

# Wykonywanie praw z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa na gruncie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym

Z dniem 1 stycznia 2017 roku weszła w życie ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Na szczególną uwagę zasługują Rozdziały 2, 3 i 5 tej ustawy regulujące wykonywanie praw z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa (lub innych państwowych osób prawnych), w tym ograniczenia w obrocie tymi akcjami lub udziałami.

## Wstęp

Dotychczas zasady wykonywania praw z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa regulowały przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa oraz państwowym osobom prawnym, a także Rozdziału I Działu IV i innych stosownych przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (aktualnie ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników), które zostały w większości uchylone wraz z wejściem w życie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

W pierwszej kolejności, w związku z likwidacją Ministerstwa Skarbu Państwa, ustawa stanowi, że uprawnienia Skarbu Państwa w stosunku do posiadanych udziałów lub akcji wykonuje co do zasady Prezes Rady Ministrów. Ustawa wprowadza jednak możliwości delegowania tego uprawnienia.

Ustawa wprowadza też pewne ogólne, dość nieostre zasady wykonywania przez Skarb Państwa praw z udziałów lub akcji, takiej jak wykonywanie ich zgodnie z

zasadami prawidłowej gospodarki, w celu osiągnięcia trwałego wzrostu wartości tych akcji, z uwzględnieniem polityki gospodarczej Państwa (art. 9 ust. 1), a w przypadku spółki realizującej misję publiczną (zdefiniowanej szczegółowo w ustawie) także w celu efektywnej realizacji danej misji publicznej (art. 9 ust. 2).

## Ograniczenia w zbywaniu akcji lub udziałów

Bodaj najistotniejszą zmianą w porównaniu do poprzednich regulacji dotyczących zbywania akcji lub udziałów Skarbu Państwa jest wprowadzanie absolutnego zakazu zbywania akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa w określonych spółkach. Spółki te zostały wymienione w art. 13 ustawy, i są to:

- 1) Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.;
- 2) Enea S.A.;
- 3) Energa S.A.;

- 4) Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A.;
- 5) Grupa Azoty S.A.;
- 6) Grupa Azoty Zakłady Chemiczne "Police" S.A.;
- 7) Grupa Azoty "Puławy" S.A.;
- 8) Grupa LOTOS S.A.;
- 9) Jastrzębska Spółka Węglowa S.A.;
- 10) KGHM Polska Miedź S.A.;
- 11) Polska Grupa Energetyczna S.A. (w ustawie brakuje słowa "PGE" w nazwie spółki, co może wymagać jej technicznej korekty);
- 12) Polska Grupa Zbrojeniowa S.A.;
- 13) Polski Fundusz Rozwoju S.A.;
- 14) Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.;
- 15) Polski Holding Nieruchomości S.A.;
- 16) Polski Holding Obronny sp. z o.o.;
- 17) Polski Koncern Naftowy Orlen S.A.;
- 18) PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.;
- 19) PKP Cargo S.A.;
- 20) Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A.;
- 21) Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A.;
- 22) Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A.;
- 23) Totalizator Sportowy sp. z o.o.;
- 24) Tauron Polska Energia S.A..

Co do udziałów lub akcji należących do Skarbu Państwa lub innej państwowej osoby prawnej (ustawa definiuje przy tym szczegółowo pojęcie państwowej osoby prawnej) w innych spółkach, zbycie ich wymaga zgody Rady Ministrów za wyjątkiem wniesienia ich aportem do spółki będącej w pełni własnością Skarbu Państwa lub innych osób prawnych (art. 11 ustawy). Wyrażając zgodę Rada Ministrów określa tryb zbycia akcji lub udziałów. Dotychczas Rada Ministrów miała także pewne uprawnienia w tym zakresie, to jest miała prawo wyrazić zgodę na zbycie akcji lub udziałów w trybie nie przewidzianym ustawą. Teraz nie przewidziano katalogu takich trybów, dając Radzie Ministrów swobodę w tym względzie.

Podmiot uprawniony do zbycia udziałów lub akcji występując o zgodę powinien dołączyć do wniosku szereg dokumentów, w tym w szczególności projekt umowy nabycia (za wyjątkiem sprzedaży akcji w spółce publicznej).

Zbycie akcji lub udziałów z naruszeniem art. 11-15 ustawy jest nieważne.

Warto na marginesie dodać także, że ustawa uchyla przepisy o prywatyzacji bezpośredniej, co oznacza, że prywatyzacja będzie możliwa tylko poprzez zbycie akcji lub udziałów (prywatyzacja pośrednia). Prywatyzacja pośrednia była zresztą od dłuższego czasu standardem rynkowym.

### Zgody organów na określone czynności

Art. 17 ustawy wprowadza z kolei nowe zasady uzyskiwania zgody walnego zgromadzenia (w spółce z o.o. – zgromadzenia wspólników) lub organu nadzorczego spółek, w którym podmiotem uprawnionym z akcji lub udziałów jest Skarb Państwa lub państwowa osoba prawna. Pierwsza zmiana to rozdzielenie zasad udzielania zgód w spółkach, które są uregulowane właśnie w tym artykule, i innych państwowych osobach prawnych (te ostatnie nie są przedmiotem niniejszego opracowania).

Druga zmiana to rozszerzenie tych zasad na wszystkie spółki, w których Skarb Państwa lub inna państwowa osoba prawna posiada akcje lub udziały, to jest nie tylko stosowanie ich do spółek, które są w całości lub w większości państwową własnością (przy czym pozostał w mocy np. art. 19 ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, który przewiduje, z zastrzeżeniem szeregu wyjątków, wymóg przeprowadzenia przetargu dla zbywania środków trwałych przez spółki, które powstały w wyniku komercjalizacji i w których ponad połowa ogólnej liczby akcji należy do Skarbu Państwa). Ustawa stanowi, że podmioty uprawnione do wykonywania praw z tych akcji lub udziałów są zobowiązane podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia/organu nadzorczego lub w statucie tej spółki obowiązku uzyskania zgód wskazanych ustawą, albowiem nie w każdej spółce Skarb Państwa może być w stanie takie rozwiązania przeforsować (zależy to od udziału kapitałowego i ewentualnie praw osobistych).

W przypadku spółek zależnych od spółki z udziałem Skarbu Państwa lub z udziałem państwowej osoby prawnej (zatem niezależnie od tego udziału) obowiązek podejmowania działań dotyczy natomiast zmiany statutu takiej spółki zależnej i ciąży na Skarbie Państwa lub państwowej osobie

prawnej w zakresie wykonywania praw z akcji lub udziałów w spółce dominującej.

Zmienił się także katalog czynności, które wymagają zgody walnego zgromadzenia lub organu nadzorczego, przy czym jest on teraz bardziej szczegółowy, a ustawa stanowi, że w ramach podejmowania stosownych działań na podstawie ustawy mogą być wprowadzone surowsze niż przewidziane ustawą wymogi.

Podsumowując, zgoda walnego zgromadzenia ma być na podstawie podjętych zgodnie z ustawą działań wymagana w stosunku do:

- rozporządzenia lub oddania do korzystania innemu podmiotowi na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym, wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, o wartości przekraczającej 5% sumy aktywów na podstawie ostatniego zatwierzonego sprawozdania finansowego;
- nabycia aktywów trwałych o wartości przekraczającej 100 mln PLN lub 5% sumy aktywów liczonej jak powyżej; oraz
- objęcia, nabycia lub zbycia akcji lub udziałów innej spółki o wartości przekraczającej 100 mln PLN lub 10% sumy aktywów liczonej jak powyżej.

Natomiast zgoda organu nadzorczego ma być na podstawie podjętych zgodnie z ustawą działań wymagana w stosunku do:

- zawarcia lub zmiany umowy o usługi prawne, usługi marketingowe, usługi w zakresie stosunków międzyludzkich (public relations) i komunikacji społecznej oraz usługi doradztwa związanego z zarządzaniem, jeżeli wysokość przewidzianego łącznie za świadczone usługi wynagrodzenia lub jego podwyżki przekracza 500 tys. PLN netto w stosunku rocznym, lub w której maksymalna wysokość wynagrodzenia nie jest przewidziana;
- darowizny lub innej umowy o podobnym skutku o wartości przekraczającej 20 tys. PLN lub 0,1% sumy aktywów liczonej jak powyżej; oraz
- zwolnienia z długu lub innej umowy o podobnym skutku o wartości przekraczającej 50 tys. PLN lub 0,1% sumy aktywów liczonej jak powyżej.

Utrzymano przy tym art. 19b ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, zgodnie z którym zawarcie przez spółkę, w której ponad połowa akcji należy do Skarbu Państwa, umowy, której zamiarem jest darowizna lub zwolnienie z długu oraz innej umowy niezwiązanej z przedmiotem działalności gospodarczej spółki określonym w statucie, o wartości co najmniej równoważności w złotych kwoty 5.000 euro, wymaga zgody rady nadzorczej pod rygorem nieważności czynności prawnej.

Ponadto do spółek z udziałem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych nadal znajdują oczywiście zastosowanie zgody wymagane przepisami Kodeksu spółek handlowych.

Przepisy nie przewidują żadnego terminu na podjęcie działań określonych powyżej, co oznacza naszym zdaniem, że powinny zostać podjęte niezwłocznie po wejściu w życie ustawy. Przepisy nie przewidują też odrębnych sankcji za nie zastosowanie się do tych przepisów, co jednak nie oznacza, że żadnych negatywnych konsekwencji w takiej sytuacji nie będzie – wchodzi tu w grę zarówno odpowiedzialność organizacyjna jak i odszkodowawcza.

## Inne obowiązki do określenia w uchwale walnego zgromadzenia lub statucie

Ponadto podmioty uprawnione z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna są zobowiązane podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub statucie tej spółki (art. 17 ust. 4 i 6 oraz art. 18 ustawy):

- zasad zbywania aktywów trwałych uwzględniających zastosowanie trybu przetargu oraz wyjątki od obowiązku jego zastosowania w przypadku zbywania przez spółkę aktywów trwałych o wartości przekraczającej 0,1% sumy aktywów liczonych jak powyżej, chyba że wartość ta nie przekracza 20 tys. PLN;
- obowiązku przedkładania walnemu zgromadzeniu przez organ zarządzający zaopiniowanego przez organ nadzorczy, sprawozdania o wydatkach reprezentacyjnych, a także wydatkach na usługi prawne, usługi marketingowe, usługi w zakresie stosunków międzyludzkich (public relations) i komunikacji społecznej oraz usługi doradztwa związanego z zarządzaniem; oraz

- że członkowie organu zarządzającego powoływani i odwoływani są przez organ nadzorczy po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, którego celem jest sprawdzenie i ocena kwalifikacji kandydatów oraz wyłonienie najlepszego kandydata na członka organu zarządzającego,

przy czym w przypadku spółek zależnych od spółek z udziałem Skarbu Państwa lub z udziałem państwowej osoby prawnej działania mają mieć na celu zmianę statutu takiej spółki zależnej.

Co do terminu na podjęcie działań i sankcji za ich nie podjęcie, sytuacja wygląda naszym zdaniem podobnie jak w przypadku zgód na określone czynności.

### Wymogi dla kandydatów na członków organów nadzorczych oraz organów zarządzających

Ustawa nakłada także na podmioty uprawnione z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa lub państwową osobę prawną obowiązki związane z cechami kandydatów na członków organów nadzorczych i zarządzających.

Podmioty takie są, zgodnie z art. 19 ustawy, zobowiązane do wskazania jako kandydata na członka organu nadzorczego osobę posiadającą pozytywną opinię Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, o której mowa w art. 24 pkt 1 ustawy, spełniającą szereg wymogów określonych w tymże art. 19 ustawy, oraz która zdała egzamin uregulowany art. 21 ustawy.

Ponadto, podmioty uprawnione z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa lub państwowe osoby prawne, zgodnie z art. 22 ustawy, są obowiązane podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub w statucie tej spółki, wymogów, jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego, uwzględniając w szczególności wymogi określone w tymże art. 22 ustawy.

W przypadku spółek zależnych od spółki z udziałem Skarbu Państwa lub z udziałem państwowej osoby prawnej obowiązek Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej dotyczy podejmowania działań w celu zmiany statutu takiej spółki zależnej w zakresie wprowadzenia odpowiednich wymogów dotyczących kandydatów na członków organów nadzorczych oraz zarządzających.

Ustawa przewiduje karną sankcję grzywny dla osób wykonujących prawa z akcji lub udziałów należących do

Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej i głosującej za powołaniem do organu nadzorczego osoby, która nie uzyskała pozytywnej opinii Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. W pozostałym zakresie jeśli chodzi o sankcje, a także w zakresie terminu na podjęcie określonych działań, sytuacja wygląda naszym zdaniem podobnie jak w przypadku zgód na określone czynności.

### Spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki Państwa

Ustawa wprowadza także pojęcie spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, którymi mogą być spółki, których przedmiotem działalności gospodarczej jest przynajmniej jedna z pozycji określonych w art. 31 ustawy i które są wskazane w wykazie określonym odpowiednim rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów. W stosunku do takich spółek i w odniesieniu do spraw określonych w ustawie (określenie wynagrodzenia zarządu, wybór i wynagrodzenie rady nadzorczej) osoba wykonująca prawo głosu w imieniu Skarbu Państwa lub innej państwowej osoby prawnej powinna działać na podstawie pisemnej instrukcji zatwierdzonej przez Prezesa Rady Ministrów (art. 32 ustawy). Ponadto, jako kandydata na członka organu nadzorczego w takiej spółce podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji lub udziałów może wskazać jedynie osobę spełniającą wymogi określone w art. 33 ustawy, które są nieco szersze niż dla innych spółek Skarbu Państwa.

Ponadto akcje w spółce o istotnym znaczeniu dla gospodarki Państwa (ich wykaz określa odpowiednie rozporządzenie wykonawcze) nie mogą być zgodnie z art. 14 ustawy przedmiotem darowizny na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek.

### Ocena zmian

Zmiany trudno ocenić jednolicie, choć w ustawie wydają się przeważać rozwiązania ograniczające obrót prawny i gospodarczy. Na pewno kontrowersyjnym rozwiązaniem jest absolutny zakaz zbywania akcji lub udziałów w wielu dużych i istotnych spółkach, przez Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne. Należy jednak podkreślić, że jest to kolejna regulacja ograniczająca obrót udziałami i akcjami. Z niedawno wprowadzonych zmian w tym zakresie warto przede wszystkim wspomnieć o ustawie z dnia 24 lipca 2015 roku o kontroli niektórych inwestycji, na podstawie której zbycie akcji lub udziałów w spółkach wymienionych w zmieniającym co pewien czas

rozporządzeniu wykonawczym wymaga zgody odpowiednio Ministra właściwego do spraw energii lub Prezesa Rady Ministrów.

Natomiast generalne rozszerzenie katalogu czynności wymagających zgody walnego zgromadzenia lub organu nadzorczego w spółkach niekoniecznie nawet kontrolowanych przez Skarb Państwa może wzbudzić negatywne reakcje w tych spółkach, choć z punktu widzenia ochrony interesów Skarbu Państwa ma pewne uzasadnienie. Utrzymanie też kilku przepisów ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników dotyczących ograniczeń w spółkach, które powstały w wyniku komercjalizacji i w których Skarb Państwa posiada większość akcji lub udziałów wydaje się nie być do końca zgodny z jednym z celów ustawy, jakim było ujednoczenie przepisów w tym względzie w jednym akcie prawnym.

Niektóre zmiany należy jednak ocenić jako idące w dobrym kierunku, choć praktyka pokaże czy rzeczywiście tak będzie. Do takich należy np. naszym zdaniem pewne odformalizowanie, a zarazem scentralizowanie procedury zbywania udziałów lub akcji w tych spółkach Skarbu Państwa, gdzie jest to możliwe.

**Clifford Chance**

## Kontakt



**Agnieszka Janicka**  
Partner

E: [agnieszka.janicka@cliffordchance.com](mailto:agnieszka.janicka@cliffordchance.com)



**Tomasz Derda**  
Counsel

E: [tomasz.derda@cliffordchance.com](mailto:tomasz.derda@cliffordchance.com)

Niniejsza publikacja nie omawia wszystkich aspektów przedstawianych zagadnień i nie stanowi porady prawnej ani porady innego rodzaju.

[www.cliffordchance.com](http://www.cliffordchance.com)

Norway House, ul. Lwowska 19, 00-660 Warsaw, Poland

© Clifford Chance 2017

Clifford Chance, Janicka, Krużewski, Namiotkiewicz i wspólnicy spółka komandytowa

---

Abu Dhabi ■ Amsterdam ■ Bangkok ■ Barcelona ■ Beijing ■ Brussels ■ Bucharest ■ Casablanca ■ Doha ■ Dubai ■ Düsseldorf ■ Frankfurt ■ Hong Kong ■ Istanbul ■ Jakarta\* ■ London ■ Luxembourg ■ Madrid ■ Milan ■ Moscow ■ Munich ■ New York ■ Paris ■ Perth ■ Prague ■ Rome ■ São Paulo ■ Seoul ■ Shanghai ■ Singapore ■ Sydney ■ Tokyo ■ Warsaw ■ Washington, D.C.

\*Linda Widyati & Partners in association with Clifford Chance.

Clifford Chance has a best friends relationship with Redcliffe Partners in Ukraine.

Clifford Chance has a co-operation agreement with Abuhimed Alsheikh Alhagbani Law Firm in Riyadh.