

Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Komentarz

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami

z dnia 9 czerwca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1202)

Tekst jednolity z dnia 8 października 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1907)

(zm.: Dz.U. z 2019 r. poz. 1655)

Art. 1. [Zakres regulacji]

1. Ustawa reguluje sposób wykonywania uprawnień z akcji przysługujących:

- 1) Skarbowi Państwa,**
- 2) jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom,**
- 3) państwowym osobom prawnym,**
- 4) komunalnym osobom prawnym**

– w zakresie kształtowania wynagrodzeń członków organów zarządzających i organów nadzorczych, a także wybranych postanowień umów zawieranych z członkami organów zarządzających.

2. Ustawa ma zastosowanie do podmiotów reprezentujących:

- 1) Skarb Państwa,**
- 2) jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki,**
- 3) państwowe osoby prawne,**
- 4) komunalne osoby prawne**

– w zakresie wykonywania praw z akcji przysługujących tym podmiotom, zwanych dalej „podmiotami uprawnionymi do wykonywania praw udziałowych”.

3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) członku organu nadzorczego – należy przez to rozumieć członka rady nadzorczej, członka komisji rewizyjnej, członka rady administrującej nieuprawnionego do prowadzenia spraw spółki euro-**

- pejskiej, a także pełnomocnika wspólnika w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz.U. z 2019 r. poz. 2181 oraz z 2020 r. poz. 284 i 875);
- 2)¹ członku organu zarządzającego – należy przez to rozumieć członka zarządu spółki kapitałowej, dyrektora w prostej spółce akcyjnej, członka rady administrującej uprawnionego do prowadzenia spraw spółki europejskiej, a także likwidatora;
 - 3) członku organu nadzorczego wskazanym przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych – należy przez to rozumieć członka organu nadzorczego:
 - a) powołanego do organu nadzorczego oświadczeniem woli podmiotu uprawnionego do wykonywania praw udziałowych,
 - b) którego powołanie do organu nadzorczego spółki zostało poprzedzone wskazaniem przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych na podstawie ustawy lub statutu,
 - c) którego powołanie do organu nadzorczego spółki zostało poprzedzone zgłoszeniem przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych do właściwego organu spółki powołującego członków organu nadzorczego – po uprzednim złożeniu oświadczenia, o którym mowa w art. 3 ust. 1;
 - 4) akcjach – należy przez to rozumieć akcje lub udziały;
 - 5) statucie – należy przez to rozumieć statut, umowę spółki lub akt założycielski;
 - 6) walnym zgromadzeniu – należy przez to rozumieć walne zgromadzenie lub zgromadzenie wspólników;
 - 7) spółce – należy przez to rozumieć spółkę, z której akcji wykonują uprawnienia podmioty uprawnione do wykonywania praw udziałowych;
 - 8) spółce publicznej – należy przez to rozumieć spółkę, o której mowa w art. 4 pkt 20 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 623, 1798 i 2217);

¹ Art. 1 ust. 3 pkt 2 w brzmieniu ustawy z dnia 19.07.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1655, ze zm. z Dz.U. z 2020 r. poz. 288, ze zm. z Dz.U. z 2021 r. poz. 187), która wchodzi w życie 1.07.2021 r.

- 9) spółce realizującej misję publiczną – należy przez to rozumieć spółkę, o której mowa w art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 735);
- 10) spółce realizującej zadania publiczne – należy przez to rozumieć spółkę, na którą ustawa albo statut nakłada dodatkowe obowiązki w zakresie realizacji celów publicznych, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65, 284, 471 i 782);
- 11) podstawie wymiaru – należy przez to rozumieć wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Spis treści

	Nb
1. Polski system gospodarczy	1
2. Zakres regulacji ustawy	2
3. Zakres podmiotowy ustawy	3
4. Skarb Państwa	4
5. Jednostki samorządu terytorialnego	5
6. Państwowa osoba prawna	6
7. Komunalna osoba prawna	7
8. Samorządowa osoba prawna	8
9. Wykładnia	9
10. Kwalifikacja spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego	10
11. Wyłączenie	11
12. Spółki objęte regulacją ustawy	12
13. Członek organu nadzorczego	13
14. Pojęcie członka organu nadzorczego wskazanego przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych	14
15. Pojęcie spółki publicznej	15
16. Pojęcie spółki realizującej misję publiczną	16
17. Spółka realizująca zadania publiczne	17
18. Cele zarządcze	18
19. Pojęcie podstawy wymiaru	19

1. **Polski system gospodarczy.** Obecny polski system gospodarczy oparty 1 jest na własności prywatnej (w myśl art. 20 i 22 Konstytucji RP), ale obecność państwa w gospodarce jest istotna ze względów historycznych oraz z uwagi

Art. 1

Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń...

na przyjęcie przez Konstytucję RP modelu społecznej gospodarki rynkowej. Model ten zakłada, że państwo jest uprawnione do korygowania działania (lub efektów działania) sił rynkowych. To hybrydowe ukształtowanie ustroju gospodarczego (pomiędzy wolnym rynkiem a państwem opiekuńczym) skutkuje przyznaniem państwu instrumentów oddziaływania na gospodarkę. Oddziaływanie to może polegać na stosowaniu instrumentów bezpośrednich (np. podatkowych), jak i pośrednich (np. polegających na realizacji określonych zadań państwa w formie instrumentów „zinstytucjonalizowanych”, w formule państwowych osób prawnych czy spółek handlowych). Pomimo procesu prywatyzacji realizowanego w Polsce od początku lat 90. ubiegłego stulecia, w gestii państwa wciąż pozostaje liczna grupa podmiotów, a faktycznie Skarb Państwa jest jednostką stojącą na czele najliczniejszej grupy kapitałowej w kraju. Odnośnie do samorządu terytorialnego trzeba odnotować, że jego jednostki są zobowiązane do realizacji określonych zadań wynikających z tzw. ustaw samorządowych, a spółki handlowe to dopuszczalna forma organizacyjna ich realizacji na mocy art. 9 GospKomU. W związku z powyższym, tak Skarb Państwa (łącznie z państwowymi osobami prawnymi), jak i jednostki samorządu terytorialnego (łącznie z komunalnymi osobami prawnymi) są podmiotami, którym mogą przysługiwać prawa udziałowe w spółkach.

- 2 **2. Zakres regulacji ustawy.** Ustawa (zgodnie z art. 1 ust. 1 WynOsKierSpółkU) reguluje sposób wykonywania praw udziałowych przez podmioty wskazane w art. 1 ust. 1 pkt 1–4 WynOsKierSpółkU, ale wyłącznie w zakresie kształtowania wynagrodzeń członków organów zarządzających i członków organów nadzorczych, a także wybranych postanowień umów zawieranych z członkami organów zarządzających. Zakres ustawy jest wąski (wręcz incydentalny). Po pierwsze, reguluje ona jedynie wycinek relacji pomiędzy spółkami handlowymi a podmiotami praw udziałowych. Po drugie, wycinek ten podlega regulacji tą ustawą wyłącznie ze względu na szczególnie (publiczny) status danego akcjonariusza. Przepisów ustawy nie można więc rozciągać na inne relacje pomiędzy spółkami a akcjonariuszami czy współnikami, a także nieuprawnione jest powoływanie się na przepisy ustawy w przypadku akcjonariuszy (wspólników) nieposiadających szczególnego, tj. publicznego, charakteru. Nie zmienia to faktu, że rozwiązania przyjęte w ustawie mogą być swoistym wzorcem (nienormatywnym) w zakresie kształtowania wynagrodzeń członków organów zarządzających i nadzorczych wszystkich spółek.
- 3 **3. Zakres podmiotowy ustawy.** Artykuł 1 ust. 2 WynOsKierSpółkU wyraźnie wskazuje zakres podmiotowy ustawy. Nie odnosi się ona do spółek, ale do ich (niektórych) akcjonariuszy (wspólników). Wynika to z przyjętego

przez ustawodawcę modelu nieingerowania w problematykę regulowaną prawem prywatnym. Wobec powyższego, ustawa nie tworzy odrębnego od powszechnego reżimu prawnego spółek (inaczej niż tzw. ustawa kominowa). Regulacja ta swymi adresatami czyni podmioty wykonujące przynależne im prawa udziałowe w spółkach, „związując im ręce” odnośnie do sposobu realizacji pewnego wycinka ich praw. To nie spółka, ani osoby pełniące funkcje członków jej organów, ale podmioty publiczne reprezentujące akcjonariuszy (wspólników) związane są WynOsKierSpółkU. W konsekwencji spółka (działając przez swoje organy) nie jest w stanie naruszyć przepisów ustawy; ustawę naruszyć mogą wskazane podmioty, czyli *de facto* organy państwa lub samorządu terytorialnego, tudzież państwowych i samorządowych osób prawnych reprezentujące te podmioty jako akcjonariusze i wspólnicy spółek. Powyższe znajduje potwierdzenie choćby w treści art. 1 ust. 3 pkt 7 WynOsKierSpółkU, który wskazuje, że pod pojęciem spółki rozumieć należy spółkę, z której akcji uprawnienia wykonują podmioty uprawnione do wykonywania praw udziałowych, tj. podmioty, o których mowa w art. 1 ust. 2 WynOsKierSpółkU.

Na temat zakresu podmiotowego ustawy zob. trafne orz. SO w Gliwicach z 12.7.2018 r. (VIII Pa 58/18, Legalis): „Należy pamiętać, że istotą nowej ustawy kominowej jest nałożenie obowiązku na podmioty uprawnione (np. Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego), a nie objęcie nimi określonego kręgu spółek. Podmioty te w celu wdrożenia ustawy muszą stosować mechanizmy prawa spółek dotyczące zwoływania zgromadzeń czy podejmowania uchwał. W związku z tym są one zobowiązane do podjęcia kroków przewidzianych w nowej ustawie kominowej, ale nie w każdym przypadku mogą okazać się skuteczne. Ustawodawca przewidział sankcję za niepodjęcie próby przedstawienia projektu uchwały przez podmiot reprezentujący interesy Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego i głosowania nad nim. Ustawą z 16.12.2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 2260 ze zm.) dodano art. 12a, który zakłada, że osoba obowiązana do podejmowania działań mających na celu ukształtowanie i stosowanie w spółce zasad wynagradzania podlega grzywnie”. Zasadniczo pogląd ten podzielany jest przez większość przedstawicieli doktryny.

W orzecznictwie można też spotkać interpretację *contra legem*, jak np. wyr. NSA z 30.4.2024 r. (III OSK 484/22, Legalis): „Zakresem podmiotowym ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń objęte są więc spółki, które spełniają tylko dwa warunki, jednak oba z nich zaistnieć muszą łącznie:

Art. 1

Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń...

a) będzie to rodzajowo jedna z czterech spółek: albo spółka z o.o., albo S.A., albo S.K.A. albo spółka europejska, b) akcje lub udziały w jednej z tych spółek przysługiwały będą podmiotom publicznym (wyżej wskazanym). Natomiast udział kapitałowy (wielkość akcji i udziałów) przysługujący podmiotom publicznym w spółce jest bez znaczenia”.

Analogiczne i nieuzasadnione tezy pojawiły się także wyjątkowo w doktrynie (A. *Rzetecka-Gil*, Ustawa, kom. do art. 1, pkt 1; ponownie błędnie A. *Rzetecka-Gil*, Wybrane problemy, s. 368, gdzie Autorka wskazuje, że zakresem WynOsKierSpółkU objęto wszystkie spółki z publicznym kapitałem, bez względu na wielkość udziału podmiotów publicznych w tym kapitale – zważyć należy, że po pierwsze zakresem nie objęto spółek, a po drugie chodzi o spółki swoiście na gruncie WynOsKierSpółkU kontrolowane przez tzw. podmioty publiczne).

4 4. Skarb Państwa (art. 1 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 WynOsKierSpółkU) należy rozumieć jak w art. 34 KC.

5 5. Jednostki samorządu terytorialnego (art. 1 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 WynOsKierSpółkU) rozumieć należy jak w ustawach samorządowych, tj.:

- 1) gminę w znaczeniu SamGminU;
- 2) powiat w znaczeniu SamPowiatU;
- 3) województwo w znaczeniu SamWojU.

Ustawa dotyczy związków jednostek samorządu terytorialnego i związków metropolitalnych, gdyż stanowią one komunalne (samorządowe) osoby prawne.

6 6. Państwowa osoba prawna (art. 1 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 WynOsKierSpółkU) zdefiniowana została w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Wobec braku innej definicji państwowej osoby prawnej, należy tę właśnie definicję traktować jako obowiązującą w systemie prawa, nie ograniczając jej do ZasZarzMieniemPU.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ZasZarzMieniemPU państwową osobą prawną jest:

- 1) jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, utworzona w drodze ustawy lub na podstawie ustawy lub w wykonaniu ustawy przez organ administracji rządowej, w celu realizacji zadań publicznych, w której:
 - a) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo nadawania i zmiany statutu, przysługuje organowi administracji rządowej albo przepisy te przewidują, że prawo do udziału w organie stanowiącym osoby prawnej, w tym uprawnionym do zmiany statutu, przysługuje w całości Skarbowi Państwa, oraz

- b) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo do nadwyżki między przychodami a kosztami tej osoby prawnej, jeżeli podlegają dysponowaniu, przysługują w całości Skarbowi Państwa, chyba że przepisy te przewidują inny niż prawo do nadwyżki sposób dysponowania nią, oraz
 - c) w razie rozwiązania albo innej utraty bytu prawnego przez tę osobę prawną, prawa do jej majątku, w tym prawo do dysponowania tym majątkiem, przysługują wyłącznie Skarbowi Państwa; oraz
- 2) agencja wykonawcza, instytucja gospodarki budżetowej, państwowy fundusz celowy posiadający osobowość prawną, państwowa instytucja kultury, Polski Instytut Sztuki Filmowej, Narodowy Instytut Fryderyka Chopina, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Polska Akademia Nauk i jej jednostki naukowe posiadające osobowość prawną, Akademia Kopernikańska, uczelnia publiczna utworzona przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji rządowej, instytut badawczy w rozumieniu ustawy z 30.4.2010 r. o instytutach badawczych, Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka, Polski Instytut Ekonomiczny, Instytut Europy Środkowej, Instytut Rozwoju Języka Polskiego im. świętego Maksymiliana Marii Kolbego, Międzynarodowy Instytut Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie, federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, dla którego podmiotem tworzącym jest Skarb Państwa reprezentowany przez ministra, centralny organ administracji rządowej albo wojewodę, uczelnia publiczna albo Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego, park narodowy, przedsiębiorstwo państwowe, bank państwowy, Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, Agencja Badań Medycznych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Polska Organizacja Turystyczna, Urząd Dozoru Technicznego, Transportowy Dozór Techniczny, Polskie Centrum Akredytacji, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia, Rzecznik Finansowy, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Polski Klub Wyścigów Konnych, Centrum Dialogu im. Juliusza Mieroszewskiego, Centrum Doradztwa Rolniczego oraz wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego oraz Polska Agencja Nadzoru Audytorowego.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 *ZasZarzMieniemPU* jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 *ZasZarzMieniemPU*, nie przestaje być

państwową osobą prawną z tej przyczyny, że ustawa regulująca ustrój tej osoby prawnej przewiduje, że prawo do udziału w organie stanowiącym osoby prawnej, w tym uprawnionym do zmiany statutu, przysługiwać będzie wyłącznie albo w części innemu podmiotowi lub podmiotom, jeżeli organ administracji rządowej, chociażby inny niż tworzący osobą prawną, sprawuje nadzór nad taką osobą prawną wynikający z przepisów tej ustawy.

Według art. 3 ust. 3 *ZasZarzMieniemPU* państwową osobą prawną jest także:

- 1) jednostka organizacyjna niespełniająca przesłanek, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 *ZasZarzMieniemPU*, jeżeli ustawa tak stanowi;
- 2) spółka, której akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne.

Wątpliwość może budzić zastosowanie ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń do spółek będących państwowymi osobami prawnymi w kontekście treści art. 3 ust. 4 *ZasZarzMieniemPU*, który stanowi, że 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. Wykładnia językowa tego przepisu („przepisów ustawy” oznacza „przepisów tej ustawy”, tj. *ZasZarzMieniemPU*) zdaje się przesądzać, że do spółek będących państwowymi osobami prawnymi nie stosuje się jedynie przepisów *ZasZarzMieniemPU* o państwowych osobach prawnych, co wzbudziło nieporozumienia w doktrynie [W.J. Katner, w: W.J. Katner (red.), *Prawo gospodarcze*, s. 134; B. Chłodzińska, w: F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o zasadach*, s. 59–69].

Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń jest adresowana do spółek będących państwowymi osobami prawnymi, co zdaje się być legislacyjnym błędem. W praktyce jednak, w spółce będącej państwową osobą prawną zgodnie z *WynOsKierSpółkU* powinien zostać wprowadzony system wynagradzania określony tą ustawą, łącznie z rozwiązaniem przewidzianym w art. 4 ust. 7 pkt 1 *WynOsKierSpółkU* wymuszającym kaskadowanie systemu do spółek zależnych.

- 7 **7. Komunalna osoba prawna** (art. 1 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 4 *WynOsKierSpółkU*) jest pojęciem, które nie posiada definicji ustawowej, zatem jego treść należy ustalić w drodze wykładni. Ustawodawca nie wprowadził definicji komunalnej osoby prawnej w ustawie o gospodarce

komunalnej (choćby na wzór definicji państwowej osoby prawnej). Definicja taka być może zostanie opracowana, gdy zostaną podjęte kompleksowe prace nad nowelizacją reguł dotyczących gospodarki komunalnej (jak to się stało w przypadku zarządzania mieniem państwowym – *F. Grzegorzcyk*, Spółki komunalne, s. 106).

8. Samorządowa osoba prawna. Intuicyjnie, komunalna osoba prawna mogłaby być tożsama z pojęciem samorządowej osoby prawnej. Samorządowa osoba prawna jest pojęciem normatywnym, występuje np. w art. 30 FinPubU, czy w art. 16 GospNierU, przy czym nie jest na gruncie tych ustaw definiowana. Próbując dokonać wykładni przepisów FinPubU, można w miarę bezpiecznie założyć, że pod pojęciem samorządowej osoby prawnej ustawodawca rozumie niektóre podmioty wymienione w art. 9, tj.: samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury, inne samorządowe osoby prawne i (wyłączone z sektora finansów publicznych) samorządowe przedsiębiorstwa, banki i spółki. Samorządowe osoby prawne dzielą się na gminne, powiatowe i wojewódzkie. Z art. 43 SamGminU można wywieść, w drodze interpretacji, istnienie gminnych osób prawnych, a jako przykład ustawodawca wskazuje przedsiębiorstwo, co nie wyklucza spółek. Artykuł 46 ust. 2 SamPowiatU stanowi, że powiatowymi osobami prawnymi są (poza samym powiatem) powiatowe jednostki organizacyjne, którym ustawy wprost przyznają taki status. Analogicznie, art. 47 ust. 2 SamWojU wskazuje, że wojewódzkimi osobami prawnymi są (poza samym województwem) wojewódzkie jednostki organizacyjne, którym ustawy wprost przyznają taki status. Zaprezentowany stan normatywny jest jednak mało klarowny, gdyż nie definiuje ani samorządowych osób prawnych, ani gminnych, powiatowych czy wojewódzkich. Należy przyjąć takie podejście, że o zakwalifikowaniu danej jednostki jako wojewódzkiej, powiatowej czy gminnej osoby prawnej decyduje spełnienie dwóch kryteriów wynikających niekiedy z różnych ustaw. Przykładowo samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, dla którego organem założycielskim byłby samorząd województwa, jest wojewódzką osobą prawną, ponieważ z jednej strony jest założony przez samorząd województwa (samorządowa, w tym przypadku wojewódzka jednostka organizacyjna), a z drugiej strony jest osobą prawną (wszak o posiadaniu osobowości przez SPZOZ decyduje ustawa). Wydaje się zatem, że sformułowanie „którym ustawy przyznają wprost taki status” należy odnosić do statusu „osoby prawnej”, który może, ale nie musi być atrybutem samorządowej jednostki organizacyjnej. Analogiczne uwagi dotyczą innych

komunalnych osób prawnych, takich jak np. samorządowe instytucje kultury posiadające osobowość prawną.

9 9. Wykładnia. Uprawnioną metodą wykładni art. 1 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 4 WynOsKierSpółkU jest wykładnia systemowa i celowościowa. Celem ustawy jest nałożenie na określone podmioty (tzn. wykonujące prawa udziałowe) określonych obowiązków. Tak jak państwo może działać pośrednio w różnych formach organizacyjno-prawnych prawa publicznego, tak i samorząd terytorialny może działać w ten sposób. Dlatego też, biorąc pod uwagę argument systemowy, pojęcie komunalnej osoby prawnej należy postrzegać *per analogiam* do państwowej osoby prawnej. Można argumentować, że komunalną osobą prawną jest jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, utworzona w drodze ustawy lub na podstawie ustawy lub w wykonaniu ustawy przez jednostkę samorządu terytorialnego, w celu realizacji zadań publicznych, w której:

- 1) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo nadawania i zmiany statutu przysługuje organowi jednostki samorządu terytorialnego albo przepisy te przewidują, że prawo do udziału w organie stanowiącym osoby prawnej, w tym uprawnionym do zmiany statutu, przysługuje w całości jednostce samorządu terytorialnego, oraz
- 2) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo do nadwyżki między przychodami a kosztami tej osoby prawnej, jeżeli podlegają dysponowaniu, przysługują w całości jednostce samorządu terytorialnego, chyba że przepisy te przewidują inny niż prawo do nadwyżki sposób dysponowania nią, oraz
- 3) w razie rozwiązania albo innej utraty bytu prawnego przez tę osobę prawną, prawa do jej majątku, w tym prawo do dysponowania tym majątkiem, przysługują wyłącznie jednostce samorządu terytorialnego, np. samorządowa instytucja kultury, czy samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, dla którego podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego.

10 10. Kwalifikacja spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Zakwalifikowanie spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego jako komunalnych osób prawnych może wywoływać kontrowersje (zob. *F. Grzegorzycyk*, Spółki komunalne, s. 97–101). W kontekście regulacji art. 3 ZasZarzMieniemPU, za komunalne osoby prawne trzeba uznać także spółki, których akcjonariuszami (wspólnikami) są wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego lub inne komunalne osoby prawne. Komunalną osobą prawną jest zatem także spółka, której akcjonariuszami są wyłącznie

jednostki samorządu terytorialnego lub inne samorządowe osoby prawne. Katalog państwowych osób prawnych jest dużo szerszy aniżeli katalog samorządowych osób prawnych (na temat samorządowych czy komunalnych osób prawnych zob. także *M. Szydło*, *Opinia*, s. 147–150 i powoływana tam literatura).

Błąd ustawodawcy, polegający na posłużeniu się terminem „komunalne osoby prawne” zamiast znanym systemowi, choć niejasnym, pojęciem „samorządowych osób prawnych”, ma charakter pozorny. Dzięki użyciu pojęcia „komunalna osoba prawna”, ustawodawca unika „uwikłania” komentowanej ustawy w spory definicyjne dotyczące samorządowych osób prawnych. Nie zmienia to faktu, że występuje potrzeba sformułowania ogólnej definicji komunalnej czy samorządowej osoby prawnej na wzór definicji państwowej osoby prawnej.

11. Wyłączenie. Spółki, których wyłącznymi akcjonariuszami (wspólnikami) są podmioty, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 i 3 WynOsKierSpółkU, oraz podmioty, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 i 4 WynOsKierSpółkU (czyli spółki o mieszanym akcjonariacie „państwowo-samorządowym”), nie są ani państwowymi, ani komunalnymi osobami prawnymi. Niewykluczone, że w tym zakresie należy rozważyć nowelizację ustawy.

12. Spółki objęte regulacją ustawy. Ustawa uwzględnia spółki takie jak spółka z o.o., prosta S.A., S.A. i spółka europejska. Dlatego też posługuje się pojęciami takimi jak członek organu nadzorczego (art. 1 ust. 3 pkt 1 WynOsKierSpółkU) i członek organu zarządzającego (art. 1 ust. 3 pkt 2 WynOsKierSpółkU). Chodzi o przyjęcie formuły legislacyjnej, która obejmowałaby także zasadniczo nietypowy dla prawa polskiego tzw. monistyczny model ładu korporacyjnego, który może występować w prostej S.A. i w spółce europejskiej.

Ułatwieniem z zakresu techniki legislacyjnej jest posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciem akcji (art. 1 ust. 3 pkt 4 WynOsKierSpółkU) dla objęcia nim akcji i udziałów, pojęciem statutu (art. 1 ust. 3 pkt 5 WynOsKierSpółkU) dla objęcia nim statutu, umowy spółki i aktu założycielskiego oraz pojęciem walnego zgromadzenia (art. 1 ust. 3 pkt 6 WynOsKierSpółkU) dla objęcia nim walnego zgromadzenia i zgromadzenia wspólników. Jest to zabieg legislacyjny od dawna stosowany przez ustawodawcę na gruncie przepisów ustaw o spółkach z udziałem Skarbu Państwa.

13. Członek organu nadzorczego. Według art. 1 ust. 3 pkt 1 WynOsKierSpółkU przez członka organu nadzorczego należy rozumieć członka

rady nadzorczej, członka komisji rewizyjnej, członka rady administrującej nieuprawnionego do prowadzenia spraw spółki europejskiej, a także pełnomocnika wspólnika w spółce z o.o., o którym mowa w art. 11 ust. 2 PrywPPU. Według art. 1 ust. 3 pkt 2 WynOsKierSpółkU, przez członka organu zarządzającego należy rozumieć członka zarządu spółki kapitałowej, dyrektora w prostej S.A., członka rady administrującej uprawnionego do prowadzenia spraw spółki europejskiej, a także likwidatora. Uregulowanie to wymaga sformułowania kilku uwag.

Po pierwsze, w spółkach kapitałowych, w których nie powołano organu nadzoru (np. w spółce z o.o. czy w prostej S.A.), nie jest możliwa identyfikacja członków organu nadzorczego.

Po drugie, odnośnie do dyrektora w prostej S.A. WynOsKierSpółkU błędnie przesądza, że zawsze jest on członkiem organu zarządzającego. Ustawodawca nie dostrzegł, że dyrektor w prostej S.A. może pełnić rolę typową dla członka organu nadzorczego. W literaturze wskazuje się, że zasadniczo mogą występować cztery postacie zjawiskowe modelu monistycznego w tym typie spółki, więc arbitralne przesądzenie przez ustawodawcę na gruncie WynOsKierSpółkU roli dyrektora wydaje się nieprawidłowe, ale *de lege lata* obowiązuje (K. Oplustil, Zarządzanie i nadzór, s. 46–47). W świetle WynOsKierSpółkU, przyjęcie przez prostą S.A. modelu monistycznego skutkuje niemożnością wskazania członka organu nadzorczego.

