

ZASADY ZARZĄDZANIA MIENIEM PAŃSTWOWYM

Komentarz

Amelia Daszkiewicz

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

ZASADY ZARZĄDZANIA MIENIEM PAŃSTWOWYM

Komentarz

Amelia Daszkiewicz

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 24 marca 2020 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Karol Świtaj

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-413-7

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa zasady zarządzania mieniem państwowym, w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych.

1. Uwagi ogólne

Artykuł 1 u.z.m.p. określa przedmiot i zakres regulacji. Zgodnie z powołanym przepisem przedmiotem ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym jest określenie zasad zarządzania mieniem państwowym w zakresie nieuregulowanym w innych przepisach. Dla zrozumienia i dokonania właściwej interpretacji przedmiotu tego aktu prawnego niezbędne jest przede wszystkim ustalenie właściciela mienia państwowego oraz wskazanie, czym jest zarządzanie mieniem oraz jakie czynności objęte są tym pojęciem. Wobec braku regulacji, która określałaby ustrój Skarbu Państwa jako osoby prawnej stanowiącej emanację państwa, pożądane jest dokonanie próby ustalenia statusu państwa działającego w sferze *dominium*. Jednocześnie, mając na względzie, że znaczna liczba przepisów omawianej ustawy nie stanowi nowych regulacji, lecz została przeniesiona z innych ustaw, takich jak chociażby ustawa

z 30.08.1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz.U. z 2018 r. poz. 2170 ze zm.) oraz ustawa z 8.08.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 154 ze zm.), dla interpretacji przepisów konieczne jest poddanie analizie dotychczasowych regulacji dotyczących zarządzania mieniem państwowym. Dodatkowo prawidłowa analiza wymaga przedstawienia kluczowych zagadnień prawa Unii Europejskiej oraz orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE, które miały wpływ na kształt polskiej regulacji w tym zakresie.

2. Zasady zarządzania mieniem państwowym wynikające z Konstytucji RP

Obowiązek uregulowania w akcie, jaki stanowi ustawa, zasad organizacji Skarbu Państwa oraz sposobu zarządzania jego majątkiem wynika z art. 218 Konstytucji RP. Przepis ten wprost stanowi, że organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa. W pierwszej kolejności wskazać należy, że na podstawie przytoczonego przepisu można powziąć wątpliwość, czy uregulowanie materii nim objętych musi nastąpić w jednym akcie, czy też możliwe jest ujęcie ich w wielu aktach. W doktrynie słusznie przyjęto, że z uwagi na szereg innych przepisów Konstytucji RP kształtujących status prawny Skarbu Państwa i majątku państwowego nie ma konieczności wydania jednego aktu normatywnego o organizacji Skarbu Państwa i zarządzie majątkiem skarbowym (zob. L. Bosek [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, kom. do art. 218, nb 3).

Istotne jest również to, że powołany powyżej obowiązek konstytucyjny dotyczy majątku Skarbu Państwa. Pojęcie „majątek” jest natomiast szersze niż termin „mienie”, obejmuje bowiem zarówno mienie, na które składają się własność oraz prawa majątkowe, jak i zobowiązania (tak też L. Bosek [w:] *Konstytucja RP...*, red. M. Safjan, L. Bosek, kom. do art. 218, nb 39). Omawiana ustawa reguluje natomiast wyłącznie zasady dotyczące mienia państwowego, co oznacza, że przedmiotem jej unormowań

nie są co do zasady zobowiązania Skarbu Państwa. Ustawą określającą zasady zarządzania zobowiązaniami jest bowiem ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.). Z uwagi na to, że jest to dość obszerna oraz szczegółowa ustawa, nie ma potrzeby łączenia obu regulacji w jednym akcie prawnym. Mogłoby to naruszać spójność systemu.

Innym przepisem dotyczącym zasad zarządzania mieniem państwowym, także określonym w Konstytucji RP, jest art. 216 ust. 2, zgodnie z którym „nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonym w ustawie”. Uznać należy, że przepis wymienia *de facto* czynności, które stanowią jeden z elementów zarządzania mieniem państwowym.

Mając powyższe przepisy na względzie, wskazać należy, że obowiązkiem ustawodawcy jest określenie sposobu zarządzania mieniem Skarbu Państwa. Co więcej, z powołanego powyżej art. 216 ust. 2 Konstytucji RP wynika również, że wymóg ustawowego ustalenia zasad i trybu dokonywania określonych czynności prawnych dotyczących mienia państwowego odnosi się także do wszystkich państwowych osób prawnych (tak *Konstytucja RP...*, red. M. Safjan, L. Bosek, kom. do art. 218, nb 45). Obowiązek wskazania zasad zarządzania mieniem państwowych osób prawnych wynika także pośrednio z samego art. 218 Konstytucji RP. Państwowe osoby prawne stanowią bowiem w pewnym sensie własność Skarbu Państwa (zob. uwagi w pkt 7 poniżej).

W kontekście powołanych powyżej przepisów Konstytucji RP warto przytoczyć pogląd wyrażony w doktrynie, iż art. 218 Konstytucji wyznacza pewien program polityki państwa, którym jest szczególna piecza nad majątkiem skarbowym oraz transparentne zasady kształtowania i wyrażania woli państwa dotyczącej tego majątku (*Konstytucja RP...*, red. M. Safjan, L. Bosek, kom. do art. 218, nb 30). Z poglądem tym jak najbardziej należy się zgodzić. Powołany przepis ustanawia gwarancję

zapewnienia przez organy państwowe najwyższej staranności w zarządzaniu mieniem państwowym oraz wprowadzenia jasnych zasad w tym zakresie.

W doktrynie podkreślono również, że wykładnia art. 218 i 216 ust. 2 Konstytucji RP pozwala stwierdzić, że Skarb Państwa jest osobą prawną nakierowaną na gospodarowanie majątkiem państwa, pojmowanym jako suma praw i obowiązków majątkowych (aktywów i pasywów w ujęciu ekonomicznym). Wszelkie prawa i obowiązki Skarbu Państwa są wyznaczone przez cel tej osoby prawnej, a mianowicie gospodarowanie majątkiem państwowym (*Konstytucja RP...*, red. M. Safjan, L. Bosek, kom. do art. 218, nb 20).

W kontekście problematyki zasad zarządzania mieniem państwowym istotny jest również art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Przepis ten wyznacza bowiem funkcję państwa, jaką jest realizacja dobra wspólnego. Powierzony państwu majątek służy zatem wykonywaniu zadań publicznych (A. Szafranski, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 65). Mienie państwowe nie może zatem służyć innym celom aniżeli realizacja interesu publicznego.

Z Konstytucji RP, będącej najwyższym aktem normatywnym w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, wypływają zatem istotne wnioski w zakresie zasad zarządzania mieniem państwowym:

- 1) na ustawodawcę został nałożony obowiązek uregulowania w ustawie organizacji Skarbu Państwa oraz sposobu zarządzania mieniem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych;
- 2) celem Skarbu Państwa jako szczególnej osoby prawnej jest gospodarowanie państwowym mieniem;
- 3) dyrektywą płynącą z Konstytucji RP jest zapewnienie pieczy nad mieniem państwowym oraz wprowadzenie przejrzystych zasad kształtowania i składania oświadczeń woli przez Skarb Państwa;
- 4) mienie państwowe może służyć wyłącznie realizacji dobra wspólnego, a więc wykonywaniu zadań publicznych.

3. Definicja mienia państwowego

W celu dokonania właściwej wykładni ustawy konieczne jest w pierwszej kolejności odwołanie się do użytego przez ustawodawcę pojęcia „mienie państwowe”. Definicja mienia państwowego została określona w art. 44¹ § 1 k.c. Zgodnie z tym przepisem mienie państwowe stanowi własność i inne prawa majątkowe, które przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym.

Z treści art. 44¹ § 1 k.c. można wysnuć dwa wnioski. Przede wszystkim, od strony przedmiotowej, mienie państwowe nie różni się od ogólnego pojęcia mienia. Obejmuje bowiem własność i inne prawa majątkowe (zarówno prawa o charakterze rzeczowym, jak i prawa o charakterze obligacyjnym). Jednocześnie mienie państwowe obejmuje wyłącznie aktywa, a nie pasywa. Drugi wniosek, od strony podmiotowej, jaki nasuwa się po analizie art. 44¹ § 1 k.c., pozwala stwierdzić, że podmiotami prawnymi, którym mogą przysługiwać własność i inne prawa majątkowe do mienia państwowego, mogą być tylko Skarb Państwa albo inne państwowe osoby prawne (tak też G. Bieniek, *Mienie państwowych osób prawnych na przykładzie przedsiębiorstwa państwowego*, Bydgoszcz 1997, s. 20).

Powyższe pozwala stwierdzić, że ponieważ od strony przedmiotowej mienie państwowe nie różni się niczym od mienia należącego do podmiotów prywatnych, istotne jest dokonanie analizy pojęcia mienia państwowego od strony podmiotowej. Okoliczność bowiem, że właścicielem mienia państwowego jest wyłącznie Skarb Państwa albo inna państwowa osoba prawna, determinuje charakter tego mienia oraz sposób zarządzania nim.

4. Adresaci ustawy – właściciele mienia państwowego

Omawiany art. 1 u.z.m.p. przesądza, że przedmiotem tej ustawy jest określenie zasad zarządzania mieniem państwowym. Ze względu na to,

Komentarz w praktyczny sposób wyjaśnia przepisy ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym poprzez wskazanie ich właściwej interpretacji. Przedstawiono w nim różnice i podobieństwa w stosunku do poprzednich regulacji, dokonano oceny nowych rozwiązań oraz poruszono wątpliwości, jakie pojawiły się w praktyce stosowania przepisów ustawy. Publikacja uwzględniła praktykę orzecznictwa sądów UE, w tym omawia kwestie z zakresu pomocy publicznej.

Szczegółowo przedstawiono m.in. zagadnienia dotyczące:

- kompetencji rady nadzorczej oraz walnego zgromadzenia, jako instytucji nadzoru, w zakresie wyrażania zgody członkom zarządu na dokonanie określonych w ustawie czynności;
- mienia państwowego, jego charakteru i przeznaczenia, wskazując wpływ tych czynników na sposób zarządzania spółkami z udziałem państwowym;
- skutków likwidacji urzędu Ministra Skarbu Państwa ze wskazaniem podmiotów, które przejęły zadania dotychczas przez niego realizowane;
- interpretacji nowych zasad zbywania i obejmowania akcji Skarbu Państwa, definiowania zadań spółek z udziałem państwowym oraz kompetencji Prezesa Rady Ministrów i zasad ich delegowania;
- obowiązków wprowadzenia zasad *corporate governance* w spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych, jak również w spółkach zależnych.

Komentarz będzie pomocny w stosowaniu regulacji ustawowych przez organy spółek oraz podmioty świadczące doradztwo na rzecz tych organów. Jest przeznaczony dla pracowników działów nadzoru właścicielskiego oraz członków organów nadzoru w spółkach z udziałem Skarbu Państwa i ich spółkach zależnych, a także pracowników administracji rządowej i samorządowej. Zainteresuje również prawników praktyków.

Amelia Daszkiewicz – radca prawny, specjalizuje się w prawie spółek handlowych, w tym spółek z udziałem Skarbu Państwa; świadczy usługi prawne w spółce holdingowej Skarbu Państwa, w tym doradza w zakresie ładu korporacyjnego oraz realizacji kontraktów o charakterze przemysłowym.



9 788381 874137 W01P01

ISBN 978-83-8187-413-7



9 788381 874137

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL