

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 451

**Finanse publiczne**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Justyna Mroczkowska  
Łamanie: Małgorzata Myszowska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2016

**ISSN 1899-319**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-618-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Tomasz Banasik, Katarzyna Brzozowska-Rup:</b> Metodologiczne aspekty oceny oddziaływania OFE na rozwój gospodarczy w Polsce / Methodological aspects of assessment of Pension Funds influence on the economic development of Poland .....	11
<b>Krzysztof Berbeka:</b> Polityka klimatyczna w warunkach kryzysu finansowego / The climate policy in the conditions of financial crisis .....	27
<b>Marcin Brycz:</b> ATP-pension fund's investments and consumption in Sweden 1961–1994. Past example, but problem still not resolved / Inwestycje funduszy emerytalnych ATP a konsumpcja w Szwecji (1961–1994). Miniony przypadek, lecz problem wciąż aktualny .....	40
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka:</b> Zróżnicowanie obciążeń fiskalnych dochodów osób fizycznych w Polsce / Differentiation of tax burden on individual taxpayers in Poland.....	52
<b>Marek Dylewski:</b> Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST / Instruments for stabilizing the long-term financial balance of LGU .....	64
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar / Dilemmas of measuring the potential financial – selection of factors and their measurement .....	75
<b>Mateusz Folwarski:</b> Czynniki wpływające na rozwój sieci bankomatów w krajach Europy Środkowej / Factors affecting the development of the ATM network in Central Europe .....	89
<b>Maria Magdalena Golec:</b> Zmiany regulacyjne w sektorze Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych i ich ocena / Regulatory changes in the cooperative savings and credit unions and their evaluation .....	99
<b>Marcin Gospodarowicz:</b> Efektywność wspierania rozwoju przedsiębiorczości ze środków UE w gminach na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2007–2013 / Efficiency of entrepreneurship support from EU funds in rural communes in Poland (2007–2013).....	110
<b>Gabriela Gurgul:</b> Kierunki kreacji marki i zmiany w zarządzaniu produktami bankowymi wobec tła gospodarczo-politycznego oraz oczekiwań klientów detalicznych / Directions of brand creation and changes in managing banking products (against an economic and political background and expectations of retail customers) .....	122

<b>Mariusz Hamulczuk, Marcin Idzik:</b> Zgodność i predyktywność testów koniunktury bankowej z koniunkturą ogólnogospodarczą / Compliance and forecasting of the surveys of the banking situation with the overall economic situation.....	134
<b>Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski:</b> Preferencje podatkowe wspierające działalność B + R w ramach podatków dochodowych w Polsce i w Wielkiej Brytanii / Tax incentives supporting R&D activities in Poland and in the United Kingdom.....	145
<b>Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk:</b> Determinanty marży odsetkowej banków w Polsce w okresie pokryzysowym / Determinants of banks' net interest margins in Poland.....	162
<b>Julitta Koćwin:</b> Sytuacja konsumenta na rynku szarej bankowości / The consumer situation on the informal banking market.....	175
<b>Magdalena Kogut-Jaworska:</b> Pomoc publiczna i jej szczególne znaczenie w systemie wsparcia publicznego w Polsce / Public aid and its particular role in the system of state aid in Poland.....	187
<b>Agnieszka Kristof:</b> Skarb Państwa w roli właściciela przedsiębiorstw / State treasury as the owner of companies.....	198
<b>Justyna Kujawska:</b> Wpływ struktury finansowania na wyniki funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w krajach Unii Europejskiej / The impact of financing structure on the healthcare systems outcomes in the European Union countries.....	207
<b>Elwira Leśna-Wierszolicz:</b> IKE i IKZE jako dobrowolne formy gromadzenia oszczędności emerytalnych / Individual retirement accounts and individual retirement security accounts as voluntary forms of pension savings.....	219
<b>Marta Maier:</b> System zabezpieczenia emerytalnego a starzenie się społeczeństwa w Polsce / Pension security system and aging society in Poland.....	230
<b>Dariusz Malinowski, Marcin Krawczyk:</b> Oddziaływanie ekspansji fiskalnej wspomaganej przez monetarną na produkcję – ujęcie teoretyczne i na przykładzie wybranych gospodarek / The impact of money accommodated fiscal expansion on production – theory and experience of selected countries.....	240
<b>Paweł Marszałek:</b> Disintermediation of banks – causes and consequences / Dezintermediacja banków – przyczyny i konsekwencje.....	256
<b>Małgorzata Mazurek-Chwiejczak:</b> Wydajny fiskalnie system podatkowy – w poszukiwaniu modelowych rozwiązań / The fiscally efficient tax system – in search of model solutions.....	268
<b>Dominika Mierzwa, Ewa Błaszke:</b> Źródła finansowania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Wrocławia / The sources of external funding of local government entities on the example of the city of Wrocław.....	280

<b>Elżbieta Izabela Misiewicz:</b> Zmiany przepisów o jednym procencie należnego podatku dochodowego od osób fizycznych a zachowanie podatników / Changes in one percent of the tax regulations and tax-payers behaviour...	291
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> Funkcja fiskalna podatku od towarów i usług a znieczulenie podatkowe / Tax illusion and its impact on the fiscal function of the taxation of goods and services .....	301
<b>Jacek Pera:</b> Ocena wpływu zadłużenia zagranicznego na ryzyko kredytowe Polski w modelu roszczeń warunkowych / Impact of foreign debt on Polish credit risk in the model of contingent claims approach .....	314
<b>Elwira Pindyk:</b> Wpływ zmiany systemu opodatkowania nieruchomości od osób fizycznych na budżet gminy / Impact of changes in taxation of real estates of individuals on district's budget.....	329
<b>Piotr Podsiadło:</b> Pomoc publiczna w formie gwarancji – analiza jakościowa i ilościowa z perspektywy polityki fiskalnej / State aid in the form of guarantees – qualitative and quantitative analysis from the perspective of fiscal policy.....	347
<b>Magdalena Rękas:</b> Ulgi na dzieci jako instrument polityki rodzinnej a niska dzietność w Polsce / Relief for children as an instrument of family policy and low fertility in Poland .....	360
<b>Katarzyna Rola:</b> Wpływ podatku akcyzowego na konsumpcję alkoholi / Impact of excise tax on alcohol products consumption .....	374
<b>Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski:</b> Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystania subwencji ogólnej / The violation of public finance discipline with respect to the use of general grant .....	385
<b>Tomasz Sobczak:</b> Rola krajowych oszczędności w poglądach wybranych ekonomistów Polski międzywojennej / The role of domestic savings in views of chosen economists of interwar-Poland.....	398
<b>Błażej Socha:</b> Działalność innowacyjna a wyniki finansowe przedsiębiorstw / Innovation and financial performance .....	411
<b>Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałazka:</b> Aktywność inwestycyjna mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie lubelskim / Investment activity of micro-, small and medium-sized enterprises in the region of Lublin .....	420
<b>Michał Sosnowski:</b> Transfer pricing issues in taxation of related entities / Problematyka cen transferowych w opodatkowaniu podmiotów powiązanych.....	431
<b>Wacława Starzyńska:</b> Metody statystyczne w analizie rynku zamówień publicznych / Statistical methods in analysis of public procurements .....	448
<b>Małgorzata Szczepaniak:</b> Nierównowaga finansów publicznych w Polsce na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej i UE 28 / Conditions of public finances' imbalance in Poland compared to the countries of Central and Eastern Europe and all European countries (EU 28).....	457

<b>Joanna Śmiechowicz, Paulina Kozak:</b> Diagnoza skutków polityki podatkowej gmin w Polsce w latach 2003–2015 / The issue of maximization of own revenue potential and the tax policy of municipalities in Poland in the years 2003–2015 .....	468
<b>Tomasz Śmietanka:</b> Gospodarka finansowa gmin Grójec, Kozienice, Szydłowiec w latach 2003–2016 jako czynnik rozwoju lokalnego / Financial economy of the communes Kozienice, Grójec, Szydłowiec in the years 2003–2016 as a factor of sustainability development at the local level .....	479
<b>Anna Świrska:</b> Skuteczność mechanizmu subwencjonowania w wyrównywaniu sytuacji dochodowej gmin / Effectiveness of the subsidizing mechanism in equalizing the income situation of municipalities.....	497
<b>Malgorzata Twarowska:</b> Wpływ dodatkowego opodatkowania sektora finansowego na napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich w krajach UE / Impact of additional financial sector taxation on the Foreign Direct Investment inflow in the EU countries .....	509
<b>Maciej Woźniak, Robert Lisowski:</b> Ocena związku preferencji podatkowych z poziomem inwestycji przedsiębiorstw w Polsce / Evaluation of relationship between fiscal instruments and investments of companies in Poland .....	520
<b>Mariusz Zieliński:</b> Klienci i pracownicy jako beneficjenci działań CSR w sektorze bankowym w Polsce / Customers and employees as recipients of CSR activities in the banking sector in Poland .....	533
<b>Arkadiusz Żabiński, Elżbieta Pohulak-Żołędowska:</b> Fiskalne uwarunkowania budowy systemu podatkowego w wybranych krajach / Fiscal stimulants of creation of tax system in chosen countries .....	543

## Wstęp

Publikacja *Finanse publiczne* została wydana w ramach Prac Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Poszczególne jej części stanowią dorobek pracowników naukowych najbardziej liczących się w Polsce ośrodków naukowych. Przedstawione opracowania odnoszą się do całego spektrum problemów naukowo-badawczych związanych z finansami publicznymi i polityką fiskalną. Poszczególni autorzy prezentują wyniki swoich badań teoretycznych i empirycznych w zakresie zarządzania dochodami i wydatkami budżetu centralnego oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście zarówno reformy finansów publicznych, reformy systemu emerytalnego, pomocy publicznej, jak i teoretycznych podstaw realizacji wyznaczonych celów przez narzędzia polityki fiskalnej.

Niniejsza publikacja jest adresowana do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni oraz osób, które w praktyce gospodarczej mają styczność ze stroną dochodową lub wydatkową polityki fiskalnej.

Poszczególne fragmenty książki były recenzowane przez profesorów uniwersytetów, w większości kierowników katedr finansów, katedr ekonomii oraz polityki ekonomicznej, którym chciałbym podziękować za rzetelne recenzje. Składam również wyrazy uznania pracownikom Katedry Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz pracownikom Wydawnictwa za wiele wysiłku i zaangażowanie, dzięki któremu powstała ta publikacja.

Mam głębokie przekonanie, że książka *Finanse publiczne*, którą oddajemy w Państwa ręce, będzie inspiracją do dalszych badań i dociekań naukowych oraz do powstania równie inspirujących opracowań w przyszłości.

*Jerzy Sokołowski*

**Agnieszka Kristof**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
e-mail: agnieszka.kristof@ue.katowice.pl

---

## **SKARB PAŃSTWA W ROLI WŁAŚCICIELA PRZEDSIĘBIORSTW**

---

### **STATE TREASURY AS THE OWNER OF COMPANIES**

---

DOI: 10.15611/pn.2016.451.16

**Streszczenie:** Skarb Państwa w imieniu państwa pełni funkcję właściciela spółek pozostających w jego władaniu. Jest on właścicielem ułomnym, który nie potrafi lub nie jest w stanie wyartykułować własnych interesów, co przejawia się w braku jasno sformułowanych założeń polityki właścicielskiej. W konsekwencji prowadzi to do braku skuteczności działania organów nadzorczych, sprawujących w imieniu właściciela nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa. Celem referatu była ocena roli Skarbu Państwa jako właściciela przedsiębiorstw. Przedstawiono uprawnienia oraz podstawy prawne działania Skarbu Państwa jako właściciela, a także zestawienie spółek pozostających we władaniu Skarbu Państwa. Badanie miało charakter eksploracyjny. Opracowanie zostało oparte na wtórnych źródłach informacji. Przeanalizowano literaturę ekonomiczną z zakresu przemian własnościowych w Polsce, publikacje Ministerstwa Skarbu Państwa, raporty i opracowania Głównego Urzędu Statystycznego oraz akty prawne.

**Słowa kluczowe:** Skarb Państwa, własność, własność Skarbu Państwa, spółki z udziałem Skarbu Państwa.

**Summary:** The Treasury, on behalf of the State, acts as the owner of companies being under its control. It is a disabled owner who cannot or is not able to articulate its own interests, which manifests itself in the absence of a clearly formulated ownership policy guidelines. Consequently, this situation leads to a lack of effectiveness of supervisory authorities activities, supervising, on behalf of the owner, the companies with the shares of the Treasury. The aim of the study was to identify the role of the Treasury as the owner of companies. It presents the powers and the legal framework of the State Treasury as the owner and also the list of companies held in the hands of the Treasury. The study is of an exploratory character. The study is based on secondary sources of information. The analysed material included the economic literature in the field of ownership transformation in Poland, the Ministry of Treasury publications, reports and studies of the Central Statistical Office and legal acts.

**Keywords:** State Treasury, ownership, ownership of the State Treasury, the companies with the shares of the State Treasury.



## 1. Wstęp

Przekształcenia własnościowe dokonujące się w Polsce w związku z procesem transformacji gospodarczej doprowadziły do rozpowszechnienia spółki akcyjnej jako formy organizacyjno-prawnej przedsiębiorstwa. Efektem tego zjawiska było wyraźne rozproszenie własności, co pociągnęło za sobą ograniczenie kontroli właścicieli nad spółkami, w tym nad kadrą zarządzającą. Bardziej istotna stała się więc potrzeba powoływania organu nadzoru, który w imieniu właścicieli może sprawować kontrolę nad menedżerami. W nowych warunkach właścicielami lub współwłaścicielami mogą być również podmioty publiczne, w tym Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra skarbu państwa. Pełni on w imieniu państwa funkcję właściciela spółek pozostających w jego władaniu. Obecnie są to jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa oraz spółki z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa. Do 2006 r. były to również przedsiębiorstwa państwowe. W latach 2006 i 2007 Ministerstwo Skarbu Państwa skomercjalizowało masowo wszystkie pozostałe do tego czasu przedsiębiorstwa państwowe (ok. 300).

## 2. Własność Skarbu Państwa

Własność w ujęciu ekonomicznym, a także w języku potocznym, rozumie się zwykle w sensie przedmiotowym, jako mienie, majątek, zasób, rzeczy posiadane, to, co się posiada. Własność państwowa to zbiór przedsiębiorstw czy nieruchomości, których państwo jest właścicielem [Bałtowski, Kozarzewski 2014].

Własność gospodarczą, tak jak każdy inny rodzaj własności, można rozpatrywać w ujęciu ekonomicznym oraz w ujęciu prawnym. W tym pierwszym ujęciu – mówiąc generalnie – są to różnego rodzaju zasoby (majątek) o charakterze materialnym bądź niematerialnym, stosowane w działalności gospodarczej. W badaniu zmian systemu gospodarczego zdecydowanie największe znaczenie ma własność gospodarcza w postaci przedsiębiorstw, a więc zorganizowanych i usankcjonowanych prawnie podmiotów gospodarczych, finansowanych głównie przez rynek, których celem jest wytwarzanie określonych dóbr i usług [Bałtowski, Kozarzewski 2014].

Do tak zdefiniowanej własności przypisane są – w ujęciu prawnym – określone uprawnienia właścicielskie. Przy tym te uprawnienia mogą mieć charakter formalny, usankcjonowany, wynikający z określonego tytułu prawnego do majątku, bądź charakter faktyczny, nieusankcjonowany, oznaczający rzeczywiście realizowane władztwo nad majątkiem. To rozróżnienie jest szczególnie ważne w przypadku własności państwowej i wszelkich innych form własności kolektywnej, kiedy tytuł prawny jest formalnie przypisany pewnym zbiorowościom lub instytucjom (np. państwu, społeczeństwu, Skarbowi Państwa, pracownikom przedsiębiorstwa), faktyczne władztwo zaś sprawują pojedyncze osoby lub wąskie grupy osób. Ważne jest rozróżnienie podmiotu, któremu przypisana jest własność, od podmiotu (osoby lub grupy osób), który w rzeczywistości wykonuje prawa własności, a więc podejmuje decyzje dotyczące własności [Bałtowski, Kozarzewski 2014].

W długim okresie ewolucji spółek wykształciły się trzy główne formy własności korporacyjnej: własność prywatna, własność municypalna, własność państwa. Własność prywatna oznacza, że społeczeństwo jako całość uznaje i honoruje prawo jednostki lub prywatnej instytucji do posiadania akcji i dysponowania nimi. Własność municypalna implikuje, że wszystkie prawa z akcji określonej spółki przysługują danej społeczności lokalnej. Natomiast własność państwa oznacza, że społeczeństwo przez swoich przedstawicieli wyznacza określone obszary działalności gospodarczej spółek, głównie w sferze usług publicznych oraz infrastruktury, w których to spółkach państwo jest wyłącznym lub dominującym akcjonariuszem. Opisuując na reprezentację państwa w przedsiębiorstwach państwowych, należy wskazać także mieszane formy własności: państwowo-prywatne, a więc spółki z mniejszościowym i większościowym udziałem Skarbu Państwa.

Analizując ujęcie własności z punktu widzenia prawa, jako wiązkę uprawnień, państwo podobnie jak podmioty prywatne może zachowywać się jak właściciel, jednak w ramach przyznanych mu uprawnień. Z punktu widzenia ekonomii jednak własność prywatna i państwowa różnią się wyraźnie, co powoduje, że nie można ich traktować jako w pełni analogicznych „właścicieli”. Różne będą przede wszystkim interesy tych dwóch typów właścicieli. O ile interes prywatny jest jasny i możliwy w większości przypadków do określenia (sformułowania), o tyle interes Skarbu Państwa jako właściciela przedsiębiorstw nie został dotąd jednoznacznie i jasno określony (sformułowany). Często pisze się w aktach prawnych, dokumentach MSP i innych o potrzebie zabezpieczenia interesu ekonomicznego państwa, nie można jednak się doszukać zakresu tego pojęcia czy zdefiniowania innych nieekonomicznych interesów. Powstaje również pytanie: czy można w ogóle mówić o interesie Skarbu Państwa? Należy również pamiętać o powstających na styku administracji rządowej lub lokalnej i biznesu grupach interesu, które kontrolują stworzone przez siebie struktury biurokracyjne.

Istotną słabością własności państwowej jest konflikt ról: państwa jako regulatora działalności gospodarczej (sfera imperium) oraz państwa jako właściciela i zarządcy spółek (sfera dominium) [Jeżak 2010].

Na mocy art. 149 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez prezesa Rady Ministrów. W rozporządzeniu z 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra skarbu państwa prezes Rady Ministrów określił, że minister skarbu państwa, jako naczelny organ administracji rządowej, kieruje działem administracji rządowej – Skarbem Państwa, a obsługę ministra zapewnia Ministerstwo Skarbu Państwa [Rozporządzenie z 16 listopada 2007].

Dział Skarb Państwa zgodnie z art. 25 ustawy o działach administracji rządowej obejmuje sprawy dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa<sup>1</sup>, w tym

---

<sup>1</sup> Skarb Państwa jest synonimem państwa, o ile występuje ono w obrocie cywilnoprawnym, będąc właścicielem, wierzycielem, dłużnikiem. Należy do niego mienie państwowe, które nie zostało wyodrębnione dla innych państwowych osób prawnych. Do państwa należą mienie publiczne, mienie

komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz narodowych funduszy inwestycyjnych i ich prywatyzacji, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa – z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów przypisane są innym działom [Ustawa z 4 września 1997]. Ponadto minister właściwy do spraw Skarbu Państwa sprawuje nadzór nad działalnością Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Szczegółowe kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa zostały również określone w ustawie o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa [Ustawa z 8 sierpnia 1996].

Szczególne uprawnienia ministra skarbu państwa określone były także w ustawie o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego [Ustawa z 3 czerwca 2005]. Ustawa straciła moc wraz z wejściem w życie 1 kwietnia 2010 r. ustawy o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych [Ustawa z 18 marca 2010].

Sposób wypełniania przez ministra skarbu państwa wskazanych zadań mieści się w obszarze polityki właścicielskiej Skarbu Państwa, której podstawową funkcją jest nadzór właścicielski nad spółkami Skarbu Państwa. Nadzór ten jest powiązany z inną funkcją polityki właścicielskiej – prywatyzacją. Dobre przeprowadzenie prywatyzacji wymaga silnego, obiektywnego, wolnego od partykularnych interesów nadzoru. Nadzór zaś może być wykonywany właściwie tylko wtedy, kiedy istnieją jasne plany co do przyszłości danego przedsiębiorstwa w kwestii zmiany (bądź zachowania) jego struktury własnościowej [Bałtowski, Miszewski 2007].

W Polsce od końca 1990 r. istniały obok siebie i w zasadzie niezależnie od siebie dwa odrębne sposoby nadzoru wykonywanego przez państwo: nadzór założycielski i nadzór właścicielski. Nadzór założycielski, w którym państwo występuje w postaci tzw. organu założycielskiego, został wprowadzony w 1981 r. przez ustawę o przedsiębiorstwach państwowych i były nim objęte początkowo praktycznie wszystkie przedsiębiorstwa państwowe. W pierwszych latach transformacji był wciąż sprawowany przez kilka różnych grup organów państwa: ministrów branżowych, ministra przekształceń własnościowych, wojewodów, prezydentów miast. Obecnie, po przeszło 20 latach transformacji, występuje już rzadko i jest wykonywany przez wojewodów (3 podmioty), przez ministra skarbu państwa (3 przedsiębiorstwa, w tym jedno w trakcie procesu prywatyzacji), ministra sprawiedliwości (13 podmiotów, przedsiębiorstwa przy zakładach karnych), a także ministra gospodarki oraz mini-

---

administracyjne, mienie gospodarcze oraz prawa majątkowe uzyskane w zamian za mienie państwowe wyodrębnione do państwowych osób prawnych tworzonych dla prowadzenia działalności naukowej, kulturalnej, edukacyjnej, ochrony zdrowia lub innej określonej w ustawach [Ministerstwo Skarbu Państwa 2013].

stra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej. Liczba przedsiębiorstw objętych tą formą nadzoru znacznie zmalała w ostatnich kilku latach, przez co zanika ona w gospodarce polskiej<sup>2</sup>. Nadzór właścicielski natomiast pojawił się na większą skalę dopiero po wejściu w życie ustawy prywatyzacyjnej i poprzez liczne procesy komercjalizacji zyskiwał znaczenie. Nie udało się jednak wypracować skutecznego systemu nadzoru, który zgodnie z założeniami ustaw, programów i kierunków prywatyzacji poprawiałby efektywność funkcjonowania spółek objętych nadzorem i zwiększał przez to ich wartość i atrakcyjność dla przyszłych inwestorów czy akcjonariuszy/udziałowców. Skarb Państwa wypełniał swoje prawa własności w sposób odbiegający od zasad przyjętych w sektorze prywatnym, co było uwarunkowane zarówno dużą liczbą nadzorowanych spółek, jak i słabą jakością rad nadzorczych, wynikającą nierzadko z prowadzonej przez rząd polityki personalnej.

### 3. Podstawy prawne nadzoru Skarbu Państwa nad spółkami

Minister skarbu państwa jako organ ustawowo odpowiedzialny za ochronę interesów Skarbu Państwa w obszarze wykonywania praw z akcji/udziałów w spółkach z udziałem Skarbu Państwa sprawuje nadzór właścicielski nad spółkami na podstawie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji [Ustawa z 30 sierpnia 1996], ustawy – Kodeks handlowy [Ustawa z 15 września 2000], ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa [Ustawa z 8 sierpnia 1996] oraz zarządzeń:

- zarządzenia nr 14 ministra skarbu państwa z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie zasad i doboru kandydatów wskazywanych przez ministra skarbu państwa do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa i rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez ministra skarbu państwa (z późn. zm.),
- zarządzenia nr 5 ministra skarbu państwa z dnia 20 stycznia 2012 r. w sprawie trybu doboru kandydatów na członków organów niektórych spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa,
- zarządzenia nr 17 ministra skarbu państwa z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie zasad i sposobu prowadzenia bazy informacji o podmiotach nadzorowanych przez ministra skarbu państwa oraz w sprawie wzorów ankiet,
- zarządzenia nr 34 ministra skarbu państwa z dnia 29 września 2008 r. zmienionego zarządzeniem nr 29 z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie zasad i trybu wyboru biegłych rewidentów do badania sprawozdań finansowych spółek z udziałem Skarbu Państwa.

---

<sup>2</sup> Nadzór założycielski nie daje reprezentantom Skarbu Państwa zbyt wielkich kompetencji. W przypadku dobrze funkcjonującego przedsiębiorstwa państwowego, które osiąga dodatni wynik finansowy i regularnie płaci zobowiązania wobec budżetu, możliwości wpływu organu założycielskiego na przedsiębiorstwo nie są wielkie. Rzeczywista władza jest rozmyta między właściciela, reprezentację pracowniczą i dyrektora, z niejasnym rozdziałem kompetencji, co nie sprzyja efektywnemu funkcjonowaniu przedsiębiorstwa [Bałtowski, Miszewski 2007].

Podstawą nadzoru nad spółkami Skarbu Państwa poza uregulowaniami ustawowymi jest dokument *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, stanowiący wyraz oczekiwań organu państwowego, ustawowo odpowiedzialnego za ochronę interesów Skarbu Państwa w zakresie zasad realizacji tego celu przez jednostki organizacyjne i osoby fizyczne zaangażowane w prowadzenie spraw związanych z działalnością spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz Skarbu Państwa jako akcjonariusza/wspólnika. Dokument wszedł w życie na mocy zarządzenia nr 10 ministra skarbu państwa w kwietniu 2004 r. i nosił tytuł *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi*, w marcu 2010 r. został zmieniony/zaktualizowany na podstawie zarządzenia nr 3 ministra skarbu państwa z dnia 28 stycznia 2013 r. i nosi obecnie tytuł *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*.

Dokument definiuje cele nadzoru, określa kryteria i sposoby wyboru członków organów nadzorczych, następnie ich rolę oraz ocenę pracy, a także sposób wynagradzania w spółkach z udziałem Skarbu Państwa.

W zaktualizowanych zasadach dokonano zmian w kierunku większej dbałości o jakość rad i ich pracy, co ma prowadzić do poprawy oceny nadzoru właścicielskiego w spółkach Skarbu Państwa i mieć bezpośrednie przełożenie na wzrost efektywności gospodarowania podmiotów objętych nadzorem.

Podstawę innej funkcji polityki właścicielskiej, ściśle powiązanej z nadzorem właścicielskim – prywatyzacji – w sferze aktów prawnych powszechnie obowiązujących w Polsce stanowią:

- Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji,
- Ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych,
- Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa,
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi,
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 maja 2011 r. w sprawie analiz spółki przeprowadzanych przed zaoferowaniem do zbycia akcji należących do Skarbu Państwa,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 lutego 2009 r. w sprawie analizy przedsiębiorstwa państwowego dokonywanej przed wydaniem zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej.

Ministerstwo Skarbu Państwa sporządza ponadto plany prywatyzacji, ostatni opublikowany to *Plan prywatyzacji na lata 2012–2013*, w którym określono kierunki przekształceń własnościowych w Polsce w okresie, którego dotyczy. Prezentuje on główne założenia polityki prywatyzacyjnej i wykaz podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, które zostały wyselekcjonowane do objęcia procesami przekształceń



własnościowych [Ministerstwo Skarbu Państwa 2012]. Założeniem planu prywatyzacji było całkowite wyjście z akcjonariatu/udziału w 85% nadzorowanych przez siebie spółek, ujętych w planie. W pozostałych spółkach o istotnym znaczeniu dla Skarbu Państwa (15%) – utrzymane zostaną pakiety większościowe lub pozwalające zachować władztwo korporacyjne (dotyczy to m.in. spółek z sektora energetycznego, finansowego i obronnego). Skarb Państwa wzmacnia również swoją pozycję w spółkach poprzez zmiany w ich statutach, zwiększające kompetencje rad. Przykładem są zmiany statutów PGE i PGNiG pod koniec czerwca 2013 r., przyznające więcej kompetencji radzie nadzorczej i m.in. nakładające na zarząd więcej obowiązków sprawozdawczych. W MSP podjęto również prace nad usprawnieniem nadzoru – opracowano Program Profesjonalizacji Nadzoru oraz przygotowywane są nowe standardy działania rad nadzorczych [Sofuł 2013].

#### 4. Spółki pozostające we władaniu Skarbu Państwa

W Polsce według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. minister skarbu państwa wykonywał prawa z akcji/udziałów w 206 spółkach prowadzących działalność (z wyłączeniem 67 spółek tylko z akcjami pracowniczymi). Spośród 206 „czynnych” spółek:

- 87 to jednoosobowe spółki Skarbu Państwa,
- 29 z większościowym udziałem Skarbu Państwa,
- 90 z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa.

Pozostałych 217 spółek znajduje się w stanie likwidacji, upadłości lub nie prowadzi działalności.

W tabeli 1 przedstawiono liczbę spółek, w których nadzór sprawował Skarb Państwa w latach 2004–2015 (danych dla lat wcześniejszych nie udostępniono w statystykach Ministerstwa Skarbu Państwa, natomiast statystyki Głównego Urzędu Statystycznego różnią się od wskazanych, stąd nie posłużono się obiema).

W latach 2009–2015 liczba spółek pozostających w nadzorze właścicielskim MSP znacznie zmalała. Główne czynniki zmniejszające liczbę spółek Skarbu Państwa to prywatyzacja, komunalizacja i zaprzestanie prowadzenia działalności (likwidacja lub upadłość). Liczbę jednoosobowych spółek zmniejszyły też procesy konsolidacji spółek (przede wszystkim utworzenie Grupy PHN SA obecnie działającej pod firmą Polski Holding Nieruchomości SA) [Ministerstwo Skarbu Państwa 2011].

Liczba spółek z udziałem Skarbu Państwa w kolejnych okresach będzie zmniejszana, zgodnie z założeniami dokumentu *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa* w kolejnych latach, sporządzanego przez Ministerstwo Skarbu Państwa obligatoryjnie według zapisów dwóch aktów prawnych: ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa [Ustawa z 8 sierpnia 1996], na podstawie której (art. 2, pkt 2) minister właściwy do spraw Skarbu Państwa ma obowiązek przygotowania i przedkładania Radzie Ministrów rocznych kierunków prywatyzacji majątku państwowego oraz ustawy o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009], zgodnie z którą (art. 142) stanowią element uzasadnienia będącego załącznikiem do projektu ustawy budżetowej.

**Tabela 1.** Liczba spółek z udziałem Skarbu Państwa w latach 2004–2015 (czynnych – prowadzących działalność)

Lata	Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa	Spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa	Spółki z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa
2004	464	1081	
2005	426	979	
2006	407	893	
2007	418	812	
2008	465	716	
2009	457	76	557
2010	268	42	213
2011	179	42	156
2012	129	33	126
2013	106	30	113
2014	98	33	102
2015	87	29	90

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Ministerstwo Skarbu Państwa 2004–2015].

## 5. Zakończenie

Nadzór właścicielski w spółkach sektora państwowego, ze względu na ich wagę w systemach gospodarczych, szczególnie w krajach rozwijających się i postsocjalistycznych, jest ważnym elementem polityki właścicielskiej państwa. Są one istotne ze względu na pełnione funkcje pozaekonomiczne oraz wysoki ich udział we wskazanych gospodarkach. Nie ulega wątpliwości, że własność państwa, szczególnie w przedsiębiorstwach o kluczowym znaczeniu dla gospodarki, zostanie utrzymana. Przyczyną takiego nastawienia jest realizacja strategicznych interesów państwa i związana z nimi obawa utraty kontroli nad największymi przedsiębiorstwami, obawa przed dominacją kapitału zagranicznego, a także presja społeczna (szczególnie ze strony związków zawodowych) na utrzymanie własności państwowej postrzeganej jako dobro wspólne. Z tych powodów konieczne jest określenie przejrzystej polityki właścicielskiej, w której wskazane zostaną wymierne oczekiwania względem organów nadzorczych oraz stworzenie odpowiednich ram instytucjonalno-prawnych. Jest to proces, który nie został jeszcze dokończony i wymaga doskonalenia. Istotne będą tutaj zarówno regulacje prawne, jak i dobre praktyki w zakresie stosowania nadzoru w tego typu podmiotach. Należy stworzyć odpowiednie narzędzia, zobligować organy nadzoru do ich stosowania, ale także przeprowadzać systematyczne kontrole i oceny ich dokonań.

## Literatura

- Bałtowski M., Kozarzewski P., 2014, *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989–2013*, PWE, Warszawa.
- Bałtowski M., Miszewski M., 2007, *Transformacja gospodarcza w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jeżak J., 2010, *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, C.H. Beck, Warszawa.
- Ministerstwo Skarbu Państwa 2004–2015, *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych*, [www.msp.gov.pl](http://www.msp.gov.pl).
- Ministerstwo Skarbu Państwa, 2011, *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa, Majątek Skarbu Państwa i Państwowych osób prawnych na dzień 31 grudnia 2011*, Warszawa.
- Ministerstwo Skarbu Państwa, 2012, *Plan prywatyzacji na lata 2012–2013*, <https://www.msp.gov.pl/pl/media/.../20797,Plan-prywatyzacji-na-lata-2012-2013.html>.
- Ministerstwo Skarbu Państwa, 2013, Biuletyn Informacji Publicznej, „Ewidencja Mienia Skarbu Państwa”, Departament Mienia Skarbu Państwa, [http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/78/2354/Ewidencja\\_majatku\\_Skarbu\\_Panstwa.html](http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/78/2354/Ewidencja_majatku_Skarbu_Panstwa.html).
- Sofuł A., *Minister Skarbu Państwa wzmacnia nadzór nad spółkami*, Portal gospodarczy wnp.pl, [http://energetyka.wnp.pl/minister-skarbu-wzmacnia-nadzor-nad-spolkami,202439\\_1\\_0\\_3.html](http://energetyka.wnp.pl/minister-skarbu-wzmacnia-nadzor-nad-spolkami,202439_1_0_3.html).

## Akty prawne

- Rozporządzenie z 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra skarbu państwa, Dz.U. Nr 216, poz. 1601.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 lutego 2009 r. w sprawie analizy przedsiębiorstwa państwowego dokonywanej przed wydaniem zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej, Dz.U. 2009 nr 34, poz. 265.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 maja 2011 r. w sprawie analiz spółki przeprowadzanych przed zaoferowaniem do zbycia akcji należących do Skarbu Państwa, Dz.U. 2011 nr 114, poz. 663.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa, Dz.U. 2011 nr 114, poz. 664.
- Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Dz.U. 1996 nr 106, poz. 493 z późn. zm.
- Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz.U. 1996 nr 118, poz. 561.
- Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 2007 nr 65, poz. 437, z późn. zm.
- Ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks handlowy, Dz.U. 2000 nr 94, poz. 1037.
- Ustawa z 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, Dz.U. 2005 nr 132, poz. 1108 z późn. zm.
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz.U. 2005 nr 183, poz. 1538.
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej, Dz.U. 2005 nr 184, poz. 1539.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych, Dz.U. 2010 nr 65, poz. 404.