

Patryk Kościelny¹

Standard postępowania w warunkach zarządzania spółką z udziałem Skarbu Państwa w kontekście odpowiedzialności karnej za przestępstwo nadużycia zaufania z art. 296 k.k.

Streszczenie

Zarządzanie spółkami z udziałem Skarbu Państwa implikuje szereg problemów nie tylko natury ekonomicznej i politycznej, ale również prawnej. Powyższe związane jest z funkcjonowaniem tego rodzaju podmiotów konwencjonalnych w realiach rynku gospodarczego nastawionego w przeważającej mierze na osiągnięcie zysku (interesów o charakterze majątkowym), podczas gdy spółki z udziałem Skarbu Państwa, a tym samym także osoby nimi zarządzające, niejednokrotnie zobowiązane są również do realizacji szeroko pojętego interesu publicznego (co do zasady o charakterze niemajątkowym). Jak zostanie wykazane, obowiązek realizacji interesu publicznego po stronie członków organów zarządzających takich spółek ma swoje złożone źródło normatywne, wynikające z odpowiedniego złożenia przepisów ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz Kodeksu spółek handlowych. Powyższe będzie miało z kolei fundamentalny wpływ na wyznaczenie obowiązującego ich na gruncie art. 296 k.k. wzorca (standardu) postępowania, uadekwatnionego poprzez odwołanie z jednej strony do charakterystyki chronionych w takich warunkach dóbr prawnych, z drugiej zaś do konglomeratu ciążących na tych osobach uprawnień i obowiązków, wynikających z ustawy, umowy spółki, jak również decyzji organów właścicielskich, mających w przypadku omawianej kategorii podmiotów gospodarczych niejednokrotnie charakter kolizyjny.

Słowa kluczowe

Reguły postępowania, spółki z udziałem Skarbu Państwa, interes publiczny, nadużycie zaufania.

¹ Patryk Kościelny, aplikant adwokacki, doktorant.

1. Uwagi wprowadzające

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie problematyki związanej z wyznaczeniem adekwatnego modelu postępowania, obowiązującego osoby zobowiązane do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą spółek z udziałem Skarbu Państwa w kontekście odpowiedzialności karnej za przestępstwo nadużycia zaufania z art. 296 Kodeksu karnego² (dalej „k.k.”). Przedmiotowe zagadnienie zyskuje na aktualności w perspektywie coraz szerszego udziału tego typu spółek w obrocie gospodarczym, a także podejmowanych w dalszym ciągu prób rekonstrukcji reguł zarządzania mieniem państwowym. W przeciwieństwie bowiem do funkcjonowania prywatnych podmiotów konwencjonalnych, nastawionych w głównej mierze na generowanie zysku (realizacji interesów o charakterze majątkowym), zarządzanie spółką z udziałem Skarbu Państwa częstokroć niesie za sobą również wyzwania związane z koniecznością realizacji interesów o charakterze publicznym (głównie niemajątkowych)³. Właściwe zdekodowanie wiązki interesów spółki, których obowiązek realizacji ciąży na podmiotach wymienionych w art. 296 k.k.⁴ ma zaś fundamentalne znaczenie w perspektywie wyznaczenia obowiązującego ich na gruncie wskazanego typu czynu zabronionego standardu gospodarowania spółką z udziałem Skarbu Państwa. Powyższe zagadnienie pełni tym samym kluczową rolę w kontekście wytyczenia granic bezprawności zachowań związanych z wykonywaniem przysługujących im uprawnień oraz ciężących na nich obowiązków w tego rodzaju spółce. Celem przedmiotowych rozważań jest tym samym wyznaczenie prawidłowych kryteriów, służących wytyczeniu granic odpowiedzialności karnej osób zarządzających tego typu podmiotami konwencjonalnymi.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553).

³ J. Kruczałak-Jankowska, *Interes a cel spółki z udziałem Skarbu Państwa*, (w:) A. Kidyba, M. Michalski (red.), *Spółki Skarbu Państwa na rynku kapitałowym*, Warszawa 2017, s. 121; A. Kappes, W. Matysiak, *Interes państwa a interes spółki Skarbu Państwa*, (w:) A. Kidyba (red.), *Spółki z udziałem Skarbu Państwa*, Warszawa 2015, s. 73.

⁴ W dotychczasowym piśmiennictwie karnistycznym, pojęcie „interesu spółki” jako jednej z prawnie chronionych w art. 296 k.k. wartości było sprowadzane jedynie do interesów o charakterze majątkowym; por. M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, (w:) W. Wróbel, A. Zołł (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do art. 278-363 k.k.*, wyd. V, Warszawa 2022, art. 296, teza 11 oraz O. Górniok, *Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu w projekcie kodeksu karnego i noweli do obowiązującego kodeksu karnego*, PIP 1994, z. 10, s. 68–69 i 92 i n.

2. Przedmiot ochrony art. 296 k.k. w warunkach funkcjonowania spółek z udziałem Skarbu Państwa w obrocie gospodarczym

Właściwe zdekodowanie standardu (reguł) postępowania⁵, obowiązującego sprawcę w kontakcie z prawnokarnie chronionym dobrem wymaga w pierwszej kolejności poprawnej rekonstrukcji tego dobra. Naruszenie przez sprawcę normy sankcjonowanej, interpretowanej z treści przepisu prawa karnego materialnego następuje bowiem tylko w razie jednoczesnego spełnienia dwóch ściśle powiązanych ze sobą warunków, tj. wykazania, że:

- 1) zachowanie sprawcy zostało skierowane przeciwko dobru prawnemu, podlegającemu ochronie w ramach konkretnego typu czynu zabronionego,
- 2) sprawca naruszył obowiązujące go *ex ante* reguły postępowania z tak interpretowanym dobrem⁶.

Szczegółowe analizy w zakresie problematyki wzorca postępowania, obowiązującego osoby kierujące spółką z udziałem Skarbu Państwa, należy zatem poprzedzić uwagami natury ogólnej, odnoszącymi się do charakterystyki przedmiotu ochrony (dobra prawnego), stojącego u podstaw konstrukcji typizującej z art. 296 k.k. W myśl tradycyjnych poglądów doktryny prawa karnego, przepis art. 296 k.k. w zakresie tzw. ogólnego (rodzajowego) przedmiotu ochrony służy kryminalizacji zamachów skierowanych przeciwko prawidłowemu funkcjonowaniu obrotu gospodarczego w warunkach społecznej gospodarki rynkowej⁷. Ochronie podlegają przy tym zarówno indywidualne interesy majątkowe oraz działalność gospodarcza podmiotów konwencjonalnych działających na rynku, jak również ponadindywidualny interes społeczeństwa, zainteresowanego w przestrzeganiu przez uczestników gry rynkowej standardów przewidywalnego i uczciwego obrotu gospodarczego⁸. W konsekwencji, na gruncie anali-

⁵ Szerzej o znaczeniu i istocie konstrukcji reguł postępowania zob. M. Bielski, Naruszenie reguł ostrożności czy nadmierna ryzykowność zachowania jako właściwe kryterium prawnokarnego przypisania skutku, CPKiNP 2004, z. 1, s. 25 i n.; por. także K. Buchała, Bezprawność przestępstw nieumyślnych i wyłączające ją dozwolone ryzyko, Warszawa 1971, s. 122 i n.

⁶ Por. W. Wróbel, A. Zoll, Polskie prawo karne. Część ogólna, Kraków 2013, s. 171–172.

⁷ Por. M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, (w:) Kodeks karny. Część szczególna. Tom III..., art. 296.

⁸ Por. O. Górnioł, Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu w projekcie kodeksu karnego..., s. 68–69 i 92 i n.; O. Górnioł, Odpowiedzialność karna menadżerów, Toruń 2004, s. 68 i n.

zowanego przepisu chronione są dobra prawne o dwojakiej charakterystyce. Z jednej strony, norma stojąca u podstaw art. 296 k.k. ma na celu ochronę prawidłowego funkcjonowania obrotu gospodarczego (rodzajowy przedmiot ochrony), z drugiej zaś interesu konkretnego podmiotu gospodarczego (indywidualny przedmiot ochrony).

Takie ujęcie chronionych w art. 296 k.k. wartości cechuje jednak spora doza abstrakcyjności. Tymczasem poprawne zastosowanie normy prawnej interpretowanej z treści analizowanego przepisu wymaga pewnego ich doprecyzowania, które w odniesieniu do tematyki niniejszego opracowania wymaga uwzględnienia specyfiki prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach zarządzania spółką, w której rolę wspólnika pełni Skarb Państwa. Centralnym punktem tej części rozważań należy uczynić problem związany z prawidłowym zdekodowaniem pojęcia „interesu spółki”. W dotychczasowej doktrynie karnistycznej, jak również w orzecznictwie sądowym, chroniony w art. 296 k.k. interes zarządzanego podmiotu (w analizowanym wypadku spółki) był interpretowany jedynie w odniesieniu do jego aspektów majątkowych. W tym zakresie wskazywano, iż ochronie na gruncie analizowanego przepisu podlegają „wszelkie interesy majątkowe podmiotu gospodarczego, a więc zarówno te związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, jak i wszelkie inne transakcje i działania dotyczące majątku mocodawcy, choćby dokonywane jednorazowo”⁹. Przedstawione ujęcie nie w pełni koresponduje z prezentowanymi w najnowszym piśmiennictwie z zakresu prawa handlowego propozycjami definiowania interesu spółki. Przedstawiciele doktryny prawa handlowego i cywilnego interpretują bowiem wspomniane pojęcie w kategoriach wiązki interesów zarówno o majątkowym, jak i niemajątkowym charakterze.

Istotne znaczenie dla rozważań teoretyków ma treść uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. I CSK 158/09, w której stwierdzono, iż: „Interes spółki handlowej odpowiada interesom wszystkich grup jej wspólników z uwzględnieniem wspólnego celu określonego w umowie (statucie) spółki”¹⁰. Przedstawione zapatrywanie Sądu Najwyższego, stanowiące podsumowanie prowadzonej w tym zakresie debaty, daje podstawę dla wyprowadzenia dwojakiego rodzaju wniosków.

⁹ Postanowienie SA w Katowicach z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. II AKz 385/11, LEX nr 1102929; M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, Kodeks karny. Część szczególna. Tom III..., art. 296; por. także J. Giezek, (w:) D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, A. Muszyńska, T. Razowski, J. Giezek (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, Warszawa 2021, art. 296.

¹⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. I CSK 158/09.

Po pierwsze twierdzenia, że na interes spółki (chroniony znamionami art. 296 k.k.) składa się także wiązka interesów jej współników. Po drugie, iż z uwagi na możliwe zróżnicowanie kategorii interesów współników (akcjonariuszy), jak również celów określonych w umowie (statucie) spółki, pojęcie interesu zostało oderwane od dotychczas dominującego, wyłączanie majątkowego jego charakteru. Oba twierdzenia wyjątkowo wyraźnie uwidaczniają się w odniesieniu do spółek, w których funkcję współnika (niekoniecznie jedyne) sprawuje Skarb Państwa, realizujący konglomerat obowiązków zaliczanych do sfery interesu publicznego. Nie budzi wątpliwości teza, zgodnie z którą interes Skarbu Państwa jest zasadniczo determinowany przez pryzmat interesu publicznego, na którego kształt mają wpływ również czynniki polityczne¹¹. Tym samym, uadekwatnienie dobra prawnego w postaci interesu spółki, w przypadku zarządzania spółką z udziałem Skarbu Państwa wymaga odwołania także do wiązki interesów wszystkich współników, na którą w takim wypadku składać się będą zarówno interesy związane z pomnażaniem zysków (o charakterze majątkowym), jak również interes publiczny (mający co do zasady charakter niemajątkowy)¹². W doktrynie wskazuje się przy tym, że Skarb Państwa coraz częściej przedkłada interes publiczny nad wąsko rozumiany interes samej spółki, a zatem interes sprowadzany wyłącznie do kategorii majątkowych¹³. W związku ze stopniową rekonstrukcją zasad i celów funkcjonowania spółek Skarbu Państwa podkreśla się, że „przeniesiono automatycznie cele, które ma realizować państwo, na wszystkie przedsiębiorstwa, w tym zasadniczo na wszystkie spółki z udziałem Skarbu Państwa”¹⁴. W skrajnym ujęciu, w doktrynie przedstawiono również stanowisko wskazujące, iż realizacja przez państwo interesu publicznego w ramach działalności tego typu podmiotów w istocie kwestionuje zarobkowy, nastawiony stricte na osiągnięcie zysku wy-

¹¹ I. Postuła, Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa, Warszawa 2013, s. 78.

¹² Por. P. Kardas, Kryminalno-polityczne aspekty ochrony interesów spółki w kontekście koncepcji zarządzania mieniem państwowym oraz struktur holdingowych, (w:) M. Grzyb, K. Krajewski (red.), *Polityka kryminalna: między teorią a praktyką. Księga Jubileuszowa Profesor Janiny Błachut*, Kraków 2022, s. 145–146, zob. także A. Nowacki, Realizacja interesu publicznego niezarobkowego przez spółkę z udziałem Skarbu Państwa notowaną na rynku regulowanym, (w:) A. Kidyba, M. Michalski (red.), *Spółki Skarbu Państwa na rynku kapitałowym*, Warszawa 2017, s. 158.

¹³ Por. R. Czerniawski, *Spółka Skarbu Państwa na rynku giełdowym: potrzebna czy zbyt duża?*, (w:) A. Kidyba, M. Michalski (red.), *Spółki Skarbu Państwa na rynku kapitałowym*, Warszawa 2017, s. 46.

¹⁴ J. Kruczałak-Jankowska, *Interes a cel spółki...*, Warszawa 2017, s. 118.

miar działalności gospodarczej spółek Skarbu Państwa¹⁵. W konsekwencji, w odniesieniu do spółek, w których Skarb Państwa pełni rolę jedyne-
go wspólnika (spółek jednoosobowych) postuluje się wręcz, że tak scharakteryzowane podmioty powinny wykonywać działalność gospodarczą przede wszystkim w szeroko rozumianym celu publicznym¹⁶.

W kontekście powyższych uwag można konstatować, że aktualnie głównym przedmiotem analiz powinno być nie tyle udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy interes spółki obejmuje także interesy jej wspólników, jak również pewne aspekty niemajątkowe (związane choćby z realizacją interesu publicznego), co poszukiwanie rozwiązań w zakresie wyznaczenia prawidłowych relacji pomiędzy tak dekodowanymi składowymi interesu spółki. Powyższe ma zaś fundamentalne znaczenie dla problematyki poprawnego wyznaczenia standardu postępowania, obowiązującego osoby zarządzające spółkami z udziałem Skarbu Państwa, w których realizacja interesu publicznego może wynikać zarówno z zakresu interesów jedyne-
go wspólnika, jak również z celu powstania samej spółki (gdzie chodzi o spółkę jednoosobową Skarbu Państwa), a zatem z treści interesu spółki *sensu stricto*.

Z kolei w odniesieniu do zasad prawidłowego funkcjonowania obrotu gospodarczego, stanowiącego rodzajowy przedmiot ochrony typu czynu zabronionego z art. 296 k.k. wskazać należy, że w obliczu obowiązku realizacji przez spółki z udziałem Skarbu Państwa pewnych elementów związanych z interesem publicznym (którego źródła ustawowe będą stanowić przedmiot dalszej części opracowania), także winno dojść do swoistej modyfikacji. Nie powinno ulegać bowiem wątpliwości, że interes publiczny różni się od interesów związanych z klasyczną, nastawioną na osiąganie zysku i pomnażanie wartości majątkowych działalnością gospodarczą, co sprawia, iż spółki o wspomnianej charakterystyce wymagają nieco innego zdefiniowania relacji między podlegającymi ochronie regułami obrotu gospodarczego, a związanymi ze sferą prawa publicznego zasadami realizacji interesów i celów publicznych. Odpowiednie określenie relacji między tymi elementami, a także umiejętne wykorzystanie reguł kolizyjnych, służących do rozwiązywania konfliktów między interesem majątkowym i regułami obrotu gospodarczego, a interesem publicznym realizowanym przez spółki z udziałem Skarbu Państwa, stanowić powinno podstawę rekonstrukcji chronionego na podstawie art. 296 k.k. dobra ponadindywidualnego w postaci prawidłowego funkcjono-

¹⁵ Zob. J. Ciapała, Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej, Szczecin 2009, s. 272.

¹⁶ J. Kruczałak-Jankowska, Interes a cel spółki..., s. 119; M. Szydło, Swoboda działalności gospodarczej, Warszawa 2005, s. 74–75.

wania obrotu gospodarczego. Kluczowym jest tym samym udzielenie odpowiedzi na pytanie nie o to, jaki obrót podlega ochronie na gruncie omawianego przepisu, lecz jak przedstawiają się prawidłowo funkcjonujące w nim zasady w warunkach zarządzania spółką z udziałem Skarbu Państwa. Chodzi zatem o swoistą modyfikację perspektywy, z jakiej należy dekodować dobro rodzajowe chronione znamionami art. 296 k.k., a w dalszej kolejności, w jaki sposób dokonywać oceny prawidłowości zachowania sprawczego w świetle reguł obrotu gospodarczego. Ochronie na gruncie art. 296 k.k. nie mogą przecież podlegać takie zasady, którym sprawca z uwagi na ciążące na nim z mocy ustawy uprawnienia i obowiązki nie jest w stanie sprostać, bowiem nie posiada odpowiednich narzędzi do podjęcia zachowania adekwatnego z perspektywy kontaktu z chronionym dobrem prawnym. Do takich zaś konsekwencji prowadzi całkowite zignorowanie charakterystyki i modelu działalności, w oparciu o który działa w konkretnych okolicznościach zarządzany przez sprawcę podmiot konwencjonalny. Powyższe prowadzi do wniosku, iż w ramach rodzajowego przedmiotu ochrony art. 296 k.k., ochronie podlegają w istocie zasady prawidłowego funkcjonowania obrotu gospodarczego, ale ocenianego przez pryzmat zachowania podjętego w skonkretyzowanych okolicznościach zdarzenia, tj. w warunkach, w jakich działalność prowadzi kierowany przez sprawcę podmiot gospodarczy. W odniesieniu do przedmiotowych rozważań, ochronie podlegać będzie zatem prawidłowe funkcjonowanie obrotu gospodarczego w warunkach zarządzania spółką z udziałem Skarbu Państwa, zobowiązaną także w pewnym zakresie do realizacji celów i interesów publicznych.

W związku ze szczególną charakterystyką spółek z udziałem Skarbu Państwa, dotychczasowe poglądy doktryny prawa karnego okazują się zatem niewystarczające dla prawidłowej identyfikacji skonkretyzowanych do realiów omawianej kategorii stanów faktycznych, chronionych na gruncie art. 296 k.k. dóbr prawnych. Przedstawiciele doktryny rekonstruują bowiem zarówno rodzajowy, jak i indywidualny przedmiot ochrony w realiach „normalnego”, nastawionego stricte na pomnażanie zysku obrotu gospodarczego z udziałem podmiotów prywatnych. Tymczasem nie sposób uznać, aby w przypadku działań dokonywanych na szkodę spółki z udziałem Skarbu Państwa przez osoby nią zarządzające, ich zachowanie sprawcze można było oceniać w kategoriach zamachu na obrót gospodarczy wyłącznie z udziałem podmiotów prywatnych oraz na interes spółki, rozumiany jedynie jako wiązka jej interesów majątkowych. Taka wykładnia odrywa się bowiem całkowicie od realiów zarządzania spółkami z udziałem Skarbu Państwa, a w przypadku spółek jednoosobowych, w których

Skarb Państwa pełni funkcję jedyne go współnika – także od idei ich funkcjonowania oraz celu, w jakim zostały one powołane i w jakim prowadzą działalność gospodarczą. Szczegółowe uwagi w zakresie specyfiki działania analizowanych spółek zostaną przedstawione w dalszej części opracowania, poświęconej prawidłowemu modelowi wyodrębnienia wiązki uprawnień i obowiązków, ciążyących na osobach nimi zarządzających.

3. Uprawnienia i obowiązki osoby zobowiązanej do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą spółki z udziałem Skarbu Państwa

Rozstrzygnięcie zarysowanego powyżej dylematu, związanego z prawidłowym zdekodowaniem wewnętrznej relacji pomiędzy interesami majątkowymi, a interesem publicznym w ramach indywidualnego dobra prawnego, jakim jest chroniony w art. 296 k.k. interes spółki (a w analizowanym wypadku spółki z udziałem Skarbu Państwa) wymaga spojrzenia na problem z dwóch perspektyw. Po pierwsze, przez pryzmat istoty funkcjonowania oraz prowadzenia działalności gospodarczej przez spółki z udziałem Skarbu Państwa. Po drugie, poprzez odwołanie do funkcjonujących w porządku prawnym regulacji ustawowych, które składają się na uprawnienia i obowiązki tego rodzaju podmiotów konwencjonalnych, a tym samym osób nimi zarządzających. Dopiero wyznaczenie pewnego abstrakcyjnie ujmowanego zbioru uprawnień i obowiązków, wynikających ze złożonych źródeł normatywnych pozwoli na ostateczne zidentyfikowanie standardu, jaki obowiązuje osoby zarządzające spółkami z udziałem Skarbu Państwa w kontakcie z prawnokarnie chronionymi w art. 296 k.k. dobrami prawnymi. Wyznaczenie wspomnianego standardu sprowadza się bowiem na gruncie analizowanej kategorii przypadków w istocie do dokonania wyboru, które z uprawnień i obowiązków (wynikających z ustawy, umowy lub uchwał współników bądź akcjonariuszy) powinny zostać spełnione przez podmiot zarządzający spółką w konkretnych okolicznościach, związanych z podejmowaniem poszczególnych decyzji gospodarczych. Reguły (standard) postępowania z dobrem prawnym pełnią bowiem rolę instrumentu pozwalającego na rozwiązywanie kolizji¹⁷ pomiędzy poszczególnymi, możliwymi do zrealizowania w danych okolicznościach modelami zachowania, umożliwiając dokonanie wyboru tego

¹⁷ Por. R. Zawłocki, M. Gałęski, Karnopr awne aspekty uszczuplenia majątku spółki zależnej, MPH 2015, nr 2, s. 6; P. Kardas, Kryminalno-polityczne aspekty ochrony..., s. 148–149.

z nich, które będzie najbardziej adekwatne z perspektywy prawidłowości kontaktu z prawnokarnie chronionymi wartościami. Nie służą zatem adekwatnieniu treści uprawnień i obowiązków ciążących na osobie zarządzającej podmiotem konwencjonalnym, lecz pozwalają stwierdzić, które zachowania stanowią ich bezprawne „nadużycie” lub „niedopełnienie” na gruncie znamion art. 296 k.k.

Rozwijając zagadnienie związane z istotą funkcjonowania oraz prowadzenia działalności gospodarczej w ramach spółek z udziałem Skarbu Państwa, wypada zauważyć, iż podmioty te cechuje znacząca specyfika działalności. Realizują bowiem szereg interesów własnych (interes spółki sensu stricto), jak również interesów poszczególnych wspólników, a zatem także interesów publicznych, leżących w gestii Skarbu Państwa pełniącego w takiej spółce rolę „współwłaściciela”. Tym samym, z jednej strony realizują interesy publiczne, ściśle związane ze sferą publiczno-prawną, z drugiej zaś zorganizowane są w formie spółek kapitałowych nastawionych na osiąganie zysku, działających w oparciu o regulacje kodeksu spółek handlowych¹⁸. Omawiana dwoistość natury ich funkcjonowania szczególnie ujawnia się w odniesieniu do jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, co do których można powiedzieć, że działają wręcz z emanacji państwa. Niezależnie od ostatecznie przysługującego państwu pakietu akcji lub udziałów w spółce, fundamentalną rolę odgrywają uprawnienia Skarbu Państwa, wiążące się z realizacją tzw. nadzoru właścicielskiego (ang. *corporate governance*), polegającego na sprawowaniu pieczy nad mieniem będącym przedmiotem własności przy wykorzystywaniu instrumentów cywilnoprawnych, których źródłem są przepisy prawa spółek, prawa wynikające z udziałów lub akcji, postanowienia umowy spółki lub statutu, jak również inne akty wewnętrzne spółki kapitałowej, jak np. regulaminy zarządu, rady nadzorczej, czy walnego zgromadzenia¹⁹.

Implementacja w spółkach z udziałem Skarbu Państwa mechanizmu pozwalającego na wprowadzenie wewnątrz tego rodzaju podmiotów konwencjonalnych zasad związanych z wykonywaniem przez państwo nadzoru właścicielskiego nastąpiła na mocy wejścia w życie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym²⁰, która zastąpiła ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wy-

¹⁸ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2000 r., Nr 94 poz. 1037).

¹⁹ Zob. A. M. Weber, Nadzór właścicielski Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych – postulaty *de lege ferenda*, Przegląd Prawa Handlowego 2011, nr 8, s. 36–37.

²⁰ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2260).

konywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa²¹. W uzasadnieniu projektu wymienionej ustawy wskazano, iż do jej celów należało m.in. zbliżenie modelu wykonywania uprawnień właścicielskich w spółkach z udziałem Skarbu Państwa do zasad rynkowych. Zgodnie z powyższym, zarówno nadzór właścicielski, jak i stosunki wewnętrzne w spółkach z udziałem Skarbu Państwa mają być realizowane na zasadach korporacyjnych, z uwzględnieniem faktycznej kontroli operacyjnej Skarbu Państwa w ramach posiadanych udziałów lub akcji²². Co niezwykle istotne, jednym z założeń ustawy było wprowadzenie do systemu prawnego szczególnych zasad nawiązujących do koncepcji *corporate governance*, przy jednoczesnym odstąpieniu od tworzenia szczególnego reżimu dla spółek zarówno z częściowym, jak i wyłącznym udziałem Skarbu Państwa (a zatem przy pozostawieniu wskazanych podmiotów generalnie pod rządami prawa spółek handlowych), co miało zapewnić przede wszystkim maksymalizację sprawności i efektywności zarządzania w ramach podmiotów państwowych, przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego²³.

Zarysowany wyżej mechanizm, związany z wykonywaniem przez Skarb Państwa szczególnych uprawnień właścicielskich został przez ustawodawcę wprowadzony dosyć osobliwie. Art. 1 u.z.m.p. wskazuje, iż omawiana ustawa określa zasady zarządzania mieniem państwowym, w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych. Zgodnie zaś z treścią art. 44¹ § 1 k.c., własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. Tym samym, adresatami ustawy będą co do zasady tylko dwie wyżej wymienione grupy podmiotów²⁴. Mając na uwadze powyższe, ustawodawca wprowadził w art. 3 u.z.m.p. zróżnicowane definicje państwowej osoby prawnej. Z perspektywy niniejszego opracowania, znaczenie ma treść art. 3 ust. 3 pkt 2 u.z.m.p., zgodnie z którym państwową osobą prawną jest także spółka, której akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne. Nie ulega przy tym wątpliwości, że pojęcie „akcji” powinno być w tym wypadku rozumiane szerzej, także w odniesieniu do „udziałów” (o czym przesądza

²¹ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 154, 888, 1933 i 1954).

²² Por. Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, s. 6.

²³ A. Daszkiewicz, *Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 3.

²⁴ A. Daszkiewicz, *Zasady zarządzania mieniem...*, art. 4.

treść art. 2 pkt 2 u.z.m.p.), a zatem omawiana definicja znajduje zastosowanie także do spółek kapitałowych w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Jednocześnie, w art. 3 ust. 4 u.z.m.p., ustawodawca wyłączył zastosowanie większości regulacji zawartych w treści omawianej ustawy względem spółek, wskazując, iż „przepisów ustawy dotyczących państwowych osób prawnych nie stosuje się do spółek z wyjątkiem przepisów dotyczących przekazania jednoosobowym spółkom Skarbu Państwa wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa oraz wykonywania przez te spółki praw z akcji należących do Skarbu Państwa, w tym zbywania akcji lub praw z akcji należących do Skarbu Państwa”.

Tym samym, ze złożenia przepisów art. 1 oraz art. 3 ust. 4 u.z.m.p. wynika, że jakkolwiek jednoosobowe spółki Skarbu Państwa posiadają status państwowej osoby prawnej, tak co do zasady nie podlegają one reżimowi omawianej ustawy. Tym bardziej, wskazanych regulacji nie sposób stosować wobec spółek z jedynie mniejszościowym lub większościowym udziałem Skarbu Państwa. W związku z powyższym, osoby zarządzające spółkami z udziałem Skarbu Państwa nie mają podstaw normatywnych dla bezpośredniego stosowania zapisów u.z.m.p., a tym samym nie mogą one stanowić *ex lege* podstawy dla uadekwatnienia obowiązującego ich standardu gospodarowania takim podmiotem. Jednakże, w doktrynie prawa handlowego zasadnie wskazuje się, że przepis art. 3 ust. 4 u.z.m.p. nie wyłączył zastosowania omawianej ustawy względem Skarbu Państwa jako współnika w spółce. W tym miejscu ujawnia się zatem wspomniana wcześniej intencja ustawodawcy, aby uprawnienia i obowiązki w zakresie realizacji interesów publicznych, wynikające z przepisów u.z.m.p. implementować wewnątrz spółek z udziałem Skarbu Państwa przy pomocy instrumentów korporacyjnych – a zatem poprzez narzucenie ich wdrożenia przez Skarb Państwa występujący w roli współnika, realizujący standardowe uprawnienia właścicielskie przewidziane w przepisach k.s.h. (a zatem w drodze kształtowania treści umowy albo statutu spółki oraz podejmowania uchwał). W związku z powyższym, wskazuje się, że Skarb Państwa jako udziałowiec lub akcjonariusz w spółce powinien kierować się zasadami wynikającymi z przepisów u.z.m.p., przy czym w tym wypadku za mienie państwowe uważane będą akcje lub udziały, nie zaś sama spółka, działająca w oparciu o przepisy k.s.h.²⁵ Pomimo pewnych zastrzeżeń w zakresie zastosowanej przez ustawodawcę techniki legislacyjnej, omawiane rozwiązanie zostało aprobowano przyjęte w piśmiennictwie, z uwagi na konieczność zrealizowania

²⁵ A. Daszkiewicz, *Zasady zarządzania mieniem...*, art. 4.

wspomnianego wcześniej celu ustawy w postaci zbliżenia modelu wykonywania uprawnień właścicielskich w spółkach Skarbu Państwa do standardów rynkowych, tj. do zasad korporacyjnych²⁶. Jednocześnie, trudno uznać, aby obowiązki nałożone na mocy przepisów u.z.m.p. na Skarb Państwa występujący w roli wspólnika lub akcjonariusza spółki mogły być efektywnie realizowane w sytuacji posiadania przez państwo mniejszościowego pakietu udziałów lub akcji. Z uwagi na specyfikę interesów państwowych (publicznych), co do zasady rozbieżną względem interesów udziałowców prywatnych (z reguły o charakterze majątkowym), nie sposób wyobrazić sobie sytuacji, w której Skarb Państwa – nie posiadając kontrolnego pakietu akcji lub udziałów – byłby w stanie doprowadzić do zmiany postanowień umowy (statutu) spółki, bądź wydania uchwał wskazujących na konieczność realizacji interesów publicznych.

Wypada przy tym zauważyć, że w sposób odmienny kształtują się dostępne Skarbowi Państwa instrumenty, przy pomocy których może realizować swoje obowiązki wynikające z u.z.m.p. w odniesieniu do spółek z.o.o. oraz spółek akcyjnych. Zgodnie z art. 207 k.s.h., członkowie zarządu wobec spółki z.o.o. podlegają ograniczeniom przewidzianym w przepisach ustawy, postanowieniach umowy spółki oraz – jeżeli umowa nie stanowi inaczej – w uchwałach wspólników. Stosownym odpowiednikiem (z pewnymi odrębnościami) wspomnianej regulacji w spółce akcyjnej jest art. 375 k.s.h. W perspektywie prowadzonych rozważań, niezwykle istotną rolę pełni treść przepisów art. 228¹ oraz art. 393¹ k.s.h., dodanych ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym²⁷, w myśl których uchwała wspólników (walnego zgromadzenia) lub umowa (statut) spółki może określać zasady postępowania w zakresie rozporządzania składnikami aktywów trwałych lub dokonywania niektórych czynności prawnych. Przytoczone wyżej przepisy stanowią egzemplifikację idei wzmocnienia nadzoru właścicielskiego w spółkach kapitałowych, stojącą u podstaw wspomnianej ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. W doktrynie prawa handlowego wskazuje się, iż z uwagi na obszar regulacji, którym poświęcona była nowelizacja z dnia 16 grudnia 2016 r., przepisy art. 228¹ oraz art. 393¹ k.s.h. należy uważać za dedykowane w pierwszej kolejności właśnie analizowanym spółkom z udziałem Skar-

²⁶ Por. B. Chłodzińska, (w:) F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski (red.), Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz, Warszawa 2020, art. 3; A. Daszkiewicz, Zasady zarządzania mieniem..., art. 3.

²⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2260).

bu Państwa²⁸. Co niezwykle istotne, zgodnie z treścią omawianych regulacji, uchwała wspólników stanowić będzie samoistną podstawę określenia zasad postępowania w zakresie wskazanym w przepisie²⁹. Jednakże, taki wniosek uprawniony jest wyłącznie w stosunku do sytuacji spółki z.o.o. Zgodnie bowiem z treścią art. 375¹ k.s.h., walne zgromadzenie i rada nadzorcza nie mogą wydawać zarządowi spółki akcyjnej wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki. Podobne ograniczenie w spółce z.o.o. dotyczy zaś wyłącznie rady nadzorczej (art. 219 § 2 k.s.h.). W świetle zatem wykładni systemowej, jedynie w spółce z.o.o. wspólnicy mają prawo wydawania zarządowi wiążących poleceń w przedmiocie prowadzenia spraw spółki, a zatem także kształtowania jej interesu przy pomocy stosownych uchwał³⁰.

Mając na uwadze powyższe złożenie przepisów kodeksu spółek handlowych, należy stwierdzić, że Skarb Państwa działający w charakterze wspólnika spółki kapitałowej jest uprawniony do wiążącego zarząd wdrażania zasad zarządzania mieniem państwowym (wynikających z u.z.m.p.): 1) w spółce z.o.o. – przy pomocy zmiany postanowień umowy spółki lub uchwał wspólników, 2) w spółce akcyjnej – wyłącznie przy pomocy zmiany statutu. Jakkolwiek bowiem brak uwzględnienia wskazań dominującego akcjonariusza w osobie Skarbu Państwa, wyrażonych w formie uchwały w spółce akcyjnej może skutkować odpowiedzialnością organizacyjną członka zarządu³¹, tak jednak mając na uwadze brak wiążącego charakteru takich sugestii w realiach zarządzania spółką akcyjną, nie mogą one stanowić podstawy dla członków zarządu jako podmiotów zdatnych do ponoszenia odpowiedzialności karnej z art. 296 k.k. do odstąpienia od obowiązku realizacji interesów majątkowych spółki, do których są zobowiązani na podstawie ustawy (co wynika z istoty funkcjonowania spółek na rynku gospodarczym, nastawionych na generowanie zysku, do których stosuje się reżim k.s.h.) oraz statutu spółki. W sytuacji zatem jakiegokolwiek między nimi kolizji, zobowiązani będą odstąpić od realizacji interesu publicznego (co do zasady niemajątkowego), w powołaniu na obowiązki w zakresie czuwania nad interesami majątkowymi, chyba że obowiązki publiczne przewidywać będą postanowienia statutu. Wskazania Skarbu Państwa dokonywane w formie uchwały w spółce ak-

²⁸ M. Rodzyńkiewicz, Kodeks spółek handlowych. Komentarz, wyd. VII, WKP 2018, teza 1 do art. 228(1).

²⁹ Tak też M. Rodzyńkiewicz, Kodeks spółek handlowych..., teza 2 do art. 228(1).

³⁰ Por. A. Kidyba, Komentarz aktualizowany do art. 301–633 Kodeksu spółek handlowych, LEX/el. 2022, art. 375(1).

³¹ Por. A. Kidyba, (w:) Komentarz aktualizowany..., art. 375(1).

cyjnej mogą jednak stanowić w takim wypadku podstawę dla umniejszenia stopnia winy członków zarządu, w skrajnych zaś wypadkach być może nawet do jej wyłączenia w powołaniu na zaistnienie anormalnej sytuacji motywacyjnej, wyprowadzanej z ogólnej klauzuli zawinienia z art. 1 § 3 k.k. Zasadność dokonania w takim wypadku swoistej korekty odpowiedzialności karnej na poziomie zawinienia będzie zależeć chociażby od struktury właścicielskiej zarządzanego podmiotu – im większy pakiet udziałów należących do Skarbu Państwa, tym bardziej usprawiedliwiona wydawać się może decyzja zarządu, uwzględniająca interes publiczny kosztem interesów pozostałych wspólników, zainteresowanych wyłącznie w generowaniu przez spółkę zysku.

4. Modyfikacja standardu postępowania obowiązującego zarząd spółki z udziałem Skarbu Państwa przez pryzmat obowiązku realizacji interesu publicznego

W świetle przedstawionych powyżej uwag, realizacja w spółkach z udziałem Skarbu Państwa aspektów związanych z interesem publicznym zależy od aktywności podjętej przez sam Skarb Państwa, działający w charakterze wspólnika (akcjonariusza) w spółce kapitałowej. Obowiązek po stronie członków zarządu spółki w zakresie uwzględniania w ramach prowadzonej działalności gospodarczej interesu publicznego nie powstaje jednak *ex lege*³², w związku z treścią art. 3 ust. 4 u.z.m.p. Interes publiczny ma niewątpliwie znaczenie w perspektywie konieczności uwzględnienia interesów Skarbu Państwa jako wspólnika, które zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2009 r. składają się na chroniony znamionami art. 296 k.k. interes spółki, jednak nie sposób uznać, aby bez odpowiedniej zmiany postanowień umowy (statutu) spółki lub podjęcia stosownej uchwały, zarząd mógł usprawiedliwić w ten sposób podjętą decyzję gospodarczą, która skutkowałą szkodą w majątku spółki. Zasadniczo nie dojdzie zatem w takim wypadku do relewantnej w perspektywie odpowiedzialności karnej z art. 296 k.k. modyfikacji obowiązującego członków zarządu standardu postępowania.

³² W odmienny sposób konieczność modyfikacji standardu postępowania, obowiązującego osoby zarządzające spółką z udziałem Skarbu Państwa zdaje się uzasadniać P. Kardas, wskazując na bezpośrednio normatywne źródło obowiązków członków zarządu w tym zakresie, wynikające z przepisów ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, zob. P. Kardas, Kryminalno-polityczne aspekty ochrony..., s. 137–149.

Obowiązek stosownej modyfikacji, uwzględniającej aspekty związane z realizacją interesu publicznego nastąpi jednak w odniesieniu do sposobu postępowania członków zarządu tych spółek, w których Skarb Państwa doprowadzi do zmiany postanowień umowy lub statutu, bądź do wydania stosowanej uchwały (w tym wypadku wyłącznie jednak w odniesieniu do spółki z.o.o.). Nie sposób przy tym uznać, aby przeprowadzany w tym miejscu zabieg stanowił wykreowanie nowego standardu obowiązującego na gruncie art. 296 k.k. – jest to jedynie jego uadekwatnienie w oparciu o prawidłowo zdekodowane, skonkretyzowane dobra prawne chronione znamionami art. 296 k.k. oraz treść przysługujących zarządowi uprawnień i ciążących na nim obowiązków, wynikających z przepisów ustaw, umowy (statutu) spółki oraz uchwał wspólników w spółce z.o.o. Należy jednak zauważyć, że wprowadzenie przez Skarb Państwa stosownych zapisów odnośnie obowiązków w zakresie realizacji interesów należących do sfery publicznej w aktach założycielskich spółki lub w uchwałach – pomimo ich konkretyzacji w odniesieniu do zastanej sytuacji faktycznej – nie przesądza jeszcze o obowiązku członków zarządu do poświęcenia pozostałych, majątkowych interesów spółki. Bez ryzyka błędu można bowiem stwierdzić, że pomiędzy interesami majątkowymi spółki (a także pozostałych wspólników), a interesem publicznym Skarbu Państwa (z reguły o charakterze niemajątkowym, choć oczywiście mogącym zawierać elementy zarobkowe, szczególnie pośrednio związane z adekwatnym modelem realizacji zadań publicznych na rynku gospodarczym³³) dochodzić będzie do zasadniczych kolizji. O obowiązku podjęcia skonkretyzowanego zachowania, polegającego na dokonaniu wyboru pomiędzy realizacją jednego ze wskazanych wyżej interesów (bądź na dokonaniu swego rodzaju kompromisu w tym zakresie) przesądzi dopiero prawidłowo zdekodowana treść reguł postępowania, obowiązujących członków zarządu w okolicznościach istniejących w czasie podejmowanej decyzji gospodarczej. Jakkolwiek zatem, wskazania Skarbu Państwa jako wspólnika spółki, zawarte w uchwale lub postanowieniach umowy (statutu) stanowiąc będą każdorazowo istotny wyznacznik prawidłowego z perspektywy art. 296 k.k. sposobu postępowania, tak nie przesądzają one jeszcze o prymacie interesu publicznego nad interesami o charakterze wyłącznie majątkowym, do których realizacji spółka jest w dalszym ciągu zobowiązana na mocy przepisów k.s.h. Do istoty prawa spółek należy bowiem powoływanie podmiotów konwencjonalnych nastawionych na osiągnięcie zysku. Tym samym, niezbędnym jest poszukiwanie pew-

³³ Por. F. Grzegorzcyk, *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem...*, art. 1.

nych dodatkowych kryteriów, pozwalających każdorazowo na poprawne zidentyfikowanie pożądanego przez ustawodawcę na gruncie art. 296 k.k. sposobu postępowania członków zarządu, prowadzących działalność spółki z udziałem Skarbu Państwa, przy uwzględnieniu stosownych zapisów w umowie (statucie) spółki oraz treści uchwał zgromadzenia wspólników spółki z.o.o.

W takim wypadku, omawiany standard należy pomocniczo wyznaczyć poprzez odwołanie do dwojakiego rodzaju elementów:

- stosownych przepisów u.z.m.p., przewidujących zasady gospodarowania mieniem państwowym, które jakkolwiek nie obowiązują bezpośrednio członków zarządu, tak jednak poprzez wyrażenie przez Skarb Państwa w umowie (statucie) lub uchwale, woli w zakresie realizacji przez zarząd spółki interesów publicznych i tym samym scedowania na zarząd obowiązku realizacji zadań państwa o takim charakterze, członkowie zarządu powinni w pewnym zakresie kierować się standardami przewidzianymi w u.z.m.p., adresowanymi co do zasady wobec Skarbu Państwa³⁴,
- tzw. kryterium efektywności (opłacalności) podejmowanych działań, ustalanego w odniesieniu do konglomeratu interesów majątkowych oraz niemajątkowych (w tym publicznych), składających się na chroniony w art. 296 k.k. interes prowadzonej spółki³⁵.

Przechodząc do analizy pierwszego ze wskazanych obszarów, wypada zwrócić uwagę, że idea przeniesienia na zarząd spółki obowiązków Skarbu Państwa w zakresie realizacji interesu publicznego, realizowana poprzez posłużenie się instrumentami prawa spółek została dostrzeżona w doktrynie prawa handlowego jeszcze na gruncie obowiązywania ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa³⁶. Wskutek licznych nowelizacji, uzyskała ona kształt zasadniczo podobny do funkcjonujących obecnie regulacji zawartych w przepisach u.z.m.p., które zostały wprowadzone w miejsce wspomnianego aktu prawnego. Już wtedy wskazywano, iż: „realizacja interesu publicznego w ramach nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa nad spółkami kapitałowymi następuje niejako tylko pośrednio poprzez fakt, że Skarb Państwa jako akcjonariusz lub udziałowiec spółki ma wpływ na określenie interesu spółki w zakresie posiadanego udziału

³⁴ Por. A. Daszkiewicz, *Zasady zarządzania mieniem...*, teza 4 do art. 1.

³⁵ A. M. Weber, *Nadzór właścicielski Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych...*, s. 37–38.

³⁶ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 1996 r., Nr 106, poz. 493).

w ogólnej liczbie głosów w spółce, który należy rozumieć jako wypadkową interesów wszystkich udziałowców spółki”³⁷. Jakkolwiek zatem przepisy u.z.m.p. nie są adresowane ani do spółek, ani do ich organów, tak jednak ich treść stanowi swoisty wyznacznik prawidłowości postępowania w sferze realizacji interesu publicznego, stojącego u podstaw zarządzania mieniem państwowym. W perspektywie standardu gospodarowania spółką z udziałem Skarbu Państwa (z odpowiednio ukształtowanymi postanowieniami aktu założycielskiego lub obowiązującymi w spółce uchwałami wspólników), istotne znaczenie ma przede wszystkim treść przepisów art. 1, art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 1 u.z.m.p.

Wspomniany już wcześniej art. 1 u.z.m.p., zgodnie z którym „ustawa określa zasady zarządzania mieniem państwowym w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych” pełni niezwykle istotną rolę w wyznaczeniu celu, realizacji którego mają służyć przepisy omawianej ustawy. Istota mienia państwowego (należącego – zgodnie z art. 44¹ § 1 k.c. – do Skarbu Państwa oraz innych państwowych osób prawnych) przesądza bowiem, że może ono służyć wyłącznie realizacji interesu publicznego³⁸. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, sensem wyodrębnienia mienia państwowego jest jego instrumentalny charakter, nastawiony na realizację zadań publicznych³⁹. Prawidłowość powyższego zapatrywania potwierdził również ustawodawca poprzez treść art. 4 ust. 1 u.z.m.p. Z kolei w myśl art. 4 ust. 2 u.z.m.p.: „mieniem państwowym zarządza się zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności”. Przytoczone powyżej regulacje w istocie nie stanowią jednak nawet próby konkretyzacji pożądanego sposobu działania Skarbu Państwa w ramach nadzoru właścicielskiego, a tym samym także zarządów spółek, w których dokonano stosownych modyfikacji zapisów umowy (statutu) spółki lub wydano uchwały o odpowiedniej treści.

Zdecydowanie więcej wskazówek zawiera treść art. 9 ust. 1 u.z.m.p., zgodnie z którym: „wykonywanie praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej odbywa się na zasadach prawidłowej gospodarki, w celu osiągnięcia trwałego wzrostu wartości tych akcji, z uwzględnieniem polityki gospodarczej państwa”⁴⁰. Art. 9 u.z.m.p.

³⁷ A. M. Weber, Nadzór właścicielski Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych..., s. 37.

³⁸ Zob. R. Szczepaniak, (w:) M. Gutowski (red.), Kodeks cywilny, t. 1, Komentarz. Art. 1–352, Warszawa 2018, art. 44¹, por. A. Daszkiewicz, Zasady zarządzania mieniem..., art. 4.

³⁹ A. Szafranski, Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej, Warszawa 2008, s. 77.

⁴⁰ Poza zakresem prowadzonych w tym miejscu rozważań pozostawiono ust. 2, dedykowany dla szczególnej kategorii spółek realizujących misję publiczną.

reguluje wprawdzie sposób postępowania (konkretnie nadzoru właścicielskiego) Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych w odniesieniu do należących do nich spółek – nie determinuje zatem działania samych spółek i ich organów. Jednakże, mając na uwadze wcześniej wspomnianą możliwość „przeniesienia” przez Skarb Państwa obowiązków w zakresie realizacji interesów publicznych, związanych z gospodarowaniem należącymi do niego akcjami lub udziałami (stanowiącymi mienie państwowe w rozumieniu art. 1 u.z.m.p.) przy pomocy mechanizmów k.s.h., członkowie zarządu spółek, w których dokonano tego typu modyfikacji, chcąc zrealizować nałożone na nich w ten sposób obowiązki muszą w pewnym zakresie kierować się wskazaniami kierowanymi właśnie do Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania tego rodzaju mieniem. Należy wyraźnie zaznaczyć, iż nie chodzi przy tym o zastępowanie Skarbu Państwa przez zarząd spółki w realizacji obowiązków wynikających z art. 9 u.z.m.p. – do tego zarząd nie jest bowiem ani zobowiązany, ani uprawniony. Jeśli jednak Skarb Państwa (jako wspólnik spółki) wdraża przy pomocy instrumentów korporacyjnych zasady realizacji celów publicznych związanych z zarządzaniem mieniem państwowym, modyfikując w ten sposób interes spółki, którym w swoich działaniach zobowiązany jest kierować się zarząd, to członkowie tego organu – w celu właściwej realizacji konglomeratu interesów, składających się na chroniony w art. 296 k.k. interes spółki – ustalając racjonalne sposoby gospodarowania powinni w pewnym zakresie czerpać także ze źródeł ustawowych, z których wynikały wspomniane modyfikacje dokonane przez Skarb Państwa (a zatem do takich regulacji, jak art. 9 u.z.m.p.). Nie można przy tym zapominać, że przepis ten określa jedynie cele wykonywania praw z akcji lub udziałów Skarbu Państwa, które stanowią mienie państwowe służące realizacji interesu publicznego. Tym samym, odnosi się wyłącznie do tego elementu złożonego interesu spółki z udziałem Skarbu Państwa, który dotyczy aspektów związanych stricte z interesem publicznym. Stąd też – jak wcześniej wspomniano – przepis ten nie może stanowić podstawy dla wyznaczenia generalnego standardu postępowania członków zarządu spółki z udziałem Skarbu Państwa. Te bowiem aspekty, które związane są z realizacją interesów majątkowych muszą być realizowane na zasadach wynikających z k.s.h. Ta swoista dychotomia jest oczywiście zabiegiem niezwykle sztucznym, bowiem w praktyce nie da się oddzielić interesów majątkowych od niemajątkowych (publicznych), czy interesu spółki sensu stricto od interesów wspólników w ramach tej samej spółki – jest to przecież w istocie jeden, złożony interes, względem którego koniecznym jest wyznaczenie jednolitego standardu postępowania. Można zatem

powiedzieć, że art. 9 u.z.m.p. powinien stanowić dla członków zarządu spółki zaledwie jedną z podstaw do odkodowania pożądanego wobec nich sposobu postępowania w ramach prowadzenia działalności spółki.

W stosunku do ogólnie ujętej treści art. 4 u.z.m.p., regulacja z art. 9 u.z.m.p. konkretyzuje standard gospodarowania poprzez odwołanie do dwóch dodatkowych aspektów w postaci: 1) działania w celu osiągnięcia trwałego wzrostu wartości akcji należących do Skarbu Państwa oraz 2) obowiązku uwzględniania polityki gospodarczej państwa. W doktrynie wskazuje się, iż takie ujęcie przepisu oznacza, że w ramach realizacji interesu publicznego, kwestie natury politycznej mogą się okazać ważniejsze aniżeli wzrost wartości akcji – wykonywanie interesu publicznego, którego obowiązek ciąży na Skarbie Państwa może być bowiem w niektórych przypadkach sprzeczne z oczekiwaniami budowania wartości akcji, powodując nawet ich obniżkę w ramach działalności kontrolowanej spółki⁴¹. W zakresie przedmiotowych rozważań, niezwykle istotnym jest podniesiona przez A. Daszkiewicz teza, w myśl której: „Omawiany przepis powinien być odczytywany (...) także jako zobowiązanie nałożone na podmioty wykonujące prawa z akcji do określenia w umowie (statucie) spółki celów jej działania oraz ustalenia hierarchii tych celów. Zapewnienie przez Skarb Państwa w statucie lub umowie spółki konieczności realizowania określonego zadania publicznego będzie determinowało sposób postępowania zarządów. Za pomocą mechanizmów prawa spółek Skarb Państwa oraz państwowe osoby prawne będą mogły realizować określone zadania publiczne bez konieczności wprowadzania szczególnych przepisów”⁴². Powyższe koresponduje zatem w pełni z przedstawionym na wstępie niniejszego rozdziału mechanizmem, polegającym na swoistym uadekwatnieniu obowiązującego członków zarządu standardu postępowania, poprzez kształtowanie treści aktów prawnych obowiązujących w spółce przez Skarb Państwa, działający w roli współnika. W stosunku zaś do kwestii związanej z wyznaczeniem ewentualnego prymatu którejkolwiek z kategorii interesów (majątkowych lub publicznych), decydujące znaczenie powinna mieć wola współników (w tym Skarbu Państwa). Proponowane rozwiązanie wydaje się tym bardziej zasadne, jeśli uwzględnić, że obowiązki w zakresie realizacji przez zarząd spółki obu rodzajów interesów mają swoje podstawy normatywne na poziomie

⁴¹ A. Daszkiewicz, *Zasady zarządzania...*, art. 9; por. Z. Gawlik, Skarb Państwa jako *shadow shareholder* – czy Skarb Państwa może w kontrolowanej przez siebie spółce usunąć się w cień?, (w:) A. Kidyba (red.), *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, 2014, s. 37.

⁴² A. Daszkiewicz, *Zasady zarządzania...*, art. 9.

ustawy. Obowiązek realizacji interesów majątkowych w spółce wynika bowiem z istoty jej funkcjonowania w obrocie gospodarczym, nastawionym na osiąganie zysku, którego naczelnym regulatorem są przepisy kodeksu spółek handlowych. Z kolei zobowiązanie do realizacji wiązki interesów o charakterze publicznym ma swoje źródło w dokonywanych przez Skarb Państwa (działający w roli współnika) modyfikacjach aktów prawnych w spółce kapitałowej, których treść – zgodnie z przytaczanymi wcześniej przepisami k.s.h. – wyznacza sposób postępowania zarządu. Trudno tym samym uznać prymat którejkolwiek ze wspomnianych kategorii interesów w spółce z udziałem Skarbu Państwa, stąd też racjonalnym rozwiązaniem zdaje się być ostateczne pozostawienie tej kwestii wspólnikom. Jest to również zgodne z założeniami stojącymi u podstaw sposobu funkcjonowania spółek kapitałowych, w myśl których wspólnicy tworzący spółkę mają swobodę w kształtowaniu jej celów, limitowaną jedynie ich prawną dopuszczalnością oraz treścią ustaw⁴³.

Nawet jednak wskazanie przez wspólników prymatu poszczególnych kategorii interesów względem pozostałych nie determinuje jeszcze ostatecznego kształtu obowiązujących zarząd reguł postępowania w danych okolicznościach, związanych z podejmowaną decyzją gospodarczą. W perspektywie ponoszenia odpowiedzialności karnej z art. 296 k.k., szczególne znaczenie mają przy tym sytuacje, w których swoiste pierwszeństwo miałyby zostać przyznane interesom publicznym, a zatem co do zasady aspektom niemajątkowym. Określenie przez wspólników takiego pierwszeństwa nie jest bowiem nieograniczone, o czym w odniesieniu do spółki z.o.o. przesądza treść art. 151 § 1 k.s.h. Preferencja interesu publicznego w spółce z udziałem Skarbu Państwa względem interesów wyłącznie majątkowych nie może prowadzić do zachowań zarządu sprzecznych z normą stojącą u podstaw art. 296 k.k., chroniącą każdą spółkę przed wyrządzeniem jej takiego rodzaju szkody majątkowej, która wyniknęła z nieracjonalnych, nieuzasadnionych z perspektywy interesów spółki decyzji gospodarczych.

Powyższy problem można z łatwością zilustrować na przykładzie hipotetycznej spółki z.o.o. z udziałem Skarbu Państwa, której działalność sprowadza się do nabywania węgla kamiennego za granicą, a następnie jego sprzedaży podmiotom działającym na krajowym rynku energetycznym. W związku z aktualną sytuacją polityczną, Skarb Państwa działają-

⁴³ Powyższe w odniesieniu do spółek z.o.o. wynika bezpośrednio z art. 151 § 1 k.s.h., z kolei w odniesieniu do spółek akcyjnych jest stosowane odpowiednio, zob. A. Opalski, A. W. Wiśniewski, (w:) A. Opalski (red.), Kodeks spółek handlowych, t. 3, Spółka akcyjna. Komentarz. Art. 301–392, Warszawa 2016, art. 3.

cy w roli wspólnika spółki zakazuje w formie uchwały zakupu rosyjskiego węgla (oferowanego w najkorzystniejszej na rynku cenie) z uwagi na realizowaną przez państwo politykę zagraniczną (przyjmujemy, że taka możliwość nie została prawnie zakazana pozostałym podmiotom działającym na rynku). Jednocześnie, w obliczu narastającego kryzysu energetycznego, spółka zostaje zobowiązana do zakupu jak największej ilości węgla w jak najkrótszym czasie, w celu zabezpieczenia energetycznego państwa. Tym samym, aby zrealizować narzucony przez Skarb Państwa cel (mający bez wątpienia charakter publiczny), spółka musiałaby z jednej strony zrezygnować z najbardziej korzystnej finansowo opcji zakupu węgla rosyjskiego, z drugiej zaś dokonać serii skrajnie nierentownych dla niej zakupów oferowanych przez podmioty z innych krajów po znacznie wyższych cenach. W takim wypadku dochodzi zatem do wyraźnej kolizji interesów majątkowych oraz interesu publicznego (stanowiącego interes wspólnika w osobie Skarbu Państwa)⁴⁴. Powstaje zatem pytanie, do jakich granic Skarb Państwa, korzystający ze swoich uprawnień korporacyjnych może kształtować postanowienia umowy (statutu), bądź wydawać uchwały w spółce dla potrzeb realizacji interesu publicznego kosztem interesów majątkowych. Znacznie istotniejsza w perspektywie prowadzonych rozważań jest jednak odpowiedź na pytanie, gdzie w związku z powyższym przebiega granica obowiązku członków zarządu w zakresie realizacji interesu publicznego, kosztem nierzadko przeciwstawnych interesów majątkowych. W tym miejscu ujawnia się zatem znaczenie drugiego ze wskazanych na wstępie niniejszego rozdziału, pomocniczych elementów służących zdekodowaniu adekwatnego w danych okolicznościach standardu postępowania członków zarządu spółki z udziałem Skarbu Państwa, w postaci tzw. kryterium efektywności (opłacalności) podejmowanych działań⁴⁵, odnoszonego do w pełni scharakteryzowanego, chronionego na gruncie art. 296 k.k. interesu spółki.

⁴⁴ Omawiany dylemat doskonale oddaje także aktualna sytuacja wokół działalności gospodarczej, prowadzonej przez Grupę Azoty S.A. (w której akcjonariuszem jest Skarb Państwa), która w wyniku pewnego ograniczenia własnej działalności podstawowej (z uwagi na aktualne ceny gazu ziemnego) doprowadziła jednocześnie do zagrożenia funkcjonowania krajowego rynku spożywczym, którego działanie jest uzależnione m.in. od nabywania wytworzonych przez wspomnianą spółkę półproduktów, przede wszystkim w postaci dwutlenku węgla. Jednocześnie, w debacie politycznej i medialnej formułowane są wręcz swoiste naciski na Skarb Państwa, aby – korzystając z uprawnień właścicielskich we wskazanej spółce – ustabilizował sytuację panującą na rynku spożywczym, nawet kosztem interesów majątkowych współposiadanej przezeń Grupy Azoty.

⁴⁵ A. M. Weber, Nadzór właścicielski Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych..., s. 37–38.

Zapewnienie zwiększonej efektywności działania (czy też efektywności zarządzania) stało u podstaw wprowadzenia do polskiego porządku prawnego opisywanych wcześniej, szczególnych mechanizmów *corporate governance*, przysługujących Skarbowi Państwa działającemu w charakterze wspólnika spółki, mających w praktyce zapobiegać właśnie przypadkom sprawowania przez państwo nadzoru właścicielskiego w taki sposób, który bez ekonomicznego uzasadnienia przyznawałby prymat interesom politycznym, kosztem realizacji klasycznych zasad wolnorynkowych⁴⁶. Konieczność zachowania swoistej równowagi pomiędzy realizacją interesów majątkowych, a interesów o charakterze publicznym poprzez odwołanie do kryterium efektywności doskonale ilustruje treść art. 9 ust. 2 u.z.m.p., zgodnie z którym: „W spółce realizującej misję publiczną wykonywanie praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej odbywa się na zasadach prawidłowej gospodarki, w szczególności w celu efektywnej realizacji misji publicznej realizowanej przez tę spółkę”. Jakkolwiek przytoczony przepis odnosi się do szczególnej kategorii wyodrębnionych w art. 2 pkt 8 u.z.m.p. spółek realizujących misję publiczną, tak jednak wskazuje on pewien kierunek pożądanych przez ustawodawcę zmian w zakresie modelu gospodarowania przez Skarb Państwa podmiotami konwencjonalnymi. W istocie, treść omawianego wcześniej art. 9 ust. 1 u.z.m.p., odnoszącego się do „zwyczajnych” spółek z udziałem Skarbu Państwa, także doskonale oddaje konieczność zachowania swoistego balansu pomiędzy interesami majątkowymi, a interesem publicznym, wskazując, iż wykonywanie praw z akcji należących do państwa odbywa się w celu osiągnięcia trwałego wzrostu ich wartości, lecz z uwzględnieniem polityki gospodarczej państwa.

Cel pośredniego wkomponowania przez ustawodawcę sfery wykonywania zadań publicznych w strukturę podmiotów konwencjonalnych, prowadzących działalność gospodarczą na wolnym rynku sprowadzał się zatem w istocie do zapewnienia takiej realizacji interesów publicznych, która zapewni odpowiednią efektywność działalności spółek z udziałem Skarbu Państwa. Mechanizmy *corporate governance* z założenia mają zatem służyć zapobieżeniu nieuzasadnionej nierentowności tego rodzaju podmiotów. Miernik efektywności działania spółki powinien być przy tym bez wątpienia odnoszony do całego spektrum prowadzonej przez niej działalności gospodarczej – a zatem zarówno do aspektów stricte majątkowych, jak i publicznych. Zasadność powyższego zapatrywania po-

⁴⁶ Zob. A. M. Weber, Nadzór właścicielski Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych..., s. 38 oraz 41–42, por. także A. Daszkiewicz, Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz, Warszawa 2020, art. 3.

twierdza z jednej strony chociażby treść przytaczanego wcześniej art. 9 u.z.m.p., z drugiej zaś okoliczność, że obowiązek realizacji w spółkach z udziałem Skarbu Państwa obu kategorii interesów ma swoje źródła normatywne w przepisach ustawy. W tej perspektywie doskonale zatem widać, że jakkolwiek w ramach działalności spółek z udziałem Skarbu Państwa, na poziomie normatywnym dochodzi (z wyraźnej woli ustawodawcy, choć realizowanej przez Skarb Państwa, dokonujący stosownych zmian treści aktów korporacyjnych obowiązujących w spółce) do swoistej modyfikacji standardu w sposobie zarządzania tymi podmiotami, tak jednak omawiana modyfikacja nie prowadzi do rezygnacji z wymogu efektywności prowadzonej przez spółkę działalności gospodarczej. W sposób oczywisty, obciążenie spółki realizacją interesów publicznych o charakterze głównie niemajątkowym istotnie obniża ich efektywność zarobkową w porównaniu do podmiotów nastawionych tylko i wyłącznie na osiągnięcie zysku. Jednakże, jak wcześniej wspomniano, takie działanie Skarbu Państwa jako współnika w spółce nie może doprowadzić do nieefektywności odnoszonej do całości realizowanych przez taką spółkę interesów – zaakceptowanie tego rodzaju postępowania byłoby bowiem równoznaczne z aprobatą nieuzasadnionej nierentowności kontrolowanych przez państwo spółek, jak również stanowiłoby rozumowanie sprzeczne z normami rekonstruowanymi w oparciu o złożenie przepisów k.s.h. i u.z.m.p. oraz z założeniami stojącymi u podstaw wprowadzenia przez ustawodawcę szczególnych mechanizmów *corporate governance* do polskiego porządku prawnego. Ponadto, w spółkach o złożonej strukturze właścicielskiej, pomimo uzewnętrznienia woli współników poprzez uzupełnienie treści aktów korporacyjnych obowiązujących w spółce o elementy związane z realizacją celów publicznych, w toku podejmowanych działań gospodarczych, zarząd nie może całkowicie ignorować interesów pozostałych, mniejszościowych współników (mających co do zasady charakter majątkowy), które w dalszym ciągu składają się przecież na chroniony w art. 296 k.k. interes prowadzonej spółki.

5. Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe, w odniesieniu do obowiązującego osoby zarządzające spółką z udziałem Skarbu Państwa modelu postępowania chodzi o swoistą modyfikację perspektywy, z jakiej oceniamy prawidłowość zachowania sprawczego w świetle reguł relatywizowanych do istoty prowadzonej przez takie spółki działalności gospodarczej, z koniecznością uwzględnienia celów publicznoprawnych, do których realizacji za-

rząd został zobowiązany przez Skarb Państwa poprzez odpowiednie ukształtowanie postanowień umowy (statutu) spółki, bądź podjęcie stosownych uchwał. Elementami konkretyzującymi obowiązujący członków zarządu standard będą zatem przede wszystkim ukształtowane w powyższy sposób akty korporacyjne obowiązujące w spółce, stanowiące emanację woli wspólników, a pomocniczo także przepisy u.z.m.p., wskazujące na racjonalny sposób realizacji interesów publicznych. Ostateczną granicę dopuszczalności realizacji interesu publicznego kosztem interesów zarobkowych (należących do istoty działalności spółek na rynku gospodarczym) wyznaczy jednak dopiero odwołanie do kryterium efektywności takiego gospodarowania, odnoszonego do konglomeratu interesów (majątkowych i niemajątkowych oraz prywatnych i publicznych), składających się na chroniony w art. 296 k.k. interes spółki. W takim zatem wypadku, wspomniany miernik efektywności będzie inny, aniżeli w sytuacji zachowania podejmowanego w ramach zarządzania podmiotem w pełni sprywatyzowanym, nastawionym tylko i wyłącznie na osiąganie zysku. W miejsce kryterium ekonomicznego pojawia się bowiem złożony kompleks kryteriów, wśród których znaczącą rolę odgrywa interes publiczny, stanowiący kluczowy element interesów Skarbu Państwa jako wspólnika spółki. Osiągnięcie zaś takiego celu byłoby niemożliwe przy przyjęciu kryteriów efektywności działania, mających zastosowanie w odniesieniu do spółek znajdujących się w całości w rękach prywatnych.

Tytułem końca warto zauważyć, że jakkolwiek zachowania nierentowne z perspektywy prawidłowo dekodowanego interesu spółki, podejmowane przez członków zarządu – jako naruszające standard postępowania obowiązujący na gruncie art. 296 k.k. – muszą zostać uznane za bezprawne, tak jednak nie jest wykluczone rozważenie wyłączenia lub chociażby ograniczenia odpowiedzialności karnej na płaszczyźnie winy. Otwarta klauzula zawinienia⁴⁷ z art. 1 § 3 k.k. pozwala bowiem na uwzględnienie w toku karnoprawnego wartościowania okoliczności ekskulpujących, niewyrażonych wprost w przepisach ustawy. W perspektywie prowadzonych w tym miejscu rozważań, adekwatnym wydaje się przyjęcie, iż w sytuacji, w której na zarządzie z jednej strony ciąży obowiązek w zakresie realizacji interesów stricte majątkowych, z drugiej zaś

⁴⁷ A. Zoll, (w:) W. Wróbel, A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część I. Komentarz do art. 1–52, wyd. V, Warszawa 2016, teza 111 do art. 1; odmiennie zob. chociażby J. Giezek, (w:) D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, J. Giezek (red.), Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, Warszawa 2021, teza 29 do art. 1; J. Lachowski, (w:) V. Konarska-Wrzošek (red.), Kodeks karny. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2020, teza 4 do art. 1 k.k.

interesów o charakterze publicznym (których realizację dodatkowo niejako „wymusza” wola wspólnika w osobie Skarbu Państwa), członkowie tego organu mogą znajdować się w warunkach tzw. anormalnej sytuacji motywacyjnej. Niezwykle istotna jest przy tym okoliczność, iż – jak już wcześniej wielokrotnie wspomniano – oba rodzaje obowiązków mają swoje źródła normatywne. Poza tym, zdekodowanie obowiązującego w takich warunkach standardu i dokonanie ostatecznego wyboru najbardziej opłacalnego z perspektywy interesu spółki modelu działania może okazać się zadaniem niezwykle trudnym (stąd też racjonalne wydają się przewidziane w przepisach u.z.m.p., szczególne wymogi pod adresem kandydatów na członków organów spółek Skarbu Państwa, wskazywanych przez podmioty wykonujące uprawnienia z akcji państwowych⁴⁸). Szczególne problemy może implikować gospodarowanie spółką z udziałem Skarbu Państwa o złożonej strukturze kapitałowej, w której w toku podejmowania decyzji gospodarczej, dodatkowo pojawia się konieczność uwzględnienia interesów innych niż Skarb Państwa wspólników (co do zasady o charakterze zarobkowym). Można nawet ostrożnie postawić pytanie, czy stawiane w tym miejscu przez ustawodawcę wymogi w zakresie pożądanego na gruncie art. 296 k.k. sposobu postępowania mogą być w praktyce poprawnie realizowane, a tym samym, czy niezastosowanie się do obowiązującego w takich warunkach wzorca powinno kreować odpowiedzialność karną? Bez szczegółowych analiz w tym zakresie można jednak postawić tezę, że przynajmniej w niektórych przypadkach, z pewnością zasadnym będzie powołanie się w ramach karnoprawnego wartościowania zachowania członków zarządu na działanie w warunkach wyłączających lub chociażby wyraźnie ograniczających ich winę. Szczegółowe analizy w tym zakresie przekraczają jednak ramy niniejszego opracowania, skoncentrowanego głównie wokół płaszczyzny bezprawności.

Całość rozważań zawartych w treści przedmiotowego opracowania miała przede wszystkim na celu ukazanie, że problematyka związana z działalnością państwa na rynku gospodarczym generuje szereg problemów prawnych, które – jakkolwiek były szeroko komentowane w doktrynie prawa handlowego⁴⁹ – do tej pory umykały w piśmiennictwie z za-

⁴⁸ Zob. przepisy rozdziałów 3–4 u.z.m.p.

⁴⁹ Zob. przede wszystkim szerokie opracowanie pt. Spółki Skarbu Państwa na rynku kapitałowym pod redakcją A. Kidyby oraz M. Michalskiego, w tym w szczególności J. Kruczałak-Jankowska, *Interes a cel spółki...*, A. Nowacki, *Realizacja interesu publicznego niezarobkowego...*, jak również artykuł autorstwa A. M. Weber, *Nadzór właścicielski Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych...*

kresu prawa karnego⁵⁰. Jak zostało tymczasem wykazane, karnoprawne znaczenie regulacji, które pozwalają na realizowanie interesów publicznych przy pomocy spółek jest zaś kluczowe w perspektywie prawidłowego wyznaczenia granic odpowiedzialności karnej członków zarządu spółek z udziałem Skarbu Państwa za przestępstwo nadużycia zaufania z art. 296 k.k., w wielu wypadkach prowadząc nawet do jej wyłączenia.

Bibliografia

1. Bielski M., Naruszenie reguł ostrożności czy nadmierna ryzykowność zachowania jako właściwe kryterium prawnokarnego przypisania skutku, CPKiNP 2004, z. 1.
2. Buchała K., Bezprawność przestępstw nieumyślnych i wyłączające ją dozwolone ryzyko, Warszawa 1971.
3. Chłodzińska B., (w:) F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski (red.), Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz, Warszawa 2020.
4. Ciapała J., Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej, Szczecin 2009.
5. Czerniawski R., Spółka Skarbu Państwa na rynku giełdowym: potrzebna czy zbyteczna?, (w:) A. Kidyba, M. Michalski (red.), Spółki Skarbu Państwa na rynku kapitałowym, Warszawa 2017.
6. Daszkiewicz A., Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz, Warszawa 2020.
7. Dąbrowska-Kardas M., Kardas P., (w:) W. Wróbel, A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do art. 278–363 k.k., wyd. V, Warszawa 2022.
8. Gawlik Z., Skarb Państwa jako *shadow shareholder* – czy Skarb Państwa może w kontrolowanej przez siebie spółce usunąć się w cień?, (w:) A. Kidyba (red.), Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa, 2014.
9. Giezek J., (w:) D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, J. Giezek (red.), Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz, Warszawa 2021.

⁵⁰ Wyjątkiem jest najnowsze opracowanie autorstwa P. Kardasa, dotyczące problematyki związanej z rozumieniem pojęcia interesu spółki przez pryzmat zarządzania mieniem państwowym w warunkach rynkowych oraz kierowania strukturami holdingowymi, zob. P. K a r d a s, Kryminalno-polityczne aspekty ochrony...

10. Giezek J., (w:) D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, A. Muszyńska, T. Razowski, J. Giezek (red.), Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz, Warszawa 2021.
11. Górniok O., Odpowiedzialność karna menadżerów, Toruń 2004.
12. Górniok O., Przepisy przeciwko obrotowi gospodarczemu w projekcie kodeksu karnego i noweli do obowiązującego kodeksu karnego, PiP 1994, z. 10.
13. Kappes A., Matysiak W., Interes państwa a interes spółki Skarbu Państwa, (w:) A. Kidyba (red.), Spółki z udziałem Skarbu Państwa, Warszawa 2015.
14. Kardas P., Kryminalno-polityczne aspekty ochrony interesów spółki w kontekście koncepcji zarządzania mieniem państwowym oraz struktur holdingowych, (w:) M. Grzyb, K. Krajewski (red.), Polityka kryminalna: między teorią a praktyką. Księga Jubileuszowa Profesor Janiny Błachut, Kraków 2022.
15. Kidyba A., Komentarz aktualizowany do art. 301–633 Kodeksu spółek handlowych, LEX/el. 2022.
16. Kruczałak-Jankowska J., Interes a cel spółki z udziałem Skarbu Państwa, (w:) A. Kidyba, M. Michalski (red.), Spółki Skarbu Państwa na rynku kapitałowym, Warszawa 2017.
17. Lachowski J., (w:) V. Konarska-Wrzosek (red.), Kodeks karny. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2020.
18. Nowacki A., Realizacja interesu publicznego niezarobkowego przez spółkę z udziałem Skarbu Państwa notowaną na rynku regulowanym, (w:) A. Kidyba, M. Michalski (red.), Spółki Skarbu Państwa na rynku kapitałowym, Warszawa 2017.
19. Opalski A., Wiśniewski A. W., (w:) A. Opalski (red.), Kodeks spółek handlowych, t. 3, Spółka akcyjna. Komentarz. Art. 301–392, Warszawa 2016.
20. Postuła I., Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa, Warszawa 2013.
21. Rodzyńkiewicz M., Kodeks spółek handlowych. Komentarz, wyd. VII, WKP 2018.
22. Szafranski A., Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej, Warszawa 2008.
23. Szczepaniak R., (w:) M. Gutowski (red.), Kodeks cywilny, t. 1, Komentarz. Art. 1–352, Warszawa 2018.
24. Szydło M., Swoboda działalności gospodarczej, Warszawa 2005.

25. Weber, A. M., Nadzór właścicielski Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych – postulaty *de lege ferenda*, Przegląd Prawa Handlowego 2011, nr 8.
26. Wróbel W., Zoll A., Polskie prawo karne. Część ogólna, Kraków 2013.
27. Zawłocki R., Gałęski M., Karnoprawne aspekty uszczuplenia majątku spółki zależnej, MPH 2015, nr 2.
28. Zoll A., (w:) W. Wróbel, A. Zoll (red.), Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Cześć I. Komentarz do art. 1–52, wyd. V, Warszawa 2016.

Standard procedures in managing companies with State Treasury shareholdings in the context of criminal liability for abuse of public trust offences under Article 296 of the Penal Code

Abstract

The management of companies with the participation of the State Treasury implies a number of problems, not only of an economic and political, but also of a legal nature. The above is related to the functioning of such conventional entities in the reality of an economic market, focused predominantly on making a profit (interests of a property nature), while companies with the participation of the State Treasury, and this also the persons managing them, are often also obliged to pursue the broadly understood public interest (in principle, of a non-property nature). As it will be shown, the obligation to pursue the public interest on the part of members of the management bodies of such companies has its complex normative source, resulting from the appropriate submission of the provisions of the Act on the principles of managing state property and the Commercial Companies Code. The above will have a fundamental impact on the determination of the model (standard) of conduct, applicable to the under Art. 296 of the Criminal Code, which is inadequate by referring, on the one hand, to the characteristics of the legal assets protected in such conditions, and on the other hand, to the conglomerate of rights and obligations incumbent on those persons under the Law, the articles of association

and the decisions of the ownership bodies, which in the case of the category of economic entities in question are often in a collision.

Key words

Rules of conduct, companies with the participation of the State Treasury, public interest, abuse of trust.