

Igor POSTUŁA*

INTERES PUBLICZNY JAKO CEL LUB DETERMINANTA CELÓW SPÓŁEK SKARBU PAŃSTWA

Słowa kluczowe: spółka kapitałowa, spółka Skarbu Państwa, cel spółki, interes spółki, interes publiczny

Wprowadzenie

Spółki kapitałowe, czyli spółka akcyjna i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, są przedsiębiorcami, czyli podmiotami prowadzącymi we własnym imieniu działalność gospodarczą. Oznacza to, że cel ich działalności jest zarobkowy, polega na osiągnięciu zysku. Ten prosty wniosek można wyprowadzić z podstawowych przepisów definiujących przedsiębiorcę oraz działalność gospodarczą, zawartych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej¹. Spółki kapitałowe faktycznie funkcjonują w obrocie jako podmioty autonomiczne, nabywają prawa, zaciągają zobowiązania, mogą być podmiotem praw i obowiązków, a za swoje zobowiązania odpowiadają samodzielnie swoim majątkiem. Spółki te powstają i funkcjonują jednak z woli akcjonariuszy, którzy w tej formie prowadzenia działalności gospodarczej realizują własne interesy. Interes w funkcjonowaniu tych spółek mogą mieć także inni niż akcjonariusze interesariusze, w szczególności pracownicy spółek, członkowie ich organów. Mając to na uwadze, określenie celu spółki kapitałowej nie jest już oczywiste. Co do zasady, w pierwszym rzędzie powinno być to osiągnięcie zysku, jednak możliwe są także inne cele, jak – przykładowo – zwiększenie

* Dr hab., Katedra Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski; e-mail: ipostula@wz.uw.edu.pl

¹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807).

wartości akcji spółki, zwiększenie udziału w rynku, utrzymanie miejsc pracy przez pracowników spółki. Tu istotna jest kwestia relacji celu spółki do jej interesu, a także interesów jej akcjonariuszy lub innych interesariuszy.

W teorii nadzoru korporacyjnego problem określenia celu spółki tradycyjnie stanowił pole do dyskusji pomiędzy zwolennikami teorii agencji, która zakłada, że celem spółki jest wzrost wartości dla akcjonariuszy, a zwolennikami teorii interesariuszy, których zdaniem spółki powinny działać w celu zaspokajania i równoważenia interesów wszystkich interesariuszy². Obecnie zwraca się uwagę, że problematyki celu spółki nie powinno się w ten sposób zawężać, ponieważ wyzwania współczesnych korporacji mają o wiele szerszy, społeczny kontekst, nieograniczony tylko do relacji pomiędzy akcjonariuszami a pozostałymi interesariuszami³. B. Tricker postuluje nawet, że społeczeństwo powinno mieć większą kontrolę nad spółkami, ponieważ są one stosunkowo często wspierane przez państwo, a poza tym rośnie znaczenie społecznej odpowiedzialności biznesu oraz koncepcji zrównoważonego rozwoju. Spółka kapitałowa jest „przywilejem nadanym przez społeczeństwo, a nie prawem”⁴.

Szczególny rodzaju spółek kapitałowych stanowią spółki Skarbu Państwa, czyli spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w których Skarb Państwa jest właścicielem wszystkich bądź większości akcji. Skarb Państwa jest osobą prawną, która pełni funkcje państwa w sferze *dominium*, czyli w sferze prawa własności. Spółki Skarbu Państwa są to zatem, generalnie rzecz ujmując, spółki z udziałem państwa. Spółki te, tak jak spółki prywatne, podlegają regułom określonym przez kodeks spółek handlowych (k.s.h.)⁵, ich celem powinno być zatem osiąganie zysku. Spółek tych dotyczy także opisany powyżej dylemat, czy spółki powinny działać tylko w interesie ich akcjonariuszy, czy także innych interesariuszy. W odniesieniu do spółek

² **A.A. Berle**, *Corporate powers as powers in trust*, Harvard Law Review 1931/44, s. 1049–1074; **E.M. Dodd**, *For whom are corporate managers trustees*, Harvard Law Review 1932/45/7, s. 1145–1163; **J.L. Weiner**, *The Berle-Dodd dialogue on the concept of corporation*, Columbia Law Review 1964/64/8, s. 1458–1483; **A.A. Sommer**, *Whom should corporation serve / The Berle-Dodd debate revisited sixty years later*, Delaware Journal of Corporate Law 1991/16/1, s. 33–56.

³ **C.M. Daily**, **D.R. Dalton**, **A.C. Cannella**, *Corporate governance: decades of dialogue and data*, Academy of Management Review 2003/28, s. 379.

⁴ **B. Tricker**, *Re-inventing the Limited Liability Company*, Corporate Governance: An International Review 2011/19/4, s. 392 (384–393).

⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U., Nr 94 poz. 1037 z późn. zm).

Skarbu Państwa, jednak o wiele bardziej istotny wydaje się ogólny, społeczny kontekst ich działania. Państwo we wszystkich aspektach swojej działalności powinno bowiem kierować się interesem publicznym.

Przedmiotem artykułu jest interes publiczny jako cel spółek Skarbu Państwa. Celem artykułu jest rozstrzygnięcie, czy realizacja interesu publicznego jest samoistnym celem spółek Skarbu Państwa, czy może jest on determinantą innych celów, poprzez które może być realizowany.

Metodologia badań

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 większościovym udziałem Skarbu Państwa (SWSP), a także wśród pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP) nadzorujących spółki.

Analiza regulacji prawnych miała na celu wskazać, w jaki sposób regulacje prawne determinują cel spółki kapitałowej, w szczególności cel spółki Skarbu Państwa, a przede wszystkim określić, czy regulacje prawne nakazują, aby interes publiczny był celem czy też determinantą celów tego rodzaju spółki.

Badania ankietowe miały na celu rozstrzygnąć, czy realizacja interesu publicznego jest samoistnym celem spółek Skarbu Państwa, a także ustalić, w jaki sposób te spółki realizują interes publiczny. Badania ankietowe przeprowadzono 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 kwestiona-

riuszy 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.

Cel spółki Skarbu Państwa jako kategoria prawna

Analiza regulacji prawnych prowadzi do podstawowego wniosku, że cel spółki jest kategorią statyczną, zapisem w statucie spółki. Ta statyczność wynika z faktu, że każdorazowa zmiana zapisów statutowych musi być zatwierdzona przez walne zgromadzenie odpowiednią kwalifikowaną większością głosów. Z tego względu cel spółki powinien być określony w statucie w sposób generalny, aby podejmowane przez spółkę w konkretnych okolicznościach działania mogły być z nim zgodne i służyć jego realizacji. W praktyce najczęściej jako cel spółki w statucach wpisuje się prowadzenie przedsiębiorstwa spółki czy też prowadzenie danego rodzaju działalności gospodarczej. Ze względu na swój statyczny i generalny charakter, cel spółki stanowi punkt odniesienia dla konkretnego, bo określanego dla konkretnych wyzwań i okoliczności, interesu spółki, który ma z tego względu charakter dynamiczny. Jak wskazują G. Domański i L. Stępiak, interes spółki wymaga ciągłej redefinicji, która jest dokonywana w ramach struktury i procedur składających się na *corporate governance*⁶. W praktyce zatem pierwszorzędne znaczenie dla funkcjonowania spółki ma nie jej cel, lecz jej interes. Terminem tym posługuje się zresztą k.s.h. jako jedną z przesłanek uchwał podejmowanych przez walne zgromadzenia. Dlatego tak istotną kwestią jest określenie, czym jest interes spółki.

Termin ten nie posiada legalnej definicji, czyli definicji określonej wprost przez przepisy prawne. Potwierdza to wniosek, iż powinien być on definiowany w odniesieniu do konkretnego przypadku. Istotnych wskazówek w tym zakre-

⁶ G. Domański, L. Stępiak, *Kształtowanie ładu korporacyjnego w polskich spółkach giełdowych*, Problemy zarządzania 2003/1, s. 50.

sie udzielił Sąd Najwyższy w swoim wyroku z 5 listopada 2009 r.⁷, w którym orzekł, iż „interes spółki handlowej odpowiada interesom wszystkich grup jej wspólników z uwzględnieniem wspólnego celu określonego w umowie (statucie) spółki.” Zdaniem Sądu Najwyższego, interes spółki stanowi wypadkową interesów jej akcjonariuszy, a jego punktem odniesienia jest cel spółki. To, że interes spółki stanowi wypadkową interesów jej akcjonariuszy nie ma znaczenia w przypadku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, czyli spółek w których Skarb Państwa jest właścicielem 100% akcji. Ograniczone znaczenie ma to także w spółkach z większościovym udziałem Skarbu Państwa, ponieważ w nich głos Skarbu jest decydujący, nie tylko z uwagi na fakt, że jest właścicielem większości akcji, ale także z uwagi na jego szczególne uprawnienia, wynikające z przepisów szczegółowych, a także ze statutów spółek.

W analizowanym wyroku Sąd Najwyższy nie uznał, że interes spółki jest wypadkową interesów także innych niż akcjonariusze interesariuszy. Taki pogląd można podzielić tylko i wyłącznie, jeżeli bierze się pod uwagę zapisy k.s.h., który faktycznie nie odnosi się do interesów innych niż akcjonariusze interesariuszy. Jednakże spółki kapitałowe podlegają nie tylko zapisom k.s.h., lecz także innym aktom prawnym, które mogą przewidywać konkretne uprawnienia poszczególnych grup udziałowych w spółkach. Przykładowo, można tutaj wymienić regulacje prawa pracy, prawa upadłościowego i naprawczego, ustaw bankowych czy dotyczących funkcjonowania towarzystw funduszy emerytalnych oraz inwestycyjnych, a w odniesieniu do spółek Skarbu Państwa także ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, która przewiduje konkretne uprawnienia dla pracowników spółek. Objęcie spółek kapitałowych tymi regulacjami jest konieczne właśnie z punktu widzenia interesów ich interesariuszy. Przykładowo, jeżeli spółka staje się niewypłacalna, to narusza to interesy nie tylko jej akcjonariuszy, ale także jej pracowników, wierzycieli, a w przypadku spółek będących bankami, towarzystwami funduszy inwestycyjnych, towarzystwami funduszy emerytalnych, także interesy ich klientów. Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że interes spółki należy traktować nie tylko jako wypadkową interesów jej akcjonariuszy, ale także innych interesariuszy w zakresie określonym przez inne niż k.s.h. regulacje.

Analiza tego i innych wyroków Sądu Najwyższego prowadzi do jeszcze jednego istotnego wniosku, że interes spółki może mieć zarówno charakter

⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2009 r., I CSK 158/09, OSNC 2010/4/63.

majątkowy, jak i niemajątkowy⁸. Jest to istotne z punktu widzenia przedmiotu artykułu, ponieważ interes publiczny, jako cel spółki czy jego determinanta, może mieć majątkowy i niemajątkowy charakter.

Interes publiczny jako determinanta funkcjonowania spółki Skarbu Państwa – ujęcie regulacyjne

Przepisy prawne dotyczące spółek Skarbu Państwa nie nakładają wprost na te spółki obowiązku kierowania się interesem publicznym jako przesłanką funkcjonowania. Obowiązek ten można jednak wyinterpretować z postanowień Konstytucji. Nie jest to zabieg prosty, ponieważ przepisy Konstytucji nie określają reguł czy wytycznych w zakresie działalności gospodarczej państwa, w tym działalności w formie spółek kapitałowych. Jak wskazuje Strzyckowski, Konstytucja w kwestiach działalności gospodarczej państwa zachowuje „relatywną otwartość”, czyli „zakłada wybór przez organy władzy publicznej określonego sposobu zarządzania gospodarką odpowiednio do istniejących możliwości i celów politycznych, dokonanego w ramach oraz przy poszanowaniu zasad i gwarancji konstytucyjnych”⁹. Brak konkretnych reguł dotyczących działalności gospodarczej państwa oznacza, że państwo powinno w tym zakresie odwoływać się do podstawowych zasad i wartości konstytucyjnych, w szczególności dobra wspólnego.

Zgodnie z art. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Dobro wspólne jest rozumiane przez Konstytucję jako cel nadrzędny, który determinuje działanie jednostek, stanowiąc podstawową, wspólną dla wszystkich wartość porządku społecznego i jako takie powinno stanowić podstawowy motyw działania państwa¹⁰. Dobro wspólne powinno stanowić także przesłankę funkcjonowania państwa w sferze prawa własności. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zaspokajanie potrzeb dobra wspólnego jest zasadniczym celem i zadaniem majątku Skarbu Państwa¹¹.

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2009 r. oraz Wyrok Sądu Najwyższego z 8 marca 2005 r., IV CK 607/04 (nie publ.).

⁹ K. Strzyckowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 45 i n.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 1994 r., W 10/93.

¹¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 1996 r., K 6/96, OTK ZU 1996, nr 5, poz. 42.

Dążenie do realizacji dobra wspólnego nie wyklucza nakierowania działalności gospodarczej państwa na zysk. Dobra wspólne może mieć bowiem także wymiar materialny, a zysk powinien być podporządkowany jego realizacji, być w nie wkomponowany. Dążenie do zysku ma być zatem nie celem, lecz metodą postępowania¹².

Termin „dobra wspólne” jest stosowany przez Konstytucję. Na poziomie regulacji ustawowych jego odpowiednikiem jest termin „interes publiczny”. Odwołanie się do interesu publicznego, jako praktycznej implikacji dobra wspólnego, może stanowić uzasadnienie działalności gospodarczej państwa, w tym także w formie spółek kapitałowych, jako ich cel czy determinanta działania.

Interes publiczny nie posiada swojej legalnej definicji, co z jednej strony może oznaczać uznaniowość w jego stosowaniu, z drugiej jednak, wręcz przeciwnie, wymuszać jego konkretyzację w danej sytuacji i okolicznościach.

Faktycznie, powoływanie się na interes publiczny w funkcjonowaniu spółek Skarbu Państwa może umożliwiać wpływ na spółki czynnikiem politycznym. Przykładowo, politycy mogą decydować o składzie personalnym ich organów, a potrzebę zmian w tym zakresie mogą tłumaczyć właśnie klauzulą interesu publicznego. Aby ograniczyć tego rodzaju zjawisko, postuluje się definiowanie interesu publicznego jako kategorii nadrzędnej przez odpowiednie organy państwa w sposób generalny. Nie można zakładać jednak, że realizacja tego postulatu faktycznie ograniczyłaby wpływ czynników politycznych na spółki, ponieważ organy państwa są przecież organami politycznymi. W państwach o systemach demokratycznych interes publiczny nie jest zatem co do zasady definiowany w sposób generalny¹³.

Można argumentować, że polityczne oddziaływanie na spółki jest uzasadnione faktem, że skoro dana partia wygrała wybory, to jej działania pokrywają się z obiektywnie rozumianym interesem publicznym, czyli że wola polityczna pochodzi od woli społecznej poprzez akt wyborczy, a następnie jest urzeczywistniana przez pochodzącego z wyborów ustawodawcę. Jednak, jak twierdzi L. Morawski, „obraz demokratycznych procedur decyzyjnych, którym

¹² **L.W. Biegeleisen**, *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa, Przemiany*, Warszawa 1932 (wyd. 1990), s. 4.

¹³ **J. Jeżak**, *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 47.

zakłada się, że większość parlamentarna pokrywa się z większością społeczną i reprezentuje [...] wolę powszechną”¹⁴, jest mitem.

Interes publiczny jest konkretyzowany przez podmiot, który się na niego powołuje w danej sytuacji. Tego rodzaju akty konkretyzacji interesu publicznego mogą być dodatkowo przedmiotem kontroli sądowej. Jest to bardzo istotne, ponieważ interes publiczny może być determinowany nie tylko przez prawo, ale również przez zawarte w nim wartości, wolę polityczną i inne pozaprawne odniesienia, które mogą nie być obiektywne. Interes publiczny ma więc charakter wewnętrznie złożony i dynamiczny, podlegający nieustannej redefinicji¹⁵. Zauważyć należy, że posiada on takie same cechy jak inna ważna dla przedmiotu artykułu kategoria, czyli interes spółki. Obydwie te kategorie determinują funkcjonowanie spółek Skarbu Państwa, a punktem odniesienia dla nich jest kategoria statyczna, jaką jest cel spółki.

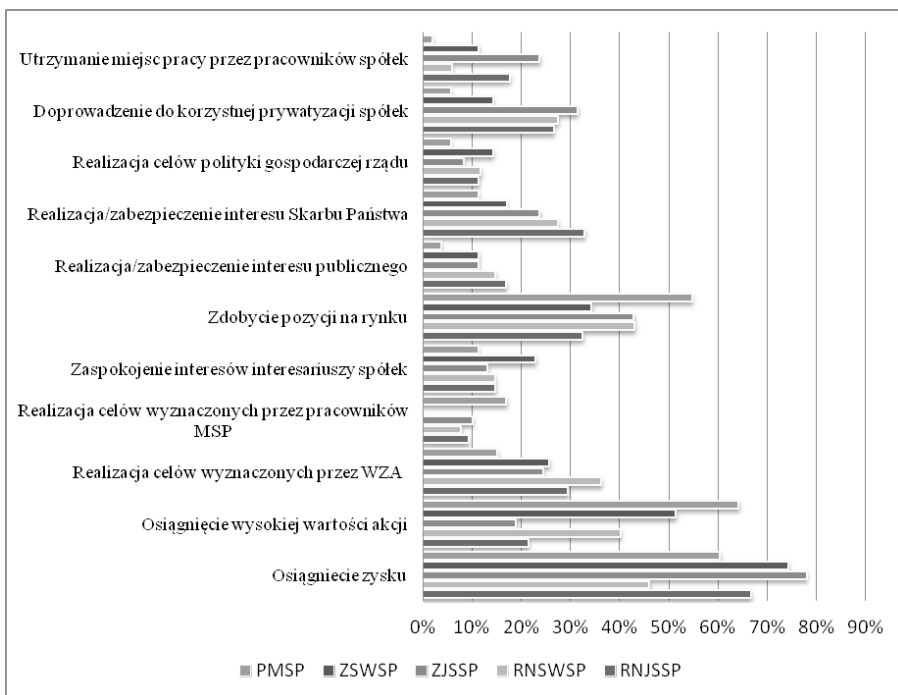
Interes publiczny jako cel spółki Skarbu Państwa – ujęcie praktyczne

Celem artykułu jest rozstrzygnięcie, czy realizacja interesu publicznego jest samoistnym celem spółek Skarbu Państwa, czy może jest on determinantą innych celów, poprzez które może być realizowany.

Przedmiotem badań ankietowych przeprowadzonych wśród członków zarządów i rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek z większościovym udziałem Skarbu Państwa, a także pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa nadzorujących spółki było w pierwszej kolejności określenie, co w praktyce jest uważane przez te grupy respondentów za cel spółek Skarbu Państwa, w szczególności, czy jest to interes publiczny. Respondenci w odpowiedzi na pytanie „co jest najważniejszym celem spółki Skarbu Państwa” mogli wskazać co najwyżej trzy z zaproponowanych odpowiedzi, a także dopisać inny niż zaproponowane cel spółki Skarbu Państwa. Wyniki odpowiedzi wśród poszczególnych grup respondentów są zaprezentowane na poniższym wykresie. Szczegółowe wartości procentowe odpowiedzi poszczególnych grup respondentów są zaprezentowana w tabeli pod wykresem.

¹⁴ L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 116–117.

¹⁵ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wyd. UW, Warszawa 1986, s. 44 i n.

WYKRES 1: *Cel spółek Skarbu Państwa*

Objaśnienia: **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: oprac. własne.

TABELA 1: *Wartości procentowe odpowiedzi poszczególnych grup respondentów na pytanie: co jest celem spółek Skarbu Państwa?*

Cel spółki Skarbu Państwa	RNJSSP	RNSWSP	ZJSSP	ZSWSP	PMSP
Osiągnięcie zysku	66,70%	46,10%	78,00%	74,30%	60,40%
Osiągnięcie wysokiej wartości akcji	21,50%	40,20%	19,00%	51,40%	64,20%
Realizacja celów wyznaczonych przez WZA	29,50%	36,30%	24,40%	25,70%	15,10%

Cel spółki Skarbu Państwa	RNJSSP	RNSWSP	ZJSSP	ZSWSP	PMSP
Realizacja celów wyznaczonych przez pracowników MSP	9,30%	7,80%	10,10%	0,00%	17,00%
Zaspokojenie interesów interesariuszy spółek	14,80%	14,70%	13,10%	22,90%	11,30%
Zdobycie pozycji na rynku	32,50%	43,10%	42,90%	34,30%	54,70%
Realizacja/zabezpieczenie interesu publicznego	16,90%	14,70%	11,30%	11,40%	3,80%
Realizacja/zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa	32,90%	27,50%	23,80%	17,10%	11,30%
Realizacja celów polityki gospodarczej rządu	11,40%	11,80%	8,30%	14,30%	5,70%
Doprowadzenie do korzystnej prywatyzacji spółek	26,60%	27,50%	31,50%	14,30%	5,70%
Utrzymanie miejsc pracy przez pracowników spółek	17,70%	5,90%	23,80%	11,40%	1,90%
Razem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	237	102	168	35	53

Źródło: oprac. własne.

Z uwagi na przedmiot artykułu, analiza odpowiedzi na pytanie, co jest celem spółek Skarbu Państwa odnosi się przede wszystkim do kwestii, czy jest to interes publiczny. Dla oceny rangi interesu publicznego ważne jest jednak także ogólne spojrzenie na wyniki badań.

Realizacja i zabezpieczenie interesu publicznego była przez członków zarządów i rad nadzorczych spółek wskazywana o wiele rzadziej niż większość innych celów spółek Skarbu Państwa. Dla tych grup respondentów o wiele ważniejsze są cele, które można uznać za typowe cele spółek kapitałowych, jak przede wszystkim osiągnięcie zysku, wysokiej wartości akcji czy pozycji na rynku oraz interes akcjonariusza (tutaj Skarbu Państwa). Interes publiczny okazał się prawie w ogóle nieistotny jako cel spółek dla pracowników MSP. Relatywnie rzadkie wskazania na interes publiczny jako cel spółki Skarbu Państwa można uznać za zaskakujący, ponieważ, jak wcześniej wskazano, Konstytucja zobowiązuje państwo do kierowania się interesem publicznym we wszystkich dziedzinach swej działalności.

Pomimo, że interes publiczny był rzadko wskazywany jako samoistny cel spółek Skarbu Państwa, nie można wnioskować, że spółki te w ogóle nie

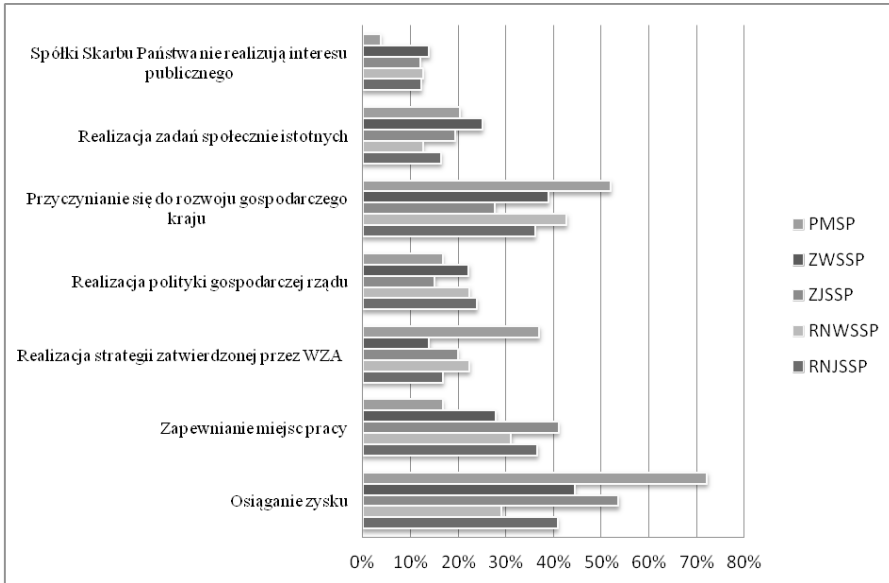
odnoszą się do tej kategorii, ponieważ realizacja interesu publicznego może zawierać się w innych celach, jak w szczególności w osiąganiu zysku czy utrzymaniu miejsc pracy przez pracowników spółek.

Rzadkie wskazania na interes publiczny mogą wynikać także z faktu, że stanowi on kategorię abstrakcyjną, niezdefiniowaną. Fakt ten może generować konkretne problemy w praktyce funkcjonowania spółek, w szczególności odwoływanie się do interesu publicznego może stanowić okazję do politycznego oddziaływania na spółki.

Interes publiczny jako determinanta celów spółki Skarbu Państwa – ujęcie praktyczne

Prezentowane dotychczas wyniki badań pokazały, że realizacji interesu publicznego nie można uznać za samoistny cel spółek Skarbu Państwa. Nie można jednak zakładać, że spółki Skarbu Państwa nie działają w interesie publicznym. Realizacja interesu publicznego może być bowiem związana z realizacją innych celów. Dlatego też respondentom, czyli członkom zarządów i rad nadzorczych spółek oraz pracownikom MSP nadzorujących spółki, zadano pytanie, na czym ich zdaniem polega w praktyce realizacja przez Skarb Państwa interesu publicznego. Respondenci mogli zaznaczyć najwyżej dwie spośród zaproponowanych w kwestionariuszu ankietowym odpowiedzi, ewentualnie wpisać odpowiedź inną niż zaproponowane. Wyniki odpowiedzi są przedstawione na poniższym wykresie. Szczegółowe wartości procentowe odpowiedzi poszczególnych grup respondentów zostały zaprezentowane w tabeli pod wykresem.

WYKRES 2: Sposób realizacji interesu publicznego przez spółki Skarbu Państwa



Źródło: oprac. własne.

TABELA 2: Wartości procentowe odpowiedzi poszczególnych grup respondentów na pytanie: w jaki sposób spółki Skarbu Państwa realizują interes publiczny?

Sposób realizacji przez spółki Skarbu Państwa interesu publicznego	RNJSSP	RNWSSP	ZJSSP	ZWSSP	PMSP
Osiąganie zysku	40,80%	29,10%	53,60%	44,40%	72,20%
Zapewnianie miejsc pracy	36,60%	31,10%	41,00%	27,80%	16,70%
Realizacja strategii zatwierdzonej przez WZA	16,80%	22,30%	19,90%	13,90%	37,00%
Realizacja polityki gospodarczej rządu	23,90%	22,30%	15,10%	22,20%	16,70%
Przyczynianie się do rozwoju gospodarczego kraju	36,10%	42,70%	27,70%	38,90%	51,90%
Realizacja zadań społecznie istotnych	16,40%	12,60%	19,30%	25,00%	20,40%
Spółki Skarbu Państwa nie realizują interesu publicznego	12,20%	12,60%	12,00%	13,90%	3,70%
Razem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	238	103	166	36	54

Źródło: oprac. własne.

Zdaniem prawie wszystkich grup respondentów, oprócz członków RNSWSP, interes publiczny jest realizowany przez spółki najczęściej poprzez osiąganie zysku. Oznacza to, że spółki Skarbu Państwa realizują typowy dla spółek kapitałowych cel. Część zysku spółek Skarbu Państwa musi być, zgodnie z ustawą o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa¹⁶, przekazywana na rzecz Skarbu Państwa. Ponadto, Skarb jako jedyny bądź większościowy akcjonariusz, może na walnym zgromadzeniu podjąć uchwałę o podziale zysku i wypłacie dywidendy na rzecz swoją i ewentualnie innych akcjonariuszy. Przypadająca na rzecz Skarbu Państwa część zysku może być następnie przeznaczana na realizację społecznie istotnych celów. Należy zwrócić uwagę, że najczęściej na ten sposób realizacji interesu publicznego wskazywali pracownicy MSP, którzy obsługują organizacyjnie walne zgromadzenia spółek, a co za tym idzie, mogą mieć świadomość, że Skarb Państwa, którego reprezentuje na walnych zgromadzeniach minister, jest w głównej mierze po prostu nastawiony na zysk.

Relatywnie często wskazywaną przez respondentów formą realizacji przez spółki interesu publicznego było przyczynianie się do rozwoju gospodarczego kraju. Należy zwrócić uwagę, że w kwestionariuszu ankietowym nie sprecyzowano dokładnie na czym ma to polegać. Można zakładać, że spółki Skarbu Państwa przyczyniają się do rozwoju gospodarczego kraju, podobnie jak inni przedsiębiorcy, poprzez kreowanie wartości dodanej w gospodarce. Możliwe jednak, że spółki Skarbu Państwa pełnią role szczególne, realizując konkretne cele np. w zakresie rozwoju infrastruktury czy energetyki.

Zdaniem relatywnie wysokiej liczby członków zarządów i rad nadzorczych, interes publiczny jest realizowany przez spółki poprzez zapewnianie miejsc pracy ich pracownikom. Na tę odpowiedź rzadziej wskazywali pracownicy MSP. Możliwe zatem, że członkowie organów spółek widzą interes publiczny poprzez pryzmat interesariuszy spółek, jakimi są ich pracownicy, w przeciwieństwie do pracowników MSP, którzy analizują badaną kwestię z zewnątrz, spoza spółek.

Pracownicy MSP istotnie częściej niż na zapewnienie miejsc pracy, a jednocześnie istotnie częściej niż pozostałe grupy respondentów, wskazywali, że interes publiczny jest realizowany przez spółki poprzez realizację strategii zatwierdzonej przez walne zgromadzenie. Na walnych zgromadzeniach spółek Skarb jest albo jedynym albo większościowym akcjonariuszem, więc można zakładać, że to on kreuje strategię spółek i ewentualnie odnosi się w nich do

¹⁶ Ustawa z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. z 1995 r., Nr 154, poz. 792 z późn. zm).

interesu publicznego. Wygląda więc na to, że pracownicy MSP utożsamiają interes publiczny z interesem Skarbu Państwa.

Umiarkowana liczba respondentów we wszystkich grupach uznała, że realizacja interesu publicznego polega na realizacji polityki gospodarczej rządu. Można zatem wnioskować, że nie traktują oni interesu publicznego jako kategorii politycznej.

Respondenci relatywnie rzadko wskazywali, że realizacja interesu publicznego przez spółki polega na realizacji zadań społecznie istotnych. Oznacza to, że nie traktują oni roli spółki zadaniowo, nie utożsamiają jej z realizacją konkretnego celu. Interes publiczny widzą oni raczej jako cel pośrednio realizowany przez spółki działające jak typowy przedsiębiorca, czyli przede wszystkim poprzez osiągnięcie zysku.

Bardzo mała liczba respondentów w poszczególnych grupach uznała, że spółki Skarbu Państwa w ogóle nie realizują interesu publicznego.

Podsumowanie

Interes publiczny, jako forma konkretyzacji dobra wspólnego, powinien być przesłanką funkcjonowania państwa we wszystkich dziedzinach działalności, także w działalności gospodarczej i w sferze prawa własności. Państwo powinno zatem kierować się tą klauzulą także jako akcjonariusz spółek kapitałowych.

Jak wykazano w artykule, interes publiczny nie jest jednak samoistnym celem spółek Skarbu Państwa. Ich cele są typowymi celami spółek kapitałowych, przede wszystkim chodzi tutaj o osiągnięcie zysku. Badania pozwoliły jednak ustalić, że interes publiczny jest realizowany przez spółki Skarbu Państwa właśnie poprzez realizację innych celów, typowych dla spółek kapitałowych.

Stosowanie klauzuli interesu publicznego jako kategorii wewnątrznie złożonej, dynamicznej i podlegającej nieustannej redefinicji, może jednak wiązać się z problemem nadmiernej uznaniowości, umożliwiającej wpływ na spółki czynników politycznych. Mając to na uwadze, w odniesieniu do spółek Skarbu Państwa, konieczne jest określenie, co jest ich celem. Cel, jako kategoria statyczna, określona w statucie spółki, ma w tych spółkach stanowić punkt odniesienia nie tylko dla jego dynamicznego odzwierciedlenia, czyli interesu spółki, ale także dla interesu publicznego, konkretyzowanego w zależności od wyzwań i okoliczności.

Bibliografia

- Biegeleisen L.W.**, *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa, Przemiany*, Warszawa 1932 (wyd. 1990).
- Daily C.M., Dalton D.R., Canella A.C.**, *Corporate governance: decades of dialogue and data*, *Academy of Management Review* 2003/28, s. 371–382.
- Domański G., Stepniak L.**, *Kształtowanie ładu korporacyjnego w polskich spółkach giełdowych*, *Problemy zarządzania* 2003/1, s. 48–65.
- Jeżak J.**, *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Morawski L.**, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Lexis Nexis, Warszawa 2003.
- Strzyczkowski K.**, *Prawo gospodarcze publiczne*, Lexis Nexis, Warszawa 2005.
- Tricker B.**, *Re-inventing the Limited Liability Company*, *Corporate Governance: An International Review* 2011/19/4, s. 384–393.
- Wyrzykowski M.**, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wyd. UW, Warszawa 1986.

Akty prawne:

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 1996 r., K 6/96, OTK ZU 1996, nr 5, poz. 42.
- Ustawa z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. z 1995 r., Nr 154, poz. 792 z późn. zm).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U., Nr 94 poz. 1037 z późn. zm).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807).
- Wyrok Sądu Najwyższego z 8 marca 2005 r., IV CK 607/04 (nie publ.).
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2009 r., I CSK 158/09, OSNC 2010/4/63.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 1994 r., W 10/93.

Igor POSTUŁA

PUBLIC INTEREST AS THE STATE OWNED COMPANIES' OBJECTIVE OR THE FACTOR THAT DETERMINES OTHER OBJECTIVES

(Summary)

The article regards the problem of public interest as the State Owned Companies' (SOCs') objective. SOCs operate according to the same rules as private companies and generally their aim is to achieve gains. However, SOCs as the companies that main shareholder is the state are supposed to operate in public interest. The aim of the article is to decide if Polish SOCs' objective

is to realize public interest or if the public interest is realized by achieving other objectives. All findings are based on classic functional research and 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.

Keywords: company, State Owned Company, company's purpose, company's interest, public interest