Po trzecie, w odniesieniu do spółki europejskiej funkcjonującej w oparciu o model monistyczny członkiem organu zarządzającego jest członek rady administrującej uprawniony do prowadzenia spraw spółki, a członkiem organu nadzorczego członek rady administrującej nieuprawniony do prowadzenia spraw spółki. Rozwiązanie to może być trudne z punktu widzenia praktyki stosowania przepisu, szczególnie ze względu na fakt, że model monistyczny ładu korporacyjnego w spółce europejskiej został uregulowany w sposób bardzo elastyczny. Występuje tutaj co najmniej kilka możliwych wariantów. Rada administrująca może powołać dyrektorów wykonawczych spoza swojego grona – wtedy jej rola przypomina rolę rady nadzorczej S.A., a jej członkowie, jako że zasadniczo nie prowadzą spraw spółki europejskiej, powinni być traktowani jako członkowie organu nadzorczego. Jednak dyrektorzy wykonawczy powołani spoza rady nie będą traktowani jako członkowie organu zarządzającego, gdyż WynOsKierSpółkU wymaga, by jako członka organu zarządzającego uznawać członka rady administrującej. Takie zawężenie jest błędem ustawodawcy (analogiczne stanowisko zob. A. Daszkiewicz, Zasady zarządzania, kom. do art. 2, pkt 8). Rada

administrująca może także powołać dyrektorów wykonawczych ze swego grona. Wtedy w łonie samej rady można w miarę niezawodnie wskazać członków uprawnionych do prowadzenia spraw spółki (tj. dyrektorów wykonawczych) i tych nieuprawnionych (tj. dyrektorów niewykonawczych), zatem zastosowanie WynOsKierSpółkU nie powinno rodzić problemów. W gronie rady administrującej możliwe jest także powoływanie komitetu lub komitetów, którym rada przekazuje część swoich kompetencji, przykładowo można utworzyć komitet nadzoru (w którym nie mogą zasiadać członkowie będący dyrektorami wykonawczymi). Podkreślenia wymaga, że członek rady niebędący członkiem takiego komitetu nie staje się automatycznie dyrektorem wykonawczym. Opisana sytuacja może wymagać kazuistycznego badania kwestii posiadania uprawnienia do prowadzenia spraw spółki przez danego członka rady. Możliwy jest wreszcie wariant niepowołania dyrektorów wykonawczych – wydaje się, że wtedy członkowie rady przede wszystkim prowadzą sprawy spółki, zatem w świetle WynOsKierSpółkU należy ich traktować jako członków organu zarządzającego.

Po czwarte, mimo milczenia WynOsKierSpółkU w sprawie spółek działających na podstawie przepisów prawa obcego, należy uznać, że WynOsKierSpółkU znajduje do nich zastosowanie (chodzi o spółki zagraniczne będące pod kontrolą spółek kontrolowanych przez podmioty publiczne). Zasadne wydaje się wtedy stosowanie *per analogiam* definicji zawartych w art. 2 pkt 5 i 6 ZasZarzMieniemPU, chociaż często nie są one oczywiste. Według art. 2 pkt 5 ZasZarzMieniemPU członkiem organu zarządzającego jest m.in. członek wykonawczy rady dyrektorów lub członek organu zarządzającego spółki działającej zgodnie z przepisami prawa obcego, wg art. 2 pkt 6 ZasZarzMieniemPU członkiem organu nadzorczego jest m.in. członek niewykonawczy rady dyrektorów lub członek organu nadzorczego spółki działającej zgodnie z przepisami prawa obcego.

Po piąte, pełnomocnik wspólnika w spółce z o.o., o którym mowa w art. 11 ust. 2 PrywPPU, może być traktowany jako członek organu nadzorczego jedynie w wypadku, o którym mówi ta ustawa. Jakkolwiek instytucja ta jest w obrocie prawnym stosowana często, to jednak nie sposób uznać, iż każdy pełnomocnik wspólnika może uchodzić za członka organu nadzorczego w świetle WynOsKierSpółkU. Być może słuszne by było zgłoszenie postulatu *de lege ferenda*, aby rozszerzyć to pojęcie o pełnomocnika wspólnika, gdy realizuje on uchwałę zgromadzenia w sprawie wynagrodzeń w spółce nieposiadającej organu nadzorczego.

14. Pojęcie członka organu nadzorczego wskazanego przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych. Na szczególne znaczenie

zasługuje wyjaśnienie pojęcia członka organu nadzorczego wskazanego przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych, o którym mowa w art. 1 ust. 3 pkt 3 WynOsKierSpółkU. Trzeba wyjaśnić, że o ile w art. 1 ust. 3 pkt 1 WynOsKierSpółkU chodzi o każdego członka organu nadzorczego w spółce (o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 7 WynOsKierSpółkU), o tyle w art. 1 ust. 3 pkt 3 WynOsKierSpółkU chodzi jedynie o niektórych spośród tych członków, a mianowicie tych, których powołanie *de facto* zainicjowane zostało przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych w rozumieniu ustawy (czyli przez akcjonariusza czy wspólnika publicznego). Zastosowane w ustawie rozwiązanie wynika z uwzględnienia przez ustawodawcę ewentualnego, mieszanego składu akcjonariuszy (wspólników) różnych spółek handlowych oraz potencjalnego zróżnicowania sposobu powoływania członków organu nadzorczego. Celem prawnego wyróżnienia członka organu nadzorczego jest nałożenie na niego szczególnego obowiązku prawnego, wynikającego z oświadczenia, o którym mowa w art. 3 WynOsKierSpółkU. O ile więc członkowie organów nadzorczych, w rozumieniu art. 1 ust. 3 pkt 1 WynOsKierSpółkU, w efekcie wdrożenia ustawy uzyskują wynagrodzenie wynikające z zasad określonych w ustawie (łącznie z członkiem, o którym mowa w art. 1 ust. 3 pkt 3 WynOsKierSpółkU), o tyle członek wskazany przez podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych ma dodatkowo do wykonania zadanie, o którym mowa w art. 3 WynOsKierSpółkU.

- 15** 15. **Pojęcie spółki publicznej** (art. 1 ust. 3 pkt 9 WynOsKierSpółkU) nie wymaga wyjaśnienia [zob. szerzej *M. Wierzbowski, P. Wajda*, w: *M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda* (red.), *Prawo rynku kapitałowego*, Warszawa 2019, s. 20–21]. Należy je rozumieć tak, jak to wynika z art. 4 pkt 20 Oferta-PublU, czyli jako spółkę, której co najmniej jedna akcja jest dopuszczona do obrotu na rynku regulowanym lub wprowadzona do obrotu w alternatywnym systemie obrotu na terytorium RP.
- 16** 16. **Pojęcie spółki realizującej misję publiczną**. Wyjaśnienia wymaga pojęcie spółki realizującej misję publiczną (art. 1 ust. 3 pkt 9 WynOsKierSpółkU) oraz spółki realizującej zadania publiczne (art. 1 ust. 3 pkt 10 WynOsKierSpółkU). Wprowadzenie kategorii spółek realizujących misję publiczną oryginalnie pojawiło się w tej ustawie i zostało powtórzone w ustawie o zasadach zarządzania mieniem [art. 2 pkt 8 *ZasZarzMieniemPU* – na temat ujęcia koncepcyjnego zob. *F. Grzegorzcyk*, *Przedsiębiorstwo*, s. 167–224, co do pojęcia w ustawie o zasadach zarządzania mieniem zob. *P. Durzyński*, w: *F. Grzegorzcyk, M. Wierzbowski* (red.), *Ustawa o zasadach*, s. 52–56].

Powodem tego zabiegu było zwrócenie przez ustawodawcę uwagi na fakt, że jakkolwiek przepisy KSH mają charakter „biznesowy”, traktując spółki jak klasyczne podmioty mające na celu budowanie swojej wartości, to jednak szczególnie w sferze publicznej istnieją podmioty, które *de facto* stanowią zinstytucjonalizowany instrument realizacji zadań publicznych. Trudno zakwestionować fakt, że spółki wymienione w art. 2 pkt 8 ZasZarzMieniemPU mają na celu realizację misji publicznej, czyli misji będącej misją państwa. Znajduje to odzwierciedlenie także w art. 9 ust. 2 ZasZarzMieniemPU, który stanowi wytyczną odnośnie do sposobu wykonywania praw udziałowych w takich spółkach – w zgodzie z zasadami prawidłowej gospodarki, celem jest optymalna realizacja misji publicznej, a nie wzrost ich wartości, jak w przypadku spółek „niemisyjnych”, o których mowa w art. 9 ust. 1 ZasZarzMieniemPU.

Według art. 2 pkt 8 ZasZarzMieniemPU przez spółkę realizującą misję publiczną należy rozumieć:

- 1) spółkę, której przedmiot działalności albo cel działania został określony ustawą, w szczególności: jednostkę publicznej radiofonii i telewizji, spółkę zarządzającą lotniskiem użytku publicznego w rozumieniu art. 54 ust. 2 ustawy z 3.7.2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2110 ze zm.), operatora systemu przesyłowego, operatora systemu dystrybucyjnego, operatora systemu magazynowania, operatora systemu skraplania gazu ziemnego, operatora systemu połączonego oraz operatora sieci transportowej dwutlenku węgla w rozumieniu art. 3 pkt 24–28a ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.), spółkę, o której mowa w art. 5 ust. 2 ustawy z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 595), spółkę będącą zarządzającym specjalną strefą ekonomiczną, o której mowa w ustawie z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1604), zarządcę infrastruktury w rozumieniu art. 4 pkt 7 ustawy z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1234), Zarządcę Rozliczeń Spółka Akcyjna, o której mowa w ustawie z 29.6.2007 r. o zasadach pokrywania kosztów powstałych u wytwórców w związku z przedterminowym rozwiązaniem umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 311), Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna, o której mowa w ustawie z 7.7.1994 r. o ubezpieczeniach gwarantowanych przez Skarb Państwa (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 284 ze zm.), podmiot zarządzający portem morskim w rozumieniu ustawy

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl