FILIP GRZEGORCZYK

Relacje publicznego prawa gospodarczego z prawem handlowym jako czynnik kształtujący współczesną tożsamość publicznego prawa gospodarczego. Rozważania na tle instytucji Skarbu Państwa[1]

The Relationship Between Public Economic Law and Commercial Law as a Factor Shaping the Contemporary Identity of Public Economic Law: Reflections on the Institution of the State Treasury

Abstract

This paper examines the impact of the evolving relationship between public economic law and commercial law on the contemporary identity of public economic law. The analysis is based on the institution of the State Treasury and the regulatory reform of the exercise of the State Treasury's ownership rights introduced in 2016. It is argued that the legislator abandoned the model of direct statutory interference with commercial law institutions in favour of regulations addressed to public authorities exercising the State Treasury's ownership rights. This shift reflects a broader transformation of the regulatory model, moving the focus of public economic law from direct intervention in private-law relationships to the regulation of the State's own economic activity. The paper advances the thesis that this evolution has implications extending beyond the institution of the State Treasury. It demonstrates a gradual redefinition of the identity of public economic law, which is increasingly shaped by its economic subject matter and its function of organising the State's participation in the economy, rather than by the administrative-law methods traditionally associated with this branch of law.

SŁOWA KLUCZOWE: publiczne prawo gospodarcze, prawo handlowe, Skarb Państwa, wykonywanie uprawnień właścicielskich, tożsamość publicznego prawa gospodarczego

KEYWORDS: public economic law, commercial law, State Treasury, exercise of ownership rights, identity of public economic law

FILIP GRZEGORCZYK – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, e-mail: f.grzegorczyk@gmail.com, ORCID – 0000-0002-5094-2771.

HTTPS://DOI.ORG/10.36128/5BYPDP67

1 Wprowadzenie

Publiczne prawo gospodarcze zajmuje ugruntowaną pozycję zarówno w badaniach naukowych, jak i w dydaktyce akademickiej jako odrębna gałąź prawa historycznie wyodrębniona z prawa administracyjnego i mająca za przedmiot szeroko rozumianą gospodarkę. Pierwszy z tych elementów nadal wpływa na sposób postrzegania tożsamości publicznego prawa gospodarczego, choć jego znaczenie stopniowo słabnie. Drugi z nich powoduje natomiast, że publiczne prawo gospodarcze pozostaje w ścisłych relacjach z prawem handlowym, określającym zasady obrotu w gospodarce rynkowej.

Celem artykułu jest zbadanie ewolucji relacji między publicznym prawem gospodarczym a prawem handlowym oraz ocena wpływu tej ewolucji na tożsamość publicznego prawa gospodarczego jako gałęzi prawa[2]. Zasadniczym problemem badawczym jest odpowiedź na pytanie, czy zmiana sposobu regulacji wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa świadczy o głębszej zmianie modelu publicznego prawa gospodarczego oraz jego relacji z prawem handlowym. W artykule przyjęto tezę, że odejście od bezpośredniej ingerencji ustawodawcy w instytucje prawa handlowego na rzecz regulacji adresowanych do organów wykonujących prawa właścicielskie Skarbu Państwa odzwierciedla zmianę modelu regulacyjnego, prowadzącą do przekształcenia tożsamości publicznego prawa gospodarczego.

Jako egzemplifikację analizowanego zjawiska wybrano Skarb Państwa – instytucję kluczową zarówno w prawie prywatnym (w tym i handlowym), jak i publicznym (w tym publicznym gospodarczym). Z perspektywy publicznego prawa gospodarczego szczególnego znaczenia nabiera ewolucja roli państwa w gospodarce, która znajduje odzwierciedlenie również w sposobie wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa. Instytucję Skarbu Państwa należy analizować przez pryzmat zagadnienia udziału państwa

1 Publikacja prezentuje wyniki badań naukowych przeprowadzonych w ramach projektu nr 019/EPA/2026/DOS finansowanego ze środków subwencji przyznanej Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie.

2 Na temat delimitacji publicznego prawa gospodarczego i prywatnego prawa gospodarczego oraz ich wzajemnych relacji (tj. współistnienia, wzajemnego oddziaływania i zachodzenia) zob. szerzej Marian Zdyb, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. I, *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008), 18.

(podmiotów publicznych) w gospodarce, co powinno wyznaczać kierunki zainteresowań badawczych[3]. Podobnie jak administracja publiczna podlega przemianom, wprowadzając rozwiązania dawniej zupełnie nieznane[4], tak przemianom ulega znaczenie Skarbu Państwa, który w obecnych stosunkach gospodarczych pełni rolę instrumentu polityki właścicielskiej, korporacyjnej czy inwestycyjnej państwa[5]. Ewolucja regulacji dotyczących Skarbu Państwa stanowi dogodny punkt wyjścia do rozważań nad zmianą tożsamości publicznego prawa gospodarczego.

2 Pojęcie publicznego prawa gospodarczego

Powszechnie przyjmuje się, że publiczne prawo gospodarcze stanowi odrębną gałąź prawa, o której wyodrębnieniu decydują przede wszystkim przedmiot regulacji, metoda regulacji oraz właściwa jej aksjologia[6]. W literaturze akcentuje się przede wszystkim interwencyjny charakter publicznego prawa gospodarczego. W tym ujęciu przedmiotem prawa gospodarczego publicznego jest regulacja zachowań państwa wobec przedsiębiorców, jest to prawo interwencji państwa i jego organów oraz aparatu w sferze gospodarczej. Publiczne prawo gospodarcze stanowi warstwę jurydyczną interwencjonizmu państwowego, interwencji w sferę życia gospodarczego społeczeństwa, a jego przedmiotem jest określenie obszarów tej ingerencji, jej treści i jej form prawnych[7]. Administracyjne prawo gospodarcze dotyczy ingerencji państwa w gospodarkę i obejmuje zespół norm prawnych, regulujących zadania oraz organizację i funkcjonowanie organów władzy publicznej i innych podmiotów

3 Leon Kieres, „Kierunki rozwoju regulacji publicznego prawa gospodarczego", [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. Jan Grabowski, Katarzyna Pokryszka, Anna Hołda-Wydrzycka (Katowice: Uniwersytet Śląski, 2013), 330.

4 Jan Boć, „Pojęcie administracji", [w:] *Prawo administracyjne*, red. Jan Boć (Wrocław: Kolonia Limited, 1997), 6.

5 Filip Grzegorczyk, „Spółki Skarbu Państwa jako instrument polityki gospodarczej z perspektywy publicznego prawa gospodarczego", [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. Andrzej Powałowski (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 140–141.

6 Maciej Koszowski, *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa* (Warszawa: Wydawnictwo CM, 2019), 303 i n.

7 Andrzej Powałowski, „Wprowadzenie", [w:] *Prawo gospodarcze publiczne*, red. Andrzej Powałowski (Warszawa: C.H. Beck, 2020), XV–XVI.

wykonujących zadania administracji, a także środki i formy prawne działania stosowane w celu realizacji określonych prawem zadań państwowych w sferze gospodarki[8]. Prawo gospodarcze publiczne to całokształt norm prawnych regulujących proces oddziaływania państwa i organów Unii Europejskiej na gospodarkę z udziałem organów administracji publicznej oraz podmiotów prawa publicznego, a także prawa prywatnego w zakresie, w jakim realizują zadania publiczne wobec gospodarki[9]. Najkrócej wskazuje się, że publiczne prawo gospodarcze jest prawem interwencjonizmu państwa[10],[11].

W przytoczonych definicjach wspólnym mianownikiem pozostaje utożsamienie publicznego prawa gospodarczego z prawnymi instrumentami ingerencji państwa w gospodarkę. Różnice między tymi ujęciami mają charakter przede wszystkim terminologiczny, natomiast wszystkie eksponują państwo jako podstawowy podmiot oddziaływania na gospodarkę. Widać wyraźnie, że pierwszy z elementów świadczy o publicznym (a wręcz administracyjnym) zakorzenieniu tej gałęzi prawa. Drugi – wyznacza gospodarkę jako autonomiczny przedmiot regulacji. Na obecnym etapie nie ma potrzeby rozstrzygania, który z przedstawionych elementów ma charakter dominujący. Dalsze rozważania zmierzają natomiast do wykazania, że współczesna ewolucja relacji między publicznym prawem gospodarczym a prawem handlowym prowadzi do stopniowego przesunięcia punktu ciężkości z administracyjnoprawnej metody regulacji na gospodarczy przedmiot regulacji.

Niezależnie od wskazanych elementów, odrębność publicznego prawa gospodarczego współtworzy również właściwa mu aksjologia, której

8 Cezary Banasiński, „Prawo administracyjne gospodarcze", [w:] *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 22.

9 Kazimierz Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 20.

10 Przy czym, jak wskazuje autor powołany w przypisie następnym, samo pojęcie interwencjonizmu można rozumieć wielorako, „np. jako ogólnie aktywność państwa w gospodarce dla stymulowania rozwoju gospodarczego, środki oddziaływania państwa na funkcjonowanie mechanizmu rynkowego dla realizacji określonych celów ogólnogospodarczych, politykę gospodarczą państwa w wymiarze skali makroekonomicznej, a także jako jedną z doktryn ekonomicznych uzasadniających działania państwa w gospodarce".

11 Tomasz Długosz, „Publiczne prawo gospodarcze i polityka gospodarcza", [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, red. Tomasz Długosz, Krzysztof Oplustil (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 21.

znaczenie pozostaje aktualne także w warunkach zmieniającego się modelu regulacyjnego[12].

W dalszej części artykułu analizie poddano, czy przedstawione wyżej elementy zachowują współcześnie jednakowe znaczenie dla określenia tożsamości publicznego prawa gospodarczego.

3 | Publiczne prawo gospodarcze a prawo handlowe – relacje historyczne

Historyczne relacje zachodzące między publicznym prawem gospodarczym a prawem handlowym należy wiązać z procesem komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych i komunalnych rozumianym jako przekształcenie państwowych (i analogicznie – samorządowych) osób prawnych działających w publicznej formie organizacyjno-prawnej w spółki handlowe z udziałem Skarbu Państwa (i analogicznie – jednostek samorządu terytorialnego)[13]. Proces ten doprowadził do powstania nowej rzeczywistości normatywnej, w której niektóre podmioty prawa handlowego (czyli typowe dla obrotu prywatnego) zaczęły wykonywać funkcje publiczne[14], co w literaturze spotkało się zarówno z aprobatą[15], jak i krytyką[16]. Zjawisko to zapoczątkowało trwałe przenikanie się instrumentów prawa publicznego i handlowego w modelu społecznej gospodarki rynkowej, co stało się jednym z charakterystycznych elementów późniejszej regulacji dotyczącej Skarbu Państwa.

---

12 Hanna Wolska, „Źródła i podstawy normatywne wartości w prawie gospodarczym publicznym", [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powałowski (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 54. Zob. także pozostałe rozdziały tej monografii, a szczególnie: Rafał Blicharz, „Ważenie wartości w publicznym prawie gospodarczym", 21–44; Andrzej Powałowski, „Wartości związane z prawem działalności gospodarczej", 55–74.

13 Andrzej Powałowski, „Przekształcenia własnościowe w gospodarce", [w:] *Instytucje publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powałowski (Warszawa: C.H. Beck, 2025), 157–169.

14 Zbigniew Leoński, *Zarys prawa administracyjnego* (Warszawa: LexisNexis, 2004), 87.

15 Aleksandra Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Marek Wierzbowski (Warszawa: LexisNexis, 2007), 115–116.

16 Adam Błaś, „Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego", [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. Adam Błaś (Wrocław: Kolonia Limited, 2002), 356.

Konsekwencją opisanych zmian była rozbudowana aktywność legislacyjna dotycząca wykonywania praw majątkowych Skarbu Państwa[17],[18]. Wśród najważniejszych aktów prawnych można wskazać ustawę o wykonywaniu uprawnień Skarbu Państwa[19], ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji[20] oraz ustawę o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami[21] prawnymi. Wszystkie te akty łączy obecność norm publicznego prawa gospodarczego, których zastosowanie uzależniono od udziału własnościowego Skarbu Państwa. Choć akcje i udziały stanowią klasyczne instytucje prawa handlowego, ich posiadanie przez państwo stało się podstawą do wprowadzania szczególnych regulacji publicznoprawnych. Mechanizm ten ilustrują następujące rozwiązania normatywne.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o wykonywaniu uprawnień Skarbu Państwa państwowe osoby prawne w rozumieniu art. 1a tej ustawy[22] obowiązane były

17 Na temat ewolucji regulacji prawnej dotyczącej spółek z udziałem Skarbu Państwa do 2017 r. zob. Andrzej Szumański, „Spółki handlowe z udziałem Skarbu Państwa", [w:] *System Prawa Handlowego*, t. IIB, *Prawo spółek handlowych*, red. Andrzej Szumański (Warszawa: C.H. Beck, 2018), nb 8–16; zob. także Amelia Daszkiewicz, *Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), art. 1, nb 11.

18 Np. ustawa z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 44); ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (Dz. U. z 2005 r., Nr 132, poz. 1108 ze zm.; uchylona); ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 799 ze zm.); ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1722 ze zm.); ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1747); ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 578).

19 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 154; uchylona).

20 Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 118, poz. 561); obecnie obowiązuje pod tytułem: ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników.

21 Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2136), obecnie niedotycząca spółek.

22 Tj. inne niż Skarb Państwa jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, których mienie jest w całości mieniem państwowym, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

uzyskać zgodę ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na dokonanie pewnych czynności prawnych, przy czym czynność prawna dokonana z naruszeniem tego obowiązku obarczona była sankcją nieważności.

Art. 5 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji wskazywał, że do spółki powstałej w wyniku komercjalizacji stosować należało przepisy Kodeksu spółek handlowych, o ile ta ustawa nie stanowiła inaczej. Przykładowo: art. 11 ustanawiał radę nadzorczą w każdej spółce powstałej w wyniku komercjalizacji[23] oraz jej liczebność, art. 12 ust. 2 wskazywał wymogi kompetencyjne dla kandydatów na członków rady nadzorczej, art. 18 ust. 2 kształtował katalog zgód korporacyjnych zastrzeżonych dla walnego zgromadzenia, a art. 19 zasady zbywania składników aktywów trwałych. Sankcji wiążących się z naruszeniem tych przepisów należało poszukiwać w przepisach prawa prywatnego[24].

Wreszcie ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi obejmowała w myśl art. 1 pkt 4–7 spółki z bezpośrednim i pośrednim udziałem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego[25]. W jej art. 8 pkt 3 i 4 określono maksymalną wysokość wynagrodzenia miesięcznego osób kierujących tymi spółkami. Ustawa przewidywała zatem administracyjnie determinowany model wynagradzania członków organów spółek, któremu towarzyszyły sankcje ingerujące zarówno w stosunki obligacyjne, jak i organizację organów spółki (art. 13 i 14)[26].

Analiza tych rozwiązań prowadzi do wniosku, że sam fakt posiadania przez Skarb Państwa akcji lub udziałów skłaniał ustawodawcę do uzupełniania prywatnoprawnego reżimu regulacjami publicznoprawnymi, które zaczęły

23 Z wyjątkiem art. 11 ust. 2 tej ustawy.

24 Zob. szerzej Andrzej Szumański, „Szczególna regulacja sankcji z tytułu wadliwych czynności prawnych spółek z udziałem Skarbu Państwa" *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 10 (2017): 5–14.

25 Ustawa miała zastosowanie do: [...] 4) jednoosobowych spółek prawa handlowego utworzonych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, 5) spółek prawa handlowego, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, 6) spółek prawa handlowego, w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, 7) spółek prawa handlowego, w których udział spółek, o których mowa w pkt 4–6, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji.

26 Jakub Jan Zięty, „Rozwiązanie rady nadzorczej jednoosobowej spółki Skarbu Państwa z mocy prawa", [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. Andrzej Kidyba (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014), 199–217.

pełnić funkcję uzupełniającą i wspierającą[27], a tym samym modyfikowały sposób funkcjonowania instytucji prawa handlowego. W doktrynie podkreśla się, że zarząd mieniem publicznym pozostaje jednocześnie przedmiotem regulacji cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej[28], przy czym publicznoprawne ograniczenia nie eliminują jego prywatnoprawnego charakteru[29].

W efekcie obok norm prywatnoprawnych funkcjonował dodatkowy reżim publicznoprawny modyfikujący sposób wykonywania praw udziałowych przez Skarb Państwa. Model ten w ograniczonym stopniu respektował zasady właściwe prawu prywatnemu, podporządkowując je celom publicznym. W konsekwencji spółki z udziałem Skarbu Państwa funkcjonowały przed 2016 r. w szczególnym reżimie prawnym, odmiennym od zasad obowiązujących pozostałych uczestników obrotu. Rozwiązanie to mogło budzić zastrzeżenia z perspektywy spójności systemu prawa oraz bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, co znalazło odzwierciedlenie w reformach z 2016 r.[30].

27 Leon Kieres, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 744.

28 Krzysztof Horubski, *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówień publicznych* (Warszawa: C.H. Beck, 2017), 516–517.

29 Kieres, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VIIIA, 757–758.

30 Sam fakt posiadania akcji w spółce stanowi przejaw interwencjonizmu państwa. To podejście zakłada korzystanie przez państwo z instytucji czysto prywatnoprawnych i nie towarzyszy mu jakakolwiek ingerencja prawna polegająca na przyjmowaniu aktów prawa publicznego – tak przyjmowano w okresie II RP. W okresie transformacji wyrażano przekonanie, że nie jest to wystarczające dla realizacji celów publicznych czy ochrony interesów państwa, co z kolei skutkowało bezpośrednią publicznoprawną ingerencją w rozwiązania prawa prywatnego. Nie można jednak pomijać historycznego kontekstu tych regulacji. Uprzywilejowanie Skarbu Państwa miało służyć ochronie interesów publicznych w okresie transformacji ustrojowej, gdy odtwarzane instytucje gospodarki rynkowej i prawa prywatnego nie były jeszcze dostatecznie ugruntowane. Obecnie, po ponad trzech dekadach funkcjonowania gospodarki rynkowej, można uznać, że instytucje prawa prywatnego osiągnęły trwałą pozycję, co pozwala realizować cele państwa bez konieczności sięgania po rozbudowane instrumenty bezpośredniego interwencjonizmu publicznoprawnego.

4 | Publiczne prawo gospodarcze a prawo handlowe – nowy typ relacji

Dotychczasowy model wymagał zmiany w kierunku poszanowania autonomii sfer *dominium* i *imperium*. Regulacje przyjęte w 2016 r. opierają się na założeniu, że Skarb Państwa, jako podmiot uprawniony z akcji lub udziałów, powinien korzystać z nich na takich samych zasadach jak inni uczestnicy obrotu. Autonomia *dominium* nie oznacza jednak braku ograniczeń po stronie państwa. Sposób wykonywania praw właścicielskich przez organy państwa pozostaje bowiem zagadnieniem należącym do sfery *imperium*. W konsekwencji regulacja powinna wiązać organy państwa, a nie ingerować w instytucje prawa prywatnego.

Przepisy określające sposób działania organów państwa oddziałują na funkcjonowanie spółek jedynie pośrednio – przez normy adresowane do podmiotów wykonujących prawa z akcji i kreujące wzorzec ich działania[31]. Podejście to wyznaczyło nowy model regulacji zaangażowania właścicielskiego Skarbu Państwa, zastosowany w ustawach z 2016 r. Reforma zmierzała do usunięcia regulacji publicznoprawnych zniekształcających instytucje prawa prywatnego oraz do likwidacji szczególnego reżimu spółek z udziałem Skarbu Państwa. W tym celu uchylono ustawę o wykonywaniu uprawnień Skarbu Państwa oraz istotne części ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji i ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tzw. ustawy kominowej). Ich miejsce zajęły ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym[32] i o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami[33].

Analogicznie jak w przypadku art. 5a ustawy o wykonywaniu uprawnień Skarbu Państwa, art. 38 ust. 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym przewiduje, że dokonanie przez państwową osobę prawną niektórych czynności prawnych w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych wymaga zgody organu administracji, a dokonanie tej czynności bez zgody wiąże się z sankcją nieważności (art. 38 ust. 4). Regulacja ta dotyczy jednak wyłącznie podmiotów prawa publicznego, pozostawiając

31 Daszkiewicz, *Zasady zarządzania mieniem państwowym*, art. 1, nb 4.

32 Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 373), dalej: u.z.z.m.p.

33 Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1907 ze zm.), dalej: u.z.k.w.

poza swym zakresem spółki handlowe, nawet te będące państwowymi osobami prawnymi[34].

Ta sama ustawa nakłada obowiązek publicznoprawny na podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa[35], polegający m.in. na podejmowaniu działań mających na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub w statucie spółki, systemu zgód korporacyjnych (art. 17), trybu powoływania członków organów zarządzających (art. 18), czy wymogów dla kandydatów na członków organów nadzorczych oraz organów zarządzających (art. 19–23a). Charakterystyczne jest przy tym, że obowiązki te skierowano wyłącznie do organów administracji publicznej (a nie spółek czy członków ich organów korporacyjnych), co konsekwentnie powiązano z sankcją karną odnoszącą się do osób działających jako piastuni organów administracji, a nie do spółek jako takich czy funkcjonariuszy spółek (art. 45 ust. 1 i 2).

Analogiczna konstrukcja została zastosowana w odniesieniu do zagadnienia kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, zarówno w odniesieniu do adresata obowiązku, jego treści, jak i sankcji kierowanej wyłącznie wobec organu administracji, a nie czynności prawnej[36]. Potwierdza to konsekwentne odejście ustawodawcy od bezpośredniej ingerencji w stosunki prywatnoprawne.

Nowe regulacje respektują więc autonomię prawa prywatnego, a same spółki nie są ich adresatami. W literaturze trafnie podkreśla się, że ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym i ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami są skierowane przede wszystkim do podmiotów wykonujących prawa z akcji. Choć ich oddziaływanie na spółki jest dostrzegalne, ma ono charakter wyłącznie pośredni i realizuje się poprzez czynności wewnątrzkorporacyjne[37]. W konsekwencji oznacza to brak sankcji cywilnoprawnych w razie ewentualnego naruszenia przez organ administracji publicznej obowiązku nałożonego ustawą na ten organ. Takie naruszenie nie wpływa na ważność czynności prawnej, a szerzej – na sferę stosunków

34 Art. 3 ust. 4 u.z.z.m.p.

35 W rozumieniu art. 2 pkt 4a u.z.z.m.p.

36 Zob. całościowe opracowanie tematu: Filip Grzegorczyk, *Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2025).

37 Szumański, „Spółki handlowe z udziałem Skarbu Państwa", nb 28.

regulowanych prawem prywatnym. Trudno więc mówić o szczególnym reżimie prawnym spółek z udziałem Skarbu Państwa. Oznacza to, że mamy jedynie do czynienia ze szczególnymi rozwiązaniami korporacyjnymi wynikającymi z działań akcjonariuszy, w tym akcjonariusza publicznego *(ex contractu)*, a nie z bezpośredniej ingerencji ustawodawcy w instytucje prawa handlowego *(ex lege)*.

Przedstawiony model regulacji zarządzania mieniem publicznym nie ma jednak charakteru uniwersalnego. Przykładem utrzymania poprzedniego modelu regulacji są rozwiązania ustawy o gospodarce komunalnej[38], która w odniesieniu do spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego potwierdza stosowanie Kodeksu spółek handlowych, ale z zastrzeżeniem przepisów u.g.k. (art. 10a ust. 2) i nakazuje m.in. ustanowienie rady nadzorczej (art. 10a ust. 1)[39], wprowadza jej 3-letnią kadencję (art. 10a ust. 3) oraz przyznaje jej obligatoryjną kompetencję do powoływania i odwoływania członków zarządu (art. 10a ust. 6). Elementami pozytywnej zmiany (abstrahując od niskiej jakości legislacyjnej przepisu) są art. 10a ust. 5 i 7 u.g.k., skonstruowane na wzór regulacji przewidzianych w u.z.z.m.p.

Konsekwencją utrzymywania się wcześniejszego modelu regulacji jest również tkwienie myślenia o spółkach z udziałem publicznym w administratywistyce. Trafnie zauważono, że nad spółkami unosi się „duch przedsiębiorstwa państwowego", co przejawia się w wykonywaniu uprawnień właścicielskich (korporacyjnych) w sposób typowy dla organu założycielskiego[40]. Podejście to prowadzi do osłabienia znaczenia prywatnoprawnej istoty spółki handlowej, co widoczne jest także w działaniach instytucji państwa (np. Najwyższej Izby Kontroli)[41], czy nawet w poglądach wyrażanych przez przedstawicieli doktryny[42].

---

38 Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 679 ze zm.), dalej: u.g.k.

39 Jeśli zaś taka spółka powstała w trybie przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego, obowiązek istnienia rady nadzorczej wydaje się bezterminowy i niezależny od udziału kapitałowego jednostki samorządu terytorialnego – zob. art. 18 u.g.k.

40 Tomasz Siemiątkowski, „Spółka Skarbu Państwa to nie przedsiębiorstwo państwowe", [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. Andrzej Kidyba (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014), 182.

41 Edyta Kosiarz, Dariusz Szałkowski, „Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa" *Kontrola Państwowa*, nr 3 (2024): 354, 359. Autorzy reprezentujący NIK posługują się takimi pojęciami jak „państwowe spółki" w odniesieniu do podmiotów z udziałem Skarbu Państwa oraz wskazują, że „spółki udaremniły przeprowadzenie

Widać wyraźnie, że przyjęty w 2016 r. model oznacza zmianę samego punktu ciężkości regulacji: przedmiotem norm publicznego prawa gospodarczego przestają być instytucje prawa handlowego, a stają się działania organów państwa wykonujących prawa właścicielskie.

5 | Wnioski

Przedstawiona ewolucja sposobu regulacji wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa prowadzi do szerszej refleksji nad współczesną tożsamością publicznego prawa gospodarczego. Tradycyjnie postrzegane było ono jako gałąź prawa wywodząca się z prawa administracyjnego, której podstawową funkcją było dostarczanie instrumentów ingerencji państwa w gospodarkę. Takie ujęcie publicznego prawa gospodarczego znajdowało uzasadnienie zarówno w jego genezie, jak i w dominacji administracyjnoprawnych metod regulacji stosunków gospodarczych.

Jak trafnie wskazuje się w literaturze[43], prawo administracyjne opiera się na normach bezwzględnie obowiązujących i zawiera element władztwa publicznego. Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule wskazuje, że współczesne publiczne prawo gospodarcze stopniowo odchodzi od administracyjnoprawnego paradygmatu. Coraz częściej jego funkcją nie jest bezpośrednie kształtowanie sytuacji prawnej uczestników obrotu gospodarczego poprzez instrumenty władcze, lecz tworzenie ram organizacyjnych i proceduralnych dla działania państwa w gospodarce z poszanowaniem autonomii instytucji prawa prywatnego. Państwo nie rezygnuje z realizacji interesu publicznego, lecz czyni to przy wykorzystaniu mechanizmów właściwych gospodarce rynkowej.

Analizowane rozwiązania przyjęte w 2016 r. stanowią wyraz takiego właśnie podejścia. Ustawodawca zrezygnował z bezpośredniego modyfikowania instytucji prawa handlowego i zastąpił je regulacjami adresowanymi do

kontroli", przy czym wątpliwe jest uprawnienie NIK do kontroli spółek niebędących państwowymi osobami prawnymi.

42 Wojciech Gonet, *Spółki komunalne* (Warszawa: LexisNexis, 2007), 138–141. Autor wywodzi, że o statusie spółki komunalnej świadczy jakikolwiek udział kapitałowy jednostki samorządu terytorialnego oraz istnienie zatwierdzanego przez organy jednostki samorządu terytorialnego regulaminu korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółkę w myśl art. 13 u.g.k.

43 Jan Zimmermann, *Prawo administracyjne* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008), 35.

organów wykonujących prawa właścicielskie Skarbu Państwa. Oznacza to przesunięcie punktu ciężkości regulacji z bezpośredniej ingerencji w stosunki prywatnoprawne na określanie standardów działania organów państwa wykonujących prawa właścicielskie. W rezultacie publiczne prawo gospodarcze nie konkuruje już z prawem handlowym o regulację tych samych instytucji, lecz tworzy względem niego komplementarne otoczenie normatywne.

Nie oznacza to całkowitego zaniku tendencji do rozszerzania publicznoprawnych obowiązków na podmioty funkcjonujące w obrocie gospodarczym. Nadal można wskazać obszary, w których ustawodawca traktuje spółki z udziałem państwa jako podmioty wymagające szczególnego reżimu prawnego. Nie zmienia to jednak ogólnego kierunku ewolucji.

Współczesna tożsamość publicznego prawa gospodarczego jest coraz silniej determinowana nie przez jego administracyjnoprawne pochodzenie, lecz przez przedmiot regulacji, jakim jest gospodarka. O ile historycznie o odrębności tej gałęzi prawa przesądzały przede wszystkim metody działania administracji publicznej, o tyle obecnie coraz większego znaczenia nabiera zdolność do uwzględniania mechanizmów gospodarki rynkowej i współdziałania z instytucjami prawa prywatnego. Publiczne prawo gospodarcze staje się zatem przede wszystkim prawem państwa w gospodarce, a nie wyłącznie prawem administracyjnej ingerencji w gospodarkę.

Dokonana analiza uzasadnia tezę, że obserwowana zmiana modelu regulacyjnego ma charakter nie tylko techniczny, lecz także tożsamościowy. Odejście od bezpośredniej ingerencji w instytucje prawa handlowego na rzecz regulowania sposobu wykonywania praw właścicielskich przez organy państwa prowadzi do stopniowego przekształcenia publicznego prawa gospodarczego w gałąź prawa definiowaną przede wszystkim przez gospodarczy przedmiot regulacji, a nie przez administracyjnoprawną metodę oddziaływania. W tym sensie ewolucja relacji między publicznym prawem gospodarczym a prawem handlowym stanowi istotny przejaw współczesnej transformacji publicznego prawa gospodarczego.

Bibliografia

Banasiński Cezary, „Prawo administracyjne gospodarcze", [w:] *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. Hanna Gronkiewicz-Waltz, Marek Wierzbowski, 19–27. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.

Blicharz Rafał, „Ważenie wartości w publicznym prawie gospodarczym", [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powałowski, 21–44. Warszawa: C.H. Beck, 2022.

Błaś Adam, „Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego", [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. Adam Błaś, 352–381. Wrocław: Kolonia Limited, 2002.

Boć Jan, „Pojęcie administracji", [w:] *Prawo administracyjne*, red. Jan Boć, 5–23. Wrocław: Kolonia Limited, 1997.

Daszkiewicz Amelia, *Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.

Długosz Tomasz, „Publiczne prawo gospodarcze i polityka gospodarcza", [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, red. Tomasz Długosz, Krzysztof Oplustil, 21–44. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.

Gonet Wojciech, *Spółki komunalne*. Warszawa: LexisNexis, 2007.

Grzegorczyk Filip, „Spółki Skarbu Państwa jako instrument polityki gospodarczej z perspektywy publicznego prawa gospodarczego", [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. Andrzej Powałowski, 140–151. Warszawa: C.H. Beck, 2016.

Grzegorczyk Filip, *Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2025.

Horubski Krzysztof, *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówień publicznych*. Warszawa: C.H. Beck, 2017.

Kieres Leon, „Kierunki rozwoju regulacji publicznego prawa gospodarczego", [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. Jan Grabowski, Katarzyna Pokryszka, Anna Hołda-Wydrzycka, 330–341. Katowice: Uniwersytet Śląski, 2013.

Kieres Leon, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck, 2018.

Kosiarz Edyta, Dariusz Szałkowski, „Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa" *Kontrola Państwowa*, nr 3 (2024): 354–366.

Koszowski Maciej, *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*. Warszawa: Wydawnictwo CM, 2019.

Leoński Zbigniew, *Zarys prawa administracyjnego*. Warszawa: LexisNexis, 2004.

Powałowski Andrzej, „Przekształcenia własnościowe w gospodarce", [w:] *Instytucje publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powałowski, 157–169. Warszawa: C.H. Beck, 2025.

Powałowski Andrzej, „Wartości związane z prawem działalności gospodarczej", [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powałowski, 55–74. Warszawa: C.H. Beck, 2022.

Powałowski Andrzej, „Wprowadzenie", [w:] *Prawo gospodarcze publiczne*, red. Andrzej Powałowski, XV–XVI. Warszawa: C.H. Beck, 2020.

Siemiątkowski Tomasz, „Spółka Skarbu Państwa to nie przedsiębiorstwo państwowe", [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. Andrzej Kidyba, 179–188. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014.

Strzyczkowski Kazimierz, *Prawo gospodarcze publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.

Szumański Andrzej, „Spółki handlowe z udziałem Skarbu Państwa", [w:] *System Prawa Handlowego*, t. IIB, *Prawo spółek handlowych*, red. Andrzej Szumański. Warszawa: C.H. Beck, 2018.

Szumański Andrzej, „Szczególna regulacja sankcji z tytułu wadliwych czynności prawnych spółek z udziałem Skarbu Państwa" *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 10 (2017): 5–14.

Wiktorowska Aleksandra, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Marek Wierzbowski. Warszawa: LexisNexis, 2007.

Wolska Hanna, „Źródła i podstawy normatywne wartości w prawie gospodarczym publicznym", [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powałowski, 45–54. Warszawa: C.H. Beck, 2022.

Zdyb Marian, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. I, *Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.

Zięty Jakub Jan, „Rozwiązanie rady nadzorczej jednoosobowej spółki Skarbu Państwa z mocy prawa", [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. Andrzej Kidyba, 199–217. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014.

Zimmermann Jan, *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.
For guidelines on the permitted uses refer to
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode