odniesieniu do roszczeń rezydualnych, czyli niewynikających wprost z kontraktów pomiędzy interesariuszami. Z drugiej jednak strony, stosowanie tego domniemanie może rodzić problemy, ponieważ zakres własności w sensie ekonomicznym niekoniecznie musi się pokrywać z zakresem własności w sensie prawnym.

Problem rozdzielenia własności ekonomicznej i własności prawnej jest szczególnie istotny w spółkach Skarbu Państwa. Dotyczy on zarówno własności majątków spółek, jak i własności akcji spółek. Prawnym właścicielem majątku spółek są same spółki, podczas gdy właścicielem ich akcji jest Skarb Państwa<sup>1</sup>. Wskazanie, kto jest właścicielem ekonomicznym majątku oraz akcji spółek Skarbu Państwa jest zadaniem trudnym z uwagi na szczególną konstrukcję prawną Skarbu Państwa oraz możliwy wpływ czynników politycznych i administracyjnych na zarządzanie majątkiem spółek i rozporządzanie ich akcjami.

Celem artykułu jest próba przedstawienia wyznaczników mających służyć określeniu, kto jest właścicielem ekonomicznym majątku i akcji spółek Skarbu Państwa, czyli kto decyduje o sposobach i formach wykorzystania majątku spółek lub ich akcji oraz kto czerpie korzyści z tych aktywów.

## 2. Metoda badawcza

Badania przeprowadzone przez autora miały charakter interdyscyplinarny, składały się na nie analiza regulacji prawnych oraz badania ankietowe przeprowadzone wśród członków zarządów i rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (JSSP) oraz spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa (SWSP), a także wśród pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP) nadzorujących spółki. Analiza regulacji prawnych miała na celu wskazanie, jakim podmiotom przepisy prawne nadają atrybuty właściciela ekonomicznego majątków i akcji spółek Skarbu Państwa, czyli jakie podmioty posiadają formalne cechy właściciela ekonomicznego. Badania ankietowe miały z kolei na celu zweryfikowanie, jakie podmioty wpływają na działanie spółek oraz jakie podmioty czerpią największe korzyści z ich funkcjonowania. Określenia, kto jest właścicielem ekonomicznym majątku i akcji spółek Skarbu Państwa, czyli kto decyduje o sposobach i formach wykorzystania majątku spółek Skarbu Państwa lub ich akcji oraz kto czerpie korzyści z tych akty-

---

<sup>1</sup> O rozgraniczeniu prawa własności majątku spółki i prawa własności akcji także: [Jeżak 2010, s. 39-40].

wów, dokonano na podstawie zestawienia wyników analizy regulacji prawnych oraz badań ankietowych.

Przedmiotem analizy regulacji prawnych były ustawy, rozporządzenia, na podstawie których funkcjonują spółki Skarbu Państwa, a także Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa [Zasady nadzoru... 2013], które choć nie mają mocy wiążącej, są dokumentem wzorcotwórczym, wpływającym na funkcjonowanie organów spółek i działania pracowników MSP nadzorujących spółki.

Badania ankietowe przeprowadzono w terminie od 15 lutego do 15 kwietnia 2011 r. wśród członków zarządów i rad nadzorczych wszystkich JSSP (w liczbie 269) oraz SWSP (w liczbie 39), w których prawa z akcji wykonuje Minister Skarbu Państwa, oprócz spółek w upadłości lub w likwidacji, a także wśród MSP zatrudnionych w departamentach nadzorujących spółki. Ogólna liczba członków zarządów JSSP wynosiła na dzień rozpoczęcia badań 400, członków rad nadzorczych JSSP – 926, członków zarządów SWSP – 84, członków rad nadzorczych WSPP – 222, pracowników MSP zatrudnionych w departamentach nadzorujących spółki – 118. Próba badawcza obejmowała całą populację, czyli wszystkich członków zarządów i rad nadzorczych wszystkich spółek Skarbu Państwa, w których prawa z akcji wykonuje Minister Skarbu Państwa oraz wszystkich pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki według stanu na dzień rozpoczęcia badań. Stopa zwrotu kwestionariuszy ankietowych, obliczona w poszczególnych grupach respondentów jako iloraz liczby wypełnionych kwestionariuszy oraz całkowitej liczby respondentów biorących udział w badaniu, wyniosła 42% dla członków zarządów JSSP, 26% dla członków rad nadzorczych tych spółek, 43% dla członków zarządów SWSP, 46% dla członków rad nadzorczych tych spółek oraz 46% dla pracowników departamentów MSP nadzorujących spółki. Wysoka stopa zwrotu kwestionariuszy ankietowych pozwoliła przeprowadzić wiarygodne wnioskowanie statystyczne. Wyniki badań ankietowych w postaci rozkładów odpowiedzi na poszczególne pytania obliczono oddzielnie dla pięciu kategorii respondentów. Aby zbadać różnice między kategoriami respondentów, posłużono się testami statystycznymi: testem proporcji oraz testem chi-kwadrat. Testy te pozwoliły rozstrzygnąć, czy zaobserwowane w badanej próbie różnice w rozkładzie odpowiedzi między poszczególnymi kategoriami respondentów wynikają z rzeczywiście występującej prawidłowości (różnica statystycznie istotna), czy też mogą wynikać z czystego przypadku (różnica statystycznie nieistotna)<sup>2</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że pomimo możliwości przeprowadzenia wiarygodnego wnioskowania statystycznego, przyjęta metoda badawcza cechuje się ograniczeniami. Po pierwsze, mniejsza liczebność niektórych kategorii (zwłaszcza ZSWSP) mogła utrudniać uzyskanie istotnego wyniku testu. Oznacza to, że część zaobserwowanych różnic mogła się okazać nieistotna statystycznie z powodu niewystarczająco

---

<sup>2</sup> Wyniki badań dotyczących różnych aspektów problematyki nadzoru korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa są przedstawione w książce [Postuła 2013].

licznej próby, mimo że były przejawem faktycznie występujących prawidłowości. Po drugie, w przyjętej metodzie ankiety bada się opinie respondentów na temat analizowanych zjawisk, a nie ich realny kształt. Po trzecie, ze względu na to, że grupy respondentów są zróżnicowane i inna jest perspektywa oceny poszczególnych zjawisk przez poszczególne grupy, na podstawie analizy częstości odpowiedzi jednej grupy respondentów nie można wyciągać wniosków ostatecznych w stosunku do innych grup o podobnej frakcji odpowiedzi.

### **3. Problemy wynikające z rozdzielenia własności ekonomicznej i prawnej**

Jeżeli właścicielem ekonomicznym konkretnych zasobów w spółce jest inny podmiot niż właściciel prawny, zastosowanie domniemania w sytuacjach rezydualnych, czyli nieprzewidzianych węzłem kontraktów pomiędzy interesariuszami spółki, może rodzić konflikty, prowadzić do nieefektywnej alokacji zasobów, w tym do problemów jazdy na gapę i dobra publicznego, a także generować koszty transakcyjne i koszty własności. Sytuacje rezydualne mogą występować w praktyce funkcjonowania spółek kapitałowych, ponieważ wszystkich problemów i wyzwań w tym zakresie nie da się przewidzieć w kontrakcie. Celem teorii praw własności jest taka alokacja tych praw w korporacji, która ograniczy ich koszty, umożliwi ich efektywne wykonywanie [Furubotn, Pejovich 1972, s. 1148; Kim, Mahoney 2005, s. 223-242].

Klasycznym konfliktem w takim przypadku jest stanowiący źródło problemu agencji konflikt pomiędzy właścicielami kapitału a menedżerami, wynikający z odmiennych interesów tych podmiotów. Konflikty mogą występować także pomiędzy innymi interesariuszami korporacji: właścicielami, pracownikami czy radami nadzorczymi i zarządami.

Nieefektywna alokacja zasobów może prowadzić do problemów jazdy na gapę oraz dobra publicznego. Jazda na gapę oznacza korzystanie z własności innych osób bez ponoszenia kosztów, np. używanie służbowego samochodu do prywatnych celów. Dobro publiczne to dobro, którego konsumpcji przez inne niż właściciel osoby wyłączyć się nie da oraz które nie jest konkurencyjne w konsumpcji. Brak możliwości wyłączenia konsumpcji oznacza, że nie ma legalnej możliwości zapobieżenia konsumpcji przez innych, a brak konkurencyjności w konsumpcji oznacza, że dobro może być konsumowane jednocześnie przez wiele osób. Dobrami publicznymi są na przykład ogólnodostępne drogi czy lasy [Aluchna 2007, s. 34].

Koszty transakcyjne w odniesieniu do prawa własności to koszty powstania, określania, alokacji, przenoszenia oraz ochrony tego prawa [Allen 1992, s. 1-18]. Od kosztów transakcyjnych odróżnić należy koszty własności, czyli koszty ponoszone przez właścicieli korporacji, w których mamy do czynienia z rozdzieleniem własności i zarządzania. Do kosztów własności można zaliczyć: koszty monitoringu działań menedżerów, koszty kolektywnego podejmowania decyzji przez właścicieli, koszty ryzyka decyzji podejmowanych przez menedżerów [Hansmann 1988, s. 290-296].

Problemy wynikające z alokacji praw własności mogą mieć szczególne znaczenie w odniesieniu do własności majątku i akcji spółek z udziałem państwa. Wynika to przede wszystkim z konstrukcji Skarbu Państwa jako abstrakcyjnej osoby prawnej pełniącej funkcje państwa w sferze praw własności. Skarb Państwa nie jest bowiem, tak jak właściciel prywatny, podmiotem autonomicznym, lecz działa poprzez organ polityczny – Ministra Skarbu Państwa, który jest obsługiwany organizacyjnie i merytorycznie przez pracowników MSP. Taka konstrukcja może mieć wpływ na alokację praw własności w znaczeniu ekonomicznym. Artykuł ma na celu wykazanie, czy taki wpływ faktycznie istnieje. Wyniki badań przeprowadzonych przez autora mogą następnie stanowić podstawę do dalszych analiz opisywanych powyżej problemów związanych z alokacją praw własności, w szczególności jazdy na gapę, dobra wspólnego, a także kosztów transakcyjnych praw własności i kosztów własności.

#### **4. Podmioty posiadające formalne cechy właściciela ekonomicznego – wyniki analizy regulacji prawnych**

Uprawnionymi do reprezentowania spółek kapitałowych, w tym do składania wiążących oświadczeń woli w ich imieniu w przedmiocie wykorzystania majątku, są ich zarządy. W spółkach Skarbu Państwa decyzje zarządów w sprawach dotyczących majątku spółki mogą być na określonych przez przepisy prawne lub statuty spółek warunkach uzależnione od zgody rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia, co powoduje, że realna władza nad majątkiem spółek przesuwa się w kierunku tych organów. W radach nadzorczych realną siłą stanowią przedstawiciele pracowników spółki, co powoduje, że pośredni wpływ na decyzje dotyczące wykorzystania majątku spółek mogą mieć właśnie ich pracownicy. Walne zgromadzenie jest zgromadzeniem akcjonariuszy, na którym podejmują oni uchwały, więc to oni, a nie walne zgromadzenie jako pomiot autonomiczny, decydują o rozporządzeniu majątkiem spółek i odnoszą z tego majątku korzyści. W JSSP funkcje walnego zgromadzenia sprawuje minister, który reprezentuje Skarb Państwa, w SWSP w walnych zgromadzeniach biorą udział także inni akcjonariusze. Minister Skarbu Państwa jest organem politycznym, co oznacza, że decyzje dotyczące wykorzystania majątku spółek Skarbu Państwa mogą być determinowane politycznie. W takim wypadku za podmiot pośrednio decydujący o wykorzystaniu majątku spółki można uznać koalicję rządzącą czy nawet konkretnych polityków wpływających na decyzje ministra Skarbu Państwa. Idąc dalej, można uznać także, że skoro organ polityczny, jakim jest minister, pochodzi z wyborów, to wpływ na wykorzystanie majątku spółek Skarbu Państwa mają nawet wyborcy. Poza tym treść decyzji ministra pod względem merytorycznym jest przygotowywana przez pracowników MSP, którzy w ten sposób są posiadaczami realnej władzy nad majątkiem spółek. Do wykorzystania majątku spółek w zakresie koniecznym do prowadzenia działalności związkowej uprawnione są związki zawodowe.

Podmiotami decydującymi o rozporządzaniu akcjami spółek Skarbu Państwa są reprezentujący Skarb minister, a w SWSP także inni akcjonariusze. W odniesieniu do ministra aktualne pozostają powyższe uwagi o możliwości wpływu czynników politycznych oraz administracyjnych na jego decyzje, w tym przypadku dotyczące rozporządzenia akcjami spółek w drodze prywatyzacji. Rozporządzać akcjami mogą także pracownicy spółek, którym, zgodnie z ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji, przy prywatyzacji przypada prawo własności do 15% akcji spółki powstałej w drodze komercjalizacji.

Korzyści z majątku spółek odnoszą te podmioty, którym spółka wypłaca wynagrodzenia, czyli członkowie zarządów, rad nadzorczych oraz pracownicy spółek. W zakresie wynikającym z ustawy o związkach zawodowych korzyści z majątku spółek mogą odnosić związki zawodowe, ponieważ spółki są zobowiązane zapewnić warunki umożliwiające im prowadzenie działalności. Ponadto należy zdawać sobie sprawę, że zasoby spółki zgodnie z decyzją zarządu, czy przy majątku o większej zgodnie z uchwałą wartości walnego zgromadzenia, mogą być przeznaczone także na rzecz innych podmiotów, np. na rzecz społeczności lokalnej, poprzez finansowanie konkretnych przedsięwzięć istotnych dla tej społeczności.

Korzyści z własności akcji spółek odnosi Skarb Państwa, a w SWSP także inni akcjonariusze, uczestnicząc w podziale zysku. Podstawą do podziału zysku pomiędzy akcjonariuszy, czyli do wypłaty dywidendy, jest co do zasady uchwała walnego zgromadzenia. W JSSP część zysku wypracowanego przez spółki jest wypłacana Skarbowi Państwa z mocy prawa na podstawie ustawy o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa [Ustawa z dnia 1 grudnia 1995 r. ...]. Korzyści Skarbu Państwa z własności akcji wynikają także z prawa do rozporządzania akcjami poprzez prywatyzację. Tego rodzaju korzyści mogą odnosić także posiadający akcje spółek ich pracownicy.

## **5. Podmioty posiadające cechy właściciela ekonomicznego w praktyce – wyniki badań ankietowych**

Celem badań ankietowych w odniesieniu do problemu własności ekonomicznej spółek Skarbu Państwa było określenie, jakie podmioty i w jakim stopniu wpływają na działanie spółek oraz jakie podmioty czerpią największe korzyści z ich funkcjonowania.

### **5.1. Podmioty wpływające na funkcjonowanie spółek Skarbu Państwa**

Określając, kto wpływa na spółki, członkowie zarządów i rad nadzorczych spółek oraz pracownicy MSP nadzorujący spółki mogli przy wymienionych w pytaniu ankietowym podmiotach zaznaczyć, że zaproponowany podmiot „wpływa” bądź „nie wpływa” na spółki, a także wybrać odpowiedź „trudno powiedzieć/nie wiem”. Wyniki badań zostały zaprezentowane w tab. 1.



**Tabela 1.** Podmioty wpływające na spółki Skarbu Państwa

W jakim stopniu wskazane w tabeli podmioty wpływają na działanie spółek Skarbu Państwa?	Odpowiedzi	RNJSSP	RNSWSP	ZJSSP	ZSWSP	PMSP
Zarządy spółek	wpływa	93,5%	89,7%	95,2%	97,1%	88,2%
	nie wpływa	6,1%	9,3%	4,2%	0,0%	3,9%
	trudno powiedzieć/nie wiem	0,4%	1,0%	0,6%	2,9%	7,8%
Walne zgromadzenia akcjonariuszy	wpływa	87,8%	92,5%	83,9%	83,3%	86,0%
	nie wpływa	10,5%	6,5%	13,7%	16,7%	4,0%
	trudno powiedzieć/nie wiem	1,7%	1,1%	2,5%	0,0%	10,0%
Rady nadzorcze spółek	wpływa	91,6%	92,4%	89,5%	88,6%	56,3%
	nie wpływa	7,5%	5,4%	9,9%	11,4%	4,2%
	trudno powiedzieć/nie wiem	0,9%	2,2%	0,6%	0,0%	39,6%
Pracownicy MSP	wpływa	46,7%	47,4%	49,1%	40,0%	57,1%
	nie wpływa	48,9%	49,5%	44,1%	54,3%	28,6%
	trudno powiedzieć/nie wiem	4,4%	3,2%	6,8%	5,7%	14,3%
Minister Skarbu Państwa	wpływa	64,2%	76,4%	56,2%	64,7%	56,0%
	nie wpływa	31,4%	20,2%	35,2%	32,4%	6,0%
	trudno powiedzieć/nie wiem	4,4%	3,4%	8,6%	2,9%	38,0%
Wiceministrowie Skarbu Państwa nadzorujący spółki	wpływa	68,8%	77,8%	59,5%	64,7%	35,4%
	nie wpływa	27,1%	18,9%	31,0%	32,4%	25,0%
	trudno powiedzieć/nie wiem	4,1%	3,3%	9,5%	2,9%	39,6%
Pracownicy spółek Skarbu Państwa	wpływa	55,7%	56,7%	60,5%	58,8%	41,9%
	nie wpływa	41,7%	36,7%	38,3%	41,2%	41,9%
	trudno powiedzieć/nie wiem	2,6%	6,7%	1,2%	0,0%	16,3%
Związki zawodowe w spółkach	wpływa	64,8%	75,6%	60,7%	57,6%	33,3%
	nie wpływa	32,6%	22,2%	37,4%	42,4%	45,8%
	trudno powiedzieć/nie wiem	2,6%	2,2%	1,8%	0,0%	20,8%
Społeczność lokalna z miejsca działania spółek	wpływa	15,9%	27,2%	15,5%	16,7%	58,3%
	nie wpływa	78,9%	62,0%	76,4%	80,6%	20,8%
	trudno powiedzieć/nie wiem	5,3%	10,9%	8,1%	2,8%	20,8%
Koalicja rządząca	wpływa	42,9%	45,1%	19,6%	26,5%	68,1%
	nie wpływa	49,6%	47,3%	72,4%	67,6%	25,5%
	trudno powiedzieć/nie wiem	7,6%	7,7%	8,0%	5,9%	6,4%
Regulatorzy	wpływa	40,2%	64,5%	33,5%	55,9%	40,0%
	nie wpływa	52,4%	30,1%	60,2%	38,2%	44,0%
	trudno powiedzieć/nie wiem	7,4%	5,4%	6,2%	5,9%	16,0%

RNJSSP – członkowie rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, RNSWSP – członkowie rad nadzorczych spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa, ZJSSP – członkowie zarządów jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, ZSWSP – członkowie zarządów spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa, PMSP – pracownicy Ministerstwa Skarbu Państwa nadzorujący spółki.

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci we wszystkich grupach nie mieli wątpliwości, że na spółki Skarbu Państwa wpływają zdecydowanie wszystkie ich organy, tj. zarządy, rady nadzorcze i walne zgromadzenia.

Opinie członków organów spółek co do wpływu pracowników MSP (PMSP) na spółki są niejednoznaczne. Bardziej jednoznaczne są opinie samych PMSP, którzy istotnie częściej potwierdzają swój wpływ, niż mu zaprzeczają.

W kwestionariuszu umieszczono oddzielnie Ministra Skarbu Państwa oraz wice ministrów nadzorujących spółki. Skarb Państwa jest reprezentowany przez ministra, ale w praktyce minister udziela wice ministrów pełnomocnictw do działania w tym zakresie w jego imieniu w odniesieniu do określonych w pełnomocnictwie spółek. Członkowie organów spółek w niemal identycznej liczbie wskazali, że zarówno minister, jak i wice ministrowie wpływają na spółki. Potwierdza to praktykę opartą właśnie na pełnomocnictwach udzielanych wice ministrów przez ministra. Jedynie wskazania PMSP nie są tak jednoznaczne, ponieważ istotnie większa ich liczba wskazała na wpływ ministra niż na wpływ wice ministrów.

Członkowie organów spółek w większości uznali, że na spółki wpływają ich pracownicy. Niejednoznacznych odpowiedzi w tym zakresie udzielili PMSP, co może wynikać z faktu, że analizują oni wpływ pracowników spółek na ich funkcjonowanie „od zewnątrz”, a nie z punktu widzenia relacji i sytuacji w samych spółkach. Z jednej strony PMSP mogą zdawać sobie sprawę z uprawnień pracowników spółek wynikających z obowiązujących regulacji prawnych, z drugiej jednak strony, pracując w ministerstwie, mogą oni na bieżąco nie mieć do czynienia z oddziaływaniem pracowników na spółki w przeciwieństwie do członków organów spółek, którzy pozostają w bezpośrednich relacjach z ich pracownikami.

Członkowie organów spółek uznali także w większości, że wpływ na działanie spółek mają związki zawodowe. Istotnie odmiennego zdania niż członkowie organów spółek są PMSP, którzy w większości uznali, że związki zawodowe nie wpływają na spółki. Wpływ związków zawodowych jest zatem oceniany jako silniejszy przez podmioty analizujące problem „od wewnątrz”, czyli z punktu widzenia spółek, niż przez PSMP, którzy analizują problem z punktu widzenia MSP.

Członkowie zarządów spółek zdecydowanie stwierdzili, że na spółki nie wpływa koalicja rządząca, podczas gdy liczba członków rad wyrażająca taki pogląd nieznacznie przekracza liczbę członków wyrażających pogląd przeciwny. Na wpływ koalicji rządzącej na spółki wskazała istotna większość PMSP, którzy, podlegając kierownictwu politycznemu MSP, mogą odczuwać bardziej niż członkowie organów spółek wpływy polityczne na spółki.

Regulatorami są organy administracji publicznej posiadające kompetencje nadzorcze na określonych płaszczyznach działania spółek, które mogą wydawać regulacje dotyczące tych płaszczyzn, np. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Ocena wpływu regulatorów na spółki różni się wśród członków organów JSSP i WSPP. Podczas gdy większość członków organów JSSP wskazuje, że



regulatorzy nie wpływają na spółki, członkowie organów SWSP wyrażają dokładnie przeciwny pogląd. Trudno znaleźć wytłumaczenie, ponieważ wszyscy przedsiębiorcy podlegają tym samym przepisom, których przestrzeganie nadzorują regulatorzy. Nie można zakładać, bez dodatkowych badań, że JSSP są w tym zakresie traktowane przez regulatorów w sposób uprzywilejowany.

Członkowie organów spółek w zdecydowanej większości uznali, że na spółki nie wpływa społeczność lokalna z miejsca działania spółek. Odmiennego zdania są PMSP, co trudno uzasadnić. Możliwe, że wynika to z faktu, że w przypadku, kiedy spółki generują problemy na poziomie lokalnym, społeczność z danego obszaru interweniuje bezpośrednio „u właściciela”, czyli w MSP.

## 5.2. Podmioty wpływające na wykorzystanie majątku lub akcji spółek Skarbu Państwa

Wyniki badań ankietowych dotyczących wpływu poszczególnych podmiotów na spółki są zaprezentowane w uproszczony sposób w tab. 2.

**Tabela 2.** Ocena wpływu poszczególnych podmiotów na spółki Skarbu Państwa

Podmiot	RNJSPP	RNSWSP	ZJSSP	ZSWSP	PMSP
Zarząd SSP	T	T	T	T	T
Walne zgromadzenie SSP	T	T	T	T	T
Rada nadzorcza SSP	T	T	T	T	T
Pracownicy MSP	T/N	T/N	T/N	T/N	T
Minister Skarbu Państwa	T	T	T	T	T
Wiceministrowie Skarbu Państwa	T	T	T	T	T/N
Pracownicy SSP	T	T	T	T	T/N
Związki zawodowe	T	T	T	T	N
Koalicja rządząca	T/N	T/N	N	N	T
Społeczność lokalna	N	N	N	N	T
Regulatorzy	N	T	N	T	T/N

„T” oznacza potwierdzenie wpływu danego podmiotu na spółki; „N” oznacza, że dany podmiot nie wpływa na spółki; oznaczenie „T/N”, że podobna liczba respondentów uznała, że dany podmiot wpływa i nie wpływa na spółki.

Źródło: opracowanie własne.

Aby określić, które z tych podmiotów mogą być właścicielem ekonomicznym majątku lub akcji spółek, należy zweryfikować, które z nich posiadają cechę właściciela ekonomicznego, jaką jest prawo decydowania o wykorzystaniu majątku lub akcji spółek.

Wszystkie podmioty, których wpływ na spółki został potwierdzony przez większość respondentów z każdej z grup, mogą mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na decyzje dotyczące wykorzystania majątku spółek. Takimi podmiotami są zarządy, rady nadzorcze, walne zgromadzenia oraz Minister Skarbu Państwa.

Większość członków organów spółek uznała, że wpływ na spółki mają także wiceministrowie Skarbu Państwa, pracownicy spółek oraz związki zawodowe. Pracownicy MSP w podobnej liczbie potwierdzili i zaprzeczyli, że wpływ na spółki mają wiceministrowie i pracownicy spółek oraz zaprzeczyli, że wpływ na spółki mają związki zawodowe. Spośród tych podmiotów wpływ na wykorzystanie majątku spółek mogą mieć wiceministrowie Skarbu Państwa, którzy reprezentują Skarb na walnym zgromadzeniu, oraz pracownicy spółek, których wpływ na decyzje dotyczące wykorzystania majątku spółek może być jednak bardzo pośredni. Przedstawiciele pracowników mogą być członkami rad nadzorczych, które w pewnych sprawach dotyczących wykorzystania rozporządzania, majątku zatwierdzają albo opiniują decyzje zarządów. Wpływ związków zawodowych na wykorzystanie majątku jest ograniczony, mogą one jedynie korzystać z majątku spółek w zakresie, jaki jest konieczny do prowadzenia działalności związkowej.

Członkowie organów spółek nie potwierdzili, że wpływ na spółki może mieć koalicja rządząca. Przeciwnego zdania byli pracownicy MSP. Ewentualny wpływ koalicji rządzącej na wykorzystanie majątku spółek może być bardzo odległy poprzez oddziaływanie na decyzje reprezentującego Skarb Państwa ministra lub wiceministra.

Członkowie organów spółek jednoznacznie zaprzeczyli, że wpływ na spółki ma społeczność lokalna. Przeciwnego zdania byli także pracownicy MSP. Społeczność lokalna nie jest przez przepisy prawne wyposażona w uprawnienia, które decydowałyby o wykorzystaniu majątku spółek. To, czy spółka przeznaczy swoje zasoby na rzecz społeczności lokalnej, zależy od jej zarządów ewentualnie od walnych zgromadzeń.

Opinie członków organów spółek dotyczące wpływu na spółki pracowników MSP są niejednoznaczne, podczas gdy pracownicy MSP uznali, że wpływają na spółki. Wpływ pracowników MSP na wykorzystanie majątku spółek mógłby polegać na oddziaływaniu na uchwały walnego zgromadzenia dotyczące tej kwestii.

Ewentualny wpływ na spółki regulatorów nie dotyczy wykorzystania majątku spółek.

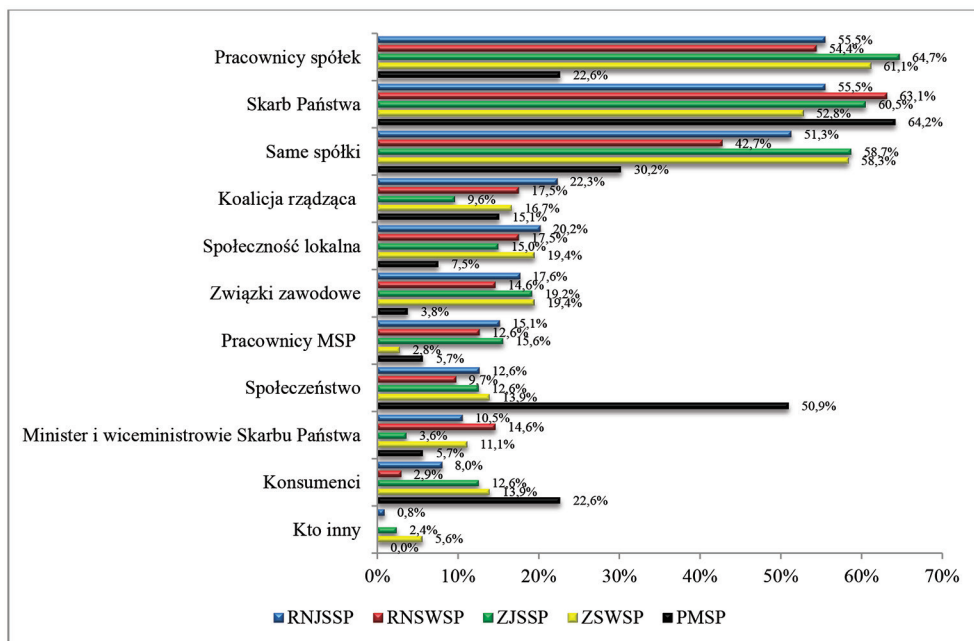
Podsumowując, spośród podmiotów, które według większości respondentów mają wpływ na spółki, o wykorzystaniu majątku spółek mogą bezpośrednio lub pośrednio decydować ich organy oraz Minister Skarbu Państwa. Taką możliwość mają także wiceministrowie Skarbu Państwa oraz pracownicy spółek, których ogólny wpływ na spółki został jednak oceniony niejednoznacznie przez pracowników MSP.

Spośród podmiotów, które mają wpływ na spółki, o wykorzystaniu akcji spółek mogą decydować minister oraz wiceministrowie Skarbu Państwa oraz, co do akcji, które zostały im przyznane na podstawie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, pracownicy spółek. Pośredni wpływ na decyzje dotyczące wykorzystania akcji

mogą mieć także koalicja rządząca oraz pracownicy MSP, którzy mogą determinować decyzje prywatyzacyjne ministra lub wiceministrów.

### 5.3. Podmioty odnoszące korzyści z funkcjonowania spółek Skarbu Państwa

Odpowiadając na pytanie, kto odnosi największe korzyści z funkcjonowania SSP, członkowie zarządów i rad nadzorczych spółek oraz pracownicy MSP nadzorujący spółki mogli wskazać co najwyżej trzy z zaproponowanych w pytaniu ankietowym podmiotów. Wyniki odpowiedzi na tak postawione pytanie są prezentowane na rys. 1.



Objaśnienia jak do tab. 1.

Rys. 1. Podmioty odnoszące korzyści z funkcjonowania spółek Skarbu Państwa

Źródło: opracowanie własne.

Członkowie organów spółek jako podmioty odnoszące korzyści z funkcjonowania spółek wskazywali najczęściej pracowników spółek, Skarb Państwa lub same spółki.

Częste wskazania na pracowników spółek przez członków ich organów świadczą o istotnej „sile” pracowników w spółkach. PMSP uznawali jednak pracowników spółek za beneficjentów korzyści z ich funkcjonowania istotnie rzadziej niż członkowie organów spółek, częściej wskazując na Skarb Państwa, społeczeństwo i same spółki. Może to wynikać z faktu, że PMSP, oceniając stan rzeczy z zewnątrz, spoza

spółek, nie odwołują się do sytuacji w spółkach, lecz raczej do ich roli w gospodarce i społeczeństwie.

Podobnie częste wskazania przez członków organów spółek na Skarb Państwa i same spółki mogą oznaczać, że uważają oni interes samych spółek i interes Skarbu za tożsame, uznając, że korzyści dla spółek są też korzyściami dla ich jedyne-go/głównego akcjonariusza. Jedynie odpowiedzi członków RNSWSP nie potwierdzają tego wniosku, ponieważ wskazywali oni Skarb Państwa istotnie rzadziej niż same spółki. Rzadziej też na spółki niż na Skarb Państwa wskazywali PMSP, co wydaje się oczywiste, ponieważ istotą ich funkcji wobec spółek jest zapewnienie, aby realizowały one interes Skarbu Państwa.

PMSP bardzo często wskazywali na społeczeństwo jako beneficjenta korzyści z funkcjonowania spółek, podczas gdy członkowie organów spółek wskazywali na społeczeństwo istotnie rzadziej. PMSP mogą odnosić się do problemu z perspektywy ogólnospołecznej funkcji spółek Skarbu Państwa, podczas gdy członkowie organów analizują problem „od wewnątrz”, czyli z punktu widzenia samych spółek. Członkowie organów istotnie częściej niż na społeczeństwo wskazywali na społeczność lokalną. To wydaje się zrozumiałe, ponieważ członkowie organów zdają sobie sprawę z lokalnych uwarunkowań funkcjonowania spółek, a co za tym idzie, także z korzyści, jakie spółki przynoszą społeczności lokalnej. Dla członków organów jest to o wiele bardziej odczuwalne niż korzyści ogólnospołeczne funkcjonowania spółek. Dokładnie odwrotnie jest w przypadku PMSP, którzy nie znają specyfik lokalnych, lecz odnoszą się do korzyści ogólnospołecznych.

Respondenci ze wszystkich grup stosunkowo rzadko wskazywali na koalicję rządzącą jako beneficjenta korzyści z funkcjonowania spółek.

Jeszcze rzadziej niż na koalicję rządzącą wszystkie grupy respondentów wskazywały na ministra i wiceministrów Skarbu Państwa. Możliwe, że respondenci zakładali tutaj, że te podmioty, działając w interesie Skarbu Państwa albo koalicji rządzącej, są jedynie reprezentantami innych beneficjentów, nie działającymi we własnym interesie.

Pracownicy MSP byli wskazywani jako beneficjenci funkcjonowania spółek przez poszczególne grupy respondentów rzadko bądź bardzo rzadko. Częściej, choć statystycznie nieistotnie częściej, na PMSP wskazywali członkowie organów spółek jednoosobowych oraz RNWSPP niż członkowie ZSWSP oraz sami PMSP. Trzy pierwsze grupy respondentów mogą zdawać sobie sprawę z roli PMSP wobec spółek oraz z tego, że korzyścią dla PMSP jest sam fakt, że Skarb Państwa jest akcjonariuszem spółek, ponieważ to uzasadnia sens funkcji pracowników MSP wobec spółek. Dla członków zarządów SWSP może to nie być zrozumiałe, ponieważ nie analizują oni tego problemu jedynie z punktu widzenia Skarbu Państwa, ale wszystkich akcjonariuszy<sup>3</sup>. Sami pracownicy MSP nie uznają siebie za beneficjentów, ponieważ

---

<sup>3</sup> Ponadto należy mieć na uwadze małą liczebność próby ZSWSP ( $N = 35$ ), co wiąże się z większym marginesem błędu statystycznego i mniejszym prawdopodobieństwem odnotowania istotności statystycznej.

trudno wskazać konkretne korzyści, jakie wynikają dla nich bezpośrednio z funkcjonowania spółek. Myśl, iż korzyścią jest sam fakt, że Skarb Państwa jest akcjonariuszem spółek, może być dla pracowników MSP bardzo trudna do przyjęcia.

Członkowie organów spółek umiarkowanie rzadko jako beneficjentów korzyści z funkcjonowania spółek wskazywali związki zawodowe. To może zastanawiać, ponieważ dla związków zawodowych korzyścią jest to, że spółki istnieją, bo to uzasadnia sens ich funkcjonowania, poza tym, jak wykazała analiza przepisów prawnych, związki mają zagwarantowanych wiele przywilejów w spółkach. Związki były bardzo rzadko wskazywane przez PMSP, którzy nie analizując sytuacji spółek „od wewnątrz”, mogą nie zdawać sobie sprawy z rzeczywistej siły związków w spółkach.

Konsumenci byli wskazywani jako beneficjenci funkcjonowania spółek Skarbu Państwa stosunkowo często jedynie przez PMSP, co może wynikać z globalnego spojrzenia tych respondentów na spółki, ich roli w gospodarce i społeczeństwie.

#### **5.4. Podmioty odnoszące korzyści z majątku lub akcji spółek Skarbu Państwa**

Wyniki badań ankietowych pozwoliły ustalić, jakie podmioty czerpią korzyści z funkcjonowania spółek. W celu określenia, jakie podmioty mogą być właścicielami ekonomicznymi majątku lub akcji, należy rozstrzygnąć, które spośród podmiotów odnoszących korzyści z funkcjonowania spółek odnoszą korzyści z ich majątku lub akcji.

Zdecydowanie najczęściej przez wszystkie grupy respondentów jako podmioty odnoszące korzyści z funkcjonowania spółek wymieniani byli ich pracownicy, Skarb Państwa oraz same spółki. Pracownicy spółek mogą odnosić korzyści zarówno z majątku, jak i z akcji spółek. Skarb Państwa może odnosić korzyści z akcji spółek. Same spółki mogą odnosić korzyści ze swojego majątku poprzez zwiększenie swojego kapitału czy też inwestycje, które mogą przynieść spółce korzyści w przyszłości.

Pracownicy MSP bardzo często wskazywali społeczeństwo jako beneficjenta korzyści z funkcjonowania spółek. Społeczeństwo może odnosić korzyści z majątku spółek, jeżeli ten zostanie przeznaczony na społecznie istotne cele. Pośrednio społeczeństwo może czerpać korzyści z akcji spółek, ponieważ na społecznie istotne cele może być przeznaczona przypadająca na rzecz Skarbu Państwa część zysku spółek oraz wpływy z prywatyzacji.

Często wskazywani przez pracowników MSP byli także konsumenci, co do których trudno ustalić korzyści, które mieliby oni czerpać z majątku lub akcji spółek.

Trudno określić także konkretne korzyści z majątku lub akcji spółek koalicji rządzącej, ministra i wiceministrów Skarbu Państwa oraz pracowników MSP. Korzyści koalicji rządzącej oraz kierownictwa politycznego MSP mogą mieć jednak charakter pośredni. Decyzje dotyczące majątku lub akcji spółek mogą sprzyjać konkretnemu środowisku politycznemu czy być dobrze odbierane przez wyborców. Można uznać, że pośrednio korzyści z akcji spółek odnoszą także pracownicy MSP. Dopóki Skarb

Państwa pozostaje akcjonariuszem spółek, uzasadnienie znajduje pełnienie przez nich funkcji wobec spółek.

Społeczność lokalna może odnosić korzyści z majątku spółek, jeżeli te zdecydują o jego przeznaczeniu na lokalnie istotne cele.

Związki zawodowe mogą czerpać korzyści z majątku spółek, ale tylko w zakresie koniecznym do prowadzenia działalności związkowej.

## 6. Wnioski

Zaprezentowane wyniki badań mają służyć wyprowadzeniu wniosków ostatecznych celem określenia, jakie pomioty posiadają cechy właściciela ekonomicznego majątku spółek lub ich akcji. Przed wyprowadzeniem wniosków należy uwzględnić jednak istotne okoliczności. Po pierwsze, spółki Skarbu Państwa, jak wszystkie spółki kapitałowe, działają przez swoje organy. To nie same spółki, tylko ich organy podejmują (zarząd) albo zatwierdzają (walne zgromadzenie, rada nadzorcza) decyzje w zakresie wykorzystania majątku spółek czy rozporządzania nim. Z tego względu nie można uznać samych spółek za właściciela ekonomicznego swojego majątku. Po drugie, Skarb Państwa jest abstrakcyjną osobą prawną reprezentowaną przez ministra lub wiceministra Skarbu Państwa. Skarb Państwa nie podejmuje zatem sam decyzji dotyczących wykorzystania majątku spółek lub ich akcji, lecz czynią to podmioty go reprezentujące. Skarb Państwa nie posiada zatem cech właściciela ekonomicznego majątku lub akcji spółek. Po trzecie, walne zgromadzenie jako organ spółki może podejmować decyzje dotyczące rozporządzania majątkiem lub akcjami spółek. Ze względu na swoją istotę, czyli to, że de facto jest zgromadzeniem akcjonariuszy, na którym podejmują oni uchwały, a także to, iż to nie walne zgromadzenie, tylko właśnie akcjonariusze mogą odnosić korzyści z majątku lub akcji spółek, walne zgromadzenie nie może być właścicielem ekonomicznym majątku lub akcji spółek. Po czwarte, korzyści konkretnych podmiotów z majątku spółek lub ich akcji mogą wynikać zarówno wprost z obowiązujących regulacji prawnych (np. wynagrodzenie członków organów spółek), jak i z praktyki funkcjonowania spółek (np. korzyści społeczne z tego, że spółka prowadzi działalność na danym terenie).

Mając na uwadze wskazane okoliczności, można wnioskować, że cechy właściciela ekonomicznego majątku spółek Skarbu Państwa może posiadać kilka podmiotów. Celowo zaznaczono, że podmioty mogą posiadać te cechy, a nie na pewno je posiadają, ponieważ wpływ poszczególnych podmiotów na wykorzystanie majątku spółki i ich korzyści z tego majątku mogą być różnorodne, a poza tym trudno zakładać, że w każdej spółce wszystkie podmioty korzystają ze swoich atrybutów.

Cechy właściciela ekonomicznego majątku spółek Skarbu Państwa na pewno posiadają członkowie ich zarządów i rad nadzorczych oraz pracownicy spółek. Wszystkie te podmioty czerpią korzyści z majątku spółek przede wszystkim poprzez pobieranie wynagrodzenia. Członkowie zarządów podejmują decyzje o wykorzystaniu majątku spółek. Pośredni wpływ na te decyzje mają członkowie rad



nadzorczych, którzy zatwierdzają decyzje zarządów. Pracownicy spółek także mogą samodzielnie albo poprzez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych determinować decyzje zarządów.

Walne zgromadzenie nie może być uznane za właściciela ekonomicznego majątku lub akcji spółek, mimo że wpływa na wykorzystanie majątku spółek poprzez wyrażanie zgody na niektóre decyzje zarządów w tym zakresie oraz podejmowanie uchwał w sprawach fundamentalnych, które mogą dotyczyć wykorzystania majątku spółek. Walne zgromadzenie nie jest jednak podmiotem samoistnym o osobistych interesach, lecz zgromadzeniem akcjonariuszy, czyli Skarbu Państwa i ewentualnie innych akcjonariuszy, których interesy mogą być odrębne. Jak wskazano powyżej, Skarb Państwa, jako abstrakcyjna osoba prawna, sam także nie może być uznany za właściciela ekonomicznego majątku spółek.

Minister i wiceministrowie Skarbu Państwa mogą wpływać na wykorzystanie majątku spółek jako reprezentanci Skarbu na walnych zgromadzeniach, które podejmują uchwały w tym zakresie. Badania nie wykazały, że korzyści z funkcjonowania spółek, a co za tym idzie, ewentualnie z ich majątku, odnoszą minister i wiceministrowie, jednocześnie bardzo często wskazując, że korzyści te odnosi Skarb Państwa. Prowadzi to do wniosku, że minister i wiceministrowie posiadają cechy właściciela ekonomicznego majątku spółek, ale jako reprezentanci Skarbu Państwa, a nie jako podmioty autonomiczne. Należy jednak zwrócić uwagę, że choć faktycznie minister i wiceminister nie odnoszą korzyści osobistych z majątku spółek, to mogą oni odnosić korzyści polityczne, np. wspieranie przez spółki konkretnych przedsięwzięć może być korzystne dla konkretnego środowiska politycznego lub służyć zdobyciu przychylności wyborców. W ten sposób mogą oni posiadać cechy właściciela ekonomicznego jako podmioty autonomiczne, z tym że ich korzyści z majątku spółek nie mają charakteru ekonomicznego, lecz polityczny.

Pracownicy MSP nie mogą zostać uznani za właściciela ekonomicznego majątku spółek. Co prawda analiza regulacji prawnych wykazała, że pracownicy MSP mogą mieć wpływ na decyzje walnych zgromadzeń dotyczące wykorzystania majątku spółek, jednak wyniki badań ankietowych w tym zakresie nie są jednoznaczne. Badania nie wykazały także, że pracownicy MSP czerpią korzyści z funkcjonowania spółek, tym bardziej więc trudno sobie wyobrazić, że czerpią oni korzyści z majątku spółek.

Za właściciela ekonomicznego majątku spółek nie można uznać związków zawodowych. Zakładając jednak, że związki zawodowe działają nie w interesie własnym, lecz w interesie pracowników, którzy, jak pokazują wyniki badań, są beneficjentami funkcjonowania spółek, można wskazać, że związki zawodowe posiadają cechy właściciela ekonomicznego majątku spółek, ale nie jako podmiot autonomiczny, tylko jako reprezentant interesów pracowników.

Koalicja rządząca nie jest właścicielem ekonomicznym majątku spółek, choć pracownicy MSP jednoznacznie potwierdzili w badaniach, że może ona pośrednio wpływać na decyzje Ministra Skarbu Państwa dotyczące wykorzystania majątku spółek.

Problem określenia właściciela ekonomicznego akcji spółek Skarbu Państwa jest przynajmniej równie złożony jak problem określenia właściciela ekonomicznego ich majątku. Mimo że o rozporządzaniu tymi akcjami w drodze prywatyzacji decyduje minister lub wiceministrowie, nie mogą oni być uznani za właściciela ekonomicznego akcji spółek jako podmiot autonomiczny, lecz jako reprezentanci Skarbu Państwa, który odnosi korzyści z własności akcji. Można jednak założyć, że korzyści z własności akcji spółek mają charakter nie ekonomiczny, lecz polityczny, np. poprzez korzystną prywatyzację ministrowie uzyskują poparcie wyborców. Przy takim założeniu minister i wiceministrowie posiadają cechy właściciela ekonomicznego akcji spółek jako podmioty autonomiczne.

Przy odpowiednich założeniach można uznać, że cechy właściciela ekonomicznego akcji spółek posiadają pracownicy MSP. Co prawda nie odnoszą oni korzyści wynikających z rozporządzania akcjami ani z pożytków, które akcje przynoszą w postaci dywidendy, czyli korzyści o charakterze ekonomicznym. Korzyści pracowników MSP wynikają z samego faktu, że Skarb Państwa jest akcjonariuszem spółek, a polegają na tym, że dzięki temu pracownicy MSP mogą pełnić określone funkcje wobec spółek, czyli zachować swoje stanowiska, co więcej, mogą, co ma charakter powszechny, być członkami rad nadzorczych spółek.

Cechy właściciela ekonomicznego akcji spółek posiadają pracownicy spółek, co do akcji, których są właścicielami. Samodzielnie mogą, w ramach czasowych ograniczeń w zakresie możliwości odsprzedaży akcji określonych przez ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji, decydować o rozporządzaniu akcjami i odnosić korzyści z ich własności.

## 7. Podsumowanie

Podsumowując, należy potwierdzić, że problem określenia właściciela ekonomicznego majątku i akcji spółek Skarbu Państwa jest bardzo złożony. Wpływ na wykorzystanie tych aktywów i korzyści z nich w sposób bezpośredni lub pośredni może mieć wiele podmiotów, które nie są jednocześnie ich właścicielami prawnymi. Taki stan rzeczy, jak wskazano na wstępie, może wywoływać konflikty w sytuacjach rezydualnych, prowadzić do nieefektywnej alokacji zasobów, w tym do problemów jazdy na gapę i dobra publicznego, a także generować koszty transakcyjne i koszty własności. Trudno jednak wskazać proste rozwiązanie tego problemu, gdyż ma on charakter systemowy. Wynika z konstrukcji prawnej spółki kapitałowej, która działa przez swoje organy oraz Skarbu Państwa, będącego abstrakcyjną osobą prawną reprezentowaną przez ministra obsługiwanego organizacyjnie i merytorycznie przez pracowników podległego mu ministerstwa.

Podstawowy wniosek z badań przeprowadzonych przez autora to taki, że w spółkach z udziałem państwa cechy właściciela ekonomicznego majątku i akcji spółek mogą posiadać podmioty, które w ogóle nie występują w spółkach prywatnych. Chodzi tu przede wszystkim o organy polityczne oraz aparat urzędniczy. Własność pań-

stwowa z punktu widzenia ekonomicznego nie stanowi zatem, jak często się sądzi, własności na tyle abstrakcyjnej, rozproszonej, że niczyjej.

Wnioski z badań mogą mieć charakter uniwersalny, tj. po pierwsze, mogą mieć znaczenie zarówno teoretyczne i praktyczne, a po drugie, mogą nie tylko odnosić się do polskich spółek Skarbu Państwa, ale być wykorzystane także w innych państwach, w których funkcjonują spółki czy nawet inne formy prowadzenia działalności gospodarczej z udziałem państwa.

Dalsze badania dotyczące problematyki własności ekonomicznej majątku i akcji spółek Skarbu Państwa powinny się skupiać na wskazanych przez autora problemach teoretycznych. Ich wyniki mogą i powinny stanowić punkt odniesienia dla konstrukcji nowego modelu zarządzania własnością państwową w spółkach kapitałowych, modelu, w którym w możliwie najwyższym stopniu ograniczone będzie występowanie wskazanych problemów.

## Literatura

- Allen D.W., *What are transaction costs?* "Research in Law and Economics" 1992, no. 14.
- Aluchna M., *Mechanizmy Corporate Governance w spółkach giełdowych*, SGH, Warszawa 2007
- Furubotn E.G., Pejovich S., *Property rights and economic theory: A survey on recent literature*, "Journal of Economic Literature" 1972, vol. 10, no. 4.
- Hansmann H., *Ownership of the firm*, "Journal of Law, Economics and Organization" 1988, vol. 4, no. 2.
- Jeżak J., *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Kim J., Mahoney J.Y., *Property rights theory, transaction costs theory, and agency theory: An organizational economics approach to strategic management*, "Managerial and Decision Economics" 2005, no. 26.
- Kostka M.S., *Ekonomiczna interpretacja własności*, [w:] T. Wawak, *Własność prywatna*, Uniwersytet Jagielloński, Wydawnictwo Informacji Ekonomicznej, Kraków 1993.
- Nizioł K., *Własność w polskim systemie prawnym*, [w:] B. Polszakiewicz, J. Boehlke (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce*, t. II, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2006.
- Nogalski B., *Pojęcia*, [w:] B. Nogalski, T. Białas, M. Czapiewski, *Zarządzanie w różnych formach własności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1994.
- Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1984.
- Postuła I., *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Ustawa z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, DzU 1995, nr 154, poz. 792 z późn. zm.
- Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, załącznik do zarządzenia nr 3 Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa, [http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/101/8163/Zarzadzanie\\_Nr\\_3\\_Ministra\\_Skarbu\\_Panstwa\\_z\\_dnia\\_28\\_stycznia\\_2013\\_r.html](http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/101/8163/Zarzadzanie_Nr_3_Ministra_Skarbu_Panstwa_z_dnia_28_stycznia_2013_r.html).

## **THE SPECIFICATION OF ECONOMIC OWNER OF THE STATE OWNED COMPANIES' PROPERTY AND SHARES**

**Summary:** The purpose of the article is to indicate the economic owner of the State Owned Companies' (SOCs') property and shares. The research consists of regulation analysis and large sample analysis conducted among SOCs' management and supervisory boards' members and officials of Polish Ministry of Treasury that supervise SOCs. The research findings indicate that the entities that may be regarded as the economic owner of SOCs' property and shares are not the legal owners of these assets at the same time. This condition may evoke conflicts in residual situations, lead to the ineffective allocation of assets and generate transaction and property rights costs.

**Keywords:** economic owner, State Owned Company (SOC), SOC's property, SOC's shares.