

# **FUNKCJE SPÓŁEK KAPITAŁOWYCH W PROCESIE PRYWATYZACJI PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH**



***Teresa Mróz***

# **FUNKCJE SPÓŁEK KAPITAŁOWYCH**

**W PROCESIE PRYWATYZACJI  
PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH**



**Temida 2**

**Białystok 1999**

© Copyright by Temida 2  
Białystok 1999

**Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem, bez pisemnej zgody wydawcy.**

ISBN 83-86137-69-X

Recenzent: Mirosław Stec

Opracowanie graficzne okładki  
Krzysztof Kruszewski, Jerzy Banasiuk

Układ typograficzny  
Krzysztof Kruszewski

Redaktor techniczny  
Jerzy Banasiuk

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa  
Uniwersytetu w Białymstoku

Druk: ORTHDRUK, Białystok, tel. 742-25-17



## Spis treści:

<b>Wprowadzenie</b> .....	11
---------------------------	----

### Rozdział I

#### **ZNACZENIE PRYWATYZACJI W PROCESIE PRZEKSZTAŁCEN WŁASNOŚCIOWYCH**

<b>1. Ogólna charakterystyka prywatyzacji</b> .....	23
2) Stosunki własnościowe a charakter gospodarki.....	23
3) Doktrynalne pojęcia prywatyzacji.....	26
4) Praktyczne znaczenie różnych pojęć prywatyzacji.....	32
<b>2. Różnice między prywatyzacją w gospodarkach wolnorynkowych a prywatyzacją w krajach postkomunistycznych</b> .....	33
1) Cele prywatyzacji .....	33
2) Uwarunkowania ustrojowe a prywatyzacja.....	37
3) Problem modelu prywatyzacji.....	41
<b>3. Prywatyzacja na obszarze byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej</b> .....	44
1) Zadania Urzędu Powierniczego.....	44
2) Prywatyzacja po 1992 roku .....	50
3) Metody prywatyzacji .....	52
4) Reprywatyzacja .....	56
5) Ocena prywatyzacji w byłej NRD .....	59
<b>4. Prywatyzacja na terenie byłej Czechosłowacji</b> .....	61
1) Uwarunkowania i programy prywatyzacji .....	61
2) Cechy charakterystyczne „małej prywatyzacji” .....	62
3) Założenia i realizacja „dużej prywatyzacji” .....	64
4) Rozpad Czechosłowacji i znaczenie tego faktu w sferze prywatyzacji.....	66
5) Charakterystyka prywatyzacji w Słowacji .....	67
6) Ocena procesów prywatyzacyjnych w byłej Czechosłowacji .....	68

## Rozdział II

### POJĘCIE PRYWATYZACJI PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH W POLSCE

<b>1. Ustawowe pojęcia prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych .....</b>	<b>71</b>
1) Prywatyzacja w rozumieniu ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych .....	71
2) Prywatyzacja w ujęciu ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.....	77
3) Podstawowe różnice ustawowych koncepcji prywatyzacji .....	83
<b>2. Przedsiębiorstwo jako przedmiot prywatyzacji.....</b>	<b>84</b>
1) Uwagi ogólne .....	84
2) Doktrynalne koncepcje przedsiębiorstwa .....	87
3) Przedsiębiorstwo a składniki przedsiębiorstwa.....	94
4) Problem odpowiedzialności za zobowiązania prywatyzowanych przedsiębiorstw .....	101
5) Cechy charakterystyczne przedsiębiorstwa jako przedmiotu prywatyzacji.....	105

## Rozdział III

### TYPOWE FUNKCJE SPÓŁEK KAPITAŁOWYCH

<b>1. Funkcja gromadzenia kapitału .....</b>	<b>113</b>
1) Zagadnienie ogólne.....	113
2) Kapitał zakładowy jako podstawa podjęcia działalności gospodarczej .....	117
3) Funkcja gwarancyjna kapitału zakładowego.....	119
4) Pokrycie kapitału zakładowego.....	124
5) Rola funduszu zapasowego .....	129
6) Specyfika funkcji gromadzenia kapitału w spółkach powstających w toku prywatyzacji.....	135
<b>2. Funkcja ograniczania ryzyka gospodarczego i odpowiedzialności wspólników .....</b>	<b>136</b>
1) Uwagi wprowadzające .....	136
2) Problem rozkładu ryzyka gospodarczego .....	139

3) Ograniczenie odpowiedzialności a interesy wierzycieli .....	143
4) Komercjalizacja z konwersją wierzytelności .....	146
5) Zasady odpowiedzialności za zobowiązania nabywanego lub przejmowanego przedsiębiorstwa .....	148
6) Ogólna ocena ryzyka gospodarczego w spółkach powstających w procesie prywatyzacji.....	151
<b>3. Funkcja organizacji i współpracy gospodarczej.....</b>	<b>152</b>
1) Zagadnienia ogólne.....	152
2) Kwestia formy organizacyjno-prawnej prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych.....	155
3) Spółki pracownicze.....	162
4) Struktura własnościowa gospodarki a jej formy organizacyjne .....	164

## Rozdział IV

### **SPECYFICZNE, MAKROEKONOMICZNE FUNKCJE SPÓŁEK KAPITAŁOWYCH W PROCESIE PRYWATYZACJI**

<b>1. Funkcja strukturalno-własnościowej transformacji gospodarki .....</b>	<b>167</b>
1) Wpływ przemian ustrojowych na rozwój regulacji prawnych stosunków własnościowych .....	167
2) Cele prywatyzacji a kształt stosunków własnościowych.....	171
3) Bezpośrednie i pośrednie skutki przekształceń własnościowych.....	185
4) Funkcja strukturalno-własnościowej transformacji gospodarki a formy prywatyzacji.....	191
<b>2. Funkcja rozwoju rynku kapitałowego .....</b>	<b>194</b>
1) Uwagi ogólne.....	194
2) Rynek kapitałowy w procesie prywatyzacji.....	199
3) Spółki kapitałowe powstałe w toku prywatyzacji a rynek kapitałowy .....	203
<b>3. Funkcja rozwoju przedsiębiorczości .....</b>	<b>205</b>
1) Podstawy kształtowania się przedsiębiorczości .....	205
2) Rola przedsiębiorczości w procesie prywatyzacji .....	210
3) Czynniki kształtujące przedsiębiorczość w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach .....	215

## Rozdział V

### SPECYFICZNE, MIKROEKONOMICZNE FUNKCJE SPÓŁEK KAPITAŁOWYCH W PROCESIE PRYWATYZACJI

<b>1. Funkcja kreowania i umacniania interesów .....</b>	<b>219</b>
1) Kwestia interesów przedsiębiorstwa państwowego w układzie gospodarki socjalistycznej.....	219
2) Interesy przedsiębiorstwa spółki .....	221
<b>2. Funkcja społeczna i funkcja ochrony socjalnej.....</b>	<b>225</b>
1) Funkcja społeczna i funkcja ochrony socjalnej w przedsiębiorstwie państwowym .....	225
2) Społeczne i socjalne skutki prywatyzacji .....	227

## Rozdział VI

### ZJAWISKA DYSFUNKCJONALNE W PROCESACH PRYWATYZACYJNYCH

<b>1. Uwagi ogólne.....</b>	<b>235</b>
1) Pojęcie zjawisk dysfunkcjonalnych.....	235
2) Najważniejsze obszary ujawniania się dysfunkcji.....	236
<b>2. Zjawiska dysfunkcjonalne występujące w skali makro.....</b>	<b>238</b>
1) Tempo prywatyzacji.....	238
2) Ochrona interesów Skarbu Państwa.....	240
3) Metody i skutki powszechnej prywatyzacji.....	243
4) Udział poszczególnych grup społecznych w prywatyzacji .....	246
<b>3. Problem zjawisk dysfunkcjonalnych, ujawniających się na poziomie     przedsiębiorstwa .....</b>	<b>250</b>
1) Postawy pracowników i innych grup społecznych wobec prywatyzacji .....	250
2) Sytuacja ekonomiczna prywatyzowanych przedsiębiorstw .....	252
<b>Zakończenie.....</b>	<b>257</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>261</b>

## Wykaz skrótów

k.c.	Ustawa z 23.04.1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
k.h.	Kodeks handlowy (Dz.U. nr 57, poz. 502 z późn. zm.)
k.p.a.	Ustawa z 14.06.1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r. nr 9, poz. 26 z późn. zm.)
k.p.c.	Ustawa 17.11.1964 - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 34, poz. 296 z późn. zm.)
Dz.U.	Dziennik Ustaw
MP	Monitor Polski
NP	Nowe Prawo
OSN IC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
PiP	Państwo i Prawo
PN	Przegląd Notarialny
PPH	Przegląd Prawa Handlowego
PS	Przegląd Sądowy
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny



# WPROWADZENIE

1. Konieczność zmiany struktury własnościowej gospodarki jest dziś jednym z najpowszechniej uznawanych zadań, stojących przed krajami byłego obozu socjalistycznego. Podstawową rolę w realizacji tych zadań odgrywa prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Nie ma jednak zgody co do szybkości i procedur prywatyzacyjnych oraz, choć w mniejszym stopniu, co do zakresu prywatyzacji.

Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych jest procesem bardzo skomplikowanym, żadna doktryna, czy teoria naukowa nie przewidziała takiego zwrotu w historii, trudno więc o wzorzec postępowania. Skutki pokonywania drogi „z powrotem do kapitalizmu”<sup>1</sup>, nie zawsze będą więc tylko tymi skutkami, które można było przewidzieć, określić ich przebieg.

Kompleksowe procesy przekształceń ustrojowych, zapoczątkowane w Polsce przez wydarzenia w 1989 roku, a następnie występujące w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, nadały prywatyzacji szczególny charakter. Odmienne bowiem aniżeli w gospodarkach kapitalistycznych, prywatyzacja w Europie Środkowo-Wschodniej nie oznacza tylko techniki, za pomocą której uzyskuje się większą efektywność gospodarowania<sup>2</sup>. W Polsce prywatyzacja, wyznaczając drogę do gospodarki rynkowej, związana jest z głębokimi przekształceniami w zasadzie na wszystkich płaszczyznach funkcjonowania społeczeństwa i państwa<sup>3</sup>. W procesie tym nie ma przetartych szlaków. Nigdy bowiem przedtem nie zdarzył się proces przechodzenia z gospodarki socjalistycznej do kapitalistycznej. Pojawił się więc problem doboru i zastosowania odpowiednich instrumentów prawnych, które tak nietypowe zadanie jak transformacja społeczno-gospodarcza realizowałyby bez gwałtownego przewrotu w życiu społeczeństwa i państwa. Ponadto trzeba też mieć na względzie, że przywrócenie dominacji własności prywatnej w gospodarce polskiej nie może być celem samym w sobie. Chodzi o zbudowanie gospodarki rynkowej, zwiększenie efektywności gospodarowania, a przemiany własnościowe są jednym z podstawowych czynników umożliwiających osiągnięcie tych celów.

2. Procesy przebudowy ustrojowej budowa gospodarki rynkowej zawierają w sobie bogactwo zjawisk, występujących na poziomie makroekonomicznym i

---

1 P. Jasiński, S.J., Z powrotem do kapitalizmu. Problemy przekształceń systemowych i własnościowych, Warszawa 1994, s. 10.

2 E.S. Savas, Prywatyzacja. Klucz do lepszego zarządzania, Warszawa 1992, s. 11 i n.

3 G. Skąpska, Reforma ekonomiczna i kształtowanie się porządku instytucjonalnego w Polsce. Dziedzictwo przeszłości, mity i wizje przyszłości, w: Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego. Pamiętnik IX Ogólnopolskiego Zjazdu socjologicznego Lublin 27-30. VI.1994, Lublin 1995, s. 149.

mikroekonomicznym<sup>4</sup>. Wśród nich czołowe miejsce zajmują przekształcenia statusu własnościowego przedsiębiorstw państwowych, mocno zrosniętych z gospodarką socjalistyczną i pełniących w niej rolę podstawową. Z tych przede wszystkim względów zmiana stosunków własnościowych w sferze przedsiębiorstw państwowych tworzy nową sytuację nie tylko dla przedsiębiorstw. W istotny sposób zmienia obraz całej gospodarki, ma więc wyraźne odzwierciedlenie także w skali makroekonomicznej<sup>5</sup>. Zmiana struktury własnościowej w gospodarce narodowej odgrywa kluczową rolę w procesie przekształceń systemowych, bowiem stosunki własności i charakter wzajemnych zależności między społeczeństwem a gospodarką budują tożsamość nowego ustroju.

Na tym tle jawi się podstawowy problem: Jakie instytucje prawne zdołają udźwignąć ciężar tak wielu zadań i funkcji? Należało przede wszystkim rozstrzygnąć kwestię czy:

- 1) Tworzyć zupełnie nowe instytucje prawne, skonstruowane specjalnie tylko dla potrzeb prywatyzacji, co oznaczałoby kreowanie nie tylko eksperymentalnych narzędzi prawnych ale także znaczne poszerzenie obszaru eksperymentu związanego ze skutkami działania tychże instytucji. Pamiętać bowiem należy, że proces prywatyzacji w krajach postkomunistycznych już sam w sobie jest eksperymentem.
- 2) Ograniczyć się wyłącznie do istniejących i sprawdzonych rozwiązań prawnych, bez żadnych ich modyfikacji. W takiej sytuacji zastosowanie klasycznych instytucji prawnych, do gruntownej przebudowy struktur własnościowych w gospodarce wymagałoby uprzedniej likwidacji przedsiębiorstw państwowych, co realnie oznaczałoby kompletny demontaż dotychczasowych struktur i zapewne niebezpieczny chaos. Na „gruzach” zlikwidowanych przedsiębiorstw miałyby powstać spółki, jako podstawowe formy organizacji przedsiębiorców. Rozwiązanie to obarczone byłoby również dużym ryzykiem gospodarczym i społecznym. Spółki mogłyby nie udźwignąć ciężaru budowy gospodarki rynkowej w okolicznościach ekstremalnie odbiegających od standardowych.
- 3) Przyjąć istniejące konstrukcje prawne, jednakże z modyfikacjami wynikającymi ze specjalnych zadań i funkcji. Koncepcja taka obarczona jest również ryzykiem, jednakże stosunkowo mniejszym niż w pozostałych przypadkach.

---

4 B. Gąciarz, W. Pańków, Transformacja przedsiębiorstw. Aktorzy - integracja - struktury społeczne, w: H.Domański, A.Rychard (red.), Elementy nowego ładu, Warszawa 1997, s. 125.

5 Co do znaczenia pojęć: „mikroekonomiczny” i „makroekonomiczny” zob. m.in. J. Tokarski (red.), Słownik wyrazów obcych PWN, Warszawa 1980, s. 446 i 475.



Ustawodawca zdecydował się na zastosowanie tego ostatniego rozwiązania. Do realizacji celów podyktowanych procesami prywatyzacji wybrane zostały spółki kapitałowe z modyfikacjami wynikającymi ze szczególnego ich zastosowania, stąd konieczność dodatkowych, stojących poza kodeksem handlowym, regulacji prawnych.

Problematyka prywatyzacji jest przedmiotem wielu różnych analiz prawnych. Do tej pory jednak nikt w doktrynie nie zwrócił uwagi na funkcjonalny aspekt zastosowania spółek kapitałowych w procesie prywatyzacji. Nauka prawa interesuje się przede wszystkim genezą uregulowań prawnych, interpretacją przepisów, a zdecydowanie mniej realnymi funkcjami, jakie one pełnią. Ustawodawca zaś zwykle skupia się na celach, zadaniach, dla których realizacji tworzy przepisy prawne, pozostawiając funkcje tych przepisów poza zasięgiem swego zainteresowania. Głównie te okoliczności spowodowały, iż uznać należało, że sama analiza dogmatyczna przepisów czy instytucji prawnych, dotyczących prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie jest wystarczająca. Funkcje są w różny sposób „wmontowane” w poszczególne instytucje prawne, w jednych przypadkach są bardziej widoczne, w innych mniej.

3. Wybór tematu pracy jest wynikiem poszukiwania rzeczywistych skutków zastosowania spółek kapitałowych w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Funkcja to określony skutek, bądź działanie prowadzące do takiego skutku. Inaczej ujmując, są to te dające się obserwować obiektywne konsekwencje, które przyczyniają się do adaptacji i modyfikacji danego systemu<sup>6</sup>. U wszystkich prawie autorów, zajmujących się naukowym definiowaniem pojęcia funkcja, zostaje podkreślony ów skutek, i jest to zawsze skutek pozytywny, jak też to, że funkcja odnosi się do obserwowalnych obiektywnych konsekwencji, a nie do subiektywnych dyspozycji (zadania, motywy, cele)<sup>7</sup>. Pojęcie funkcji nie powinno więc być utożsamiane z celami i zadaniami.

Jeśli przyjmiemy, że funkcja jest określonym typem działania prowadzącego do określonego skutku, przebiegającym wewnątrz danego systemu, wówczas dla pełnego obrazu rzeczywistych skutków należy brać pod uwagę także zjawiska dysfunkcjonalne, jak również wzajemne relacje między tym systemem, a skutkami określonych działań wewnątrz systemu. Przewaga bowiem dysfunkcji nad funkcjami może prowadzić do zmiany całego systemu.

---

6 R.K. Merton, *Teoria socjologiczna a struktura społeczna*, Warszawa 1982, s. 96; także J. Bogucka, *O pojęciu „funkcja prawa”*, PiP 1990, n 9, s. 52 oraz H. Stasiak, *Pojęcia związane z terminem „funkcja” w socjologii*, „*Studia Socjologiczne*”, 1964, nr 2, s. 247, 249 i 250.

7 Jw.

Działanie przepisów prawa, czy określonych instytucji prawnych, jest efektem złożonego procesu. Funkcje spółek kapitałowych zależą przede wszystkim od typu stosunków społeczno-gospodarczych, w których spółki kapitałowe są elementem systemu instytucji, mających zastosowanie w organizowaniu i funkcjonowaniu procesów gospodarczych. Następnymi elementami kształtującymi funkcje są takie okoliczności, jak typy podkultury grup społecznych, do których adresowane są określone przepisy prawne. Funkcje spółek kapitałowych w procesie prywatyzacji mogą być wzmacniane lub osłabiane przez takie okoliczności, jak przyjęte wzory zachowań, czy tradycje działania określonych grup społecznych. Zauważalna jest też zależność między przebiegiem prywatyzacji a wzorami zachowań elit władzy, związanych z danymi układami politycznymi. Doświadczenia krajów przeprowadzających prywatyzację wskazują na to, że sprawujące władzę elity, wywodzące się z nurtów komunistycznych czy lewicowych, zwykle doprowadzają do spowolnienia prywatyzacji, nawet jej zatrzymania. Zastanawiając się nad czynnikami kształtującymi funkcje, można wskazać na sytuację w niektórych branżach przemysłu w Polsce. Trudności z prywatyzacją górnictwa czy hutnictwa związane są między innymi z faktem, iż branże te miały strategiczne znaczenie w byłym systemie społeczno-gospodarczym. Tradycje poszczególnych zawodów mogą również wpływać pozytywnie lub negatywnie na funkcje spółek kapitałowych. Pozytywnym przykładem może być prywatyzacja handlu i usług budowlanych.

Na kształt funkcji spółek kapitałowych duży wpływ ma również typ osobowości osób realizujących dane przepisy prawne. W procesie prywatyzacji najlepiej sobie radzą i najczęściej korzystają osoby przedsiębiorcze, aktywne. Ludzie wykształceni, przedsiębiorczy, lepiej rozumieją mechanizmy gospodarki rynkowej, potrafią szybko przystosować się do nowych wymogów i wyzwań, jakie stawia im transformacja gospodarki<sup>8</sup>.

Istotny więc wpływ na funkcje spółek kapitałowych, zastosowanych do przeprowadzenia procesu prywatyzacji, ma nie tylko treść przepisów czy normatywne cechy tych spółek, lecz także układ sił politycznych sprawujących władzę, postawy różnych środowisk adresatów i wykonawców tych przepisów, np. kadr kierowniczych, pracowników przedsiębiorstw, czy wspólników spółek powstałych w toku prywatyzacji. Okoliczności te dają podstawę oceny funkcji spółek kapitałowych, ich charakteru i treści.

W Polsce do kreacji nowego ładu gospodarczego w największym chyba stopniu spośród innych krajów postkomunistycznych wykorzystuje się spółki kapi-

---

8 W kwestii teoretycznej konstrukcji hipotezy trójstopniowego działania prawa zob. A. Podgórecki, *Prestiż prawa*, Warszawa 1966, s. 175-175 oraz A. Podgórecki, *Zarys socjologii prawa*, Warszawa 1971, s. 418 i n.

tałowe. Faktem jest, że Polska nie ma bogatych technik prywatyzacyjnych, wśród nich na pierwsze miejsce wybija się zastosowanie spółek kapitałowych. Metody prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, przewidziane poprzednio obowiązującą ustawą o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>9</sup>, jak i te sposoby, które przyjmują przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>10</sup>, czynią spółki kapitałowe podstawowym instrumentem prawnym, mającym za zadanie gruntowną przebudowę przedsiębiorstw państwowych - filarów gospodarki centralnie planowanej.

W prywatyzacji bezpośredniej, pośredniej jak i w przypadku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, spółki kapitałowe pełnią szereg różnych funkcji o kluczowym znaczeniu dla transformacji gospodarki. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że spółki kapitałowe uczyniono gwarantem powodzenia procesu budowy gospodarki rynkowej.

Zauważyć należy, że w gospodarce rynkowej, gdzie spółki służą jako formy prowadzenia działalności gospodarczej i zasadniczo nie pełnią innych ról, funkcje spółek kapitałowych wzajemnie się warunkują. Funkcja gromadzenia kapitału, ograniczania ryzyka gospodarczego i odpowiedzialności współników oraz funkcja organizacji i współpracy gospodarczej, wszystkie one harmonizują z podstawowymi regułami gospodarki rynkowej, gdzie działalność gospodarcza podejmowana jest przede wszystkim w celu osiągnięcia zysku w sposób możliwie najbardziej racjonalny.

Inna sytuacja rysuje się w przypadku zastosowania spółek kapitałowych w prywatyzacji. W procesie prywatyzacji funkcje te często ze sobą konkurują. W przypadku zaś relacji z funkcjami szczególnymi, wynikającymi z potrzeb, celów prywatyzacji na pewnych obszarach, nawet się czasem znoszą. Stąd też precyzyjna i wyczerpująca klasyfikacja funkcji spółek kapitałowych jest zadaniem niemożliwym, zwłaszcza że nie mamy przecież do czynienia ze zjawiskami statycznymi. Z tych między innymi względów można było podjąć próbę określenia tylko najważniejszych funkcji spółek kapitałowych w prywatyzacji.

**4. Celem pracy jest wykazanie, że spółki kapitałowe w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych spełniają różne funkcje, nie tylko te tradycyjnie im przypisane, lecz także funkcje specyficzne.**

Cechy konstrukcyjne spółek kapitałowych dają możliwość aktywnego ich wykorzystywania w procesach transformacji. Jak się okazuje, są to instytucje tak

---

9 Ustawa z 13.07.1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298.

10 Ustawa z 30.08.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. 1996, nr 118, poz. 561 z późn. zm.

skonstruowane i tak elastyczne, że pozwalają spełniać różne funkcje, czasem nawet tak rozbieżne, jak np. funkcja gromadzenia kapitału i funkcja socjalna. Za ich pomocą możliwa jest więc radykalna przebudowa gospodarki. Konsekwencja ich zastosowania w prywatyzacji znajduje także swoje odbicie w szeregu innych dziedzin życia społeczeństwa, poddawanego głębokim przeobrażeniom.

Mimo nałożenia na spółki kapitałowe dodatkowych funkcji, zachowują swą stabilność i specyficzne dla nich istotne cechy konstrukcyjne. Dobrze więc, że przetrwały w swej klasycznej postaci przez okres, który nie sprzyjał jej ich istnieniu, w gospodarce socjalistycznej były bowiem elementem wyraźnie obcym. Przepisy dotyczące spółek kapitałowych formalnie obowiązywały, mimo uchylenia kodeksu handlowego. W 1964 roku w przepisach wprowadzających kodeks cywilny uchylono kodeks handlowy<sup>11</sup>, z wyjątkiem przepisów dotyczących spółek jawnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych. W stosunku do tych spółek pozostały również w mocy przepisy o firmie, prokurze i rejestrze sądowym. Polska na progu reform nie stanęła więc przed problemem braku instrumentów prawnych niezbędnych do przeprowadzenia prywatyzacji.

Wyróżnić można dwie grupy funkcji, jakie realizują spółki kapitałowe zastosowane do prywatyzacji:

- 1) tradycyjne (klasyczne),
- 2) szczególne (specyficzne).

W procesie prywatyzacji klasyczne funkcje spółek kapitałowych, takie jak funkcja gromadzenia kapitałów, ograniczenia ryzyka gospodarczego i funkcja organizacji współpracy gospodarczej, mają inną treść niż w warunkach rozwiniętej gospodarki rynkowej. Wynika to przede wszystkim z faktu, że ustawodawca nakazał zastosowanie spółek kapitałowych do przeprowadzenia prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Dla spółek kapitałowych nie są to standardowe warunki działania. Są one tak dalece odmienne, że owe spółki w warunkach procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych pełnią też funkcje specyficzne, nie występujące w „naturalnych” warunkach powstawania i funkcjonowania tychże spółek.

Klasyczne funkcje spółek kapitałowych koncentrują się głównie na poziomie przedsiębiorstwa prowadzonego w tej formie oraz na poziomie spółki i jej wspólników. Jeśli zaś idzie o funkcje specyficzne, to z uwagi na szczególny obszar zastosowania spółek kapitałowych - komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, a więc gdy chodzi o szczególne cele i funkcje, ujawniają się one wy-

---

11 Przepis art. VI § 1 ustawy z 23.04.1964 r. przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz.U.nr 16, poz. 94 z późn. zm.) uchylił Kodeks handlowy z wyjątkiem przepisów dotyczących spółek jawnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych.

rażnie na dwóch poziomach: na poziomie makroekonomicznym oraz na poziomie mikroekonomicznym.

W skali makroekonomicznej widoczna jest przede wszystkim funkcja strukturalno-własnościowej transformacji gospodarki, funkcja rozwoju rynku kapitałowego i rozwoju przedsiębiorczości. Na płaszczyźnie mikroekonomicznej szczególnymi funkcjami są funkcja umacniania pozycji i interesów przedsiębiorstwa oraz funkcja społeczna i funkcja ochrony socjalnej.

Funkcja strukturalno-własnościowej transformacji gospodarki, funkcja rozwoju rynku kapitałowego i rozwoju przedsiębiorczości wychodzą daleko poza obszar prywatyzowanych przedsiębiorstw. Mają one kapitalne znaczenie dla procesów prywatyzacyjnych i ich skutków w skali całej gospodarki. W poprzednim bowiem ustroju przedsiębiorstwa państwowe były podstawowymi jednostkami organizacyjnymi socjalistycznej gospodarki planowej. Spółki kapitałowe w procesie prywatyzacji są więc takimi instytucjami, których funkcje skupiają się nie tylko na dokonywaniu zasadniczych zmian w obrębie samych przedsiębiorstw, ale w globalnym wymiarze polegają na budowie gospodarki rynkowej, której zasadniczymi filarami są określone uwarunkowania, przede wszystkim własność prywatna, rynek kapitałowy i przedsiębiorczość. Wśród funkcji szczególnych naczelnie miejsce przyznać należy funkcji strukturalno-własnościowej przebudowy gospodarki. Jest ona kołem zamachowym, uruchamiającym dalsze przemiany i mechanizmy rynkowe.

W momencie kiedy przedsiębiorstwa przestają identyfikować się z państwem i gospodarką państwową, stają przed koniecznością znalezienia nowego miejsca w nowej rzeczywistości. Spółki kapitałowe mają więc też do spełnienia funkcję umacniania pozycji i interesów przedsiębiorstwa. Swoistą zaś ceną transformacji jest też przejściowa konieczność podjęcia przez nie specyficznych funkcji społecznych i funkcji ochrony socjalnej.

5. Rozpoznanie i analiza funkcji spółek kapitałowych wymagały zastosowania kilku metod badawczych. Poza podstawową dla prac prawniczych metodą analizy formalno-dogmatycznej przepisów prawa, zastosowane zostały także uzupełniające metody właściwe socjologii prawa, pokazujące prawo w działaniu. Analiza funkcji określonych instytucji prawnych wiąże się bowiem z traktowaniem prawa jako zjawiska społecznego.

Metoda prawno-porównawcza pozwoliła zaś dostrzec elementy wspólne dla procesu prywatyzacji w krajach postkomunistycznych, jak i szereg uwarunkowań proces ten różniących.

Przydatne okazały się również inne metody i techniki badawcze, jak analiza różnych materiałów prawnych i innych dokumentów (m.in. stenogramy z posiedzeń komisji sejmowych, wyniki badań NIK i innych instytucji zajmujących się

problematyką prywatyzacji)<sup>12</sup>. Metoda wywiadu została zastosowana tylko ilustracyjnie, zwłaszcza gdy chodzi o problematykę zjawisk dysfunkcyjnych, dostrzeganych na poziomie mikroekonomicznym<sup>13</sup>.

6. Praca dzieli się na kilka części: rozdział I i II poświęcone są zagadnieniom wprowadzającym. Przedstawione tu zostało doktrynalne i ustawowe rozumienie prywatyzacji, a także podstawowe różnice między procesami prywatyzacji w gospodarkach wolnorynkowych a prywatyzacją w krajach postkomunistycznych.

Ze szczególną uwagą potraktowana została prywatyzacja na obszarze byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej i w byłej Czechosłowacji. Przebieg i metody prywatyzacji w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej są interesujące i nietypowe z uwagi na rolę, jaką odegrały tu Niemcy Zachodnie. Jak się okazuje, dopływ kapitału z pominięciem reguł gospodarki rynkowej i bez mechanizmów tejże gospodarki, kształtujących się na poziomie przedsiębiorstwa, nie prowadzi do szybszego, skokowego osiągnięcia celów prywatyzacji.

Dokonania Republiki Czeskiej w zakresie prywatyzacji świat uznał za najbardziej spektakularne. Istotnym czynnikiem ułatwiającym przeprowadzenie prywatyzacji był lepszy stan gospodarki czechosłowackiej w momencie rozpoczynania jej przebudowy, aniżeli w innych krajach wchodnioeuropejskich. Zrównoważony budżet, nieznaczne zadłużenie zagraniczne, słaba aktywność związków zawodowych i innych grup nacisku pozwalały rządowi konsekwentnie wdrażać radykalne reformy bez zagrożenia strajkami i bez przewlekłych sporów legislacyjnych. W tym przypadku można więc powiedzieć, że silnie scentralizowana struktura poprzedniego systemu społeczno-gospodarczego paradoksalnie pomogła w przeprowadzeniu reform<sup>14</sup>. Po kilku latach oceny czeskiej prywatyzacji zaczynają być mniej entuzjastyczne. Dziś pojawiają się już sygnały, wskazujące że prywatyzacja i faktyczna restrukturyzacja gospodarki w tym kraju nie była dostatecznie głęboka, by utworzyć trwałe, zdrowe zasady gospodarki rynkowej.

Prywatyzacja w Słowacji jest chyba najwyraźniejszym przykładem zależności przebiegu prywatyzacji od układu sił politycznych. Zmieniające się układy sił politycznych powodowały, że proces prywatyzacji był zatrzymywany, zmieniano też

---

12 Wykorzystane zostały ponadto opublikowane wyniki prac, materiały Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, materiały Instytutu Studiów Politycznych PAN, informacje udostępniane przez ówczesne Ministerstwo Przekształceń Własnościowych.

13 Wywiady były przeprowadzone w grudniu 1998 r. z władzami i pracownikami dziesięciu losowo wybranych sprywatyzowanych przedsiębiorstwach na terenie ówczesnego województwa białostockiego.

14 S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja*, Warszawa 1996, s. 159.



metody i procedury prywatyzacyjne. Spowodowało to dalsze osłabienie gospodarki i wzrost sceptycyzmu społeczeństwa co do powodzenia podjętych reform.

Przedstawione problemy prywatyzacji w wybranych krajach postkomunistycznych mają na celu nie tylko zrelacjonowanie tychże procesów, doświadczenia tych krajów pozwalają łatwiej przewidzieć skutki zastosowania lub niezastosowania określonych metod prywatyzacji w Polsce.

Omawiane jest następnie pojęcie przedsiębiorstwa jako przedmiotu prywatyzacji. Przedsiębiorstwo jest podstawową bazą tworzenia spółek kapitałowych, znajdujących zastosowanie do procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (poza zakresem rozważań pozostaje więc problematyka prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych)<sup>15</sup>.

Rozdział III zawiera analizę typowych funkcji spółek kapitałowych i ich roli w tworzeniu nowej rzeczywistości, a więc z uwzględnieniem okoliczności, że treść tych funkcji pozostaje w związku z celami prywatyzacji.

Funkcja gromadzenia kapitałów jest trudna do realizacji, przede wszystkim z uwagi na to, że przez wiele lat obowiązywały zupełnie inne zasady gospodarki. Służy dziś nie tylko budowaniu podstaw do tworzenia przedsiębiorstw w formie spółek, ale także ma dać podwaliny dla mechanizmów gospodarki rynkowej, tych niezbędnych mechanizmów na poziomie przedsiębiorstwa. Podobną rolę można przypisać funkcji ograniczania ryzyka gospodarczego i odpowiedzialności wspólników oraz funkcji organizacji i współpracy gospodarczej.

Typowe funkcje spółek kapitałowych mają jednak zróżnicowaną treść, głównie w zależności od struktury własnościowej spółek kapitałowych. Przewaga kapitału państwowego czyni te funkcje mniej wyrazistymi, ich rola w przebudowie gospodarki jest inna niż w przypadku spółek opierających swą działalność na kapitale prywatnym.

Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa - skomercjalizowane przedsiębiorstwa państwowe, są przedsiębiorcami o szczególnym charakterze (co zostało zauważone wiele lat temu przez S.Buczковского)<sup>16</sup>. Sama zmiana formy prawnej nie ma takiej mocy i właściwości, że automatycznie w całej rozciągłości jednoosobowe spółki Skarbu Państwa stają się podmiotami o charakterze tylko prywatnopraw-

---

15 Zgodnie z treścią art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 30.08.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. nr 118, poz. 561 z późn. zm.), przepisy ustawy oraz przepisy wydane na jej podstawie stosuje się odpowiednio do komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych.

16 S.Buczowski, Ograniczona odpowiedzialność przedsiębiorcy. Studium prawno-handlowe, Warszawa 1937, s. 6.

nym. Funkcje jednoosobowych spółek Skarbu Państwa odbiegają więc w swej treści od tych, które ujawniają się w spółkach opartych o własność prywatną.

W praktyce w większości przypadków nie możemy powiedzieć, iż cel i skutek działania określonych instytucji prawnych pokrywają się ze sobą całkowicie. Problem ten uwidacznia się zwłaszcza w trakcie rozpatrywania szczególnych funkcji spółek kapitałowych w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Tym zagadnieniom poświęcone są dalsze rozdziały pracy. W rozdziałach IV i V rozpatrywane są więc szczególne funkcje spółek o skutkach w skali makroekonomicznej i mikroekonomicznej.

W skali makroekonomicznej bardzo ważną rolę odgrywa funkcja strukturalno-własnościowej transformacji gospodarki. To poprzez spółki kapitałowe ma się dokonać zmiana struktury własnościowej gospodarki, opartej poprzednio na bazie własności państwowej.

Trudno dziś odpowiedzieć na pytanie, jaki będzie w przyszłości rozmiar państwowego sektora gospodarczego. Wieloletnie doświadczenia wskazują jednak, że warunkiem funkcjonowania gospodarki rynkowej jest oparcie działalności gospodarczej w zdecydowanej mierze na własności prywatnej.

Spółki kapitałowe są też podstawą rozwoju rynku kapitałowego. Na nich spoczywa także funkcja ożywienia i rozwoju przedsiębiorczości jako jednego z elementów wolności gospodarczej.

Dążenie do umacniania pozycji przedsiębiorstwa, poczucie realizacji interesu przedsiębiorstwa, są kategoriami ściśle związanymi z gospodarką rynkową. Funkcja umacniania pozycji i interesów przedsiębiorstwa indywidualizuje przedsiębiorstwo, stawia na pierwszym i podstawowym miejscu interes przedsiębiorstwa, a nie interes społeczny.

Funkcje społeczne i funkcje ochrony socjalnej, wypełniane przez spółki kapitałowe, nie są typowe dla gospodarki rynkowej. Podyktowane są przede wszystkim koniecznością łagodzenia skutków społecznych i ekonomicznych przejścia z gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej.

Jeśli przyjąć, że występujące dziś modyfikacje w zakresie funkcjonowania spółek kapitałowych mają charakter przejściowy, należy przypuszczać, że stan ten nie spowoduje deformacji istotnych cech spółek kapitałowych. Są to bowiem instytucje prawne o silnych cechach konstrukcyjnych, wyrosłych z naturalnych potrzeb gospodarki rynkowej.

Nie tylko spółki, ale również prawo własności przetrwało, zachowując tradycyjną konstrukcję ideową, mimo że scentralizowany system gospodarowania z zasady eliminował inne formy własności niż państwowa lub quasi-państwowa - jak określano istniejącą formę własności spółdzielczej.



W rozdziale VI znalazła się analiza wybranych zjawisk dysfunkcyjnych, jakie oddziałują zarówno na przebieg procesu prywatyzacji, jak i na spółki kapitałowe zastosowane do prywatyzacji. Zmienia się ich zakres, natężenie i charakter. Zjawiska dysfunkcyjne są wyrazem splotu szeregu bardzo różnorodnych czynników, politycznych, ekonomicznych, społecznych itp.

Dziś trudno jednoznacznie ocenić, które z tych zjawisk i w jakim stopniu zagrażają celom prywatyzacji. Szczegółowe badanie zjawisk dysfunkcyjnych jest przede wszystkim domeną socjologów, wymaga specyficznych socjologicznych metod oraz obserwacji rozciągniętych w czasie.

Całość zamykają wnioski, z których wynika, że mimo tak różnorodnych ról i funkcji, którymi zostały obciążone spółki kapitałowe w procesie prywatyzacji, są one konstrukcją prawną zdolną je unieść, pozostając w swych klasycznych zrębach.



## Rozdział I

# ZNACZENIE PRYWATYZACJI W PROCESIE PRZEKSZTAŁCENÍ WŁASNOŚCIOWYCH

## 1. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA PRYWATYZACJI

### 1) Stosunki własnościowe a charakter gospodarki

Prawo własności od wieków budzi zainteresowanie. Są jednak okresy w których zainteresowanie prawem własności objawia się ze szczególną mocą. W Polsce przełom polityczny w 1989 roku zapoczątkował proces głębokich zmian ustrojowych. Rozpoczęła się budowa gospodarki rynkowej. Odpowiedź na pytanie: jakimi sprawami w sferze gospodarki powinno zajmować się państwo, a jakie powinny być zupełnie wyłączone spod ingerencji państwa, nie jest łatwa i jednoznaczna. Problem ten od wielu lat jest przedmiotem dyskusji w różnych środowiskach naukowych.

Współczesne państwo kapitalistyczne uczestniczy w życiu gospodarczym kraju w różny sposób. Państwo ingeruje za pośrednictwem organów władzy i administracji w działalność autonomicznych (co do zasady) prywatnych przedsiębiorców. W szczególności państwo ustanawia i egzekwuje pewne reguły „współistnienia” podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Celem więc działań państwa jest z jednej strony ochrona szeroko pojmowanego porządku publicznego, z drugiej zaś - realizacja określonych długotrwałych celów, takich jak np. pobudzenie koniunktury, stabilizacja pieniądza, ograniczenie bezrobocia itp. Działalność państwa w tym zakresie jest traktowana jako jedno z najważniejszych, oczywistych zadań<sup>1</sup>.

Kolejnym przejawem uczestnictwa państwa w życiu gospodarczym jest jego bezpośrednia działalność gospodarcza, w ramach której państwowe jednostki organizacyjne występują na rynku. Zakres bezpośredniej działalności gospodarczej jest w poszczególnych krajach różny. Zmienia się również w czasie, na co mają wpływ czynniki tak ekonomiczne, jak i polityczne. Przegląd literatury prawniczej pozwala

---

1 A. Walaszek - Pyziół, Działalność gospodarcza sektora publicznego w ustawodawstwie o doktrynie Republiki Federalnej Niemiec, PUG 1994, s. 3, s. 21.

stwierdzić, że bezpośrednia działalność gospodarcza państwa jest przedmiotem trwających od lat dyskusji, kontrowersji na różnych płaszczyznach<sup>2</sup>. Wśród przedstawicieli nauk prawnych dyskusyjna jest zwłaszcza kwestia legitymacji prawnej państwa do prowadzenia działalności gospodarczej. Często podnoszony jest argument zagrożenia praw prywatnych przedsiębiorców oraz zasady wolności gospodarczej, wówczas gdy państwo zajmuje się bezpośrednio działalnością gospodarczą.

Z drugiej jednak strony, patrząc na kraje zachodnio-europejskie, można stwierdzić, że w określonych sferach życia gospodarczego państwo z różnych względów zachowuje swój udział. Udział ten jest różny i służy różnym celom. Trzeba jednak mieć na uwadze okoliczność, że zbyt duże i nieuzasadnione względami społecznymi lub ekonomicznymi zaangażowanie państwa w prowadzenie działalności gospodarczej może naruszać bardzo eksponowaną dziś zasadę pomocniczości. Zasada ta zakłada, że grupy społeczne (organizacje) winny załatwiać tylko to, czego nie może zrealizować jednostka, państwo winno realizować tylko to, co przekracza możliwości grup społecznych<sup>3</sup>.

A. Stelmachowski zauważa, że jeśli chodzi o Polskę, to władza państwowa ciągle jeszcze steruje najważniejszymi sprawami, co więcej, społeczeństwo oczekuje od władz działań kształtujących rzeczywistość. Odnosząc się w tym kontekście do prywatyzacji stwierdza, że jest ona prowadzona w taki sposób, by Skarbowi Państwa zagwarantować znany zakres uprawnień własnościowych<sup>4</sup>.

Określenie racjonalnych granic między sferą państwową i prywatną ciągle stwarza nowe problemy<sup>5</sup>. Można jednak powiedzieć, że ustalenie stałej, niezmiennej granicy z wielu względów nie wydaje się w praktyce możliwe.

Doświadczenia, zwłaszcza ostatnich dziesięcioleci, dobitnie wykazały, że gospodarka oparta na własności państwowej skazana jest na niepowodzenie, „(...) państwo, zawsze wielki konsument, będzie zawsze tylko złym producentem”<sup>6</sup>. Mają już swoją historię opinie, że państwo, prowadząc działalność gospodarczą,

---

2 Zob. m.in. A. Heydel, T. Lulek, S. Schmidt, S. Wyrobisz, F. Zweig, *Etatyzm w Polsce*, Warszawa 1936, T. Bernadzikiewicz, *Przerosty etatyzmu*, Warszawa 1936, T. Bernadzikiewicz, *Zagadnienie rentowności gospodarki państwowej*, Warszawa 1932, T. Bernadzikiewicz, *Udział państwa w spółkach handlowych*, Warszawa 1938.

3 A. Stelmachowski, *Przemiany polityczne 1989 a model prawa własności*, w: S. Prutis (red.), *Przekształcenia własnościowe w Polsce*, Białystok 1996, s. 12.

4 Jw.

5 A. Walaszek-Pyziol, *Działalność gospodarcza ...* s. 21 i n.

6 S.Z. Szyszkowski, *Zagadnienie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1930, s. 15.

nie może ze swej natury przyjąć zasad funkcjonowania gospodarki prywatnej<sup>7</sup>. Dziś są one wielokrotnie potwierdzane przez ekonomistów, prawników, socjologów. Trwa więc długi już spór o przewagę własności prywatnej nad społeczną. Dyskutuje się też nad problemem właściwych proporcji między zakresem własności państwowej i prywatnej. Oczywiście jest jednak ocena, że przy wyraźnej dominacji własności państwowej w układzie gospodarki socjalistycznej trudne było prowadzenie działalności gospodarczej opartej o własność prywatną. Przedsiębiorcy prywatni stanowili w przemyśle i handlu niewielki potencjał gospodarczy.

Teoria praw własnościowych głosi, że różne formy własności dają początek różnym bodźcom ekonomicznym, a przez to prowadzą do różnych wyników ekonomicznych. Zdaniem J. Tittenbruna forma własności przesądza o wyborach kierunków działania podmiotów ekonomicznych<sup>8</sup>.

Jeśli mówiąc o własności oddzielimy od siebie ideę własności oraz jej treść, to można wówczas zauważyć, że w okresach przełomowych, w okresach kształtowania się nowych struktur społeczno-gospodarczych, większe zainteresowanie budzi sfera treści i funkcji własności niż idea prawa własności. Przedstawiciele doktryny prawa podkreślają taką właśnie prawidłowość, jak również to, że sama idea prawa własności charakteryzuje się dużą stabilnością<sup>9</sup>. W ujęciu modelowym idea prawa własności rozumiana jest jako przypisanie określonej osobie lub grupie osób domniemania wyłączności korzystania i dysponowania rzeczami bądź innymi dobrami. Przyjmując ten pogląd należy również zgodzić się z opinią, że trwałości idei własności nie powinno się utożsamiać z własnością prywatną w rozumieniu dziewiętnastowiecznym, ani też z żadnym innym konkretnym modelem ideowym własności lub konkretną konstrukcją normatywną tego prawa<sup>10</sup>. Wyodrębniając więc ideę prawa własności i jej treść, można powiedzieć, że treść prawa własności i funkcje ulegają zmianom w zależności m.in. od kontekstu społeczno-gospodarczego, od czasu, miejsca i od podmiotu wykonującego prawo własności.

Potoczne uzasadnienie prywatyzacji jest proste: skoro chcemy mieć gospodarkę rynkową, to należy zbliżyć strukturę własnościową gospodarki do tej, jaka istnieje w rozwiniętych gospodarkach rynkowych, a oznacza to prywatyzację domi-

7 A. Schatz, *L'entreprise gouvernementale et son administration*, Paris Grasset 1922, cytuję za: S.Z. Szyszkowski, *Zagadnienie komercjalizacji ...* s. 16.

8 J. Tittenbrun, *Teoria wolnodostępnej własności*, RPEiS 1996, nr 2, s. 123 i n.

9 W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 15, oraz A. Stelmachowski, *Przemiany polityczne 1989 a model prawa własności ...*, s. 15.

10 W. Pańko, *O prawie własności ...* s. 15, F. Zoll, *Z zagadnień funkcjonalizmu własności na tle spuścizny po Leonie Duguit*, PN 1947, tom I, s. 26 i n.

nującej dotąd własności państwowej<sup>11</sup>. Z teoretycznego, a również z praktycznego punktu widzenia zagadnienie to jest złożone i wymaga rozwinięcia. Przede wszystkim termin prywatyzacja nie jest jednoznacznie rozumiany.

## 2) Doktrynalne pojęcia prywatyzacji

W literaturze zachodniej spotkać się można z różnymi pojęciami, jak: prywatyzacja, reprivatyzacja, denacjonalizacja, deetatyzacja, używanych jako synonimy<sup>12</sup>. Na gruncie polskiej rzeczywistości takie pojmowanie prywatyzacji byłoby bardzo nieprecyzyjne. Rozróżnienie znaczenia tych pojęć jest istotne w krajach postsojalistycznych, gdzie procesy przemian społecznych i gospodarczych, ze względu na uwarunkowania historyczne, cele i zakres, są bardziej skomplikowane.

W doktrynie podkreślana jest konieczność rozróżnienia pojęcia „prywatyzacja” w ujęciu wąskim i szerokim, tj. w odniesieniu do poziomu mikroekonomicznego i poziomu makroekonomicznego oraz w rozumieniu metody zmiany formy własności<sup>13</sup>. Trzeba jednak tu podkreślić, że często prywatyzacja bywa rozumiana i kojarzona tylko z zachodzącymi przemianami własnościowymi, czy ze zmianą formy prawnej przedsiębiorstw państwowych. W związku z tymi wątpliwościami warto poddać analizie niektóre z poglądów dotyczących pojęcia prywatyzacji.

J. Krok uważa, że prywatyzacja, bardzo popularne dziś określenie, często używane jest w znaczeniu całego procesu przekształceń własnościowych, choć dotyczy tylko przekazywania (sprzedaż lub nieodpłatne przekazanie) majątku, będącego własnością państwa, w ręce prywatne<sup>14</sup>. Nie można w pełni podzielić tego poglądu. Niezależnie bowiem od ujęcia problemu prywatyzacji, nie da się sensu tego pojęcia ograniczyć tylko do samej zmiany właściciela, choć jest to z wielu względów zagadnienie dla całego procesu ważne. Już choćby bardzo pobieżna historyczna analiza procesów społeczno-gospodarczych pozwala zauważyć, że aspekt formalno-prawny jest elementem istotnym (często podstawowym), warunkiem przemiany w zachowaniu ekonomicznym podmiotów gospodarczych. Bywa przysłowiowym milowym krokiem na drodze przemian społeczno-gospodarczych, początkiem dalszych wielopłaszczyznowych procesów w całej gospodarce, czy na określonym jej obszarze. Strona formalno-prawna jest więc tu bardzo ważna, nie jest to jednak jedyny element, który miałby decydować o kształcie prywatyzacji.

---

11 M. Iwanek, Niektóre problemy przekształceń własnościowych przedsiębiorstw w świetle ekonomii w: M. Iwanek, A. Kwieciński (red.), *Przekształcenia własnościowe a funkcjonowanie przedsiębiorstw (materiały konferencyjne)*, Warszawa 1992, s. 7 i 8.

12 E. Brozi, *Drogi i bariery prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Łódź 1993, s. 17.

13 E. Brozi, *Drogi i bariery ...* s. 18.

14 J. Krok, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w drodze przekształceń w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa*, Bydgoszcz 1991, s. 4.

Mówiąc o prywatyzacji trzeba więc odpowiedzieć na pytanie: czy pod tym pojęciem rozumiemy prywatyzację gospodarki, czy tylko prywatyzację przedsiębiorstw państwowych?

Nie jest to ten sam proces widziany z różnych stron, mimo że trzon gospodarki polskiej stanowiły i dalej jeszcze stanowią przedsiębiorstwa państwowe. Jeżeli bowiem przyjmiemy pierwszą - szerszą interpretację, to wynika z niej, że w kręgu naszego zainteresowania pozostają wszystkie sposoby oddziaływania na wzrost sektora prywatnego. Jeśli ograniczymy się do drugiej, to w centrum uwagi pozostaną głównie sposoby zmniejszania tej części sektora publicznego, który jest zorganizowany w formie przedsiębiorstw państwowych. W uproszczeniu można zatem powiedzieć, że pierwsze podejście jest nastawione bardziej na budowanie, a drugie - głównie na rozbiórkę<sup>15</sup>.

Dostrzegając trudności w zdefiniowaniu pojęcia prywatyzacja, niektórzy przedstawiciele doktryny próbują najpierw określić, czym prywatyzacja nie jest. Cz. Żuławska słusznie zauważa, że prywatyzacja nie jest równoznaczna z przejściem prawa własności rzeczy na osoby prywatne, dokonywanym jednorazowym aktem zbycia - jak traktują to ci prawnicy, którzy pamiętają o aktach nacjonalizacji. Są oni skłonni widzieć w prywatyzacji zabieg analogiczny, tyle że ukierunkowany przeciwnie<sup>16</sup>. Nie jest więc prostym przejściem państwowego majątku w ręce prywatnych ludzi, czyli uwłaszczeniem społeczeństwa, tu rozumianego jako zbiór jednostek. Nie jest też rozdawnictwem tego majątku wśród obywateli. Dalej Cz. Żuławska stwierdza, że prywatyzacja jest pojęciem ekonomicznym, które łączy w sobie „deetatyzację” (odpaństwowienie), a także dekomunalizację kapitału produkcyjnego. W związku z tym przed osobami niepaństwowymi otwiera się możliwość nabycia kapitału produkcyjnego. Z woli ustawodawcy termin „prywatyzacja” stał się pojęciem prawnym o tyle tylko, ile figuruje w ustawie<sup>17</sup>.

W kategoriach ekonomicznych (prawnych również) nie zawsze właściciel w pełni swobodnie może wykonywać prawo własności, między innymi w niektórych przypadkach ograniczona jest możliwość rozporządzania rzeczą lub prawem. Trzeba tu podkreślić, że w prawie polskim rozgranicza się sferę możliwości korzystania z przedmiotu własności i rozporządzania nim. Bardzo wyraźnie rozróżniane jest przeniesienie prawa do korzystania z cudzego przedmiotu własności. Uwaga ta ma znaczenie dla charakterystyki prywatyzacji.

15 E. Błaszczyk, *Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce (1989-1991). Dylematy koncepcji i realizacji*, Warszawa 1993, s. 149.

16 Cz. Żuławska, *Niektóre prawne i ekonomiczne aspekty prywatyzacji*, P. i P. 1991, z. 2, s.5.

17 Cz. Żuławska, *Niektóre prawne i ekonomiczne ...*, s. 3 i 4.

Zdaniem Cz. Żuławskiej w świecie pojęć prawnych oddanie w odpłatne korzystanie nie będzie stanowić prywatyzacji, chociaż stwarza tytuł do dochodu osiąganego przez eksploatację danego składnika mienia<sup>18</sup>. Na etapie oddania przedsiębiorstwa lub jego części do odpłatnego korzystania nie dochodzi do zmiany właściciela, nie można więc tu mówić o prywatyzacji. Stanowisko Cz. Żuławskiej, stawiające problem prywatyzacji na płaszczyźnie czysto prawnej, uwidacznia też potrzebę szerszego spojrzenia na problematykę prywatyzacji. Tak więc proces ten przebiega również na innych płaszczyznach, niż tylko płaszczyzna zmiany właściciela przedsiębiorstwa i płaszczyzna formalnych przekształceń własnościowych w całej gospodarce. Zmiana właściciela z państwowego na prywatnego ma zapoczątkować przemiany realizujące cele stawiane prywatyzacji. W warunkach polskich zmiana właściciela odgrywa rolę podstawową; choć są i inne sposoby uruchomienia mechanizmów rynkowych, odgrywają one jednak rolę pomocniczą.

Obok różnych analiz dotyczących prywatyzacji gospodarki, w literaturze spotkać można rozważania na temat prywatyzacji zadań publicznych. Przez prywatyzację zadań publicznych rozumie się wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego<sup>19</sup>. Jest to określenie szerokie, pojemne, obejmujące wiele różnorodnych zjawisk.

Istota prywatyzacji zadań publicznych rysuje się wyraźniej, jeżeli rozpatruje się je na tle tradycyjnego sposobu wykonywania zadań publicznych. Tradycyjny sposób charakteryzuje się łącznym występowaniem dwóch elementów:

Po pierwsze, zadania te wykonują podmioty administracji publicznej<sup>20</sup>.

Po drugie, podmioty te działają w formach prawa publicznego, przede wszystkim w formach określonych w przepisach prawa administracyjnego. Dodać należy, że wykonywanie zadań publicznych z reguły finansowane jest w całości lub w przeważającej części ze środków publicznych.

W uproszczeniu można powiedzieć, że prywatyzacja zadań publicznych to odchodzenie od jednego z wymienionych elementów albo od obu elementów naraz. Zdaniem S. Biernata prywatyzacja zadań publicznych może polegać na tym, że zadania publiczne są przekazywane podmiotom prawa prywatnego, albo na tym, że wykonujący zadania podmiot zmienia swój dotychczasowy charakter prawny. Pry-

---

18 Cz. Żuławska, *Niektóre prawne i ekonomiczne ...*, s. 4.

19 S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych, problematyka prawna*. Warszawa - Kraków 1994, s. 25.

20 Pod pojęciem podmioty administracji publicznej S. Biernat rozumie organy administracji rządowej, samorządowej oraz zakłady administracyjne (zakłady publiczne), zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych ...*, s. 25.



watywacja jest też zmianą form wykonywania zadań z form prawa publicznego na formy prawa prywatnego oraz zmianą charakteru stosunków łączących podmioty wykonujące zadania publiczne z obywatelami.

Jest to więc zbiorcze określenie zróżnicowanej grupy rozwiązań prawnych, odzwierciedlających ogólną tendencję przemian występujących w administracji publicznej. Sądzę, że zagadnienie prywatyzacji zadań publicznych wiąże się ze wspomnianą wcześniej zasadą pomocniczości.

W przypadku krajów postkomunistycznych wprowadzenie tej zasady dotyczy wyraźnie nie tylko sposobu wykonywania władzy. Poprzez przemiany własnościowe państwo rezygnuje z realizowania określonych zadań gospodarczych (dotychczas bardzo szeroko zakrojonych). Zadania te powinny być realizowane przede wszystkim przez jednostki pozapaństwowe, w formach właściwych prawu prywatnemu.

Nie wszystkie kategorie zadań publicznych mogą być objęte procesem prywatyzacji, do takich zaliczyć można np. sprawy obronności kraju. Jak podkreśla się w literaturze, prywatyzacją można objąć przede wszystkim: służby transportowe, pocztę, energetykę, gazownictwo, kanalizację, oczyszczanie, opiekę społeczną, oświatę, także niektóre zadania administracji specjalnej, jak np. nadzór budowlany<sup>21</sup>.

Skutkiem realizacji procesu prywatyzacji zadań publicznych jest wzmocnienie konkurencji, ograniczenie reglamentacyjnych uprawnień organów administracji publicznej, lepsze funkcjonowanie gospodarki, zarówno w skali państwa jak i na szczeblu lokalnym, a także zwiększenie wpływów do budżetu. W Niemczech zauważa się jednak i negatywne skutki tego procesu, zwłaszcza osłabienie poszanowania interesu ogólnego, narastanie konfliktów i barier pomiędzy sektorem publicznym a sektorem prywatnym<sup>22</sup>. Przeważają jednak zalety tego procesu.

Kwestia prywatyzacji zadań publicznych w Polsce jest otwarta, dziś przede wszystkim zadań publicznych samorządu terytorialnego. Trzeba jednak stwierdzić, że dla szerszego, znaczącego procesu prywatyzacji niezbędna jest polityczna, społeczna akceptacja oraz odpowiednie rozwiązanie prawne. W dyskusjach doktrynalnych często podkreśla się, że prywatyzacja zadań publicznych może mieć miejsce tylko w gospodarce rynkowej. Z prywatyzacją zadań publicznych ściśle wiąże się problem prywatyzacji majątku<sup>23</sup>, także problem finansowania tych zadań. Są to więc zagadnienia ściśle ze sobą powiązane.

21 S. Biernat, Prywatyzacja zadań publicznych ... s. 26.

22 L. Zacharko, Prywatyzacja zadań publicznych w nauce niemieckiej, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 3, s. 59 oraz literatura tam powołana.

23 L. Zacharko, Prywatyzacja zadań publicznych ... s. 60 oraz poglądy i literatura tam powołana.

Mówiąc o procesach prywatyzacyjnych trzeba mieć na uwadze fakt, że nie tylko w Polsce i innych krajach postkomunistycznych, ale i w krajach prowadzących gospodarkę rynkową, decyzję o prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych powszechnie uważa się za polityczną, o istotnych skutkach społeczno-ekonomicznych<sup>24</sup>.

Na podstawie przedstawionych tu rozważań i opinii można przyjąć, że nie ma podstaw do kwestionowania poglądu, że ważne jest całościowe ujmowanie prywatyzacji, jak również dostrzeganie wzajemnych uwarunkowań różnych działań prywatyzacyjnych. W ogólnym ujęciu jest to bowiem proces przebiegający nie tylko w sferze gospodarki, ale i w szeregu innych dziedzinach życia społecznego. Prywatyzacja to konieczny element transformacji systemowej, czyli powrotu do kapitalizmu<sup>25</sup>. Zdaniem innych, niezbędny warunek powrotu do gospodarki rynkowej<sup>26</sup>.

W rozważaniach nad prywatyzacją spotkać się też można z pojęciem transformacji systemowej. Przez transformację systemową E. Golachowski rozumie proces przejścia od wzorowanego na rozwiązaniach radzieckich komunistycznego systemu polityczno-gospodarczego do ustroju wzorowanego na najwyżej rozwiniętych krajach współczesnego świata, zwłaszcza na państwach Europy Zachodniej<sup>27</sup>. W aspekcie gospodarczym transformacja oznacza przede wszystkim zbudowanie nowoczesnej gospodarki rynkowej. Autor wyraża opinię, że tak rozumiana transformacja systemowa rozpoczęła się przed laty. W Polsce erozja systemu planowania centralnego doprowadziła do tego, że już w latach osiemdziesiątych stan ten był daleki od systemu gospodarowania z lat pięćdziesiątych. W tym kontekście jest to więc stopniowy, rozłożony w czasie proces, a nie gwałtowny przewrót w życiu społeczeństwa i państwa.

Wydaje się, że tak rozumiana transformacja systemowa nie pokrywa się z treścią pojęcia prywatyzacja - nawet w szerokim ujęciu prywatyzacji.

Po pierwsze, prywatyzacja nie jest procesem właściwym tylko krajom postkomunistycznym. Z założenia miała przebiegać dość szybko. Można nawet spotkać się z opinią, że w krótkiej perspektywie czasowej prywatyzacja w Polsce ma chara-

---

24 L. Bar, Władcze i samorządne działania w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw, P i P 1990, nr 10, s. 20.

25 P. Jasiński, S. J., Z powrotem do kapitalizmu. Problemy przekształceń systemowych i własnościowych, Warszawa 1994, s. 158.

26 J. Rajski, Założenia ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, P i P 1990, nr 12, s. 3.

27 E. Golachowski, Kierunki i problemy prywatyzacji w gospodarce postkomunistycznej, Materiały i studia, zeszyt nr 31, NBP Departament Analiz i Badań, Warszawa 1992, s. 4.

akter transformacyjny, że jest główną - a w niektórych wypadkach nawet jedyną - częścią transformacji.

Po wtóre, uzasadnione będzie chyba stwierdzenie, że prywatyzacja to miłowy krok w przebiegu transformacji systemowej. Jest jej bardzo ważnym, pożądanym elementem. Biorąc zatem pod uwagę relację wzajemną tych obu pojęć, należy zgodzić się ze zdaniem E. Golachowskiego, że transformacja jest pojęciem znacznie szerszym, a prywatyzacja to tylko jeden z szeregu składników i warunków transformacji<sup>28</sup>. O transformacji mówi się w związku z budową gospodarki rynkowej i przebudową systemu społeczno-gospodarczego w krajach postkomunistycznych.

Biorąc pod uwagę wielką złożoność i wzajemną zależność zjawisk związanych z prywatyzacją, należy zdać sobie sprawę, jak trudne jest ściśle ich określenie<sup>29</sup>. Praktyczne trudności, czasem niemożliwość przeprowadzenia ścisłych granic między różnymi zjawiskami w praktyce, powodują takie same kłopoty w teorii. Nie znaczy to jednak, aby należało z tego powodu rezygnować z ustalenia treści określonych pojęć, odzwierciedlających przebieg badanych zjawisk. Trzeba jednak pamiętać, że definicje formułowane przez nauki humanistyczne posiadają przede wszystkim znaczenie orientacyjne, dopuszczając w praktyce możliwość sporych rozbieżności. Problem ten dotyczy także prywatyzacji. Stąd też wielokrotnie formułowane są definicje oparte na kryterium formalnym, jak np. wspomniane wcześniej kryterium zmiany właściciela. Definicje oparte na tym kryterium można zbudować, poszukując określenia prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Nie tylko w Polsce, ale również w innych krajach, słowo prywatyzacja wywołuje całą gamę skojarzeń i rodzi nieporozumienia. W początkowym okresie administracji R. Reagana w USA posługiwano się eufemizmami, np. „podniesienie wydajności”, chcąc zminimalizować opór pracowników. Mówiono o „innym sposobie dostarczania usług”, o powrocie przedsiębiorstw państwowych do sektora prywatnego, liberalizacji, deregulacji, denacjonalizacji<sup>30</sup>. W Polsce usłyszeć można o deetatyzacji, odpaństwowieniu, dekomunalizacji, przekształceniach własnościowych itp. Chociażby to zjawisko unikania bezpośrednich określeń może już świadczyć o problemach w sferze psychologiczno-socjologicznej, dotyczących nie tylko załogi prywatyzowanego przedsiębiorstwa.

28 E. Golachowski, *Kierunki i problemy ...* s. 10.

29 T. Bernadzikiewicz, *Zagadnienie rentowności gospodarki państwowej*, Warszawa 1932, s. 153.

30 E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego zarządzania*, Warszawa 1992, s. 312;

W brytyjskiej polityce prywatyzacji brak było powszechnie akceptowanego i oficjalnie uznanego jednego określenia prywatyzacji. Oficjalnie źródła nie skupiały uwagi na definiowaniu prywatyzacji, lecz raczej opisywały jej cele, zasięg, metody i rezultaty. Zob. szerzej na ten temat: J. Klich, *Prywatyzacja w Wielkiej Brytanii lata 80*, Katowice 1993, s. 12 i 4.

W publikacjach dotyczących problematyki prywatyzacji, a zwłaszcza jej skutków społecznych, kwestionowany jest czasem sposób przeprowadzenia prywatyzacji. Nie krytykuje samej idei prywatyzacji, lecz metodę, jaką realizowany jest proces prywatyzacji. M. Jarosz stwierdza, że prywatyzację wprowadzono z marszu, rozważę zastępując determinacją<sup>31</sup>. Autorka podkreśla, jak ważne jest odejście od dogmatu prywatyzacji jako jedynej drogi przebudowy gospodarki. Przekształca się bowiem ona w prywatyzację desperacką, odgórnie zadekretowaną i nie liczącą się z kosztami ekonomicznymi i społecznymi. Prywatyzacja nie może być traktowana jako jedyna droga prowadząca do uzyskania efektywności przedsiębiorstw. M. Jarosz podkreśla, że należałoby raczej zmierzać do rozwiązań pluralistycznych, stymulujących wielosektorowy model gospodarki. Biorąc pod uwagę przytoczoną tu opinię, można odnieść wrażenie, że celem bezpośrednim tak rozumianych zachodzących w Polsce procesów nie jest transformacja systemowa, powrót do kapitalizmu, lecz poszukiwanie tzw. „trzeciej drogi”.

### 3) Praktyczne znaczenie różnych pojęć prywatyzacji

Należy zauważyć, że nie jest możliwe ani celowe budowanie jednej uniwersalnej definicji zjawiska ekonomiczno - społecznego, występującego w różnych krajach (nie tylko w postkomunistycznych), jakim jest prywatyzacja. W ogólnym ujęciu termin prywatyzacja bywa używany na określenie różnych zmian stosunków między rządem a prywatnym sektorem. Szerokie rozumienie prywatyzacji to próba możliwie najpełniejszego określenia zjawiska przebiegającego na wielu płaszczyznach. Obejmowany bowiem jest tym pojęciem nie tylko transfer własności, lecz wiele równoległych lub alternatywnych środków, poprzez które sektor publiczny poddawany jest działaniu mechanizmów rynkowych. Zwłaszcza w krajach byłego obozu socjalistycznego konieczne jest też tworzenie samych mechanizmów rynkowych poprzez prywatyzację.

Mimo odmiennych uwarunkowań procesów prywatyzacji, także w literaturze światowej zwracają uwagę propozycje szerokiego i wąskiego pojmowania prywatyzacji<sup>32</sup>. W szerokim znaczeniu do prywatyzacji zalicza się przede wszystkim denacjonalizację, osłabianie monopolu, rozszerzanie zakresu świadczenia usług przez podmioty prywatne, franchising - jako formę współpracy instytucji prywatnych z państwowymi, joint venture - jako formę współdziałania przedsiębiorstw prywatnych z państwowymi, modyfikację systemu zarządzania itp. W węższym znaczeniu mówi się o procesie zmniejszania stanu własności państwowej na rzecz własności prywatnej.

---

31 M. Jarosz, Szanse i zagrożenia polskiej prywatyzacji, „Polityka Społeczna” 1993, nr 4, s. 1 i 4.

32 B. Hurl, Privatisation and the Public Sector, Cambridge 1992, s. 70 i n.

Dla potrzeb niniejszej pracy należy wyróżnić szerokie pojęcie prywatyzacji i pojęcie węższe. Szerokie rozumienie prywatyzacji w warunkach polskich pokrywa się z pojęciem transformacji gospodarki, budowy gospodarki rynkowej. W węższym zaś znaczeniu trzeba mówić przede wszystkim o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, głównie z uwagi na zasięg sektora państwowego w odniesieniu do całej gospodarki. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych jest procesem, który: 1) jest zwykle rozłożony w czasie, 2) ma prowadzić (lecz niekoniecznie od razu) do zmiany właściciela przedsiębiorstwa państwowego, 3) ma na celu zmianę reżimu prawnego, finansowego i gospodarczego, obowiązującego dotychczas przedsiębiorstwo państwowe oraz zmianę sposobu zarządzania nim, 4) jest przeprowadzony na podstawie specjalnych przepisów prawnych oraz według specjalnej procedury<sup>33</sup>.

Analiza wypowiedzi naukowych na temat prywatyzacji prowadzi do wniosku, że dominuje przedmiotowe, a niekiedy wyraźnie instrumentalne podejście do prywatyzacji. Instrumentalne traktowanie prywatyzacji uwidacznia się jeszcze bardziej w środowiskach zajmujących się prywatyzacją w praktyce.

## **2. RÓŻNICE MIĘDZY PRYWATYZACJĄ W GOSPODARKACH WOLNORYNKOWYCH A PRYWATYZACJĄ W KRAJACH POSTKOMUNISTYCZNYCH**

### **1) Cele prywatyzacji**

Proces przebudowy gospodarki postkomunistycznej, z centralnie planowanej ku gospodarce rynkowej, jest eksperymentem dokonywanym przez grupę krajów po raz pierwszy w historii. Nie ma tu ani teoretycznych wzorców postępowania, ani przewidzianych typowych reakcji gospodarki i społeczeństwa na podejmowane działania, globalnie określone jako transformacja społeczno-gospodarcza, a w węższym ujęciu - prywatyzacja.

Jeśli chodzi o światowe doświadczenia w zakresie prywatyzacji w okresie lat osiemdziesiątych, są one bogate. Składają się na nie procesy przeprowadzone w wielu krajach rozwiniętych i krajach rozwijających się. Zjawisko to można powiązać z wpływami międzynarodowych instytucji finansowych, w tym zwłaszcza programami dostosowawczymi Międzynarodowego Funduszu Walutowego, zmierzającymi do jak największej racjonalizacji procesów gospodarczych w tych krajach.

---

33 C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1994, s. 213.

Najważniejszymi jednak chyba argumentami przemawiającymi za prywatyzacją są dowody dostarczane przez praktykę, gdzie w dłuższych okresach czasowych obserwuje się przewagę liberalnej gospodarki rynkowej, opartej głównie o własność prywatną, nad zbiurokratyzowaną gospodarką centralnie planowaną o dominacji własności państwowej<sup>34</sup>.

W literaturze przedmiotu można zaobserwować różne opinie na temat celów i metod prywatyzacji, zarówno w krajach zachodnich, jak i w krajach postkomunistycznych. Dyskutuje się także na temat możliwości korzystania z doświadczeń przeprowadzonych już procesów prywatyzacji. Panuje przekonanie, że dążenie do prywatyzacji w Europie Środkowej ma jednak tylko w określonej mierze taką samą podstawę, jak podobny proces, który w ostatniej dekadzie występował w Europie Zachodniej, w Ameryce Północnej, czy w innych krajach o zbliżonym układzie społeczno-gospodarczym.

Za wspólne można uznać oczekiwanie, że prywatyzacja powinna przyczynić się do podniesienia efektywności gospodarki.

Deklarowane w wielu krajach zachodnich cele prywatyzacji to przede wszystkim zwiększenie zakresu wolności gospodarczej i politycznej. Ważne jest też dążenie do rozszerzenia i umocnienia warstwy społecznej zainteresowanej gospodarką rynkową, polityczną i ekonomiczną stabilizacją. W zakresie celów ekonomicznych podkreśla się rolę prywatyzacji w tworzeniu silniejszych mechanizmów konkurencyjnych oraz w uruchamianiu czy wzmacnianiu przedsiębiorczości.

W Polsce wychodzi się przede wszystkim z założenia, że prywatyzacja ma być środkiem służącym budowie gospodarki rynkowej, ponadto widoczne są i inne szczegółowe cele. Zakłada się, że poprzez prywatyzację uda się osiągnąć:

- a) zmniejszenie i zmianę charakteru ingerencji państwa w gospodarkę;
- b) wzrost efektywności przedsiębiorstw, a przez to całej gospodarki;
- c) rozbicie monopolistycznej struktury gospodarki, wprowadzenie konkurencji;
- d) powstanie instytucji typowych dla gospodarek rynkowych (szczególnie rynku kapitałowego);
- e) powstanie klasy średnich posiadaczy i pobudzenie przedsiębiorczości;
- f) zwiększenie dochodów budżetowych (bezpośrednio z wpływów z prywatyzacji i pośrednio z podatków)<sup>35</sup>.

---

34 E. Golachowski, *Kierunki i problemy ...*, s. 11.

35 J. Krok, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w drodze przekształceń w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa*, Bydgoszcz 1991, s. 6.



Cele, inaczej mówiąc oczekiwania, jakie wiązane są z prywatyzacją, nie powinny być utożsamiane z funkcjami, czyli ogółem następstw, faktycznymi skutkami prywatyzacji. Stanem idealnym byłaby sytuacja, gdy trafnie postawione cele pokryłyby się z funkcjami. Z reguły jednak tak nie jest. Rzeczywistość, w której odbywa się prywatyzacja jest bardzo skomplikowana.

Na podstawie już pobieżnej analizy celów stawianych przez kraje o gospodarce rynkowej i kraje postkomunistyczne można stwierdzić, że nie są one identyczne. W globalnym ujęciu prywatyzacja jest środkiem realizacji różnych celów. Wpływ na to wywierają głównie uwarunkowania społeczno-polityczne i ekonomiczno-finansowe.

Podstawową różnicę między prywatyzacjami w krajach rozwiniętych, rynkowych i w Polsce stanowi zasadniczy cel prywatyzacji. Jak wspomniałam, w krajach zachodnich celem głównym jest podniesienie efektywności funkcjonowania gospodarki. Wprawdzie w Polsce też można mówić o wzroście efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw i całej gospodarki jako o celu głównym, jednak z pewnymi istotnymi odrębnościami. Należy podkreślić, że w Polsce i w innych krajach postkomunistycznych celem co najmniej równorzędnym jest zmiana struktury własnościowej<sup>36</sup>. W krajach tych traktuje się niekiedy prywatyzację wręcz jako jedno z istotnych narzędzi pokojowej zmiany systemu społeczno-gospodarczego. Te cele wyróżnić więc można jako główne, realizacja zaś pozostałych celów jest jakby konsekwencją urzeczywistniania celów głównych.

Patrząc na proces prywatyzacji od strony funkcjonowania najważniejszych instytucji prawa, niektórzy przedstawiciele doktryny słusznie zauważają, że prywatyzacji na Zachodzie nie towarzyszyły żadne znaczące zmiany zmierzające do demokratyzacji własności<sup>37</sup>. W przypadku krajów byłego obozu socjalistycznego prywatyzacja polega też na tym, że nie tylko zwiększa się udział prywatnych właścicieli w majątku narodowym, ale również zmienia się, poszerza się treść prawa własności „(...) od nie istniejącej lub ograniczonej własności do rozwiniętego prawa własności prywatnej”<sup>38</sup>.

Jednym z celów prywatyzacji w Polsce, wypływającym ze zmieniającej się struktury własnościowej, jest tworzenie rynku. W gospodarce centralnie planowanej rynek praktycznie nie istniał, a zwłaszcza jeśli chodzi o rynki kapitałowe. Jak stwierdza D. M. Nuti, prywatna własność kapitału jest warunkiem wstępnym istnienia rynków kapitałowych i rynków w ogóle<sup>39</sup>.

36 E. Brozi, Drogi i bariery ..., s. 17.

37 D. M. Nuti, Prywatyzacja w krajach Europy Środkowej, „Ekonomista” 1991, nr 1, s. 32.

38 Jw.

39 D.M. Nuti, Prywatyzacja w krajach ... , s. 34 oraz literatura tam powołana.

W krajach zachodnich istniejąca infrastruktura organizacyjno-finansowa gospodarki sprzyjała procesom prywatyzacyjnym. Społeczeństwo tych krajów było przyzwyczajone do istnienia mechanizmów rynku kapitałowego. W warunkach polskich należało równolegle rozpoczynać budowę podstaw rynku. Proces prywatyzacji na początku był więc wielką niewiadomą.

Podstawową barierą rozpoczęcia prywatyzacji w krajach Europy Zachodniej, takich jak Francja, Wielka Brytania, Włochy, była bariera polityczna<sup>40</sup>. Dobry stan gospodarki, istnienie infrastruktury kapitałowej pozwoliło mimo to na stosunkowo sprawne stosowanie metod i narzędzi podnoszących efektywność gospodarki. W Polsce zaś, poza ogromną barierą polityczną, równie istotna okazała się bariera ekonomiczna, bariera braku infrastruktury kapitałowej. Nie można też pominąć szeregu innych trudności w zakresie działań na innych płaszczyznach, prowadzących do ograniczania możliwości ingerencji politycznej w życie gospodarcze państw zdominowanych poprzednio przez partie komunistyczne.

Jeśli chodzi o kraje zachodnie, to pomimo rozlicznych trudności, szeroko opisywanych, światowe doświadczenia prywatyzacyjne odnotowują przykłady sukcesów ekonomicznych i politycznych, ocenianych jako następstwa prywatyzacji.

Dyskusja nad przydatnością doświadczeń Europy Zachodniej wykazuje, że chociaż trudno jest wprost przyjąć gotowe rozwiązania, to jednak potrzebna jest ich analiza, bowiem niektóre z nich mogą mieć zastosowanie w Polsce<sup>41</sup>. Rozważenie metod, środków i skutków prywatyzacji ma nie tylko znaczenie czysto poznawcze. Do doświadczeń tych krajów podchodzić jednak należy ze świadomością fundamentalnych różnic, jakie dzieliły oba systemy społeczno-gospodarcze.

Trzeba więc pamiętać o różnicach, jakie wciąż rozdzielają kraje o mniej czy bardziej rozwiniętej gospodarce rynkowej od krajów, które mają za sobą kilka dziesięcioleci gospodarki socjalistycznej. Różne są przede wszystkim źródła występowania własności państwowej w tych gospodarkach narodowych. Inna jest nawet sama geneza oraz zasięg sektora publicznego. W Polsce, jak i w innych krajach postkomunistycznych, głównym jego źródłem była nacjonalizacja. Przyczyna nacjonalizacji wynikała zaś z ideologii, z dążenia do stworzenia własności ogólnonarodowej jako bazy nowego ustroju. Obietnica dobrobytu za cenę zniesienia własności prywatnej należała do najistotniejszych elementów marksistowskiej „dobrej nowiny”<sup>42</sup>.

---

40 E. Brozi, *Drogi i bariery ...*, s. 311.

41 E. Golachowski podkreśla, że możliwość naśladowania doświadczeń prywatyzacyjnych krajów o gospodarce rynkowej jest nieduża, zob. E. Golachowski, *Kierunki i problemy ...*, s. 12.

42 P. Jasiński S. J., *Z powrotem do kapitalizmu ...*, s. 74.



Założenia ideologiczne realizowane były w sposób czysto dogmatyczny, bez uwzględnienia czynników ekonomicznych czy społecznych. Analizę ekonomiczną upaństwowienia uznano za zbędną. Dla budowy „nowego ładu społeczno-gospodarczego” nie było zbyt wysokiej ceny. Należało zburzyć kanony, na których opierała się gospodarka i społeczeństwo poprzedniej epoki.

Odmienność przyczyn nacjonalizacji była podstawą radykalnej różnicy między krajami zachodnimi a obozem krajów socjalistycznych w zakresie skali i sposobu tworzenia sektora państwowego oraz jego zadań<sup>43</sup>.

U podstaw tworzenia sektora publicznego w krajach o gospodarce rynkowej leżały przede wszystkim następujące przyczyny:

- zapewnienie istnienia i działania, uważanych za domenę państwa, sfer usług publicznych, takich jak ochrona zdrowia, oświata;
- wytwarzanie w wielkiej skali i utrzymywanie cen takich dóbr jak energia elektryczna, gaz, wodociągi itd.

Sektor państwowy w gospodarkach rynkowych stał się dodatkiem do sektora prywatnego. Gospodarka jako całość pozostała gospodarką rynkową.

## 2) Uwarunkowania ustrojowe a prywatyzacja

W krajach Europy Środkowej i Wschodniej ogromny zakres nacjonalizacji spowodował, że sektor prywatny praktycznie przestał się liczyć. Nastąpiła zmiana typu gospodarki z rynkowej na centralnie planowaną. Celem funkcjonowania przedsiębiorstw stało się zaspokajanie potrzeb społecznych, nie rentowność i zysk. Dokonujące się wówczas przemiany identyfikowano jako formę walki klasowej, która toczyła się o to, aby nowa klasa zapewniła sobie panowanie w trzech płaszczyznach: ekonomicznej, politycznej i ideologicznej. Na płaszczyźnie ekonomicznej owa walka toczyła się głównie przez nacjonalizację gospodarki. W ten sposób państwo uzyskiwało kontrolę nad środkami pracy, produktem, a głównie jego dystrybucją.

Skutki tych procesów odcisnęły trwałe piętno na bardzo wielu dziedzinach życia. Warto przypomnieć, że w okresie PRL - a zwłaszcza zaraz po wojnie, lecz także i do końca lat sześćdziesiątych - oficjalna propaganda kształtowała w Polakach postawy uprzedzeń wobec gospodarki rynkowej i systemu kapitalistycznego<sup>44</sup>. Ośmieszano rzemieślników, właścicieli prywatnych zakładów pracy, osoby próbujące działać w prywatnym sektorze gospodarki (prywaciarze), rolników posia-

43 E. Golachowski, *Kierunki i problemy ...*, s. 12.

44 E. Łojko, *Efekty i bariery prywatyzacji z udziałem kapitału zagranicznego: proces-historia-ludzie*, w: M. Jarosz (red.), *Prywatyzacja polskiej gospodarki w ujęciu regionalnym*, Warszawa 1995, s. 65 i n.

dających większe gospodarstwa rolne (kułacy). Niszczono tym samym etos pracy jako podstawę tworzenia dobrobytu materialnego. W ramach oficjalnej propagandy kształtowano również postawy niechęci wobec kapitału zagranicznego. Porównując osiągnięcia gospodarki PRL z okresem międzywojennym często używano argumentu, że w okresie II Rzeczypospolitej dopuszczono do penetracji polskiej gospodarki przez obcy kapitał. Ta oskarżająca opinia wykorzystywana była w celu udowodnienia tezy o wyższości gospodarki socjalistycznej nad kapitalistyczną<sup>45</sup>.

Przedsiębiorstwa państwowe stały się podstawą gospodarki opartej o własność państwową. Przeważają dziś opinie, że przedsiębiorstwa sektora państwowego w krajach zachodnich i w krajach obozu socjalistycznego były podobne jedynie z nazwy<sup>46</sup>. Z pewnością szczególna pozycja prawna i warunki ekonomiczne polskich przedsiębiorstw państwowych, istniejące przed rozpoczęciem prywatyzacji, wywarły wpływ na przebieg prywatyzacji, na metody, którymi dokonuje się prywatyzacji. Prawny i ekonomiczny status przedsiębiorstw państwowych powinien więc być uwzględniany w przypadku dokonywania prób oceny w zakresie metod prywatyzacji w różnych krajach.

Stawiane są niekiedy zarzuty, że polska praktyka prywatyzacyjna jest zorientowana na najpopularniejsze techniki prywatyzacji i nie uwzględnia szeregu innych możliwości „transformowania przedsiębiorstw państwowych”<sup>47</sup>. Zarzuty te nie są bezpodstawne. Niezbyt szeroki wachlarz technik prywatyzacyjnych jest cechą charakterystyczną polskiej prywatyzacji, zwłaszcza jeśli idzie o prywatyzację przedsiębiorstw państwowych.

Sądzę, że pozbawione racji są poszukiwania uniwersalnych metod, środków powszechnego dziś w wielu krajach procesu prywatyzacji. Wszelkie próby bezpośredniego naśladownictwa w oderwaniu od szerokich uwarunkowań - specyficznych w krajach Europy Zachodniej, w krajach które przeszły gospodarkę socjalistyczną, czy wreszcie w poszczególnych krajach - mogą okazać się zawodne. Warto jednak zawsze korzystać z ogólniejszych refleksji, opracowanych już przez naukę i praktykę podstawowych doświadczeń związanych z prywatyzacją.

W krajach o gospodarce rynkowej prywatyzacja skupia się głównie na sprzedaży przedsiębiorstw państwowych i komunalnych prywatnym nabywcom. Obejmuje całokształt transakcji towarowo-pieniężnych związanych ze sprzedażą przedsiębiorstw. Samo przedsiębiorstwo jest traktowane jako produkt, który - posiadając określoną wartość dla sprzedawcy i nabywcy - jest jednocześnie instrumentem i podmiotem przekształceń własnościowych. Jest to więc nabycie od państwa prawa

---

45 Jw.

46 E. Golachowski, *Kierunki i problemy ...*, s. 13.

47 E. Brozi, *Drogi i bariery ...*, s. 9.

własności i co za tym idzie - praw do zarządzania przedsiębiorstwem przez osoby prywatne na własny rachunek, ryzyko i odpowiedzialność<sup>48</sup>. W literaturze dotyczącej prywatyzacji na Zachodzie wielokrotnie podkreśla się, że prywatyzacja to przede wszystkim szansa na dalsze poprawianie gospodarki i podnoszenie poziomu życia społeczeństwa. Zasluguje więc na uwagę opinia, że prywatyzacja widziana jako środek może być realizowana nawet w państwie dobrobytu, ale prywatyzacja widziana jako cel jest obca państwu dobrobytu<sup>49</sup>.

W warunkach gospodarki postsocjalistycznej prywatyzacja przebiega w sposób bardziej złożony. Jest to jedno z głównych narzędzi zmiany systemu społeczno-gospodarczego. Mamy do czynienia z jednym ze sposobów odbudowania właściwego znaczenia i pojmowania podstawowego prawa - prawa własności, z którym wiążą się przecież nie tylko uprawnienia, ale obowiązki i odpowiedzialność. Jest to ogromna sfera prawna, ekonomiczna, jak również psychologiczna, społeczna<sup>50</sup>. Ze względu na wagę problemu trzeba stwierdzić, że konieczność istnienia strategii rozwoju gospodarczego, analiza metod i skutków prywatyzacji, z uwzględnieniem specyfiki danego kraju, powinna być podstawą podejmowanych działań, zastosowania określonych narzędzi prawnych czy ekonomicznych.

W Wielkiej Brytanii w latach osiemdziesiątych postawiono przede wszystkim na wykorzystanie instrumentów rynkowych. Stosowano więc głównie następujące metody prywatyzacji: bezpośrednią sprzedaż całych przedsiębiorstw, sprzedaż części przedsiębiorstw, sprzedaż części akcji przedsiębiorstw, sprzedaż przedsiębiorstw załogom tych przedsiębiorstw, przekazywanie akcji obywatelom, przekazywanie akcji przedsiębiorstw zatrudnionym w nich pracownikom, wprowadzono opłaty za usługi świadczone przez sektor publiczny, kontrakty na świadczenie usług przez sektor prywatny, osłabianie sektora publicznego, stopniową komercjalizację, także szereg innych działań uaktywniających działanie mechanizmów rynkowych<sup>51</sup>.

W dyskusjach nad metodami i skutkami prywatyzacji w Wielkiej Brytanii podkreślano, że prywatyzacja nie może być krótkookresową praktyką, lecz sposobem podejścia do zjawisk gospodarczych, polegającym na uznaniu, iż regulacja, którą narzuca rynek, jest nadrzędna w stosunku do każdej innej regulacji wymyślonej przez człowieka i wprowadzonej metodami administracyjnymi<sup>52</sup>. Mimo że z założenia prymat oddano rynkowym metodom prywatyzacji, to prywatyzowane

48 E. Brozi, Drogi i bariery ..., s. 18.

49 E. S. Savas, Prywatyzacja ..., s. 313.

50 W. Pańko, O prawie własności ..., s. 123, s. 139 oraz literatura tam powołana.

51 J. Klich, Prywatyzacja w Wielkiej Brytanii ..., s. 47.

52 M. Pirie, Privatisation in Theory and Practice, Adam Smith Institute, London 1985, s. 2 i 3.

przedsiębiorstwa poddane zostały w praktyce jednak także kontroli państwowej. Dla potrzeb prywatyzacji utworzono specjalne instytucje, np. Office of Telecommunications, Office of Water Service, kierowane przez osoby wyznaczone przez odpowiedniego ministra. Instytucje te powołano do pełnienia głównie funkcji doradczych, nadzorczych, administrowania cenami oraz pełnienia funkcji rzeczników konsumentów.

W literaturze podnoszono, że instytucje te odegrały w Wielkiej Brytanii nie-dużą rolę i to rolę pasywną<sup>53</sup>.

Warto przyrzeć się podstawowym zasadom i celom prywatyzacji we Francji, między innymi ze względu na fakt, że wśród państw europejskich prowadzących gospodarkę rynkową Francja znajdowała się w grupie trzech krajów o najwyższym udziale sektora państwowego.

Gdy w 1981 r. socjaliści doszli do władzy, uznali szybkie upaństwowienie wielkich przedsiębiorstw i banków za swój wielki sukces. Po kilku latach okazało się, że nie można mówić o sukcesie, bowiem upaństwowione przedsiębiorstwa osiągały coraz gorsze wyniki ekonomiczne, stwarzały też rządowi wiele nowych problemów<sup>54</sup>.

W 1986 r. nowy rząd uczynił denacjonalizację podstawą swego programu gospodarczego.

Główne cele prywatyzacji zostały wówczas sformułowane jako:

- a) dążenie do poprawy ekonomicznych wyników przedsiębiorstw,
- b) odciążenie państwa od pokrywania ustawicznego deficytu niektórych przedsiębiorstw,
- c) rozwijanie rynków finansowych i rozszerzanie publicznego akcjonariatu.

Jedną z charakterystycznych cech gospodarki francuskiej były duże inwestycje zagraniczne. Krytycy takiego stanu rzeczy mówili nawet o eksporcie francuskiej nacjonalizacji, nie przewidując, że później przyniosło to korzystne efekty przy prywatyzacji przedsiębiorstw. Inwestycje na rynkach zagranicznych ułatwiły dotarcie do szerokiego kręgu potencjalnych nabywców akcji<sup>55</sup>.

Drugim korzystnym elementem, pozytywnie oddziałującym na prywatyzację, okazało się być otwarcie gospodarki francuskiej dla zagranicznych inwestorów w większym stopniu, niż w pozostałych krajach Europy. Za nie mniej istotne czynniki uznać należy stabilność waluty, umożliwiającą kalkulację ryzyka inwestycyj-

---

53 J. Klich, *Prywatyzacja w Wielkiej Brytanii ...* s. 69-71 oraz literatura tam powołana.

54 S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja*, Warszawa 1996, s. 64.

55 L. Bar, *Władcze i samorządne ...*, s. 19.

jnego. Bez tego ostatniego warunku działania zachęcające inwestorów zagranicznych do angażowania kapitału we Francji nie byłyby skuteczne.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że przebieg prywatyzacji we Francji został tak zaplanowany, aby okres przekazania konkretnego przedsiębiorstwa w ręce prywatne nie trwał dłużej niż cztery i pół miesiąca, nie zawsze jednak było to realne. Wymienione tu cechy gospodarki francuskiej wpłynęły pozytywnie na proces prywatyzacji w tym kraju.

We Francji zastosowano w zasadzie dwie grupy metod prywatyzacji. Pierwsza z nich polegała na tym, że dokonywano przekształceń własnościowych za pośrednictwem rynku akcji. Druga grupa metod, to bezpośrednia sprzedaż całych przedsiębiorstw w drodze przetargu pracownikom prywatyzowanego przedsiębiorstwa lub inwestorom zewnętrznym. W programie prywatyzacji na okres lat 1986-1988 około jedną trzecią akcji przeznaczonych do publicznej sprzedaży zarezerwowano dla inwestorów zagranicznych. Wskazuje to na duży udział kapitału zagranicznego we wspomaganie procesu prywatyzacji we Francji. Warto zwrócić uwagę na fakt, że zainteresowanie kapitału zagranicznego inwestycjami zależało w dużym stopniu od tego, które partie polityczne tworzyły rząd.

Istotną rolę w przebiegu prywatyzacji odegrała Komisja Prywatyzacyjna. Została ona usytuowana jako ogniwo pośrednie między rządem i jego przedstawicielami a kupującymi. Podstawowym celem jej działania było zapewnienie obiektywności wyceny prywatyzowanego majątku. Składała się ona z ekspertów z zakresu prawa, ekonomii, finansów. Członkowie komisji musieli spełniać szereg szczególnych wymogów, by w swoich ocenach, ekspertyzach, zachować mogli bezstronność i obiektywizm<sup>56</sup>.

Nie można jednak powiedzieć, że prywatyzacja we Francji przebiegała bez żadnych zakłóceń. Pojawiały się problemy, czy to w kwestiach związanych z globalną polityką prywatyzacyjną, czy też w zakresie wyceny przedsiębiorstw państwowych i innych sprawach związanych z procedurami prywatyzacyjnymi. Generalnie jednak prywatyzacja w tym kraju oceniana jest jako posunięcie, które dało pozytywne rezultaty.

### 3) Problem modelu prywatyzacji

W dyskusjach nad przebiegiem procesów prywatyzacyjnych w Polsce wielokrotnie analizowane są zagadnienia koncepcji, metod, instrumentów prawnych, ekonomicznych przydatnych w tym procesie. Prezentowane w Polsce propozycje

---

56 S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja ...*, s. 66, oraz D. Lanchner, *Who'll Get The Business in France*, „Global Finance”, 1993.

prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych dają się - z punktu widzenia ogólnych zasad przekształcenia własności państwowej w prywatną - zgrupować w następujące podstawowe koncepcje: komercyjną, uwłaszczeniową, powszechnego rozdawnictwa, reprivatyzacyjną.

Rozważane były między innymi wzajemne relacje między różnymi metodami prywatyzacji, zakres i skuteczność instrumentów cywilnoprawnych, problem oddziaływania za pomocą metod administracyjnoprawnych, dylemat władczych czy samorządowych działań<sup>57</sup>.

Rozważając kwestie prywatyzacji w Polsce trzeba wyraźnie postawić pytania: Czy w warunkach polskiej rzeczywistości, czyli silnej dominacji własności państwowej i całego otoczenia innych okoliczności, same instrumenty cywilnoprawne okażą się skuteczne? Ile czasu wówczas pochłonie proces transformacji gospodarki?

Kolejny ważny problem - w Polsce nie rozstrzygnięty do dziś - to reprivatyzacja, o której nie należy zapominać, mówiąc o przekształceniach własnościowych w krajach byłego obozu państw socjalistycznych. Większość przedstawicieli doktryny i praktyki opowiada się za pilną koniecznością rozwiązania kwestii reprivatyzacji jako sprawy ściśle związanej z prywatyzacją. Własność państwową można prywatyzować, a przede wszystkim ją zbywać, po uprzednim oddaniu majątku jego byłym właścicielom, jeśli w określonych przez ustawodawcę okolicznościach tytułu własności zostali niesłusznie pozbawieni. Szereg więc okoliczności wskazuje na to, że należy liczyć się z tym, iż gruntowna zmiana stosunków własnościowych w Polsce będzie procesem długotrwałym.

Prywatyzacja w Polsce wzbudza wiele zastrzeżeń, między innymi ze względu na zbyt powolny jej przebieg, małą różnorodność form, technik i narzędzi prywatyzacji<sup>58</sup>, niską skuteczność lub brak zaangażowania Skarbu Państwa w działania sanacyjne wobec przedsiębiorstw mających być przedmiotem prywatyzacji.

Żadną miarą prywatyzacja nie może być traktowana tylko jako źródło dochodów budżetowych, tym bardziej jako źródło finansowania deficytu budżetowego państwa. Sądzę, że poważnym mankamentem jest fakt, iż środki finansowe uzyskiwane z prywatyzacji spływają wyłącznie do budżetu centralnego. Centralizacja tych środków bywa odczytywana jako swoista renacjonalizacja kapitału<sup>59</sup>.

---

57 S.T. Surdykowska, Prywatyzacja ..., s. 71 oraz literatura tam powołana.

58 T. Wawak (red.), Własność prywatna, Kraków 1993, s. 45, 79 i n. oraz E. Bartczak, Efektywność różnych form prawnych prywatyzacji, RPEiS 1995, z. 1, s. 85 i n, także M. Brzeziński, H. Paszke, Miejsce państwa w procesie prywatyzacji likwidacyjnej w Polsce, RPEiS 1192, nr 4, s. 66.

59 T. Mróz, Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, w: S. Prutis (red.) Przekształcenia własnościowe ..., s. 65.



Przykładem innego rozdysponowania środków uzyskiwanych z prywatyzacji są Czechy.

W Polsce wielokrotnie pojawiały się zarzuty braku koncepcji prywatyzacji<sup>60</sup>, opieszałość czy hamowania procesów prywatyzacyjnych. Trzeba jednak przyznać, że obecnie w ocenach generalnych przeważają głosy pozytywnie oceniające przebieg prywatyzacji i jej efekty<sup>61</sup>.

Wypada także zaznaczyć, że na prywatyzację (w szerokim słowa tego znaczeniu) duży wpływ w Polsce ma daleko posunięty fiskalizm. Spółki powstałe na bazie majątku państwowego częstokroć borykają się z ogromnymi trudnościami finansowymi. Wiele z nich upada. Powstają duże straty. Upadłość jest zjawiskiem o szerokim rezonansie społeczno-ekonomicznym.

Zdarza się tak, że dopiero któryś z rzędu obrót mieniem byłego przedsiębiorstwa państwowego powoduje, że można liczyć na efektywność, na zysk. Niczym nie jest uzasadniona spotykana czasem wiara w to, że sama tylko zmiana formy własności z państwowej na prywatną automatycznie powinna determinować lepszy stopień efektywności przedsiębiorstwa.

Analiza doświadczeń krajów o gospodarkach rynkowych, a także niezbyt bogatych jeszcze doświadczeń krajów byłego obozu socjalistycznego, skłania do kilku ogólniejszych wniosków dotyczących prywatyzacji:

- 1) Nie ma jednej, najlepszej drogi prywatyzacji sektora państwowego i najskuteczniejszych technik prywatyzacyjnych.
- 2) Prywatyzacja każdego przedsiębiorstwa państwowego jest zawsze przedsięwzięciem jednostkowym i wymaga każdorazowo indywidualnego traktowania przez agendy właściciela, tj. państwa.
- 3) Prywatyzacja nie powinna być prowadzona tylko jako akcja polityczna, lecz jako przedsięwzięcie przeanalizowane strategicznie i szczegółowo od strony ekonomicznej i społecznej i „sprawnie zarządzane”.
- 4) Głównym zadaniem i celem prywatyzacji jest wzrost efektywności gospodarczej oraz zmiana stylu zarządzania zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym<sup>62</sup>.

60 J. W. Wiktor, Bariery prywatyzacji przedsiębiorstw, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, studia i materiały, Warszawa 1992, z. 4, s. 13.

61 Raport o przekształceniach własnościowych w 1996 roku, Warszawa 1997, s. 203 i n. Opracowanie realizowane w Ministerstwie Skarbu Państwa (wcześniej w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych).

62 B. Wawrzyniak, Za i przeciw przedsiębiorstwa państwowego, Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 4.11.1993r., materiały wydane przez PTE, s. 5.

Charakterystyczne, że jedni przedstawiciele nauki zwracają uwagę na małą różnorodność form prywatyzacji, drudzy badający problematykę prywatyzacji stwierdzają<sup>63</sup>, że jako główne cechy polskiego modelu prywatyzacji wskazać można:

- a) wielość metod, form i programów prywatyzacyjnych,
- b) duży wpływ załóg przedsiębiorstw na przebieg procesów prywatyzacji,
- c) uznawanie prywatyzacji za proces prowadzący do realnych zmian ekonomicznych w przedsiębiorstwie również poprzez restrukturyzację finansową, organizacyjną, techniczną,
- d) dążenie do zapewnienia udziału w projektach prywatyzacyjnych inwestora strategicznego,
- e) powiązanie procesów prywatyzacji z realizacją innych ważnych celów ekonomicznych i społecznych,
- f) traktowanie wpływów budżetowych jako jednego z istotnych celów prywatyzacji,
- g) powiązanie procesu prywatyzacji z rozwojem rynków kapitałowych.

Różnorodność opinii na temat prywatyzacji świadczyć może zarówno o stopniu zawłości tego procesu, o wielości płaszczyzn badawczych, jak również o tym, że trudno o jednoznaczne oceny trwającego jeszcze zjawiska.

Cechy te występują także w modelach prywatyzacji w innych krajach, jednakże zespół cech polskiego modelu prywatyzacji świadczy o jego specyfice i wyróżnia go od modeli występujących w innych krajach dokonujących transformacji systemowej.

Prywatyzacja to proces wieloetapowy, wielopłaszczyznowy. Jedną z tych najważniejszych płaszczyzn i etapów jest prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych.

### **3. PRYWATYZACJA NA OBSZARZE BYŁEJ NIEMIECKIEJ REPUBLIKI DEMOKRATYCZNEJ**

#### **1) Zadania Urzędu Powierniczego**

Proces przekształceń własnościowych w byłej Niemieckiej Republice Demokratycznej został zapoczątkowany w 1990 roku. Wówczas to wydano akty prawne, mające podstawowe znaczenie dla przebiegu i kształtu prywatyzacji.

---

63 R. Borowiecki, J. Czeka, J. Kaczmarek, M. Leśniak, S. Owsiak, W. Sułkowska w: Perspektywy rozwoju polskiego rynku kapitałowego a strategia prywatyzacji dużych przedsiębiorstw, Studium na zlecenie Ministerstwa Skarbu w Warszawie, Kraków, grudzień 1997, s. 7-8.



W czerwcu 1990 roku parlament uchwalił ustawę dotyczącą prywatyzacji i reorganizacji własności państwowej<sup>64</sup>. Zgodnie z tymi przepisami prywatyzacją miał się zajmować Urząd Powierniczy (Treuhandanstalt), powołany do życia wcześniej, bo w marcu 1990 roku<sup>65</sup>. Do podstaw normatywnych określających ramy prywatyzacji, oprócz wymienionych ustaw, można zaliczyć między innymi ustawę z 22 marca 1991 roku o likwidacji przeszkód przy prywatyzacji przedsiębiorstw i wspieraniu inwestycji<sup>66</sup>. Poza przepisami dotyczącymi bezpośrednio prywatyzacji ważne znaczenie miał układ między Republiką Federalną Niemiec i Niemiecką Republiką Demokratyczną o zjednoczeniu Niemiec z 31 sierpnia 1990 roku.

Centralną instytucją, której powierzono przeprowadzenie najważniejszych zadań prywatyzacyjnych, był Urząd Powierniczy (THA). Kształt i zadania tego Urzędu, jako specjalnej agencji rządowej, określały nie tylko przepisy ustawy o prywatyzacji i reorganizacji własności państwowej, ale także szereg innych aktów prawnych, o których będzie mowa w trakcie rozważań o przebiegu prywatyzacji w byłej NRD. Mówiąc ogólnie, Urząd Powierniczy został powołany do realizacji działań przystosowujących gospodarkę dotychczas funkcjonującą na zasadach gospodarki socjalistycznej do wymogów gospodarki rynkowej. Miał on podejmować szereg działań zmierzających do tworzenia się podmiotów gospodarczych zdolnych do konkurencji. Prywatyzacja przedsiębiorstw wschodniemieckich oraz ochrona i zarządzanie majątkiem państwowym to podstawowe działania, które przypisane zostały Urzędowi Powierniczemu, nazywanemu często największym holdingiem świata. Urząd Powierniczy był nadzorowany przez ministra finansów. Posiadał osobowość prawną, de facto reprezentował państwo. Można spotkać się z opiniami, że nie był to typowy urząd państwowy, lecz swoista instytucja gospodarcza, quasi-przedsiębiorstwo, spełniające ustawowo określone cele<sup>67</sup>.

Urzędem Powierniczym kierował zarząd powoływany i odwoływany przez radę nadzorczą<sup>68</sup>. Rada nadzorcza kontrolowała zarząd THA. Składała się ona z przedstawicieli największych niemieckich banków, koncernów, wysokich bońskich urzędników oraz premierów ze wschodnich landów<sup>69</sup>.

64 T.S. Surdykowska, *Prywatyzacja, ...*, s. 191.

65 *Dziennik Ustaw NRD*, 1990, część I, nr 14, s. 107.

66 *Dziennik Ustaw RFN* 1991, część I, s. 787.

67 B. Błaszczyk, T. Baczko, T. Olko-Bagieńska, *Prywatyzacja i przebudowa systemowa w Niemczech Wschodnich 1990-1991*, Warszawa 1992, s. 28.

68 Statut Urzędu Powierniczego z dnia 18 lipca 1990 roku, *Dziennik Ustaw NRD* 1990, część I, s. 809.

69 T.S. Surdykowska, *Prywatyzacja, ...*, s. 193.

Warto dodać, że członkowie zarządu THA uprawnieni byli do reprezentowania urzędu i prowadzenia jego bieżących spraw. Nie mogli jednak podejmować rozstrzygnięć dotyczących prywatyzacji, restrukturyzacji i likwidacji przedsiębiorstw powyżej określonej ich wartości, czy przedsiębiorstw zatrudniających powyżej określonej liczby osób. Decyzje takie wymagały zgody rady nadzorczej i ministra finansów.

Należy mieć na uwadze, że prywatyzacja w byłej NRD stała się nie tylko sprawą Niemiec. Połączenie NRD z RFN spowodowało powiększenie się terytorium Wspólnoty Europejskiej. Prawodawstwo Wspólnoty objęło także wschodnią część Niemiec, a co za tym idzie działalność Urzędu Powierniczego została poddana kontroli Komisji Wspólnoty Europejskiej. Kontrola ta polegała głównie na analizie rozmiaru pomocy finansowej udzielanej przedsiębiorstwom pod kątem zgodności tych rozstrzygnięć z ogólną polityką integracyjną.

Na podstawie ustawy prywatyzacyjnej z 1 lipca 1990 roku przedsiębiorstwa państwowe mocą ustawy przekształcone zostały w spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a konglomeraty przemysłowe w spółki akcyjne. Zgodnie z przepisami tej ustawy przedsiębiorstwa stały się właścicielami majątku łącznie z gruntem, który był przez nie użytkowany<sup>70</sup>. Faktem jest, że udziałowiec (jako jedyny) pozostał ten sam: państwo reprezentowane przez Urząd Powierniczy. Forma prawna przedsiębiorstw była już inna, stanowiła podłoże ich przyszłej prywatyzacji.

Ogrom zadań związanych z prywatyzacją i restrukturyzacją przedsiębiorstw skłoniły THA do założenia kilku spółek, które przejęły część jego obowiązków. Największa z nich została założona w marcu 1991 roku. Treuhand-Liegenschafts-Gesellschaft powołano do reprivatyzacji, wydzierżawiania nieruchomości, które nie miały związku z działalnością przedsiębiorstw<sup>71</sup>. Spółka ta otrzymała także zadanie administrowania budynkami po Stasi, partiach politycznych, budynkami poprzednio wykorzystywanymi przez wojsko, spółdzielnie produkcyjne, państwowe gospodarstwa rolne.

Gruntami rolnymi i leśnymi zajęła się utworzona w kwietniu 1992 roku Bodenverwertungs und verwaltungs GmbH - spółka Urzędu Powierniczego i trzech banków zachodnioniemieckich. Mimo powołania tej spółki, ziemia pozostała na tym etapie nadal własnością państwową. Spółka zarządzała gruntami rolnymi i leśnymi przekazanymi jej przez THA.

Założono też szereg innych spółek, wykonujących zadania poprzednio należące do THA. Na uwagę zasługuje fakt, że utworzono również spółkę zajmującą

---

70 T.S. Surdykowska, *Prywatyzacja ...*, s. 192.

71 THA, *Privatisierung*, 31.10.1991, s. 26.

się przekazywaniem doświadczeń związanych z prywatyzacją w byłej NRD innym krajom Europy Wschodniej (przede wszystkim Rosji).

Warto dodać, że obok delegatur THA na terenie Niemiec została utworzona sieć przedstawicielstw w innych krajach. Przedstawicielstwa Urzędu Powierniczego uruchomiły swoją działalność we wszystkich ważniejszych krajach europejskich oraz Tokio i w Nowym Jorku<sup>72</sup>. Urząd Powierniczy w ten sposób próbował nawiązać kontakty z różnymi przedsiębiorstwami z innych krajów i przekonać je o korzyściach inwestycji we wschodniej części Niemiec.

3 października 1990 roku nastąpiło przyłączenie NRD do RFN. Fakt ten ma ogromne znaczenie jeśli chodzi o proces prywatyzacji, jego kształt, przebieg i efekty. Bez wątplenia wydarzenie to sprawiło, że prywatyzacja gospodarki byłej NRD ma cechy swoiste, różniące ją od prywatyzacji w innych krajach postkomunistycznych.

Dobrze rozwinięta gospodarka zachodnich landów Niemiec została obciążona skutkami przyłączenia terytorium byłej NRD, obciążenie zachodnich landów oznaczało wsparcie przekształcanej gospodarki wschodnich landów. Wydawać by się mogło, że taki stan rzeczy mógł tylko ułatwić, wspierać procesy prywatyzacji. Problem nie jest jednak prosty. Już dziś wiadomo, że nie zawsze będzie można jednoznacznie ocenić, że pomoc ta miała tylko pozytywny wpływ na urynkowanie postkomunistycznej gospodarki.

Urząd Powierniczy przejął do prywatyzacji ponad 8000 przedsiębiorstw, także sklepy i inne placówki usługowe oraz liczne nieruchomości, grunty rolne i lasy. Trzeba pamiętać, że nie były to tylko aktywa przedsiębiorstw. Postawione przed Urzędem Powierniczym zadania trafnie określił pierwszy prezes zarządu THA, stwierdzając że chodzi o szybką prywatyzację, zdecydowaną sanację i ostrożną likwidację.

Już w założeniach zrezygnowano z "taśmowej", schematycznej prywatyzacji. Procedury postępowania zostały wykształcone i sformalizowane tylko w znaczeniu ramowym. W większości przypadków Urząd Powierniczy opierał się na indywidualnym, specyficznym podejściu do każdego z przedsiębiorstw.

Każde przedsiębiorstwo na terenie byłej NRD mógł kupić zarówno inwestor krajowy, jak i zagraniczny. Nie było większych problemów z wyceną przedsiębiorstw. Należy podkreślić, że cena zbywanego w procesie prywatyzacji przedsiębiorstwa nie miała związku z jego dotychczasową wartością księgową. Spółki konsultingowe nie były więc angażowane w kosztowne wyceny majątku.

---

72 Nowojorski Oddział Treuhandu zakończył działalność we wrześniu 1993 roku.

Potencjalny nabywca, zgłaszający się do któregośkolwiek z oddziałów Treuhandu, przedstawiał ofertę zakupu, która musiała zawierać cenę, oświadczenie o tym, że wyraża wolę kupna całego przedsiębiorstwa, szczegółowe zamierzenia dotyczące rozwoju przedsiębiorstwa, przewidywane koszty i dochody, plany modernizacyjne, źródła finansowania, zatrudnienie (do którego to problemu przykładano dużą wagę). Jeśli oferta była przekonująca i wiarygodna, przedsiębiorstwo sprzedawano. Z założenia szybkość działania liczyła się przede wszystkim<sup>73</sup>. W początkowym okresie prywatyzowano średnio 500 przedsiębiorstw miesięcznie. W sposób wyraźny preferowana była sprzedaż całych przedsiębiorstw.

Warto zauważyć, że w programie prywatyzacji przyjęto, że wszystkie przedsiębiorstwa przeznaczone do prywatyzacji muszą podlegać sanacji. Urząd Powierniczy czynił jednak wiele starań, prowadzących ku temu, by sanacji takiej dokonywał już nowy właściciel przedsiębiorstwa. Należało więc szybko znaleźć odpowiedniego właściciela, by przedsiębiorstwo przeznaczone do prywatyzacji nie traściło na wartości. Patrząc na problem od strony kupującego, takie założenie dawało kupującemu także możliwość negocjowania korzystniejszych dla siebie warunków nabycia przedsiębiorstwa.

Najwięcej problemów nastręczała prywatyzacja wielkich kombinatów - kopalni, hut, stoczni. Najpierw więc podzielono wielkie kombinaty. Następnie eksperci Urzędu Powierniczego oceniali, czy poszczególne części podzielonych wielkich przedsiębiorstw nadają się do sanacji. Te, które nie nadawały się (było ich około 3 tysięcy) przeznaczono do likwidacji<sup>74</sup>.

Sanacja rozumiana nie tylko jako działania wyłącznie Urzędu Powierniczego, ale także te do których zobowiązywali się nabywcy (know-how, technologie, kapitał, rynki zbytu), miała istotny wpływ na efekty osiągnięte w procesie prywatyzacji. Niejednokrotnie te działania naprawcze, podjęte na początku, decydowały o sukcesie lub porażce przedsiębiorstwa w dalszym jego funkcjonowaniu. W sumie jednak, jak się okazało, działania sanujące nie były oceniane jednoznacznie, jako dające tylko efekty pozytywne. Czasem było to sztuczne podtrzymywanie nieefektywnych ekonomicznie organizmów gospodarczych. W pierwszym etapie postępowania naprawcze w przedsiębiorstwach, prywatyzacją których zajmował się Treuhandanstalt, ograniczały się do oddłużeń i poręczeń niewielkich kredytów obrotowych. W niedługim czasie doszły do tego gwarancje na drobne kredyty inwestycyjne. Już w 1991 roku THA wydał na działania sanacyjne, restrukturyzację, 77,5 mld DEM, ponadto rósł wciąż deficyt tego urzędu<sup>75</sup>.

73 S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja ...*, s. 196.

74 W. Pomianowski, Nie mieliśmy wyboru u. Rozmowa z Brigit Breuel, prezydentem Urzędu Powierniczego wschodnioniemieckiej gospodarki, "Rzeczpospolita", 12.10.1993, s. 6.

75 Treuhand kann keine neuen tragen, „Suddentsche Zeitung”, 3.12.1993, s. 30.

W procesach prywatyzacyjnych w byłej NRD bardzo dużą rolę przywiązywano do działań restrukturyzacyjnych. Urząd Powierniczy wyrażał pogląd, że wiele przedsiębiorstw w ogóle nie mogłoby być sprzedanych, gdyby wcześniej nie podjęto w nich działań restrukturyzacyjnych. W prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych byłej NRD - gdzie od początku celem była stuprocentowa prywatyzacja - stosowano między innymi podział przedsiębiorstw na mniejsze części, oddłużenie, pozbycie się przerostów zatrudnienia, zapewnienie gwarancji kredytowych oraz inne sposoby<sup>76</sup>. Te zabiegi organizacyjne potraktowano jako działania zwiększające atrakcyjność sprzedawanych przedsiębiorstw.

To Urząd Powierniczy rozstrzygał, jakich zabiegów restrukturyzacyjnych wymaga przedsiębiorstwo przeznaczone do sprzedaży. Do pomocy przy podejmowaniu takich decyzji powołano specjalną komisję niezależnych doradców. Na podstawie przedkładanych przez przedsiębiorstwo dokumentów, takich jak bilans, plany rozwoju, dokonywano kwalifikacji przedsiębiorstw do jednej z sześciu kategorii. Większość przedsiębiorstw, bo około dwóch trzecich, zyskiwało ocenę tych, które nie są zdolne do prywatyzacji (sprzedaży) bez podjęcia działań restrukturyzacyjnych. Praktycznie więc o losie przedsiębiorstw decydował Urząd Powierniczy.

Trzeba podkreślić, że między innymi z powodów charakterystycznych dla gospodarek socjalistycznych (takich jak np. wysokie koszty zarządzania, nieracjonalnie duże zatrudnienie, brak dobrej kalkulacji ekonomicznej) przedsiębiorstwa wschodnioniemieckie uzyskiwały 30% do 40% wydajności zachodnioniemieckich firm<sup>77</sup>.

W gospodarce planowej popyt na towary i usługi kształtował się z reguły wyżej niż podaż, tak więc wszystkie wyprodukowane towary były sprzedawane. Zjawiska takie jak załamanie się rynków RWPG, jak również konkurencja produktów RFN, postawiły przedsiębiorstwa NRD przed trudną barierą popytu. Pojawiła się pilna konieczność rozwijania działań marketingowych, bowiem szczególnie w pierwszym okresie po zjednoczeniu konsumenci byłego NRD odwrócili się od produktów wytwarzanych na obszarze wschodnich landów. Wówczas to umiejętnie wykorzystano lokalny patriotyzm, przyzwyczajenia, co między innymi sprawiło, że w 1994 roku udział produktów (zwłaszcza spożywczych) z nowych landów wynosił około 40 % - co jest sporym osiągnięciem<sup>78</sup>.

Podstawowe działania sanacyjne, prowadzone w 1991 roku, charakteryzowały się tym, że miały umożliwić najszybszą sprzedaż przedsiębiorstw i w ten sposób

76 W. Pomianowski, *Nie mieliśmy wyboru ...*, s. 6.

77 W. Pomianowski, *Nie mieliśmy ...*, s. 6.

78 Ostdeutschen Untemehmen fehlt das Marketingbewusstsein, „Frankfurter Allgemeine” 14.02.1994, s. 9.

zdecydowanie przyczynić się do ich przetrwania. Urząd Powierniczy i jego oddziały przyjęły politykę unikania strategicznych inwestycji. Działania naprawcze ograniczono do doraźnych obniżek kosztów poprzez zmniejszenie produkcji, sprzedaż nieproduktywnych części majątku, czasami redukcję zatrudnienia. W większości zakładów zaniechano wprowadzania nowoczesnych technologii. Podejmowano tylko te inwestycje, które poczyniłby każdy inwestor po zakupie przedsiębiorstwa. Ciężar finansowania przedsięwzięć znaczących dla przyszłego rozwoju przedsiębiorstwa Urząd Powierniczy starał się przesunąć na przyszłego prywatnego właściciela. Ta strategia tworzyła często atmosferę niepewności wokół przedsiębiorstw, którymi zajmował się Urząd Powierniczy. Brak jasnej koncepcji rozwoju przedsiębiorstwa miał negatywny wpływ na załogę, odbiorców i dostawców wytwarzanych dóbr, którzy - nie będąc pewni przyszłych losów kontrahenta - nie zawierali długoterminowych umów. Tworzyła się więc w rzeczywistości sytuacja błędnego koła, coraz bardziej pogłębiająca kryzys gospodarki byłej NRD. Przeciągająca się sanacja, nawet jeśli jej celem była prywatyzacja, przypominała gospodarkę centralnie planowaną. Jak stwierdziła Brigit Breuel, stojąca na czele Urzędu Powierniczego, gdyby nie zastosowano przymusu prywatyzacji, to umocniłyby się tylko stare struktury, wszyscy chcieliby zostać przy Urzędzie Powierniczym, państwowym holdingu, i nic by się nie zmieniło<sup>79</sup>. Uzdrawianie gospodarki byłej NRD nazywano czasem sanacją pasywną.

Zmiana polityki sanacyjnej stała się więc konieczna. Warto przypomnieć, że Urząd Powierniczy zaczynał prywatyzację już ze 100 miliardami marek długów przejmowanych przedsiębiorstw. W 1993 roku oceniano, że na koniec działania THA wysokość długu wzrosła do 270 miliardów marek. Nie można jednak przy tym pominąć faktu, że z zachodnich landów do wschodnich transferowano kapitał rzędu 150 miliardów marek rocznie<sup>80</sup>. Dane te obrazują ogrom problemu, jaki stworzył proces transformacji gospodarki niemieckiej.

## **2) Prywatyzacja po 1992 roku**

Nowe zasady, formy i zakres współpracy między poszczególnymi landami oraz Urzędem Powierniczym i rządem federalnym zaczęto wdrażać w 1992 roku. Postawiono przede wszystkim na większą aktywność Urzędu Powierniczego.

Aktywny udział Urzędu Powierniczego w działaniach naprawczych został wymuszony przez kilka istotnych czynników. Po pierwsze, likwidowane licznie przedsiębiorstwa powiększały znacznie liczbę bezrobotnych i niezadowolone społecznie. Po wtóre, postępująca dezindustrializacja stwarzała niebezpieczeństwo głębokiego

---

79 W. Pomianowski, *Nie mieliśmy ...*, s. 6.

80 W. Pomianowski, *Nie mieliśmy ...*, s. 6.



załamania się gospodarki. Z tych przede wszystkim względów rząd federalny zobowiązał Urząd Powierniczy do większego zaangażowania się w inwestycje strategiczne w przedsiębiorstwach mu podległych. Urząd Powierniczy przejął część zadań związanych z doksztalcaniem i przekwalifikowaniem pracowników. Udzielał też pomocy przy opracowywaniu, a następnie realizacji planów zmierzających do modernizacji prywatyzowanych przedsiębiorstw<sup>81</sup>.

W umowach sprzedaży przedsiębiorstwa, poza podstawowymi jej elementami, często określane były zobowiązania uwzględniające wysokość inwestycji, jakich nabywca miał dokonać, i inne jego zamierzenia względem przedsiębiorstwa. W celu wymuszenia realizacji tych ustaleń przewidywano sankcje za niedochowanie zobowiązań. Tym sposobem więc zadania Urzędu Powierniczego nie kończyły się na sprzedaży przedsiębiorstw państwowych - urząd ten miał wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstwa jeszcze przez kilka lat po jego zbyciu.

Osobny problem stanowiły zobowiązania zbywanych przedsiębiorstw, powstałe przed datą ich sprzedaży. Przyjęto zasadę, by w miarę możliwości nie obciążać nabywcy starymi długami. Szczegółowe postępowanie w tym zakresie pozostawiono do umownych regulacji. Często stosowane było takie rozwiązanie, że przejęcie przez nabywcę starych obciążeń rekompensowano obniżeniem ceny sprzedawanego przedsiębiorstwa lub innymi udogodnieniami, dotyczącymi np. formy zapłaty itp<sup>82</sup>.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że na początku procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zdecydowaną większość sprzedawanych przedsiębiorstw stanowiły drobne zakłady, jak hotele, restauracje. Ze sprzedażą ich nie było większych problemów. Jeśli chodzi o duże przedsiębiorstwa, zwłaszcza należące do przemysłu ciężkiego i chemicznego, sprzedaż ich często wiązała się z licznymi problemami. Niektóre z tych trudności miały szerszy wymiar. Otóż wiosną 1992 roku Urząd Powierniczy wystąpił do kilkuset podległych mu przedsiębiorstw, które nie mogły znaleźć inwestora strategicznego, o przedstawienie planów inwestycyjnych. Wśród nich znalazły się zakłady stalowe ECO - Stahl z Brandenburgii, których - mimo długotrwałych negocjacji z koncernem Kruppa - nie udało się sprzedać oraz zakłady chemiczne z Saksonii. W rejonie położenia tych zakładów występowało wówczas duże bezrobocie. Około 33 % ludzi czynnych zawodowo pozostawało bez pracy, dlatego ratowanie tych zakładów uznano za bardzo ważne. Plan sanacji tych przedsiębiorstw zakładał budowę obiektów uzupełniających procesy technologiczne, by w ten sposób polepszyć zdolności konkurencyjne na rynku wewnątrz-

81 K. Lichtblau, *Privatisierungs und Sanierungsarbeit der Treuhanddanstalt*, Koln 1993, s. 60.

82 R. Szul, *Przekształcenia własnościowe w byłej NRD (na tle procesu zjednoczenia Niemiec)*, „Samorząd Terytorialny”, 1992, nr 1-2, s. 99.

nym i międzynarodowym. Inwestycja szacowana była na 1,1 mld DEM i miała być finansowana przez Urząd Powierniczy ze znaczną pomocą rządu Bradenburgii oraz kredytów i środków własnych przedsiębiorstwa, co do którego podejmowane były działania uzdrawiające. Niestety, projekt ten spotkał się ze sprzeciwem Komisji Wspólnoty Europejskiej, widzącej w planowanej inwestycji zagrożenie dla europejskiego rynku stali, na którym występuje ostra konkurencja. Okazało się więc, że powiększenie zdolności produkcyjnych w proponowany sposób nie jest zgodne z regulami obowiązującymi we Wspólnocie. Spór o inwestycje w zakładach ECO-Stahl stał się modelowym przykładem ingerencji Wspólnoty w politykę gospodarczą na terenie byłej NRD<sup>83</sup>.

### 3) Metody prywatyzacji

Z treści aktów prawnych regulujących prywatyzację byłej NRD oraz praktyki wynika, że za podstawową metodę prywatyzacji uznano sprzedaż przedsiębiorstw. Za niezmiernie ważny czynnik efektywnej prywatyzacji uważano słusznie szybkie jej tempo. Zasadę tę utwierdzały także analizy naukowe procesu prywatyzacji w Niemczech<sup>84</sup>.

Dla szybkiej sprzedaży i w celu zwiększenia szans sprzedaży przedsiębiorstw Urząd Powierniczy zobowiązany został do prowadzenia marketingu prywatyzacji.

Marketingiem zajmowały się także delegatury Urzędu Powierniczego, przedstawicielstwa zagraniczne oraz na zlecenie banki inwestycyjne, firmy konsultingowe. W uproszczeniu można stwierdzić, że istota tego rodzaju marketingu polegała na przyciągnięciu potencjalnych inwestorów do inwestowania w procesy prywatyzacyjne, na zachęcaniu do nabywania prywatyzowanych przedsiębiorstw. Podjęto więc takie działania jak:

- bezpośrednie rozmowy z potencjalnymi inwestorami,
- różnego rodzaju reklamę w środkach przekazu informacji,
- sympozja, konferencje,
- targi i wystawy,
- akwizycje prowadzone przez banki inwestycyjne i maklerów<sup>85</sup>.

Do marketingu można zaliczyć również wybór odpowiedniego sposobu sprzedaży. Urząd Powierniczy stosował różne sposoby sprzedaży. Jednym z nich była tak zwana sprzedaż niesformalizowana. Urząd Powierniczy zwracał się do inwestorów, najczęściej z branży do której należało przedsiębiorstwo, i zachęcał do zakupu

---

83 K. Lichttblau, *Privatisierungs ...*, s. 63.

84 K.J. Błahut, *Prywatyzacja - model niemiecki*, „Rzeczpospolita” nr 120, z 24.05.1991r.

85 *THA Handbuch Privatisierung 1992*, grudzień, rozdział 4.



przedsiębiorstw. Metoda ta stosowana była w przypadku prywatyzacji dużych przedsiębiorstw, np. z branży chemicznej, przemysłu ciężkiego. Stosowano więc ją w sytuacjach takich, gdzie można było określić krąg potencjalnych nabywców.

Metodzie tej zarzucano brak jasnych kryteriów, brak równych szans dla wszystkich inwestorów<sup>86</sup>. Cechą charakterystyczną działań podejmowanych tą drogą było bowiem to, że podmiot, który nie został zaproszony przez THA do negocjacji, nie miał możliwości złożenia swej oferty.

Formy przetargu ograniczonego używano w stosunku do małych i średnich przedsiębiorstw. W ten sposób sprywatyzowano między innymi branżę tekstylną, drzewną. Przetarg ograniczony, stosowany przez Urząd Powierniczy, miał sformalizowaną procedurę, ponadto Urząd Powierniczy samodzielnie określał krąg potencjalnych nabywców, co bywało źródłem konfliktów.

Kolejnym sposobem sprzedaży przedsiębiorstw stosowanym przez THA był pisemny przetarg nieograniczony. W początkowym etapie prywatyzacji metoda ta wykorzystana została głównie do prywatyzacji małych przedsiębiorstw. Później w ten sposób sprzedawano również duże przedsiębiorstwa. Każdy mógł składać oferty. Przy wyborze nabywcy brano pod uwagę np. takie okoliczności, jak to czy składający ofertę pracował w zbywanym przedsiębiorstwie, proponowaną koncepcję rozwoju przedsiębiorstwa. Ta forma sprzedaży przedsiębiorstw w założeniach miała wytworzyć grupę małych i średnich właścicieli, wywodzących się głównie z byłej NRD<sup>87</sup>. Przy tym sposobie prywatyzacji Urząd Powierniczy posługiwał się schematycznymi, szybkimi procedurami, co jeśli chodzi o prywatyzację w Niemczech nie było regułą. Przy sprzedaży bowiem większych przedsiębiorstw, zwłaszcza o mniejszej atrakcyjności rynkowej, negocjacje niekiedy trwały długo.

W większości środowisk naukowych zajmujących się problematyką rozwoju gospodarki rynkowej, zwłaszcza w krajach byłego bloku socjalistycznego, panuje przekonanie o dużej roli warstw średnich. Niektóre z metod prywatyzacji w byłej NRD ukształtowano tak, by stymulować powstawanie tychże warstw średnich, wywodzących się z landów wschodnich.

Poza publicznym przetargiem, dającym szansę na tworzenie się warstw średnich, można jeszcze tu wymienić prywatyzację poprzez tzw. "management buy out". Ta metoda została oceniona jako ważny instrument przekształceń własnościowych, także promowania przedsiębiorczości i rozwijania warstw średnich. Ze statystyk wynika, że do końca 1993 roku w ten sposób sprywatyzowanych zostało 20 % przedsiębiorstw<sup>88</sup>. Przy nabywaniu tą drogą przedsiębiorstw Urząd Powierniczy

86 W. Pomianowski, *Nie mieliśmy wyboru ...*, s. 7.

87 R. Szul, *Przekształcenia własnościowe ...*, s. 98 i literatura tam powołana.

88 W. Pomianowski, *Nie mieliśmy wyboru ...*, s. 6.

traktował oferty złożone przez inwestorów z byłej NRD w sposób szczególny, w pewien sposób uprzywilejowany. Uprzywilejowane warunki nabycia przedsiębiorstw uzasadniane były między innymi tym, że inwestorzy z Zachodnich Niemiec oraz z zagranicy mogli w ciągu 40 lat gromadzić kapitały, a Niemcy ze wschodniej części kraju tej szansy nie mieli. Urząd Powierniczy ułatwiał więc nabycie przedsiębiorstw poprzez takie działania jak obniżanie ceny, wyłączenie nieatrakcyjnych części majątku, odroczenie terminu zapłaty, gwarancje kredytowe itp. Uwzględniając fakt, że wschodnioniemiecki menadżment nie posiadał dostatecznie dużego kapitału, Urząd Powierniczy wydierżawiał też przedsiębiorstwa, gwarantując jego sprzedaż po pewnym czasie<sup>89</sup>. Założono, że zastosowanie tych środków powinno dać efekt szybkiego usamodzielnienia się prywatyzowanych przedsiębiorstw. Oceniano, że nawet niewielki kapitał prywatny menadżerów, zainwestowany w prowadzenie działalności gospodarczej, ma nie tylko znaczenie finansowe, ale psychologiczne, czy socjologiczne, wpływa na identyfikację interesu własnego z interesem przedsiębiorstwa.

Ta metoda sprawdziła się przy sprzedaży przedsiębiorstw w niezłej sytuacji finansowej, zbywających swe towary i usługi na stabilnych rynkach. Przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji potrzebują doświadczonego, zasobnego inwestora, który przetrwa straty w pierwszym okresie działalności. Dlatego dużo przedsiębiorstw prywatyzowanych drogą "management buy out" funkcjonuje w sferze handlu, budownictwa, usług<sup>90</sup>. Większość tych przedsiębiorstw nie wykazuje złej kondycji finansowej, choć ich egzystencja na początku była nieraz bardzo trudna. Często przyczyną trudności były obciążenia obsługi zadłużenia, małe zdolności inwestycyjne, brak dobrego marketingu.

Wśród działań prywatyzacyjnych, podejmowanych w Niemczech, na uwagę zasługuje powstanie komandytowych spółek menadżerskich Management KGs. U podstaw koncepcji menadżerskich spółek komandytowych leżało przekonanie, że działania podejmowane przez ludzi związanych z funkcjonowaniem prywatyzowanych przedsiębiorstw będą trafniejsze i skuteczniejsze niż działania urzędników Urzędu Powierniczego. Przedsiębiorstwa zorganizowane zostały w formę, na którą składała się spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka komandytowa. Komplementariuszem zostawała spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której współnikami byli menadżerowie. Jedynym komandatariuszem był Urząd Powierniczy. Wnosił on do spółki majątek przedsiębiorstw, zobowiązując się do pokrywania przez pewien okres strat prywatyzowanego w ten sposób przedsiębiorstwa. Do

---

89 W. Pomianowski, *Nie mieliśmy ...*, s. 6.

90 W. Fischer, H. Hax, H.K. Schneider, *Treuhananstalt, The impossible Challenge*, Akademie Verlag GmbH, Berlin 1996, s. 397-398.

obowiązków THA należał również problem oddłużenia i dokapitalizowania przedsiębiorstwa, co wiązało się często z koniecznością pełnienia roli poręczyciela<sup>91</sup>.

Kadrze menadżerskiej dano szeroką swobodę w podejmowaniu decyzji, tylko niektóre decyzje, jak np. połączenie się przedsiębiorstw, sprzedaż części lub całości przedsiębiorstwa, wymagały uzgodnienia z Urzędem Powierniczym<sup>92</sup>.

Formą zapłaty za przeprowadzane działania sanujące był negocjowany z góry z Urzędem Powierniczym procentowy udział w kwocie uzyskanej z późniejszej sprzedaży przedsiębiorstwa. Założono więc, że będzie to bodziec do szybkiej i efektywnej sanacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Dziś można stwierdzić, że koncepcja sanacji prywatyzowanych przedsiębiorstw z pomocą menadżerskich spółek komandytowych nie cieszyła się dużą popularnością. Oczekiwania co do szybkich, pozytywnych jej rezultatów były zbyt optymistyczne. Planowany przez Urząd Powierniczy trzyletni okres sanacji i prywatyzacji dla przedsiębiorstw był mało realistyczny, między innymi ze względu na złą sytuację przedsiębiorstw państwowych w momencie rozpoczęcia procesu przekształceń<sup>93</sup>.

Kolejną zasługującą na uwagę koncepcją uzdrawiania przedsiębiorstw była tzw. inicjatywa saksońska, czyli projekt ATLAS. Saksonia zgodziła się przejąć dużą część ciężaru modernizacji wybranych przedsiębiorstw, których szybka prywatyzacja bez sanacji - jak oceniono - nie była możliwa. Warto tu dodać, że ponad dwie trzecie przedsiębiorstw podległych Urzędowi Powierniczemu znalazło się na terytorium Saksonii. Na podstawie zawartego w 1992 roku porozumienia między Saksonią a Urzędem Powierniczym wybrano przedsiębiorstwa o dużym znaczeniu regionalnym. Z owych wybranych przedsiębiorstw dalej wyselekcjonowano te, których modernizacja (zdaniem Urzędu Powierniczego) dawała duże szanse powodzenia. Ustalono, że THA i Saksonia wyposażą kapitałowo te przedsiębiorstwa, zapewnią im różnego rodzaju ulgi, poręczenia w przypadku zaciągania kredytów<sup>94</sup>. Realizując program, na początku 1993 roku Saksonia przedstawiła Urzędowi Powierniczemu listę 179 przedsiębiorstw, które ze względu na swe regionalne znaczenie należało objąć programem ATLAS. Do połowy 1993 roku tylko pięć przedsiębiorstw zostało ostatecznie zakwalifikowanych do podjęcia w nich działań naprawczych<sup>95</sup>.

---

91 H. Leipold, *Alternative Privatisierungs und sanierungsmethoden in Mittel und Osteuropa*, Marburg 1993, s. 37.

92 *Management Gesellschaften haben sich bewahrt*, „Süddeutsche Zeitung” 31.08.1993, s. 20.

93 W. Fischer, H. Hax, H.K. Schneider, *Treuhananstalt, The Impossible Challenge ...*, s. 194 i n.

94 K. Lichtblau, *Privatisierungs ...*, s. 66-69.

95 W. Fischer, H. Hax, H.K. Schneider, *Treuhananstalt ...*, s. 208, 484-490.

Omawiając działania naprawcze skierowane do przedsiębiorstw państwowych byłej NRD nie można pominąć roli banków w tym procesie<sup>96</sup>.

Banki w zachodnich landach Niemiec często aktywnie uczestniczą w inicjatywach modernizacyjnych przedsiębiorstw. Wynika to między innymi z większego kapitałowego zaangażowania banków w porównaniu z innymi wierzycielami przedsiębiorstw. Niejednokrotnie od akceptacji przez banki planu modernizacji, a co za tym idzie od udzielenia kredytu, zależy byt przedsiębiorstwa. Jest bezsporne, że przede wszystkim ochrona własnych interesów zmusza banki do aktywnego udziału w procesach naprawczych przedsiębiorstw. Trzeba podkreślić, że ta reguła raczej nie działała przy przedsiębiorstwach podległych Urzędowi Powierniczemu, ponieważ prawie wszystkie (92 %) kredyty bieżące i inwestycyjne były poręczane przez Urząd Powierniczy, czyli faktycznie państwo<sup>97</sup>.

Wezwanie kanclerza Niemiec Helmuta Kohla do aktywnego udziału banków w sanacji przedsiębiorstw wschodnich landów nie pozostało bez echa. W 1993 roku Związek Banków Niemieckich utworzył Niemieckie Towarzystwo Udziałowe. Środki tam gromadzone przeznaczano przede wszystkim na zakup przedsiębiorstw i inne cele związane z restrukturyzacją i prywatyzacją przedsiębiorstw. Na ogół rola banków w procesie prywatyzacji oceniana jest pozytywnie.

Omawiając najważniejsze formy i metody prywatyzacji warto wspomnieć, że prywatyzacja za pomocą rynku akcyjnego nie była popularna. Nie uwzględniono przy tym, że prywatyzacja za pomocą rynku akcyjnego wymaga czasu, dobrej kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw i całej gospodarki. Ta forma prywatyzacji ma tylko wówczas sens, gdy istnieje wtórny rynek akcji, na którym akcje mogłyby być dodatkowo przedmiotem obrotu. Większość prywatyzowanych przedsiębiorstw była w takiej sytuacji finansowo-ekonomicznej, że normalne wymogi dopuszczenia ich akcji do giełdy nie mogłyby być spełnione. Tworzenie zaś odrębnego rynku dla akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw nie rokowało spełnienia celów stawianych procesom prywatyzacyjnym<sup>98</sup>. Publiczna oferta sprzedaży akcji okazała się więc być nieprzydatna w warunkach prywatyzacji gospodarki niemieckiej.

#### 4) Reprywatyzacja

W procesie prywatyzacji w byłej NRD duże znaczenie nadano reprywatyzacji. Na rangę tego problemu bez wątpienia miał wpływ nacisk społeczeństwa. Reprywatyzacja należała do jednych z najważniejszych żądań, zgłaszanych w czasie

---

96 H. Leipold, *Privatisierungs konzepte in Systemwandel*, Philipps-Universität Marburg, czerwiec 1992, s. 32-33.

97 W. Fischer, H. Hax, H.K. Schneider, *Treuhananstalt ...*, s. 193.

98 K.J. Błahut, *Prywatyzacja - model niemiecki*, „Rzeczpospolita” nr 120, z 24.05.1991 r.

wystąpień i protestów ludności na jesieni 1989 roku. Wystąpienia te miały wpływ na przyspieszenie rozstrzygnięcia kwestii reprivatyzacyjnych.

Urząd Federalny do spraw Uregulowania Publicznych Problemów Majątkowych został powołany w kwietniu 1991 roku na mocy ustawy o uregulowaniu publicznych problemów majątkowych. Urząd ten zajął się reprivatyzacją nieruchomości bezpodstawnie odebranych po roku 1933<sup>99</sup>. Faktycznie reprivatyzacja rozpoczęła się jeszcze przed powołaniem Urzędu Federalnego do spraw Uregulowania Publicznych Problemów Majątkowych. Problem znalazł się również w przepisach ustawy o uregulowaniu funkcjonowania przedsiębiorstw, uchwalonej w marcu 1990 roku<sup>100</sup>. Do końca 1990 roku na mocy tej ustawy zwrócono poprzednim właścicielom około 3000 przedsiębiorstw<sup>101</sup>.

W Traktacie Zjednoczeniowym<sup>102</sup> ustalono, że roszczenia reprivatyzacyjne przysługują:

- osobom fizycznym i prawnym, które w okresie od 30.02.1933 roku do 8.05.1945 roku były prześladowane z powodów politycznych, religijnych, światopoglądowych, w wyniku czego utraciły swój majątek,
- osobom fizycznym, którym majątek został odebrany bezprawnie w latach 1949-1989.

Sądę, że za charakterystyczne rozwiązanie należy uznać to, że Traktat Zjednoczeniowy przewidział nie tylko możliwość zwrotu bezpodstawnie odebranego i upaństwowionego majątku, ale również w uzasadnionych przypadkach odszkodowanie za zmniejszenie wartości majątku w czasie kiedy był on państwowy.

Przystąpiono też do zwrotu ziemi byłym właścicielom ziemskim. Jeśli byli prywatni właściciele ziemi zdecydowali się na odszkodowanie wyrażone w pieniądzu, ziemię którą kiedyś były ich własnością oddawano w dzierżawę lub sprzedawano nowym nabywcom. Nie przeznaczono jednak do sprzedaży całości pozostałej ziemi państwowej. Wychodząc z założenia, że duża podaż ziemi obniżyłaby znacznie jej wartość rynkową, sporą część gruntów państwowych wydzierżawia się często byłym właścicielom. Trzeba też dodać, że ziemia stanowi podstawowe zabezpieczenie udzielanych kredytów, a więc spadek jej wartości rynkowej wpłynąłby ujemnie na sytuację finansową banków.

99 R. Szul, *Przekształcenia własnościowe ...*, s. 100.

100 Ustawa o tworzeniu i działalności prywatnych przedsiębiorstw i udziałach w przedsiębiorstwach z 07.03.1990 r., Dz.U. NRD, część I, nr 17, s. 141 i n.

101 THA, *Reprivatisierung von Unternehmen*, wrzesień 1993, s. 4.

102 Umowa między Republiką Federalną Niemiec a Niemiecką Republiką Demokratyczną o przywróceniu jedności Niemiec z dnia 31.08.1990, *Bulletin der Bundesregierung*, nr 104, 06.09.1990 r., s. 877-1120.

Trudności w realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych starano się przełamywać, ustalając możliwie jasne zasady zwrotu mienia i załatwiania roszczeń reprivatyzacyjnych<sup>103</sup>.

Byłemu właścicielowi, z udokumentowanym prawem własności, umożliwiano przywrócenie własności odebranego mu przedsiębiorstwa tylko wtedy, gdy proponowane przez niego warunki nabycia nie były gorsze od innych ofert. W przeciwnym razie sprzedawano przedsiębiorstwo innej osobie, a były właściciel otrzymywał stosowne odszkodowanie<sup>104</sup>.

Ograniczenia w przywracaniu praw własności dotyczyły również tego majątku, który stał się niezbędny dla zaspokajania potrzeb społecznych. Natomiast przywracanie prawa własności byłym właścicielom zostało wyłączone w sytuacjach, gdy przedsiębiorstwa, budynki i grunty:

- 1) w wyniku znacznych nakładów inwestycyjnych uległy zmianom jakościowym i są wykorzystywane w celach publicznych,
- 2) zostały wykorzystane pod kompleksową zabudowę,
- 3) są wykorzystywane w celach produkcyjnych lub stały się częścią przedsiębiorstw produkcyjnych, a ich zwrot oznaczałby znaczne utrudnienie w działalności tych przedsiębiorstw.

Z roszczeń reprivatyzacyjnych wyłączono wywłaszczenia dokonane w latach 1945-1949 (tj. w okresie okupacji radzieckiej)<sup>105</sup>.

Warto tu podkreślić, że wywłaszczenia dokonywane do 18.10.1989 roku zgodnie z ówczesnym prawem generalnie pozostają w mocy. Nie ma więc zwrotu przedmiotu wywłaszczenia, jeśli nie było naruszenia ówczesnego prawa. Taki sposób rozwiązania problemu wywłaszczeń przyjęto jako zasadę, mimo że podejście to może być odczytywane jako niesprawiedliwe. (To samo można powiedzieć jeśli chodzi o wysokość odszkodowań). Uznano, że większą wartością jest bezpieczeństwo obrotu niż sprawiedliwość.

Niemieccy prawnicy wyrażali opinię, że prywatyzacja i reprivatyzacja to umowa społeczna, gdzie jedna ze stron odnosi korzyść, a druga stratę. Taki układ służyć ma celowi głównemu, czyli budowie gospodarki rynkowej i stworzeniu właściwych warunków konkurencji między podmiotami gospodarczymi, spadkobiercami poprzedniej formacji społeczno-ekonomicznej<sup>106</sup>.

---

103 Zob. szerzej na ten temat: B. Błaszczyk, T. Baczko, T. Olko-Bagieńska, *Prywatyzacja ...*, Warszawa 1992, s. 46 i n.

104 bliżej na ten temat zob. m. in. THA, *Reprivatisierung von Unkemehtmen*, wrzesień 1993, s. 4.

105 B. Błaszczyk, T. Baczko, T. Olko-Bagieńska, *Prywatyzacja ...*, Warszawa 1992, s. 46 i 47.

106 J. Kwiek-Pietrzykowska, *Prywatyzacja i reprivatyzacja to umowa społeczna*, „Rzeczpospolita”, 31.12.1994 r., 1.01.1995 r.



Analizując opinie na temat przemian społeczno-gospodarczych w byłej NRD oraz ich zakres i tempo, można utwierdzić się w przekonaniu, że prywatyzacja i re-prywatyzacja powinny być traktowane jako zjawiska ściśle ze sobą powiązane.

Mimo szeroko podejmowanych działań zmierzających do sprzedaży, wydzierżawienia czy też innych form prywatyzacji okazało się, że wielu przedsiębiorstw nie będzie można sprywatyzować. Przedsiębiorstwa takie przeznaczono do likwidacji, próbując na ile to możliwe, pogodzić interesy wierzycieli z zabezpieczeniem socjalnym pracowników.

Część przedsiębiorstw likwidowano w drodze sądowego postępowania upadłościowego, próbując odzyskać wierzytelności, spłacić długi, sprzedać majątek, doprowadzając do zakończenia bytu przedsiębiorstwa. Inną część przedsiębiorstw likwidował Urząd Powierniczy, wyznaczając do tego celu likwidatora działającego w imieniu i na rzecz THA.

Warto podkreślić, że również w specyficznych warunkach prywatyzacji w byłej NRD, przy ogromnej pomocy landów zachodnioniemieckich, proces prywatyzacji przedsiębiorstw okazał się długotrwały i trudny.

## **5) Ocena prywatyzacji w byłej NRD**

W dniu 31.12.1994 roku Urząd Powierniczy zakończył swój byt. Nie oznaczało to jednak, że z tą datą również prywatyzacja została zakończona. Wprawdzie niektórzy niemieccy prawnicy wyrażali wówczas opinie, że prywatyzacja jest prawie zakończona<sup>107</sup>, sędzę jednak, że opinia ta była zbyt optymistyczna, zwłaszcza jeśli rozumieć prywatyzację szerzej, tzn. nie tylko jako samą zmianę właściciela majątku.

Jak statystycznie się ocenia, Urząd Powierniczy prywatyzował przeciętnie 10 przedsiębiorstw dziennie, 4300 przedsiębiorstw zwrócono dawnym właścicielom<sup>108</sup>.

Po ustaniu działania THA pojawiły się nowe instytucje zajmujące się prywatyzacją: Urząd Federalny do Uwarunkowanych Zjednoczeniem Zadań Specjalnych (BVS), Towarzystwo Zarządzania Udziałami (BMGB), Towarzystwo Powiernicze Nieruchomości (TLG), Zarząd Gruntów (BVVG) oraz kilka mniejszych<sup>109</sup>. Instytucje te zostały powołane do sprywatyzowania pozostałego majątku państwowego przeznaczonego do prywatyzacji oraz kontroli realizacji zawartych przez Treuhand umów związanych z prywatyzacją<sup>110</sup>.

---

107 Jw.

108 Jw.

109 M. Rybiński, Treuhand przeszedł do historii, „Rzeczpospolita”, 02.01.1995 r.

110 T.S. Surdykowska, Prywatyzacja ..., s. 200.

Szybka prywatyzacja to podstawowa zasada, obowiązująca przy przekształcaniu gospodarki byłej NRD. Zdecydowana większość wypowiedziujących się na temat prywatyzacji, szybką prywatyzację uznaje za słuszną. Powstaje jednak problem praktyczny: w jaki sposób dokonać szybkiej prywatyzacji? Odpowiedź na to pytanie zależy od sytuacji w danym kraju. W byłej NRD zbudowano do tego celu ogromny aparat prywatyzacyjny, w przeważającej mierze oparty na specjalistach z Niemiec Zachodnich. Ponadto (co należy podkreślić) dopłacano do prywatyzacji setki miliardów marek<sup>111</sup>.

Dziś można usłyszeć opinie, że niektóre błędy popełnione podczas prywatyzacji gospodarki wschodnich landów Niemiec osłabiły lub zniszczyły wiele przedsiębiorstw. Nie tylko jednak takie ujemnie oceniane skutki należy wpisać w koszty transformacji gospodarki wschodnioniemieckiej. Koszty te poniosło nie tylko społeczeństwo byłej NRD, wynikało to przede wszystkim z nowej relacji, jaka zaistniała między Niemcami Zachodnimi a byłą NRD.

Wymiana marki w relacji jeden do jednego, tworzenie „osłon socjalnych” dla pracowników i silny napór pracowników do zrównania płac w obu częściach Niemiec doprowadziły do poważnego zachwiania podstawowych relacji, warunkujących prawidłowe funkcjonowanie gospodarki rynkowej. Gospodarka byłej NRD boryka się dziś z licznymi trudnościami<sup>112</sup>. Oczywiście, opinie te nie mają na celu podważenia samej idei prywatyzacji. Podkreślić jednak należy, że wybór skutecznych metod prywatyzacji zależy od specyfiki danego kraju, m.in. od wielkości sektora państwowego, rodzaju gałęzi upaństwowionej gospodarki, kondycji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw, istnienia i znaczenia innych rodzajów własności poza własnością państwową. Ogromną rolę w prywatyzacji gospodarki wschodnioniemieckiej odegrał kapitał Niemiec Zachodnich, jak również fakt „przyłączenia” do nich terytorium byłej NRD.

Niemcy na terenie byłej NRD otrzymały wiele wzorców i gotowych struktur gospodarki rynkowej z Niemiec Zachodnich. Dziś można zauważyć, że skutki tej pomocy wiążą się nie tylko z efektami pozytywnymi. Fakt, że niektóre mechanizmy gospodarki rynkowej nie zostały wypracowane w sposób naturalny, skutkuje wieloma zjawiskami o charakterze dysfunkcyjnym na obszarze różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego. Niektóre z tych skutków ujawniły się wcześ-

---

111 L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój, ekonomia wolnego rynku*, Karków 1995, s. 165. Odmienny pogląd co do kosztów prywatyzacji prezentuje J. Kwiek-Pietrzykowska, *Prywatyzacja i reprivaty-zacja ...* Autorka stwierdza tam, że: „Budżet państwa nie dokłada do prywatyzacji ani reprivaty-zacji.”

112 L. Balcerowicz, *Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych w perspektywie porównawczej*. Referat wygłoszony na konferencji na temat: *Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, 10-11 marca 1997 roku zorganizowanej przez Dom Wydawniczy ABC.



niej, inne zaś dają znać o sobie dziś w sferze ekonomicznej, socjologicznej czy politycznej.

W Polsce budowanie kapitalistycznej gospodarki wzmocnione zostało wieloma inicjatywami na szczeblu drobnych przedsiębiorców, działających jeszcze w czasie obowiązywania reguł gospodarki socjalistycznej. Część społeczeństwa polskiego w jakiś sposób znała lub stosowała przynajmniej niektóre reguły gospodarki rynkowej. Patrząc na ten problem z perspektywy skutków przebudowy ustroju społeczno-gospodarczego można powiedzieć, że to oddolne budowanie kapitalizmu uchroniło Polskę od wielu dodatkowych problemów związanych z prywatyzacją gospodarki.

#### 4. PRYWATYZACJA NA TERENIE BYŁEJ CZECHOSŁOWACJI

##### 1) Uwarunkowania i programy prywatyzacji

Podstawą prywatyzacji w Czechosłowacji był program zmian w gospodarce, przyjęty w 1990 r., a wykonywany od 1 stycznia 1991 r.<sup>113</sup>

Głównym założeniem, na którym oparto czechosłowacki program prywatyzacji, było dążenie do jak najszybszej zmiany własności państwowej na prywatną. Rząd tego państwa, przekonany, że jakikolwiek inny właściciel będzie lepszy niż państwo, mniej zwracał uwagę na metody i sposoby prywatyzacji, kierując wysiłki przede wszystkim na szybkie jej przeprowadzenie<sup>114</sup>. Prywatyzacja własności państwowej w Czechosłowacji biegła dwiema zasadniczymi drogami:

- przez reprivatyzację, gdy określony majątek zwracano poprzednim właścicielom narodowości czeskiej lub słowackiej, jeśli ich własność została bezpodstawnie znacjonalizowana po 1948 roku,
- przez prywatyzację własności państwowej, gdy nie było podstaw do reprivatyzacji<sup>115</sup>.

Czechosłowacja dużą wagę przywiązywała do problemu reprivatyzacji. Poza byłą NRD posiadała ona najszerzej zakrojony program reprivatyzacji pośród wszystkich byłych socjalistycznych krajów Europy Wschodniej i Środkowej. Uchwalono aż trzy ustawy, mające na celu zwrot własności odebranej obywatelom czechosłowackim zamieszkałym w kraju i kościołowi Katolickiemu znacjonalizo-

113 Od 1 stycznia Czechosłowacja podzieliła się na dwa kraje. W związku z tym wydaje się konieczne omówienie prywatyzacji w Czechosłowacji, a następnie w Republice Czeskiej i Słowackiej.

114 The Czech Republik. The new Bohemians, „The Economist”, 22.10.1994.

115 M. Kerkowsky, Rola prywatyzacji w restrukturyzacji czeskiego przemysłu mechanicznego, w: M. Haffer, W. Kosiedowski (red.), Przedsiębiorstwo w procesie transformacji rynkowej, Toruń 1993, s. 113.

wanej w 1948 r. W przypadkach niemożliwości wykonania tego zobowiązania wypłacano odszkodowania, część w postaci gotówki, część w postaci akcji funduszu inwestującego w prywatyzowane przedsiębiorstwa.

Program reprivatyzacji przyniósł przemiany własnościowe, szybkie i widoczne, zwłaszcza w handlu. Należy jednak zauważyć i taką okoliczność, że reprivatyzacja spowodowała inne procesy prywatyzacyjne, ze względu na żmudną i czasochłonną procedurę realizacji roszczeń związanych z reprivatyzacją. Ten czasowy negatywny wpływ na tempo prywatyzacji nie może jednakowoż przyćmić wielu ekonomicznych i pozaekonomicznych walorów przeprowadzonej reprivatyzacji.

Poza reprivatyzacją dla prywatyzacji własności państwowej przewidziano dwa podstawowe programy, mianowicie tzw. małą i dużą prywatyzację. Mała prywatyzacja rozpoczęła się w 1990 r., przed o wiele bardziej złożoną dużą prywatyzacją.

Zastanawiając się nad warunkami zastanymi w dacie rozpoczęcia prywatyzacji, warto przypomnieć, że w odróżnieniu od innych krajów środkowoeuropejskich, takich jak Polska i Węgry, gdzie proces decentralizacji dał przedsiębiorstwom państwowym spory zakres autonomii, w Czechosłowacji do chwili upadku reżimu komunistycznego zdołano utrzymać zdecydowanie centralistyczną rolę państwa w sektorze uspołecznionym. Niektórzy badacze procesów prywatyzacji w pierwszych ocenach zauważyli, że paradoksalnie, sytuacja ta na swój sposób pomogła prywatyzacji. Znikoma rola związków zawodowych i innych grup nacisku pozwalała konsekwentnie wdrażać podejmowane działania reformatorskie bez zagrożenia strajkami i bez przewlekłych sporów legislacyjnych<sup>116</sup>. Istotnym czynnikiem, który również ułatwiał przeprowadzenie reform, był lepszy stan gospodarki czechosłowackiej w momencie ich rozpoczynania, aniżeli w innych krajach wschodnioeuropejskich.

## 2) Cechy charakterystyczne „małej prywatyzacji”

Ustawa o małej prywatyzacji została uchwalona w 1990 r.<sup>117</sup> Ministrowie prywatyzacji, powołani w obu republikach, ustanowili lokalne komisje prywatyzacyjne. Ich zadaniem było przede wszystkim typowanie przedsiębiorstw do małej prywatyzacji oraz zbieranie i publikowanie informacji dotyczących przedsiębiorstw. Organy założycielskie przedsiębiorstw wybranych do małej prywatyzacji decydo-

---

116 S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja, ...*, s. 159, oraz R. Frydman, A. Rapaczyński, J.S. Earlie i współpracownicy, *Proces prywatyzacji w Europie Środkowej*, Warszawa 1994, s. 62.

117 W kwestii wykazu podstawowych regulacji prawnych dotyczących prywatyzacji w Czechosłowacji, zob. R. Frydman, A. Rapaczyński, J.S. Earlie i współpracownicy, *Proces prywatyzacji ...*, s. 80.

wały o włączeniu ich do tej prywatyzacji lub pozostawieniu do tzw. dużej prywatyzacji.

Celem małej prywatyzacji było jak najwcześniejsze pobudzenie przedsiębiorczości, otwarcie pola dla małego biznesu, zwłaszcza dla rzemieślników, handlowców, usługodawców. W przypadku Czechosłowacji, małej prywatyzacji należy przypisać szczególne znaczenie z uwagi na to, że w tym kraju nawet w niewielkich i małych przedsiębiorstwach z zakresu handlu i usług dominowały jednostki państwowe. Mała prywatyzacja budowała więc podłoże dalszych przeobrażeń. Dziś chyba można powiedzieć, iż owo podłoże miało w tym przypadku większe znaczenie w sferze psychologiczno - socjologicznej niż ekonomicznej, przynajmniej w początkowej fazie procesu prywatyzacji.

Mała prywatyzacja dokonywała się przy pomocy jednej tylko metody, metody nazywanej aukcją. Na początku planowano sprzedać około 100-120 tysięcy małych sklepów, restauracji i innych przedsiębiorstw. Oficjalne informacje mówią jednak, że do 1992 r. sprywatyzowano tą metodą jedynie 5 % własności państwowej<sup>118</sup>.

Początkowo w aukcjach przedsiębiorstw mogli uczestniczyć tylko obywatele czechosłowaccy. Każdy więc obywatel mógł złożyć ofertę nabycia konkretnego przedsiębiorstwa pod warunkiem, że nie było ono przedmiotem roszczeń byłych właścicieli lub nie było przeznaczone do tzw. dużej prywatyzacji. Z uwagi na to, że wystąpiły trudności ze znalezieniem wystarczającej liczby nabywców krajowych, z czasem uznano obecność zagranicznych inwestorów za bardzo pożądaną.

Warto zwrócić uwagę, że dochody z małej prywatyzacji zostały zdeponowane w Funduszu Własności Narodowej Republik. Przez dwa lata nie mogły być naruszone. Po tym dopiero okresie mogły być wykorzystane - lecz tylko jako depozyty bankowe. Nie mogły więc być przekazywane budżetowi<sup>119</sup>.

Podobnie jak i w innych krajach, także w Czechosłowacji toczyły się dyskusje na temat ewentualnych przywilejów dla pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw. Preferencji dla pracowników jednak nie przewidziano. Związki zawodowe pracowników były słabo zorganizowane, nie reprezentowały takiej siły, która skutecznie mogłaby doprowadzić do przyznania przywilejów pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw. Sytuacja taka była korzystna nie tylko dla inwestorów krajowych i zagranicznych (negocjacje ze związkami zawodowymi są bowiem elementem zwiększającym ryzyko inwestycyjne), ale także dla całego procesu prywatyzacji, czyniąc go sprawniejszym.

---

118 M. Kerkowsky, *Rola prywatyzacji ...*, s. 113.

119 S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja ...*, s. 161 oraz literatura tam powołana.

### 3) Założenia i realizacja „dużej prywatyzacji”

Duża prywatyzacja w byłej Czechosłowacji skoncentrowana została głównie na prywatyzowaniu dużych przedsiębiorstw przemysłowych, banków, zakładów ubezpieczeniowych, innych dużych jednostek gospodarczych<sup>120</sup>. Za główny cel tej prywatyzacji przyjęto stworzenie konkurencyjnych, silnych podmiotów gospodarczych, budujących gospodarkę rynkową. Chodziło więc generalnie o zniwelowanie rezultatów wieloletniego szerokiego wpływu centralnie planowanej gospodarki<sup>121</sup>.

Dużą prywatyzację rozpoczęto w 1991 r., jej podstawą była ustawa o transformacji, która określiła 10 możliwych metod prywatyzacji. Najważniejsze z nich to:

- aukcja publiczna, gdzie za jedyne kryterium wyboru przyszłego właściciela uznano wysokość oferowanej ceny,
- licytacja publiczna, która od publicznej aukcji różni się kryterium podejmowania decyzji o przyszłym właścicielu (oferowana cena jest istotna, ale ważne także są inne jeszcze kryteria),
- bezpośrednia sprzedaż wybranemu właścicielowi, gdy decyzję o przyszłym właścicielu podejmuje organ administracji publicznej,
- prywatyzacja voucherowa, przed którą podstawiono zadanie wypełnienia luki w krajowym kapitale.

Każdy obywatel w wieku powyżej 18 lat miał prawo ubiegania się o kupno udziałów w prywatyzowanym przedsiębiorstwie poprzez wymianę udziałów na kupony inwestycyjne, sprzedawane przez rząd po cenie nominalnej. Zasadniczo więc wszyscy dorośli mogli uczestniczyć w tzw. dużej prywatyzacji.

Główną zaletą prywatyzacji voucherowej (inaczej zwaną kuponową) w porównaniu z innymi metodami jest jej szybkość i efektywność<sup>122</sup>. Prywatyzacja masowa stanowiła istotny sposób przyspieszenia przekształceń własnościowych. Każdy właściciel kuponów mógł sam wybrać przedsiębiorstwo, którego akcje chciał otrzymać za kupony lub powierzyć swoje kupony funduszom inwestycyjnym<sup>123</sup>. Sposób ten nie kreował jednak w sposób automatyczny i bezpośredni nowych

---

120 Instytucjami państwowymi odpowiedzialnymi za prywatyzację w momencie jej rozpoczynania były: ministerstwa prywatyzacji utworzone oddzielnie w Czechach i Słowacji oraz Federalne Ministerstwo Finansów, Federalny Fundusz Mąjtku Narodowego także Fundusze Mąjtku Narodowego (w Czechach i Słowacji), zob. szerzej na ten temat: R. Frydman, A. Rapaczyński, J.S. Earlie i współpracownicy, *Proces ...*, s. 81.

121 Z. Souček, Doświadczenia w formułowaniu i wdrażaniu strategii w przedsiębiorstwach czeskich i słowackich, w: M. Haffer, W. Kosiedowski (red.), *Przedsiębiorstwo w procesie ...*, s. 264 i n.

122 M. Kerkowsky, *Rola prywatyzacji ...*, s. 114.

123 S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja ...*, s. 230.

właściciele, którzy szybko wpływaliby na poprawę efektywności działania przedsiębiorstw dotychczas państwowych.

W procesie dużej prywatyzacji propozycje sposobu prywatyzacji zgłaszane były w większości przypadków przez menadżerów przedsiębiorstw przeznaczonych do prywatyzacji lub przez chętnych do zakupu przedsiębiorstwa inwestorów zewnętrznych. Finalizowanie tego procesu było jednak scentralizowane. Organy założycielskie prywatyzowanych przedsiębiorstw odgrywały rolę pośredników. To ministerstwa prywatyzacji Czech lub Słowacji albo Federalne Ministerstwo Finansów podejmowały decyzje co do metody prywatyzacji przedsiębiorstwa<sup>124</sup>.

W miarę jak zdobywano doświadczenie, wykształcały się pewne zasady dotyczące wyboru metod prywatyzacji. I tak np. przy sprzedaży części majątku przedsiębiorstwa preferowano przede wszystkim aukcję, następnie przetarg i na końcu sprzedaż bezpośrednią. Kontrowersje wzbudzały wzajemne relacje między tymi metodami prywatyzacji a prywatyzacją kuponową. Istniała jednak silna presja polityczna na umożliwienie nabycia akcji czy udziałów w ramach prywatyzacji kuponowej jak największej liczbie osób. Podstawową więc metodą prywatyzacji była sprzedaż akcji w ramach prywatyzacji kuponowej, po przekształceniu zakładu w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Przedsiębiorstwa przeznaczane do dużej prywatyzacji najczęściej przedkładały ministrowi prywatyzacji wniosek przeprowadzenia prywatyzacji kuponowej. Przedsiębiorstwa uczestniczące w prywatyzacji kuponowej musiały 5 % akcji przeznaczyć na Fundusz Restytucyjny. Pozostałe akcje - w zależności od tego jak zadecydował Fundusz Majątku Narodowego - mogły być przekazane za kupony prywatyzacyjne. Obejmowały one 15 - 95 % wszystkich akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw. Przekazanie dużej ilości akcji czy udziałów właścicielom kuponów powodowało rozproszenie własności przedsiębiorstwa, co zapewniało menadżerom tych przedsiębiorstw dużą władzę. Uzasadnione obawy budziły także niedookreślone zasady funkcjonowania funduszy inwestycyjnych w czechosłowackim programie prywatyzacji kuponowej<sup>125</sup>.

W całym procesie związanym z realizacją wielkiej prywatyzacji w Czechosłowacji uwidoczniły się dwa nurty: jeden dotyczył prywatyzacji poprzez sprzedaż przedsiębiorstw w drodze aukcji, przetargu, czy tzw. sprzedaży bezpośredniej, drugi zaś dotyczył prywatyzacji masowej, w której kupony prywatyzacyjne traktowane były jako substytut pieniądza. Z uwagi na skalę prywatyzacji kuponowej było to zjawisko bezprecedensowe w światowej gospodarce. Prywatyzacja kuponowa

---

124 S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja ...*, s. 162.

125 R. Frydman, A. Rapaczyński, J.S. Earle i współpracownicy, *Privatization Process in Central Europe*, Central University Press, Budapest, London, New York 1993, s. 86 i n., także M. Fiejka, *Punkty za akcje*, „Polityka”, 7 sierpień 1993.

budziła szerokie zainteresowanie i entuzjazm zwłaszcza w początkowym okresie jej wdrażania. Dziś oceny dotyczące prywatyzacji masowej są mniej entuzjastyczne, z wielu bowiem względów prywatyzacja poprzez sprzedaż przedsiębiorstw inwestorom dysponującym odpowiednim kapitałem bardzo często przyniosła lepsze rezultaty - biorąc pod uwagę cele prywatyzacji.

#### 4) Rozpad Czechosłowacji i znaczenie tego faktu w sferze prywatyzacji

Z początkiem 1993 r. Czechosłowacja podzieliła się na dwa państwa. Jedną z przyczyn rozpadu tego państwa były znaczne różnice w koncepcjach polityki gospodarczej między głównymi siłami politycznymi w Pradze i Bratysławie. Wynikały one przede wszystkim z przyczyn politycznych i różnic w poziomie rozwoju gospodarczego obu republik. Sytuacja ta miała wpływ na dalszy przebieg prywatyzacji.

Różnice w przebiegu prywatyzacji w Czechach i Słowacji wyraźnie wskazują na to, jak ścisły jest związek między poziomem rozwoju gospodarczego, układem politycznym a prywatyzacją, jej kształtem i metodami. Wyżej rozwinięte Czechy realizowały nadal budowę gospodarki rynkowej. Słabsza gospodarczo Słowacja poszukiwała tzw. trzeciej drogi. W praktyce oznaczało to zatrzymanie reform i pogłębienie się kryzysu gospodarczego<sup>126</sup>. Półtora roku po rozpadzie federacji, w Słowacji faktycznie zaprzestano realizacji programu prywatyzacji<sup>127</sup>.

W Republice Czeskiej pierwszy etap prywatyzacji kuponowej zakończył się w połowie 1993 r. W październiku 1993 r. przystąpiono do realizacji drugiego etapu prywatyzacji kuponowej, wykorzystując jednak obok niej również inne metody, zwłaszcza bezpośrednią sprzedaż przedsiębiorstw. Ten drugi etap prywatyzacji masowej zakończony został w 1995 r. Poprzez prywatyzację kuponową prywatni inwestorzy nabyli majątek przedsiębiorstw przedstawiający sobą wartość 5,2 mld dolarów USA<sup>128</sup>. Entuzjaści prywatyzacji kuponowej uznają to za wielki sukces. Ta forma uwłaszczenia społeczeństwa spotkała się też z krytyką. Z jednej strony zarzucano rozproszenie własności i tylko formalną zmianę własności, z drugiej zaś naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej. W Republice Czeskiej okazało się bowiem, że różnica wartości jednego kuponu sięgała tysiąca razy i więcej. Bywało więc, że jeden kupon był tysiąc razy droższy niż inny<sup>129</sup>.

---

126 S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja...*, s. 166.

127 *Business in Slovakia*. Not Cinderella, „The Economist”, 10.09.1994.

128 S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja...*, s. 167 oraz W.K., *Czechy prywatyzują*, „Nowa Europa”, 8.07.1993.

129 Ocena wyrażona przez T. Kowalika w dniu 13.06.1996 r. na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej rozpatrującej projekt ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Stenogram z obrad komisji s. 52).



Niektórzy ekonomiści zajmujący się badaniem procesów prywatyzacji są zdania, że gospodarka czeska wydaje się rozwijać, ponieważ - w odróżnieniu od Polski - nie zostały tam podjęte decyzje o wstrzymaniu dotacji dla nierentownych przedsiębiorstw. Innymi słowy, w pewien sposób, podobnie jak w Niemczech, gospodarka zasilona została strumieniem środków finansowych nie mających uzasadnienia w regułach rządzących gospodarką rynkową. To sztuczne podtrzymanie gospodarki pozwoliło tylko odroczyć w czasie szereg problemów, jakie są związane z transformacją gospodarki. Z momentem, kiedy zostanie zaprzestana działalność niewypłacalnych przedsiębiorstw, zwiększy się z pewnością bezrobocie. Warto tu podkreślić, że przedsiębiorstwa przeznaczane do prywatyzacji nie były restrukturyzowane przed prywatyzacją. K. Kubala, ekonomista z Uniwersytetu Karola w Pradze, uważa, że duże nieefektywne przedsiębiorstwa marnują nadal kapitał i pracę, które mogłyby być lepiej wykorzystane przez dynamiczne małe i średnie przedsiębiorstwa. W pierwszych latach prywatyzacji ukryte bezrobocie w Czechosłowacji oszacowane zostało na powyżej 20 %, jawne zaś bezrobocie oceniono na 4 %<sup>130</sup>.

Zastanawiając się nad zagrożeniami, jakie mogą osłabić dotychczasowe efekty prywatyzacji, należy wspomnieć, że największe fundusze inwestycyjne, zaangażowane w prywatyzację kuponową, prowadzone są przez największe czeskie banki, które są jednocześnie kredytodawcami dla przedsiębiorstw, w których fundusze te mają swoje udziały. Problem może pojawić się wówczas, gdy ewentualnie przedsiębiorstwa te zagrożone zostaną upadłością czy ogłoszą upadłość. Konfliktu interesów w takiej sytuacji nie da się uniknąć. Ponadto czeski rynek kapitałowy rozwija się nazbyt wolno, nie pełni roli kreatywnej.

Mimo wymienionych tu przykładowo zagrożeń i uchybień w procesie prywatyzacji na podkreślenie zasługuje szybkość, z jaką realizowano program przekształceń własnościowych. Nawet biorąc pod uwagę szereg okoliczności sprzyjających prywatyzacji (jakie nie występowały w innych krajach postkomunistycznych, np. lepszy stan gospodarki w momencie rozpoczynania reform, słaba aktywność związków zawodowych, mała populacja, dobrze wykształcona siła robocza), szybkość przekształcenia sektora państwowego w sektor prywatny przyczyniła się w znacznym stopniu do uznania w świecie czeskiego programu prywatyzacji za wyjątkowo udany i skuteczny<sup>131</sup>.

## **5) Charakterystyka prywatyzacji w Słowacji**

Jeśli chodzi o prywatyzację w Słowacji, to trzeba wyraźnie zaznaczyć, że po rozpadzie Czechosłowacji nastąpiło dalsze pogłębienie kryzysu gospodarczego i

---

130 S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja ...*, s. 168 i 169.

131 Jw.

politycznego w Słowacji. Prywatyzacja stała się też głównym celem ataków i rozgrywek politycznych. Liczne afery związane z prywatyzacją, dotyczące nie tylko płaszczyzny ekonomicznej tego procesu, nie sprzyjały budowie gospodarki rynkowej, przyczyniały się do wzrostu sceptycyzmu społecznego.

W początkowym okresie funkcjonowania państwa, Słowacja zakwestionowała prywatyzację kuponową, uznając że tylko bezpośrednia sprzedaż będzie dobrą metodą prywatyzacji. Narastający konflikt wokół prywatyzacji spowodował również zatrzymanie prac legislacyjnych, regulujących dalszy proces prywatyzacji majątku narodowego. Badacze słowackiej prywatyzacji przyznają, że dotychczas przełomowy dla niej był rok 1994. Wówczas to nowy rząd, powołany w marcu tego roku, uznał za główne zadanie przyspieszenie prywatyzacji. Podjęta więc została decyzja o przystąpieniu do drugiego etapu prywatyzacji kuponowej. Kolejna jednak zmiana w układach politycznych elit rządzących Słowacją, która nastąpiła na przełomie września i października 1994 r., nie sprzyjała prywatyzacji. Wyraźnie uwidoczniła się przewaga ideologii politycznych nad ekonomią, co dla gospodarki nie przyniosło dobrych efektów. Uznano, że o prywatyzacji kluczowych gałęzi przemysłu powinno się decydować w drodze referendum. Rząd obawiał się, że prywatyzacja poprzez sprzedaż przedsiębiorstw zagranicznym inwestorom doprowadzi do uzależnienia słowackiej gospodarki od zagranicy, a tym samym dalszego zubożenia społeczeństwa.

Skutkiem głównie braku stabilizacji politycznej w Słowacji i gorszego stanu gospodarki tego kraju proces prywatyzacji ulegał tam licznym zakłóceniom i zahamowaniom. Gospodarka Słowacji nie może więc wyjść z kryzysu. Koszty przemian społeczno-gospodarczych były w Słowacji dużo wyższe niż w Czechach. Pogłębiły się różnice między Czechami i Słowacją, nie tylko w sferze ekonomicznej.

## 6) Ocena procesów prywatyzacyjnych w byłej Czechosłowacji

Mówiąc o prywatyzacji na terenie byłej Czechosłowacji, dziś w świecie dostrzega się przede wszystkim prywatyzację w Republice Czeskiej. Podkreśla się, że w procesie prywatyzacji czeskiej gospodarki największą rolę odegrała prywatyzacja masowa. Znaczenie prywatyzacji kuponowej w przekształceniu sektora gospodarki państwowej w Czechach było nieporównanie większe niż w pozostałych krajach, które przewidziały taką metodę prywatyzacji. Szybka prywatyzacja gospodarki była jednym z naczelných elementów czeskiego programu reform. Zamiast odkładać prywatyzację w celu uprzedniego przygotowania przedsiębiorstw, rząd przyjął strategię szybkiej prywatyzacji, pozostawiając nowym prywatnym właścicielom przeprowadzenie większości przekształceń strukturalnych i wprowadzając nowe ramy prawne i instytucjonalne prywatyzowanych przedsiębiorstw tylko wtedy, gdy było to nieodzowną potrzebą<sup>132</sup>. Należy oczywiście przy takiej ocenie brać



pod uwagę sprzyjające okoliczności, jakie zaistniały w tym kraju w okresie prywatyzacji. Z wielu dotychczas wypowiedzianych opinii wynika, że Republika Czeska zyskała sobie miano kraju, który najsprawniej spośród wszystkich krajów postkomunistycznych przeprowadził przekształcenie sektora państwowego w sektor prywatny<sup>133</sup>. Dziś trzeba jednak brać pod uwagę, że większość zachodnich ekonomistów nie feruje entuzjastycznych prognoz co do najbliższej przyszłości gospodarki czeskiej. Ich zdaniem restrukturyzacja gospodarki czeskiej jest nieunikniona, w innym przypadku wzrośnie zagrożenie upadłością w stosunku do przedsiębiorstw, które zostały poddane prywatyzacji<sup>134</sup>. Coraz więcej niepokojących zjawisk, występujących w gospodarce czeskiej, wskazuje na to, że obawy co do dalszych efektów czeskiej prywatyzacji mogą być uzasadnione.

---

132 R. Frydman, A. Rapaczyński, J.S. Earle i współpracownicy, *Proces prywatyzacji ...*, s. 79.

133 S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja ...*, s. 175.

134 S.T. Surdykowska, *Prywatyzacja ...*, s. 233.



## Rozdział II

# POJĘCIE PRYWATYZACJI PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH W POLSCE

### 1. USTAWOWE POJĘCIA PRYWATYZACJI PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

#### 1) Prywatyzacja w rozumieniu ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych

Podstawowymi aktami prawnymi, które zapoczątkowały prywatyzację przedsiębiorstw państwowych w Polsce, były: ustawa z 13.08.1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>1</sup> oraz ustawa z 9.11.1990 r. o rozszerzeniu działania ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>2</sup>. Teoretycy i praktycy wielokrotnie zwracali uwagę, że przepisy dotyczące prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie powinny być oderwane od problemu reprivatyzacji, bo przecież prywatyzacji może podlegać tylko to, co nie powinno być zwrócone dawnym właścicielom<sup>3</sup>. Przed wejściem w życie ustaw prywatyzacyjnych zmieniono szereg przepisów w kodeksie cywilnym oraz w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, bowiem przeprowadzenie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie było możliwe bez uprzedniego ustalenia, jakie prawa przysługują przedsiębiorstwom w stosunku do nieruchomości. Pominięto jednak kwestię reprivatyzacji. Sądzę, że zadecydowały o tym przede wszystkim względy polityczne, że problem reprivatyzacji - niezmiernie ważny dla całego procesu społeczno-gospodarczego - pozostał przedmiotem sporów politycznych i teoretycznych.

Pojęcie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych definiował art. 1 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W rozumieniu tego przepisu prywatyzacja polegała na udostępnieniu osobom trzecim akcji lub udziałów w spółkach z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa, powstałych z przekształcenia przedsiębiorstwa, na udostępnieniu osobom trzecim mienia przedsiębiorstwa lub sprzedaży

---

1 Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298 z późn. zm.

2 Dz.U. 1990, nr 85, poz. 498.

3 G. Bieniek, Ścieżki prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Bydgoszcz 1994, s. 17.

przedsiębiorstwa<sup>4</sup>. W tym celu przedsiębiorstwa państwowe mogły być przekształcone w spółkę lub likwidowane na zasadach określonych ustawą.

Można więc powiedzieć, że ustawa przewidywała dwa podstawowe sposoby prywatyzacji:

- 1) prywatyzację zwaną powszechnie kapitałową, która zakładała przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa (spółkę akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością) - jako pierwszy etap, a następnie prywatyzację (udostępnianie) akcji lub udziałów osobom trzecim,
- 2) prywatyzację zwaną likwidacyjną, polegającą na likwidacji przedsiębiorstwa w celu:
  - sprzedaży przedsiębiorstwa lub zorganizowanych jego części,
  - wniesienia przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia do spółki,
  - oddania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania lub dzierżawy przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części jego mienia spółce, do której przystąpiła większość pracowników likwidowanego przedsiębiorstwa, a która spełniała inne jeszcze wymogi określone w ustawie.

Nietrudno zauważyć, że prywatyzacja jest tu rozumiana wąsko, przede wszystkim z uwagi na zakres podmiotowy ustawy jak i ustawowo określone działania, noszące miano prywatyzacji.

Ustawa miała zastosowanie do przedsiębiorstw państwowych oraz odpowiednie zastosowanie do przedsiębiorstw komunalnych. Jej przepisy nie obejmowały jednak przedsiębiorstw państwowych tworzonych w drodze odrębnych ustaw (np. PKP, Lasy Państwowe itp.).

W przypadku prywatyzacji kapitałowej przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa następowało w drodze oświadczenia woli Ministra Przekształceń Własnościowych, składanego w formie aktu notarialnego. Odmowa przekształcenia miała formę decyzji, od której dyrektorowi i radzie pracowniczej przysługiwało prawo sprzeciwu.

W orzecznictwie sądowym został ugruntowany pogląd, że nie chodziło tu o decyzję w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Przyjęto słusznie, że stosunki między organem sprawującym nadzór nad przedsiębiorstwem państwo-

---

4 Brzmienie tego przepisu jest przykładem uchybień legislacyjnych pojawiających się nader często w przepisach dotyczących prywatyzacji. Niefortunnym jest użycie określenia „udostępnianie”. Na gruncie prawa nie jest jasne, co miałyby ono oznaczać.

wym powinny być rozstrzygane w oparciu o przepisy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i przepisy wykonawcze do tej ustawy<sup>5</sup>.

Głównym kryterium branym pod uwagę przez ówczesne Ministerstwo Przekształceń Własnościowych przy wyborze kapitałowej drogi prywatyzacji była aktualna i przewidywana sytuacja finansowa i rynkowa danego przedsiębiorstwa. Założono, że droga ta powinna objąć najlepsze przedsiębiorstwa. Miały być one następnie dobrą wizytówką dokonań, efektów prywatyzacji, z atrakcyjnymi akcjami czy udziałami.

Jak wykazało doświadczenie, skomercjalizowane z założenia na określony czas przedsiębiorstwa państwowe nie zawsze spełniły pokładane w nich nadzieje<sup>6</sup>.

Jeśli chodzi o procedurę prywatyzacji kapitałowej, to ustawa przewidywała dwa tryby decydowania o przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego:

- zwyczajny, oparty na inicjatywie lub zgodzie przedsiębiorstwa,
- nadzwyczajny, niezależny od stanowiska organów przedsiębiorstwa<sup>7</sup>.

W trybie art. 5 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę (w praktyce nazywane komercjalizacją) mogło nastąpić:

- 1) na wspólny wniosek dyrektora przedsiębiorstwa i rady pracowniczej, złożony po zasięgnięciu opinii ogólnego zebrania delegatów oraz opinii organu założycielskiego,
- 2) na wniosek organu założycielskiego, złożony za zgodą dyrektora przedsiębiorstwa i rady pracowniczej po zasięgnięciu opinii ogólnego zebrania delegatów.

Do wniosku należało dołączyć szereg dokumentów. Brak chociażby jednego ze stałych elementów wniosku mógł być podstawą do jego odrzucenia. Warto zwrócić uwagę, że wśród wymaganych dokumentów powinna była znajdować się opinia Urzędu Antymonopolowego. Gdyby w wyniku przekształcenia przedsiębiorca uzyskałby lub zachował pozycję dominującą, Urząd Antymonopolowy w ciągu dwóch miesięcy od dnia zgłoszenia zamiaru przekształcenia mógł wydać decyzję zakazującą przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa.

5 G. Bieniek, *Ścieżki prywatyzacji ...* s. 31

6 S. Krajewski, *Transformacja przedsiębiorstw państwowych - bilans mógł być korzystniejszy*, Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 4.11.1993, wyd. PTE, s. 5 in.

7 W. Góralczyk jr, *Komentarz do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1991, s. 26.

W praktyce procedura przekształcania przedsiębiorstwa państwowego w spółkę była przez przedsiębiorstwa oceniana jako długotrwała i mocno biurokratyzowana. Krytykowano też rolę delegatur Ministerstwa Przekształceń Własnościowych jako przede wszystkim tylko pośrednika w obiegu dokumentów związanych z procesem prywatyzacji poszczególnych przedsiębiorstw. Stawiane były zarzuty, że nie uczyniono nic, aby procesowi temu nadać większą dynamikę. „Co więcej, można nawet twierdzić, że urząd ten utrudniał przebieg procesów prywatyzacyjnych poprzez przewlekłość swych działań proceduralnych”<sup>8</sup>.

W przepisie art. 6 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przewidziano możliwość przekształcenia w spółkę przedsiębiorstwa bez zgody jego organów. Zdaniem W. Góralczyka jr. rozstrzygnięcie jednostronne w takich przypadkach miało zawsze w pewnej mierze charakter polityczny<sup>9</sup>.

Kompetencje do decydowania w zakresie przekształcenia przedsiębiorstwa w trybie art. 6 ustawy przeniesiono w gestię Prezesa Rady Ministrów. Rozstrzygnięcie takie mogło być powzięte jedynie z zachowaniem trybu właściwego dla wydawania zarządzeń Prezesa Rady Ministrów. Postępowanie otwierał wniosek Ministra Przekształceń Własnościowych. Zasadniczą częścią postępowania było uzgodnienie wniosku z naczelnymi organami administracji państwowej. Wniosek powinien być zaopiniowany przez dyrektora i radę pracowniczą przedsiębiorstwa, a także organ założycielski.

Statut spółki powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego ustalał za Skarb Państwa Minister Przekształceń Własnościowych.

Ustawowo przyjęto, że przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę jest tylko pierwszym, przygotowawczym etapem prywatyzacji (art. 19 ustawy). Na tym etapie nie można więc mówić o prywatyzacji, skoro następowała tylko zmiana formy prawnej przedsiębiorstwa.

Powstała jednoosobowa spółka pozostawała wyłącznie własnością Skarbu Państwa, czyli nadal zachowywała status państwowej osoby prawnej o charakterze szczególnym. Ów szczególny charakter wynikał między innymi stąd, że państwowa osoba prawna, prowadząca działalność gospodarczą w formie właściwej prawu prywatnemu, nie staje się automatycznie, przez zmianę formy prawnej, przedsiębiorcą, któremu można nadać charakter prywatno-prawny. Zgodnie z ustawą faktyczna prywatyzacja następowała poprzez udostępnienie akcji (udziałów) przez Skarb Państwa osobom trzecim.

---

8 C. Kosikowski, *Zadania państwa w zakresie zmiany typu gospodarki* w: C. Kosikowski (red.), *Państwo i prawo w gospodarce rynkowej, problemy dostosowawcze*, Łódź 1993, s. 27.

9 W. Góralczyk jr, *Komentarz ...* s. 30.

W myśl art. 4 ust. 2 ustawy udostępnianie oznaczało sprzedaż akcji, zbywanie praw z akcji, ich obciążanie lub oddawanie w dzierżawę. W przepisie art. 18 ust. 2 ustawy przewidziana została także możliwość nieodpłatnego zbywania akcji. Udostępnianie nieodpłatne miało charakter nadzwyczajny, na co wymagana była zgoda Rady Ministrów. Dwuletni okres między przekształceniem przedsiębiorstwa a udostępnieniem wszystkich akcji (udziałów) przeznaczony był na odpowiednie przygotowanie przedsiębiorstwa do sprzedaży. W praktyce w terminie tym przeprowadzono szereg analiz ekonomicznych, finansowych, prawnych, które z założenia miały być podstawą do podjęcia zmian organizacyjnych, ekonomicznych czy technicznych. Efektywność przyjętych w tym okresie działań nie zyskała wysokich ocen.

W większości spółek dwuletni termin na udostępnienie wszystkich akcji okazał się niemożliwy do zrealizowania. Zdecydowały o tym względy ekonomiczne, a także polityczne. Faktycznie prywatyzacja została spowolniona. Przez okres kilku lat w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie działa się wiele - efekty mogły być korzystniejsze. Jak wynika z Raportu o Przekształceniach Własnościowych w 1996 roku, opracowanego przez Ministerstwo Skarbu Państwa, Polska z 60 % wskaźnikiem udziału sektora prywatnego w wytwarzaniu produktu krajowego brutto została dogoniona przez Litwę, Łotwę i Rumunię. Wyraźnie rysował się problem braku kapitału, nowych technologii i słabe działanie mechanizmów rynkowych.

Narodowe Fundusze Inwestycyjne zostały powołane w 1993 r.<sup>10</sup> W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy stwierdzono, że to potrzeba zaangażowania w powszechnej prywatyzacji inwestora aktywnego legła u podstaw powołania NFI, mających zapewnić intensyfikację procesu restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych poprzez wypełnienie luki w postaci braku krajowych i zagranicznych inwestorów<sup>11</sup>.

Jedynym akcjonariuszem NFI został Skarb Państwa, wnoszący do NFI akcje jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, czyli w obu przypadkach mamy do czynienia z tym samym właścicielem, chociaż podmioty prawne są inne.

Ustawowo NFI jako inwestor zobowiązany został do realizacji swoich zadań poprzez: wykonywanie praw z akcji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, pozyskiwanie nowych technologii i kredytów, udzielanie pożyczek jednoosobowym

10 Ustawa z 30.04.1993 o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji, Dz.U. nr 44, poz. 202.

11 R. Jurga, M. Michalski, Narodowe Fundusze Inwestycyjne - charakter prawny i specyfika organizacji (I), PPH 1995 r., nr 2, s. 18.



spółkom Skarbu Państwa. Rodzaj przewidzianych ustawowo zadań wskazuje wyraźnie, iż jest to działalność charakterystyczna dla typowego pośrednictwa.

W początkowym okresie prywatyzacji zdecydowanie najpopularniejsza była prywatyzacja likwidacyjna, najczęściej przeprowadzano prywatyzację przedsiębiorstw państwowych w drodze likwidacji.

W trybie art. 37 ustawy o prywatyzacji organ założycielski za zgodą Ministra Przekształceń Własnościowych mógł zlikwidować przedsiębiorstwo państwowe w celu:

- sprzedaży przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia do spółki,
- wniesienia przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia do spółki,
- oddania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia przedsiębiorstwa.

Od 1.09.1991 r. możliwa była sprzedaż przedsiębiorstwa w całości, bez przeprowadzenia likwidacji. Sprzedaż ta, jak się okazało, nie wzbudziła zainteresowania rodzimego kapitału, takiego na jakie oczekiwano, a do którego głównie zaadresowano jej ofertę<sup>12</sup>.

Przepis art. 37 ustawy określał cel, w jakim można było likwidować przedsiębiorstwo. Tytuł rozdziału czwartego ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych: „Prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego w drodze likwidacji”, wskazuje na to, że określony w art. 37 cel likwidacji jest w rozumieniu ustawy prywatyzacją, tak jak w art. 1 ustawy prywatyzację określono jako udostępnianie osobom trzecim akcji lub udziałów w spółkach z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa.

Warto zwrócić uwagę na to, że art. 38 ustawy ustalał szczególne warunki, jakie musiał spełniać podmiot ubiegający się o oddanie mu do odpłatnego korzystania mienie przedsiębiorstwa. Przepis ten miał na celu uniknięcie zarówno „dzierżaw nomenklaturowych”, jak i przejmowania majątku przedsiębiorstw państwowych przez inne przedsiębiorstwa państwowe. Likwidacja przedsiębiorstwa w celu oddania mienia do odpłatnego korzystania nie mogła być podjęta przez organ założycielski z własnej inicjatywy. Tylko spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością mogła przejąć mienie do odpłatnego korzystania. Zasadą było, że współnikami owych spółek powinny być wyłącznie osoby fizyczne, w większości pracownicy likwidowanego przedsiębiorstwa państwowego. Warunek uczestniczenia w spółce większości pracowników przedsiębiorstwa nie był bezwzględny. Ponadto miał on znaczenie tylko w chwili zawierania umowy o oddanie do odpłatnego korzystania mienia przedsiębiorstwa. Żadną miarą nie powinien być wyko-

---

12 G. Bieniek, Ścieżki prywatyzacji ... s. 114.

rzystywany jako podstawa do ograniczania późniejszej zmiany składu wspólników. Wymagana była też odpowiednia minimalna wysokość kapitału zakładowego (akcyjnego) spółki - co najmniej 20 % sumy funduszu założycielskiego i funduszu przedsiębiorstwa.

Łatwo zauważyć, że ustawa większość uwagi skupiła na technicznej stronie procesu prowadzącego do zmiany właściciela przedsiębiorstwa. Inna cecha charakterystyczna ustawy, to potraktowanie prywatyzowanego przedsiębiorstwa w sposób wyraźnie przedmiotowy. Tendencja ta uwidoczniła się również w praktyce orzeczniczej. Zmierzając do wyjaśnienia istoty prywatyzacji przedsiębiorstw sąd stwierdził, że prywatyzacja polega na takim przekształceniu własnościowym, przy którym dochodzi do przeniesienia własności prywatyzowanego mienia na rzecz osób trzecich. Istotą jej jest zmiana właściciela<sup>13</sup>.

Różne środowiska naukowe, a zwłaszcza środowiska prawników i ekonomistów, zgłaszały zarzuty braku wyraźnego programu prywatyzacji, widzianego w skali makroekonomicznej. C. Kosikowski zauważył, że państwo oddało inicjatywę prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w gestię organów przedsiębiorstw i organów założycielskich, nie określiło natomiast koncepcji przyszłego sektora państwowego<sup>14</sup>. Najtrafniejsza wydaje się uwaga o braku koncepcji przyszłego sektora państwowego. Pojawił się więc obszar niepewności, szkodliwy dla wielu procesów gospodarczych.

## **2) Prywatyzacja w ujęciu ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych**

Z dniem 8 kwietnia 1997 r. utraciła moc prawną ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jest rezultatem długotrwałych prac legislacyjnych. Mimo tego faktu, zanim weszła w życie, była już dwukrotnie nowelizowana<sup>15</sup>.

Nowe przepisy wyraźniej niż to miało miejsce pod rządami poprzedniej ustawy prywatyzacyjnej ustanawiają etap komercjalizacji, rozumianej jako prze-

13 Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 26.08.1991 r., sygn. I A Cr 142/91 i I ACZ 114/91, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 1992, nr 3, p. 28.

14 C. Kosikowski, Zadania państwa w zakresie zmiany typu gospodarki ..., s. 27 oraz J. Chwiałkowski, Sektor państwowy w gospodarce rynkowej, w: C. Kosikowski (red.), Państwo i Prawo w gospodarce ... s. 51 in.

15 Zob. bliżej na temat historii ustawy: T. Kwieciński, Prywatyzacja bezpośrednia w świetle ustawy z 30 sierpnia 1996 r. - szanse i zagrożenia w: Materiały z konferencji: Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych 10-11 marca 1997, Dom Wydawniczy ABC, s. 25 in.

kształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółkę akcyjną. Wprowadzona została możliwość dokonywania komercjalizacji w innym celu niż prywatyzacja. Spółka kapitałowa powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego nie musi, jak poprzednio, stanowić jedynie etapu prywatyzacji kapitałowej. Ustawa przewiduje więc dwojaki rodzaj komercjalizacji: tzw. komercjalizację prywatyzacyjną i nieprywatyzacyjną. W wypadku komercjalizacji w innym celu niż prywatyzacja, powstała w jej wyniku jednoosobowa spółka Skarbu Państwa nie ma z założenia charakteru tymczasowego. Ustawodawca wyróżnia też komercjalizację z konwersją wierzytelności.

Prywatyzacja w rozumieniu ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych polega na:

- 1) zbywaniu należących do Skarbu Państwa akcji lub udziałów spółek powstałych w wyniku komercjalizacji,
- 2) rozporządzaniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego lub spółki powstałej w wyniku komercjalizacji na zasadach określonych ustawą poprzez:
  - a) sprzedaż przedsiębiorstwa,
  - b) wniesienie przedsiębiorstwa do spółki,
  - c) oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. wprowadza nową terminologię, wyróżniając prywatyzację pośrednią i prywatyzację bezpośrednią. Na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego wyróżniano odpowiednio prywatyzację kapitałową i prywatyzację w drodze likwidacji przedsiębiorstwa państwowego.

Mówiąc o prywatyzacji pośredniej, zbywaniu akcji (udziałów), trzeba zwrócić uwagę na zmiany wprowadzone nową ustawą, dotyczące między innymi trybu nabywania akcji lub udziałów w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego. W poprzedniej regulacji prawnej mowa była o „udostępnianiu akcji”, rozumianym w szczególności jako sprzedaż akcji, zbycie praw z akcji, ich obciążanie lub oddanie w dzierżawę. Obecnie obowiązująca ustawa mówi wyłącznie o zbyciu akcji lub udziałów. Dążenie do uporządkowania nazewnictwa należy uznać za pozytywną tendencję, uwidaczniającą się w nowych przepisach dotyczących prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Działając w imieniu Skarbu Państwa Minister Skarbu Państwa określa dla danej spółki termin do zbycia akcji (udziałów). Zgodnie z treścią art. 35a Agencja Prywatyzacji przekazuje prawa z akcji ministrowi Skarbu Państwa, jeżeli akcje nie zostaną nabyte przez osoby trzecie w ciągu trzech miesięcy od upływu terminu do ich udostępnienia. Ogólny tryb zbywania akcji uregulowany został w sposób jedno-

lity, cechą wspólną wszystkich zwyczajnych form zbywania akcji jest ich publiczny charakter. Jest to zgodne z obowiązującymi dziś regułami zbywania majątku państwowego czy gminnego, z zasadami gospodarowania groszem publicznym.

Odmienne od poprzednio obowiązujących zasad uregulowana została kwestia preferencyjnego nabywania przez pracowników akcji (udziałów) spółek powstałych w wyniku komercjalizacji. Ta droga prywatyzacji wzbudzała i nadal wzbudza szereg wątpliwości nie tylko natury czysto ekonomicznej. Część społeczeństwa, nie mająca prawa do preferencyjnego nabywania akcji, wyraża opinię, że tą drogą dochodzi do naruszenia podstawowych zasad sprawiedliwości.

Poprzednio obowiązujące prawo zakupu przez pracowników akcji (udziałów) po cenie obniżonej o połowę zastąpione zostało uprawnieniem do nieodpłatnego nabycia 15 % akcji (udziałów) należących do Skarbu Państwa.

W ustawie wyraźnie przewidziany został udział pracowników w sprawowaniu władzy korporacyjnej zarówno przed, jak i po prywatyzacji pośredniej. Pomysł ten uznawany jest za wadę ustawy, co najmniej w zakresie prawnego obowiązku udziału przedstawiciela pracowników w zarządzie spółki, jeśli powstała ona w wyniku komercjalizacji, a jej średnioroczne zatrudnienie wynosi ponad 500 osób. Rozwiązanie to nie będzie dobrze przyjęte przez inwestorów, a poza tym nie wydaje się, by cokolwiek komukolwiek dawało. Obecność pracowników w radzie nadzorczej jest wystarczająca. Co ciekawe, aby zostać członkiem rady nadzorczej, należy legitymować się określonymi kwalifikacjami, a przy kierowaniu spółką w jej codziennym zmaganiu z rynkiem brak takiego wymogu<sup>16</sup>.

Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa charakteryzują się wieloma cechami różniącymi je od spółek powstałych poza procesem prywatyzacji, spółek funkcjonujących w oparciu o kodeks handlowy<sup>17</sup>.

Ustawa wprowadza legalną definicję prywatyzacji bezpośredniej. W myśl art. 39 ust. 1 prywatyzacja bezpośrednia polega na rozporządzeniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego przez sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki, oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania. Trudno nie zauważyć, że raz jest tu mowa o składnikach przedsiębiorstwa, a następnie o przedsiębiorstwie.

Warto też zwrócić uwagę, że treść art. 39 ust. 1 ustawy nie współgra z treścią przepisu art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy. Przepis art. 1 ust. 2 pkt 2 przewiduje w istocie możliwość prowadzenia prywatyzacji bezpośredniej tak w odniesieniu do przedsię-

---

16 A.Wierciński, Prywatyzacja pośrednia w świetle ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. - szanse i zagrożenia, w: *Materiały z konferencji: Ustawa o komercjalizacji ...* s. 20.

17 Problematyka ta będzie przedmiotem szerszych rozważań w rozdz. III i IV.

biorstw państwowych, jak i w odniesieniu do jednoosobowych spółek Skarbu Państwa powstałych w drodze komercjalizacji. Przepis art. 39 daje natomiast możliwość przeprowadzenia prywatyzacji bezpośredniej tylko w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych. W sumie trudno powiedzieć, czy ustawodawca błędnie sformułował treść art. 1 ust. 2 pkt 2, czy art. 39 jest niekompletny<sup>18</sup>.

Istotną zmianą wprowadzoną przepisami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jest ustawowe wskazanie kryteriów, jakie mają spełniać przedsiębiorstwa państwowe, aby mogły być poddane prywatyzacji bezpośredniej. Warunki wymienione w art. 39 ust. 2 ustawy powinny wystąpić łącznie. Brane jest pod uwagę kryterium zatrudnienia, wartości sprzedaży towarów i usług oraz wysokość funduszy własnych. W uzasadnionych przypadkach Rada Ministrów może jednak zezwolić na prywatyzację bezpośrednią przedsiębiorstw, które nie spełniają warunków określonych w art. 39 ust. 3. Jakie okoliczności mogą być uznane za owe „uzasadnione przypadki”? Już sama konstrukcja przepisu budzi zastrzeżenia. Dziś nie ma jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie.

Przedsiębiorstwo spełniające wszystkie warunki wymagane do wprowadzenia prywatyzacji bezpośredniej może, ale nie musi, być prywatyzowane tą metodą, może więc być prywatyzowane metodą pośrednią, poprzedzoną komercjalizacją. Warto dodać, że w okresie pół roku od chwili wejścia w życie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych Minister Skarbu Państwa nie może jednak przeprowadzić komercjalizacji z własnej inicjatywy, gdy chodzi o przedsiębiorstwa kwalifikujące się do prywatyzacji bezpośredniej (art. 57 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy).

Obecnie obowiązująca ustawa przewiduje wydanie przez organ założycielski zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej za zgodą Ministra Skarbu Państwa. W stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy zmianie uległ również krąg osób legitymowanych do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie prywatyzacji bezpośredniej. Pod rządami ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z wnioskiem takim mogła wystąpić rada pracownicza przedsiębiorstwa państwowego lub decyzję o likwidacji mógł podejmować organ założycielski z własnej inicjatywy. Na podstawie zaś ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych organ założycielski dokonuje prywatyzacji, czyli ma prawny obowiązek podjęcia postępowania prywatyzacyjnego, w szczególności gdy z wnioskiem wystąpi łącznie rada pracownicza i dyrektor przedsiębiorstwa państwowego, obowiązek taki istnieje też wobec złożonej organowi założycielskiemu oferty nabycia przedsiębiorstwa, zawiązania spółki lub zawarcia umowy o oddanie do odpłatnego

---

18 T. Kwiecieński, *Prywatyzacja bezpośrednia w świetle ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. - szanse i zagrożenia*, w: *Materiały z konferencji ...* s. 27.

korzystania. Wykaz podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskiem o wszczęcie procedury prywatyzacyjnej nie jest wykazem enumeratywnym, lecz przykładowym (art. 41 ust. 1), na co wskazuje określenie „w szczególności”.

Wpływ rady pracowniczej i dyrektora przedsiębiorstwa państwowego na proces prywatyzacji bezpośredniej uległ zmniejszeniu z uwagi na to, że nie mają oni teraz uprawnienia do wniesienia sprzeciwu w trybie określonym w art. 63 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Zmiana ta, zarówno ze względu na problem wykonywania uprawnień właścicielskich jak i sprawność procesu prywatyzacji, zasługuje na aprobatę.

We wszystkich wariantach prywatyzacji bezpośredniej przedmiotem prywatyzacji jest przedsiębiorstwo w rozumieniu przedmiotowym. W ustawie nie występuje pojęcie „zorganizowanej części mienia przedsiębiorstwa”. Wątpliwa przeto wydaje się możliwość jednoczesnego zastosowania kilku wariantów prywatyzacji bezpośredniej do tego samego przedsiębiorstwa (jego zorganizowanych części), np. sprzedaż części przedsiębiorstwa, jednak spełniającego przesłanki przewidziane w art. 55<sup>1</sup> k.c. i wniesienie innej części przedsiębiorstwa również jako przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> k.c. do spółki z udziałem innych podmiotów<sup>19</sup>.

Sprzedaż przedsiębiorstwa ma być prowadzona w trybie bądź to przetargu publicznego, bądź to rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia.

Przepis art. 48 ust. 2 ustawy zobowiązuje zbywcę do ustalenia w umowie sprzedaży przedsiębiorstwa zobowiązań kupującego w zakresie przewidywanych inwestycji, ochrony środowiska i dóbr kultury oraz ochrony miejsc pracy. Zobowiązania socjalne, ustalone z przedstawicielami pracowników, ustawowo stanowią integralną część umowy. Ustawa wyraźnie przewiduje możliwość sprzedaży przedsiębiorstwa na raty. Te dodatkowe ustawowe zobowiązania mają zarówno wady i zalety. Z jednej strony należy pozytywnie ocenić troskę o ochronę środowiska, sprawy socjalne, z drugiej jednak strony sytuacja taka może przedłużać poszukiwanie inwestora.

Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zmienia przesłanki wniesienia przedsiębiorstwa do spółki. Wniesienie przedsiębiorstwa do spółki następuje wyłącznie w trybie rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. Wyraźnie wyeliminowana została możliwość wniesienia przedsiębiorstwa do spółki z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa. Akcjonariusze inni niż Skarb Państwa powinni wnieść wkłady na pokrycie co najmniej 25 % kapitału akcyjnego (art. 49 ust. 2 ustawy).

<sup>19</sup> T. Kwieciński, Prywatyzacja bezpośrednia w świetle ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. - szanse i zagrożenia, w: *Materiały z konferencji...* s. 28.



Przepisy dotyczące prywatyzacji nadal nie rozstrzygają, czy w przypadku wniesienia przedsiębiorstwa do spółki akcyjnej powinny mieć zastosowanie art. 312-313 k.h. dotyczące warunków wnoszenia wkładów niepieniężnych. Można bronić poglądu, że przepisy te powinny być stosowane. Jeżeli intencją ustawodawcy byłoby wyłączenie stosowania art. 312 i 313 k.h., znalazłoby to wyraz w stosownym zapisie ustawowym. Tak postąpiono np. w przypadku przekształceń przedsiębiorstw komunalnych. W myśl art. 16 ust. 2 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>20</sup> do spółki powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego nie stosuje się art. 312 i 313 k.h.

Na uwagę zasługuje fakt, że ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw formalizuje i zaostrza przesłanki niezbędne do oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania<sup>21</sup>. Aktualnie oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania może nastąpić na rzecz spółki, jeżeli łącznie zostaną spełnione przesłanki określone w treści art. 51 ust. 1 ustawy. Generalnie można powiedzieć, że ustawa wyłącza możliwość zgromadzenia kapitału akcyjnego spółki ubiegającej się o oddanie jej przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania w trybie art. 311 § 3 k.h. Akcje wydawane za gotowiznę powinny być w pełni opłacone. Rygorystyczne wymogi stawiane spółkom łagodzić ma przepis art. 54 ust. 2 ustawy, przewidujący że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określić może przypadki mniej surowych wymogów stawianych spółkom, wymogów w granicach ustawowo określonych.

Nowa ustawa prywatyzacyjna przewiduje też szczególne uprawnienia przysługujące pracownikom przedsiębiorstwa państwowego prywatyzowanego metodą bezpośrednią. Owe uprawnienia polegają na tym, że tzw. spółkom pracowniczym przyznano pierwszeństwo w zawarciu umowy o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania. W przypadku zaś sprzedaży przedsiębiorstwa, kupujący ma obowiązek przekazania ustawowo określonych kwot na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

Szczególną pozycję przyznano spółkom z udziałem pracowników i Skarbu Państwa. W przypadku wniesienia przedsiębiorstwa do spółki z wyłącznym udziałem pracowników i Skarbu Państwa, preferencje pracownicze sięgają najdalej. Pracownicy (rolnicy, rybacy) powinni bowiem wnieść do takiej spółki łącznie udziały na pokrycie co najmniej 10 % kapitału akcyjnego. Pracownicy uzyskują 15 % akcji nieodpłatnie w myśl art. 49 ust. 4 ustawy, a ponadto zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy statut spółki powinien określić obowiązek corocznego oferowania przez Skarb Państwa pracownikom akcji zgodnie z regułami przewidzianymi usta-

---

20 Dz.U. 1997 r., nr 9, poz. 43.

21 T. Kwieciński, Prywatyzacja bezpośrednia w świetle ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. - szanse i zagrożenia, w: Materiały z konferencji... s. 29.



wowo, tak aby po 5 latach od dnia wpisania spółki do rejestru handlowego ich udział wynosił 51 % wszystkich akcji spółki.

Analiza przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych dostarcza argumentów uzasadniających ocenę, że treść umów o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania w decydującej mierze kształtowana jest jednostronnie. Taki właśnie sposób kształtowania treści umów przyjmuje generalnie ustawa. Jest to sposób odbiegający od podstawowych zasad prawa cywilnego. Myślę, że treści przepisów art. 52 i 53 ustawy nie da się wytłumaczyć wyłącznie troską o interesy Skarbu Państwa. Są to przepisy kształtujące procedurę i treść umów o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania, mające w szczególności sposób wspomagać osiągnięcie celów postawionych przed prywatyzacją. Naruszają one jednak zasadę równości stron.

Krytykowane jest nadmierne sformalizowanie merytorycznych przesłanek prywatyzacji bezpośredniej, centralizacja procesów decyzyjnych, nadmierna kazuistyka i nadregulacja prawna. Spotkać można nawet stwierdzenia, że ustawa w jej obecnie obowiązującej postaci nie tyle daje szansę, ile stanowi zagrożenie dla dalszych procesów prywatyzacji, zwłaszcza w sytuacji, gdyby się nie zmieniła przyjęta od kilku lat polityka prywatyzacyjna<sup>22</sup>. W wielu opracowaniach, poświęconych analizie porównawczej dotychczasowego przebiegu polskiej prywatyzacji, występuje dość duża zgodność opinii co do tego, że cechuje się ona słabym tempem. Nadregulacja prawna i kazuistyka nie sprzyjają sprawności w żadnym procesie. Polska wymieniana jest jako przykład wolnej prywatyzacji<sup>23</sup>.

Historia ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz jej obecny kształt świadczą o tym, jakim wielkim ładunkiem sprzecznych interesów politycznych i ekonomicznych obarczone jest zjawisko ustrojowe, określane mianem prywatyzacji<sup>24</sup>.

### **3) Podstawowe różnice ustawowych koncepcji prywatyzacji**

Oceniając ustawowe koncepcje prywatyzacji należy zauważyć, że w porównaniu z poprzednio obowiązującymi przepisami ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zmieniło się samo pojęcie prywatyzacji. Już w samym tytule ustawy znajduje odbicie rozróżnienie procesu komercjalizacji, jako zmiany do-

22 T. Kwieciński, Prywatyzacja bezpośrednia w świetle ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. - szanse i zagrożenia w: *Materiały z konferencji ...* s. 37.

23 M. Borish, M. Noel, *Privatisation in the Visegrad Countries: A Comparative Assessment*, World Economy, March 1997, zob. też: B. Shor, *Nations in Transit. 1997 Freedom House Rankings Transition*, *June 1997*.

24 A. Wierciński, Prywatyzacja pośrednia w świetle ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. - szanse i zagrożenia, w: *Materiały z konferencji ...* s. 19 in.

tyczącej formy prowadzenia przedsiębiorstwa, a nie formy jego własności. Ustawa mówi o komercjalizacji i prywatyzacji jako o dwóch różnych zagadnieniach. Ustawa z 1990 r. nie przewidywała komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego dokonywanej w innym celu niż prywatyzacja kapitałowa przedsiębiorstwa, traktując w każdym przypadku przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę jako etap wstępny do jego prywatyzacji. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów komercjalizacja może być także celem ostatecznym, narzędziem prawnym w procesie restrukturyzacji określonego sektora gospodarki państwowej. Nie musi więc z założenia prowadzić do prywatyzacji.

Ustawa wyraźnie rozróżnia prywatyzację pośrednią i bezpośrednią. Prywatyzacja bezpośrednia przedsiębiorstwa może odbyć się wyłącznie przy zastosowaniu jednego ze sposobów wymienionych w art. 39 ust. 1 ustawy. Oznacza to, że jakkolwiek inna czynność rozporządzająca, mająca za przedmiot przedsiębiorstwo państwowe (jak głosi tenże przepis), np. darowizna czy przewłaszczenie na zabezpieczenie wierzytelności, nie będzie uznana za prywatyzację w rozumieniu ustawy, pomimo że w efekcie może prowadzić do zmiany właściciela przedsiębiorstwa. Prywatyzacja pośrednia również jest procesem ściśle określonym przepisami ustawy (art. 31 a i n.).

## 2. PRZEDSIĘBIORSTWO JAKO PRZEDMIOT PRYWATYZACJI

### 1) Uwagi ogólne

Obrót prawny przedsiębiorstwem lub jego składnikami może być dokonywany pod różnymi tytułami, jak sprzedaż, zamiana, darowizna, wniesienie przedsiębiorstwa jako aportu do spółki itp. W wymienionych przypadkach następuje przeniesienie własności przedsiębiorstwa lub własności określonych składników tegoż przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo może być również przedmiotem stosunków cywilnoprawnych o skutkach tylko obligacyjnych.

W 1990 r. pojawił się szczególnego rodzaju obrót przedsiębiorstwem - związany z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie z treścią art. 37 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zarówno przedsiębiorstwo państwowe jako całość, jak i zorganizowane części mienia mogły być sprzedawane, wnoszone do spółki, oddawane na czas oznaczony do odpłatnego korzystania. Proces ten uwarunkowany był wcześniejszym wydaniem decyzji likwidacyjnej przedsiębiorstwa państwowego w znaczeniu podmiotowym. Taką decyzję wydawał organ założycielski przedsiębiorstwa za zgodą ówczesnego Ministra Przekształceń Własnościowych. Dopiero bowiem na skutek jej wydania właściciel przedsiębiorstwa, Skarb Państwa reprezentowany przez organ założycielski, mógł rozporządzać

przedsiębiorstwem w znaczeniu przedmiotowym lub zorganizowanymi częściami jego mienia.

Biorąc pod uwagę główne założenia ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, jest oczywiste, że likwidacji przedsiębiorstwa, dokonywanej na podstawie przepisów tej ustawy, przyświecał zasadniczo inny cel niż likwidacji przedsiębiorstwa państwowego przewidzianej w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych<sup>25</sup>. Likwidacja przedsiębiorstwa państwowego w znaczeniu podmiotowym, dokonana w oparciu o przepisy ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, z natury rzeczy nie miała prowadzić do zlikwidowania przedsiębiorstwa w sensie przedmiotowym, do zaprzestania funkcjonowania przedsiębiorstwa. Chodziło przede wszystkim o to, by przedsiębiorstwo funkcjonowało już w innej formie prawnej, na innych zasadach. Przy likwidacji przeprowadzonej tylko na podstawie przepisów ustawy o przedsiębiorstwach państwowych na plan pierwszy wysuwa się zakończenie działalności gospodarczej, zaspokojenie lub zabezpieczenie roszczeń wierzycieli, ustanie bytu osoby prawnej. Należy zauważyć, że poprzez zaspokojenie wierzycieli, sprzedaż składników przedsiębiorstwa, także może dochodzić do efektów takich jak oczekiwane w toku prywatyzacji. Na gruncie przepisów prywatyzacyjnych nie można tego nazwać prywatyzacją, mimo że dochodzi do zmiany właściciela. Jeśli zaś składniki majątkowe przedsiębiorstwa sprzedane zostaną przedsiębiorcy prywatnemu, następuje też zmiana reguł gospodarowania tymi składnikami. Jest to zjawisko o istotnym znaczeniu społeczno-gospodarczym, nawet patrząc na problem tylko od strony skali prywatyzacji. Według danych Ministerstwa Skarbu Państwa z ogółu 8441 przedsiębiorstw państwowych w Polsce, istniejących w 1990 roku, do końca czerwca 1997 roku przekształceniami własnościowymi objęto 4086 przedsiębiorstw. Z tego najwięcej przedsiębiorstw poddano likwidacji z przyczyn ekonomicznych, bowiem aż 35,9 %.

Przedsiębiorstwo państwowe, mimo że jest osobą prawną, nie posiada zdolności prawnej w zakresie zbycia swego przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części

---

25 Ustawa z 25.09.1981 r. z późniejszymi licznymi zmianami. Tekst jednolity: Dz.U. 1991 r., nr 18, poz. 80. Zwraca uwagę bardzo niefortunne brzmienie art. 18a ustawy dotyczącego likwidacji przedsiębiorstwa państwowego. Zgodnie z jego treścią likwidacja przedsiębiorstwa państwowego polega na zadysponowaniu jego składnikami materialnymi i niematerialnymi, o których mowa w art. 55<sup>1</sup> k.c. i wykreśleniu przedsiębiorstwa państwowego z rejestru, po zaspokojeniu lub zabezpieczeniu wierzycieli.

jego mienia<sup>26</sup>. Zdolność taką posiada tylko Skarb Państwa. Decyzja likwidacyjna powodowała ten skutek, że organ założycielski, działający w imieniu Skarbu Państwa, mógł rozporządzić przedsiębiorstwem w sposób przewidziany w treści art. 37 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Sprzedaż przedsiębiorstwa w całości w związku z art. 18a ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, wprowadzona nowelą z 1991 r. do tejże ustawy, dokonywana była bez przeprowadzania postępowania likwidacyjnego w rozumieniu art. 18 a ust. 1 o przedsiębiorstwach państwowych<sup>27</sup>.

Innej procedury wymagało przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę, dokonywane przez Ministra Przekształceń Własnościowych w oparciu o treść art. 5 ustawy. Problem „przedmiotu przekształcenia” nie zarysował się tu tak ostro jak przy tzw. ścieżce likwidacyjnej.

W świetle ustawy z 30.07.1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych problematyka określenia przedsiębiorstwa, czyli ustalenia co jest przedmiotem prywatyzacji, nabiera podstawowego znaczenia głównie w przypadku prywatyzacji bezpośredniej.

Analiza treści art. 39 ust. 1 ustawy nasuwa wątpliwości przede wszystkim w zakresie samego pojęcia przedsiębiorstwa. Lektura tego przepisu prowokuje do postawienia pytania: czy pojęcie przedsiębiorstwa przedstawia tu tę samą jakość i znaczenie co określenie: wszystkie składniki materialne i niematerialne majątku przedsiębiorstwa? Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych prywatyzacja bezpośrednia polega na rozporządzeniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego przez: 1) sprzedaż przedsiębiorstwa, 2) wniesienie przedsiębiorstwa do spółki, 3) oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania. Co jest zatem przedmiotem prywatyzacji? Nie jest również całkiem jasne, czy chodzi tu o przedsiębiorstwo w rozumieniu przedmiotowym, czy podmiotowym.

Bazą do dalszych rozważań i prób rozstrzygnięcia tego problemu (nie tylko teoretycznego, ale mającego duże znaczenie praktyczne) mogą być, jak sądzę, rozważania i podstawowe teorie dotyczące pojęcia przedsiębiorstwa.

---

26 Przedsiębiorstwo państwowe może rozporządzać poszczególnymi składnikami jego mienia lub mieniem przedsiębiorstwa na podstawie art. 46.1 ust. 3 i 3a ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 5.10.1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu. Dz.U. nr 97, poz. 443. Odnośnie danych dotyczących likwidacji z przyczyn ekonomicznych zob. Dynamika przekształceń własnościowych. Ministerstwo Skarbu Państwa Biuro Analiz Ekonomicznych, Warszawa 1997 r., nr 33, s. 8, 29 in.

27 Dz.U. 1991 r., nr 75, poz. 329.

## 2) Doktrynalne koncepcje przedsiębiorstwa

Pojęciem przedsiębiorstwa nauka prawa zajmuje się od wielu lat. Nie ma jednak dotąd jednolitego poglądu na naturę przedsiębiorstwa. W ostatnim okresie wyraźnie ożywiły się dyskusje wokół przedsiębiorstwa rozumianego jako przedmiot obrotu. Nie jest to jedyne, jak wspomniałam, znaczenie tego pojęcia.

M.J. Ehrlich dzielił teorie dotyczące pojęcia przedsiębiorstwa na trzy grupy:

- a) teorie, które wywodzą całe pojęcie przedsiębiorstwa bądź z osoby samego przedsiębiorcy, bądź przyjmują samo przedsiębiorstwo jakby osobę prawną - teorie osobowe;
- b) teorie, które kładą nacisk na czynnik materialny, a przede wszystkim majątkowy - teorie rzeczowe;
- c) teorie, które stwarzają nową konstrukcję, uważające przedsiębiorstwo za dobro niematerialne, bądź też za przedmiot praw, który nie jest ani rzeczą, ani prawem - teorie pośrednie<sup>28</sup>.

Omawiając teorie osobowe M.J. Ehrlich poddał krytyce zwłaszcza te poglądy, które najbardziej skrajnie eksponowały osobę, sprowadzając przedsiębiorstwo do szczególnego rodzaju kwalifikacji osobistej przedsiębiorcy, gdzie nie zauważono przedsiębiorstwa jako przedmiotu prawa.

W obliczu możliwości wolnego zarobkowania argument o jakiś szczególnych kwalifikacjach osobistych przedsiębiorcy, decydujących jakoby o istocie przedsiębiorstwa, nie wytrzymał krytyki. Już wówczas, w okresie międzywojnia, zauważano i podkreślano, że życie zaprzecza w zupełności istocie tych teorii. W obrocie przedsiębiorstwo oderwało się od osoby przedsiębiorcy i wiodło swoje własne koleje, nastąpiło więc zdaniem M. J. Ehrlicha „... pewne uprzedmiotowienie przedsiębiorstwa”<sup>29</sup>.

Kilka lat później S. Buczkowski pisał, że coraz częściej - ze względów czysto praktycznych - zaczyna się traktować przedsiębiorstwo jako podmiot praw i obowiązków, jako swego rodzaju żywy organizm, odcinający się od właściciela<sup>30</sup>.

Cechą charakterystyczną ówczesnych teorii rzeczowych było to, że nie odróżniały one z zasady przedsiębiorstwa od majątku przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo równało się więc sumie poszczególnych materialnych czynników, z których się ono

28 M.J. Ehrlich, *Przedsiębiorstwo jako przedmiot umownych stosunków obligacyjnych*, Tarnów 1934, s. 32. Oceniając teorie pośrednie M.J. Ehrlich dodaje, że były one niezbyt ściśle dostosowane do wówczas obowiązującego w Polsce systemu prawa cywilnego.

29 M.J. Ehrlich, *Przedsiębiorstwo ...* s. 33.

30 S. Buczkowski, *Ograniczona odpowiedzialność przedsiębiorcy. Studium prawno-handlowe*, Warszawa 1937, s. 276.

składało, sumie praw majątkowych niezbędnych do osiągnięcia określonych celów gospodarczych. Stanowiło więc tylko wyodrębniony majątek. Koncepcje te nie dostrzegały wartości niemajątkowych czynników tkwiących w przedsiębiorstwie, które mogą częstokroć przedstawiać sobą większą wartość rynkową niż prawa do składników materialnych przedsiębiorstwa.

Najwięcej emocji wzbudziły jednak teorie pośrednie, a właściwie te, które przedstawiały koncepcję przedsiębiorstwa jako dobra niematerialnego. O teorii tej dyskutuje się również i obecnie<sup>28</sup>. Duży wkład naukowy w zbudowanie koncepcji prawa podmiotowego na przedsiębiorstwie wniósł F. Zoll. Uważał on przedsiębiorstwo za dobro niematerialne, za zorganizowaną i od osoby przedsiębiorcy jako przedmiot majątkowy wyodrębnioną jednostkę gospodarczą, mającą na celu odpłatne dokonywanie świadczeń<sup>29</sup>. W takim ujęciu wartość dobra niematerialnego istnieje więc poza wartością rzeczy ruchomych i nieruchomości, wchodzących w skład przedsiębiorstwa, jest funkcją swej atrakcyjności, którą przedsiębiorstwo wywiera na klientelę. Jeżeli klientela jest liczniejsza, przedsiębiorstwo przedstawia wyższą wartość, która może być spotęgowana różnymi środkami. Według F. Zolla przedsiębiorstwo jest przedmiotem prawa podmiotowego o charakterze bezwzględnym, prawa podobnego do praw rzeczowych, zaś podmiotem praw jest właściciel przedsiębiorstwa<sup>30</sup>.

Warto jednocześnie zauważyć, że F. Zoll wyraził też pogląd, że prawa do firmy i znaku towarowego nie są prawami we właściwym tego słowa znaczeniu, lecz tylko uprawnieniami, a więc emanacjami „własności przedsiębiorczej”, roszczeniami z tego prawa wynikającymi<sup>31</sup>. Poszukując związku tej teorii z praktyką należy zwrócić uwagę na ówczesne przepisy ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>32</sup>. Treść art. 1 tejże ustawy jest charakterystyczna m.in. z punktu widzenia przyjętej tam koncepcji przedsiębiorstwa. Ustawodawca wyeksponował i podniósł do rangi szczególnego dobra klientelę, stwierdzając że przedsiębiorca ma prawo żądania, aby inny przedsiębiorca (konkurent) nie wdzierał się w jego klientelę przez ja-

---

28 M. Litwińska, Pojęcie przedsiębiorstwa w prawie handlowym i cywilnym. Przedsiębiorstwo jako przedmiot obrotu, I, PPH, 1993, nr 1, s. 10.

29 F. Zoll, Przedsiębiorstwo przedmiotem własności, „Przegląd Prawa i Administracji” 1925, s. 425 in.

30 Cytuję za: M.J. Ehrlich, Przedsiębiorstwo ... s. 38. Obecnie do konstrukcji prawa do przedsiębiorstwa powróciła M. Poźniak-Niedzielska, zob. M. Poźniak-Niedzielska, Zbycie przedsiębiorstwa w świetle zmiany w kodeksie cywilnym, PiP 1991, nr 6, s. 31 in. także J. Widło, Pojęcie przedsiębiorstwa, PPH 1997, nr 7, s. 33.

31 Zoll, Kraus, Polska ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz, Poznań 1929, s. 56.

32 Ustawa z dnia 19.10.1920 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. 1926, poz. 559 z późn. zm. też J. Kozłowski, W. Szawłowski, Kodeks handlowy obowiązujący na Ziemiach Wschodnich, Warszawa 1929, s. 449.



kierowalność czynności, zdolne do wywołania u osób, którym ofiarowuje swoje wytwory, towary lub świadczenia, mylnego mniemania, że pochodzą one od przedsiębiorcy pierwszego. Nie operowano, jak widać, pojęciem kupca lecz pojęciem przedsiębiorcy. Pojęcie przedsiębiorcy ma niewątpliwie szerszy zakres niż pojęcie kupca. Dziś można obserwować w przepisach prawnych i w doktrynie powrót do pojęcia przedsiębiorcy.

Niektórzy przedstawiciele doktryny już z okresu międzywojennego wyraźnie wskazywali na to, że o istocie i wartości przedsiębiorstwa decydują często takie czynniki jak: klientela, firma, znaki towarowe, wzory użytkowe, tajemnice przedsiębiorstwa, stosunki i szanse, położenie przedsiębiorstwa. Podstawa materialna w majątku przedsiębiorstwa często więc usuwała się z pierwszego planu<sup>36</sup>.

S. Buczkowski zauważył, że przedsiębiorstwa nie można traktować jako złożonego mechanicznie zbioru materialnych elementów. Stanowią one jedynie substrat przedsiębiorstwa. Z tych między innymi ustaleń wyciągnął wniosek, że przedsiębiorstwo jest dobrem niematerialnym i podkreślał element funkcjonalny w analizie pojęcia przedsiębiorstwa<sup>37</sup>.

Przedsiębiorstwo traktowane bądź jako *universitas* rzeczy i praw, bądź też jako dobro niematerialne, dzięki tym właśnie koncepcjom alienowało się od osoby przedsiębiorcy, wiodąc samoistny byt w sferze obrotu gospodarczego<sup>38</sup>.

Dla celów dalszych rozważań, a zwłaszcza analizy czynników, które wchodziły w skład pojęcia przedsiębiorstwa w rozumieniu ustawy z 20 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, konieczne wydaje się w tym miejscu przedstawienie jednego z charakterystycznych poglądów na temat istoty przedsiębiorstwa, a wyrażonego w 1934 r. przez M. J. Ehrlicha<sup>39</sup>. Autor podkreślał znaczenie ruchu przedsiębiorstwa. Pisał, że ruch przedsiębiorstwa stanowi organiczną całość, kierowaną przez właściciela przedsiębiorstwa, a składającą się z części osobowych, rzeczowych i niematerialnych. Przedsiębiorstwo wymaga zatem ciągłej działalności przedsiębiorcy, jako koniecznego elementu jego istnienia. To też, jeżeli mówimy o zbyciu przedsiębiorstwa lub jego dzierżawie, to na nabywcę lub dzierżawcę przechodzą te czynniki, które umożliwiają mu działalność gospodarczą, czyli szanse dalszego działania. Aby przedsiębiorstwo nadal istniało, wymagana jest ustawiczna działalność przedsiębiorcy, to jest nowego nabywcy lub dzierżawcy. Przedsiębiorstwo może w drodze ewolucji przybierać najrozmaitsze

36 M.J. Ehrlich, *Przedsiębiorstwo ...* s. 15, 16, 20, 23, 24, 26, 29.

37 S. Buczkowski, *Glosa do orzeczenia Sądu Wojewódzkiego dla Miasta Stołecznego Warszawa z 11.02.1962*, Cr 2226/61, PiP 1963, nr 2, s. 365.

38 M. Litwińska, *Pojęcie przedsiębiorstwa ...* s. 10.

39 M.J. Ehrlich, *Przedsiębiorstwo ...* s. 11 i 41.



formy, może nawet przez zaprzestanie działalności swój byt skończyć. Autor zwrócił uwagę „ (...) na czynnik potencjalny, tkwiący w przedsiębiorstwie i na ciągłą działalność przedsiębiorcy, która jest takim samym warunkiem bytu przedsiębiorstwa, jak krążenie krwi jest warunkiem życia człowieka”<sup>32</sup>.

W okresie międzywojennym w prawnych analizach przedsiębiorstwa dostrzegano już wyraźnie znaczenie elementu organizacji. Przedsiębiorstwem nazywano planową organizację (kombinację) czynników produkcji na rachunek i ryzyko przedsiębiorcy, mającą na celu wytwarzanie dóbr i usług gospodarczych ze względu na oczekiwany zysk<sup>33</sup>.

Jak słusznie podkreślił T. Barnadzikiewicz, każde przedsiębiorstwo z istoty swej skierowane jest na osiągnięcie zysków, względnie - w najgorszym razie - może poprzestać na równoważeniu kosztów. Twierdzenie to, w zasadzie słuszne, napotyka jednak na znaczne trudności w przypadku gospodarki publicznej<sup>34</sup>.

Charakterystyczne jest to, że mimo popularności wówczas innych teorii, B. Hełczyński, pisząc w 1929 r. o komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, nawiązał do najstarszych definicji przedsiębiorstwa, eksponując rolę materialnych składników przedsiębiorstwa. Zaproponował, by za przedsiębiorstwo uważać ogół środków gospodarczych przeznaczonych do osiągnięcia nieograniczonego z góry co do swej wysokości zysku, przy równoczesnym narażeniu ich na możliwość strat<sup>35</sup>. Jednak status prawny przedsiębiorstwa, ukształtowanego przepisami rozporządzenia prezydenta RP z 17.03.1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji<sup>36</sup>, wskazywał na podmiotową koncepcję przedsiębiorstwa.

W prawie polskim pojawiło się więc przedsiębiorstwo rozumiane jako podmiot prawa, stanowiące samoistną osobę prawną, zarządzaną według gospodarki handlowej. Pierwsze takie próby podjęto w 1924 r. za rządów W. Grabskiego. Niektórym przedsiębiorstwom nadano statuty, osobowość prawną oraz ograniczony zakres samodzielności. Działania na większą skalę rozpoczęto jednak na podstawie rozporządzenia o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz ich komercjalizacji.

---

32 M.J. Ehrlich, *Przedsiębiorstwo ...* s. 41.

33 A. Marshall, *Żasady ekonomiki*, Warszawa 1925, t. I, s. 281.

34 T. Barnadzikiewicz, *Zagadnienie rentowności gospodarki państwowej*, Warszawa 1932, s. 155.

35 B. Hełczyński, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów prawnych*, Warszawa 1929, s. 13. Koncepcja ta było ostro krytykowana, zob. S.Z. Szyszkowski, *Zagadnienie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1930, s. 27. Zarzucił jej zbyt nie wyeksponowanie elementu zysku i strat zwłaszcza w przypadku określenia w taki sposób przedsiębiorstwa państwowego.

36 Dz.U. 1927, nr 25, poz. 195.

Majątek ruchomy przekazany został przez państwo na własność samodzielnego przedsiębiorstwa, a majątek nieruchomy oddano przedsiębiorstwom w użytkowanie i zarząd. Generalnie rzecz biorąc można stwierdzić, że sytuacja obecnie funkcjonujących przedsiębiorstw państwowych, a zwłaszcza ich uprawnienia decyzyjne i zakres możliwości samodzielnego działania są zbliżone do uprawnień, jakimi dysponowały przedwojenne skomercjalizowane przedsiębiorstwa państwowe. W niektórych obszarach samodzielność obecnie działających przedsiębiorstw państwowych jest nawet większa od tej, jaką dysponowały skomercjalizowane przedsiębiorstwa w latach trzydziestych<sup>45</sup>.

Zdaniem S. Buczkowskiego nadanie osobowości prawnej przedsiębiorstwu powoduje powstanie sytuacji następującej:

- 1) przedsiębiorstwo staje się podmiotem prawa, nie może być równocześnie przedmiotem stosunków prawnych; pojęcie „właściciel przedsiębiorstwa” nie odgrywa żadnej roli;
- 2) wynika z tego, że przedsiębiorstwo nie może być pozbywane ani zastawiane jako takie; pozbywać i zastawiać można będzie tylko majątek przedsiębiorstwa, względnie zakład przedsiębiorstwa;
- 3) „faktyczny właściciel przedsiębiorstwa stanie się formalnie tylko organem przedsiębiorstwa, organem zbiorowym (spółka) bądź indywidualnym (osoba fizyczna)”<sup>46</sup>.

Ze względów powszechnie wiadomych stanowisko doktryny prawniczej po II wojnie światowej pozostawało pod wpływem regulacji prawnych, odnoszących się do przedsiębiorstw państwowych. Wyodrębnienie przedmiotowe przedsiębiorstw państwowych, uzupełnione określonym zakresem samodzielności organizacyjnej powiązanej z osobowością prawną, stanowi o tym, że przedsiębiorstwo państwowe potraktowano jako podmiot stosunków prawnych<sup>47</sup>. W ujęciu podmiotowym przedsiębiorstwo jest posiadającym osobowość prawną podmiotem gospodarczym, powstającym z chwilą wpisu do rejestru przedsiębiorstw państwowych. Teoretyczne wyróżnienie podmiotowego znaczenia przedsiębiorstwa państwowego połączone zostało z lokalizacją ryzyka gospodarczego państwa, wiążącego się z prowadzeniem działalności gospodarczej.

W obrocie prawnym taka konstrukcja przedsiębiorstwa ma swoje określone znaczenie. Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot nie może jednak zbyć całego

45 J. Piaseczny, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych - cele, szanse i zagrożenia*, „Kontrola Państwa”, 1995, nr 3, s. 63

46 S. Buczkowski, *Ograniczona odpowiedzialność przedsiębiorcy ...*, s. 278.

47 M. Poźniak-Niedzielska, *Zbycie przedsiębiorstwa ...* s. 32.

swego majątku. Sens istnienia tej osoby prawnej polega bowiem na prowadzeniu działalności gospodarczej, czyli przedsiębiorstwa w znaczeniu funkcjonalnym, co jest uważane za jej publicznoprawny obowiązek<sup>48</sup>.

W znaczeniu funkcjonalnym przedsiębiorstwo państwowe oznacza więc prowadzenie określonej działalności gospodarczej co wynika z treści przepisów ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (art. 53 ustawy)<sup>49</sup>. Warto tu przypomnieć, że w doktrynie przedwojennej rozważana była również problematyka prawna przedsiębiorstwa rozumianego funkcjonalnie. Za przedsiębiorstwo w znaczeniu funkcjonalnym uznawano prowadzenie przedsiębiorstwa zarobkowego lub przedsiębiorstwa zarobkowego w większym rozmiarze<sup>50</sup>. Teoria ta miała więc związek z pojęciem kupca i kupca rejestrowego.

Aktualnie jeśli mówi się o przedsiębiorstwie w ujęciu funkcjonalnym, wskazuje się często na treść przepisów ustawy o działalności gospodarczej<sup>51</sup> i ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Zgodnie z art. 53 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, w związku z art. 2 ust. 1 ustawy o działalności gospodarczej w znaczeniu funkcjonalnym, przedsiębiorstwo państwowe oznacza prowadzenie określonej działalności gospodarczej, tj. w zasadzie takiej, która została przewidziana w akcie tworzącym przedsiębiorstwo<sup>52</sup>. Można ogólnie więc powiedzieć, że w znaczeniu funkcjonalnym przedsiębiorstwo jest jedną z prawnoorganizacyjnych form prowadzenia działalności gospodarczej<sup>53</sup>.

Wraz z wejściem w życie kodeksu cywilnego, tj. od 1965 r., generalnie zniknęło z obowiązujących przepisów prawa cywilnego pojęcie przedsiębiorstwa w ujęciu przedmiotowym. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (art. VI § 1) uchylili kodeks handlowy, w tym przepisy działu IV kodeksu handlowego, odnoszące się do zbycia przedsiębiorstwa. Sama jednak idea tak rozumianego przedsiębiorstwa pozostała w treści art. 49 i 526 k.c.<sup>54</sup>

Równoległe z rozpoczęciem procesu reformowania polskiej gospodarki termin przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym zaczął się pojawiać w ustawach regulujących szczególnego rodzaju problematykę, np. w ustawie z 28.06.1983 r. o poprawie gospodarki państwowej oraz jego upadłości<sup>55</sup>, która dopuszczała zarówno

---

48 Jw.

49 B. Sołtys, Sprzedaż przedsiębiorstwa państwowego, PPH 1995, nr 7, s. 19.

50 Zob. szerzej na ten temat: M. Litwińska, Pojęcie przedsiębiorstwa ... s. 9.

51 Ustawa z 23.12.1988 r. Dz.U.nr 41, poz. 324, z późn. zm.

52 B. Sołtys, Sprzedaż przedsiębiorstwa ... s. 19.

53 B. Sołtys, Sprzedaż przedsiębiorstwa oraz jego zorganizowanych części a VAT, „Rzeczpospolita” z 19.09.1995, s. 16.

54 M. Litwińska, Pojęcie przedsiębiorstwa ... s. 7.

55 Dz.U. 1986, nr 8, poz. 46 (tekst jednolity).

nabywanie oraz zbywanie przedsiębiorstwa jako całości, jak i też jego poszczególnych składników. W ujęciu przedmiotowym termin ten pojawił się również w ustawie z 26.07.1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne<sup>56</sup>.

Doktryna przyznaje, że do okresu rozpoczęcia przebudowy społeczno-gospodarczej trudne, pozbawione generalnie podstaw prawnych oraz nieprzydatne w obrocie były rozważania o możliwości uznania przedsiębiorstwa państwowego za przedmiot stosunków prawnych. Trudności wynikały przede wszystkim z braku jednomyślności w doktrynie co do charakteru uprawnień do mienia przydzielonego i nabytego przez przedsiębiorstwa państwowe jako osobę prawną. Wyodrębnienie majątku przedsiębiorstw państwowych służyło innym celom niż względy obrotu. Co więcej, można uważać, że nie było potrzeby uregulowania tej kwestii wobec tego, że „obrot” w państwowym sektorze gospodarki odbywał się przede wszystkim przy użyciu instrumentów administracyjnych<sup>57</sup>.

Na tle obecnie obowiązujących przepisów prawnych pojęcie przedsiębiorstwa państwowego występuje w trzech różnych znaczeniach: podmiotowym, funkcjonalnym oraz przedmiotowym. Zdecydowanie pierwszoplanowe miejsce, zarówno w praktyce jak i w teorii, zajmuje dziś zagadnienie przedsiębiorstwa jako przedmiotu obrotu. Problematyka przedsiębiorstwa nabrała szczególnego znaczenia w związku z wejściem w życie 1.07.1990 r. ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz z nowelizacją kodeksu cywilnego, wchodzącą w życie 1.10.1990 r., wprowadzającą przedmiotowe pojęcie przedsiębiorstwa. Nie można zaprzeczyć, że decydujący wpływ na zaistnienie w kodeksie cywilnym przepisu art. 55<sup>1</sup>, 55<sup>2</sup>, 75<sup>1</sup> k.c. miało rozpoczęcie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

W związku z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych trwają nadal dyskusje nad istotą i zakresem pojęciowym przedsiębiorstwa w obrocie cywilnym. Nie tylko jednak w kontekście prywatyzacji szczególnej uwagi wymaga zagadnienie dokonywania czynności prawnych mających za przedmiot przedsiębiorstwo, jak również problem pojęcia przedsiębiorstwa na użytek innych gałęzi prawa.

Jakie czynniki decydują o nabyciu przedsiębiorstwa, nie zaś jego składników? Nabycie przedsiębiorstwa to jedna czynność prawna, czy też raczej należy mówić o wielości czynności prawnych, składających się na nabycie przedsiębiorstwa?

56 Dz.U. 1989, nr 27, poz. 148, A. Koch, Przedsiębiorstwo zagraniczne - podmiot czy przedmiot stosunków cywilnoprawnych, PiP 1985, nr 7-8, s. 94.

57 M. Poźniak-Niedzielska, Zbycie przedsiębiorstwa ... s. 32 i 33.

Czy istotą przedsiębiorstwa jest jego ruch, prowadzenie działalności gospodarczej, funkcjonowanie, czy wystarczy potencjalna możliwość zorganizowania przedsiębiorstwa już w nowej formie? Jak się w związku z tym kształtuje odpowiedzialność kontrahentów będących stronami czynności prawnych dokonywanych w procesie prywatyzacji?

### 3) Przedsiębiorstwo a składniki przedsiębiorstwa

Analiza treści art. 39 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych prowokuje do postawienia podstawowego pytania co do relacji, jaka zachodzi między wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa a przedsiębiorstwem w rozumieniu ustawy.

Dostrzegając fakt, że przepisy art. 55<sup>1</sup> i 55<sup>2</sup> k.c. zostały wprowadzone w związku z prywatyzacją, należy zwrócić uwagę na istotę ich treści. W myśl art. 55<sup>1</sup> k.c. przedsiębiorstwo to zespół składników materialnych i niematerialnych, przeznaczonych do realizacji określonych zadań gospodarczych, obejmujący wszystko co wchodzi w skład przedsiębiorstwa, w szczególności: firmę (nazwę), znaki towarowe i inne oznaczenia indywidualizujące przedsiębiorstwo, księgi handlowe, nieruchomości i ruchomości należące do przedsiębiorstwa, w tym produkty i materiały, patenty, wzory użytkowe i zdobnicze, zobowiązania związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa, prawa wynikające z najmu i dzierżawy lokali zajmowanych przez przedsiębiorstwo.

Zdaniem J. Preussner-Zamorskiej<sup>58</sup> przepis ten nie zawiera - wbrew pozorom - definicji przedsiębiorstwa, jakkolwiek podkreślenie związku między kompleksem występujących w ramach tegoż przedsiębiorstwa elementów natury majątkowej i niemajątkowej a celem (w postaci realizacji zadań gospodarczych) mogłoby to w pewnej mierze sugerować. Wskazuje on natomiast tylko, jakiego rodzaju elementy wchodziły w skład owego kompleksu<sup>59</sup>.

Nietrudno zauważyć, że treść przepisu art. 55<sup>1</sup> k.c. obarczona jest tautologizmem, mimo to przepis ten wskazuje wyraźnie intencje, kierunek interpretacji. Choć wyliczenie składników przedsiębiorstwa nie jest wyczerpujące, ale w tym ujęciu przedsiębiorstwo charakteryzuje wyraźne oderwanie od osoby właściciela. Jest

---

58 J. Preussner-Zamorska, Konstrukcja prawa do przedsiębiorstwa i jej konsekwencje w świetle nowej regulacji prawnej - głos w dyskusji, „Rejent” 1992, nr 2/10, s. 34.

59 J. Widło jest odmiennego zdania. Stwierdza on, że ustawodawca wprowadził *expressis verbis* w art. 55<sup>1</sup> legalną definicję przedsiębiorstwa, nową kategorię jurejyczną, nową kategorię mienia mogącą być samodzielnym przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, zob. J. Widło, Pojęcie przedsiębiorstwa, ..., s. 33.

traktowane jako pewien zorganizowany kompleks praw i obowiązków, który może być przedmiotem obrotu.

Pierwowzoru konstrukcji przedsiębiorstwa, zawartego w kodeksie cywilnym, należy szukać w treści przepisów kodeksu handlowego, widoczne zwłaszcza jest nawiązanie do przepisu art. 40 k.h. W zakresie wykładni pojęcia przedsiębiorstwa z art. 40 k.h., związanego z praktyką obrotu, istniała generalnie zgodność co do tego, że wyliczenie w nim zawarte miało charakter jedynie przykładowy, co oznaczało, że w skład przedsiębiorstwa wchodzić mogły inne jeszcze elementy, nie objęte tym przepisem. Przepis art. 40 k.h. traktowany był raczej jako pewnego rodzaju reguła interpretacyjna, ułatwiająca w razie wątpliwości badanie *ad casu* dokonywanych w odniesieniu do przedsiębiorstwa czynności prawnych, niż jako zamknięty katalog<sup>60</sup>.

Mówiąc o relacji art. 55<sup>1</sup> k.c. z art. 40 k.h. warto uświadomić istniejącą między nimi różnicę. Otóż, w świetle art. 40 § 1 k.h., przedsiębiorstwo obejmowało wyłącznie aktywa, zaś art. 55<sup>1</sup> k.c. wyraźnie wskazuje na to, że w skład przedsiębiorstwa należy również zaliczyć zobowiązania i obciążenia, związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa, jeżeli nic innego nie wynika z treści czynności prawnej albo z przepisów szczególnych (art. 55<sup>2</sup> k.c.).

Przedmiotem praw bezwzględnych i obligacyjnych może więc być przedsiębiorstwo rozumiane jako zespół czynników, które umożliwiają każdemu, kto je posiada, działalność gospodarczą zapewniającą osiągnięcie celów gospodarczych<sup>61</sup>. Czynnikiem decydującym o wyodrębnieniu przedsiębiorstwa w specyficzny przedmiot obrotu - sądzę, że także w rozumieniu przepisów dotyczących prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych - jest celowościowo - funkcjonalna organizacja elementów wchodzących w jego skład. Trzeba przyznać, że w aktualnych warunkach polskich, w procesie prywatyzacji, często dla nabywców przedsiębiorstwa (zwłaszcza tych dysponujących niewielkim kapitałem) składniki materialne są najważniejsze, odgrywają rolę podstawową. Składniki niematerialne przedsiębiorstwa nie zawsze są należycie postrzegane.

W literaturze często eksponowana jest waga czynnika organizacyjnego jako istotnego elementu przedsiębiorstwa. Czynią to również przepisy. W treści art. 55<sup>1</sup> k.c. wyraźnie mowa jest o zespole składników materialnych i niematerialnych, a nie o składnikach materialnych i niematerialnych, co jak sądzę podkreśla znaczenie elementu organizacyjnego w prawnym pojęciu przedsiębiorstwa. Czynnikiem organizacyjny sprawia, że przedsiębiorstwo jest w stosunku do tworzących go

60 M. Litwińska, Pojęcie przedsiębiorstwa ... s. 9.

61 M.J. Ehrlich, Przedsiębiorstwo ... s. 41.



składników materialnych i niematerialnych odrębną wartością, odrębnym dobrem. Wartość przedsiębiorstwa nie równa się bowiem sumie wartości swych składników, ale jest odpowiednio wyższa, podniesiona o wartość czynnika organizacyjnego, który określanany jest czasem jako koncepcja prowadzenia działalności gospodarczej, przejawiająca się w zdolności zdobycia klienteli. Spotkać można poglądy, że dzięki temu właśnie czynnikowi przedsiębiorstwo alienuje się od osoby przedsiębiorcy oraz majątku przedsiębiorstwa, który stanowi co prawda przedmiot organizacji, jej materialną podstawę, nie może być jednak utożsamiany z przedsiębiorstwem<sup>62</sup>.

Element organizacyjny spełnia doniosłą rolę nie tylko jako składnik teoretycznej konstrukcji przedsiębiorstwa w ujęciu przedmiotowym, ma także swoją rangę przy rozpatrywaniu problemu na innych płaszczyznach niż przedmiotowa. Przede wszystkim jego rola wyraźnie uwidacznia się w praktyce, w obrocie może mieć znaczący wpływ na wartość ekonomiczną przedsiębiorstwa.

Sądzę, że w samym procesie prywatyzacji rola czynnika organizacyjnego, znaczenie koncepcji prowadzenia działalności gospodarczej, często nie pokrywa się ze znaczeniem tych czynników w obrocie. Argumentów na potwierdzenie tej oceny dostarcza nie tylko lektura przepisów dotyczących prywatyzacji, ale również obserwowane niekiedy w praktyce utożsamianie przedsiębiorstwa z jego mieniem<sup>63</sup>. Biorąc pod uwagę procedury prywatyzacyjne przewidziane ustawą o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, także metody wyceny przedsiębiorstw, rodzaj wymaganych informacji o przedsiębiorstwie, składanych w toku procesu przygotowawczego do prywatyzacji, można zauważyć, że czynnik organizacyjny nie jest należycie doceniany, usuwa się jakby na dalszy plan. Występuje jednak w ocenie zdolności majątku do przynoszenia zysku. Faktem jednak jest, bo wskazuje na to szereg przykładów, że czynnik organizacyjny w wielu przedsiębiorstwach państwowych przeznaczanych do prywatyzacji nie był, czy nie jest, „mocną stroną” tych przed-

---

62 B. Sołtys, Sprzedaż ... s. 20.

Warto tu dodać, że wiele lat temu M. Kowalewski, zastanawiając się nad przedsiębiorstwem jako przedmiotem dzierżawy, stwierdził, że jest to zespół praw majątkowych zmysłowych (ruchomości, nieruchomości) i niezmysłowych (znaki towarowe, renoma, wynalazki). Przedmiot umowy dzierżawy powinien obejmować wszystko, co wchodzi w skład przedsiębiorstwa jako zorganizowanej organicznie całości. Prowadzenie przedsiębiorstwa i ciągnięcie zeń zysków wymaga rozporządzenia tym całym aparatem, który jest konieczny dla funkcjonowania danego przedsiębiorstwa. Zob. M. Kowalewski, Dzierżawa przedsiębiorstwa handlowego, Warszawa 1934, s. 12.

63 Taką właśnie opinię może uzasadniać treść postanowienia Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 26.08.1991 r., gdzie sąd orzekł, iż: "Prywatyzacja przedsiębiorstw polega na takim przekształceniu własnościowym, przy którym dochodzi do przeniesienia własności prywatyzowanego mienia na rzecz osób trzecich. Istotą jej jest zmiana właściciela." Sygn. I ACr 142/91 i Acz 114/91, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 1992, nr 3, p. 28.



siębiorstw. Wszak jednym z założonych celów prywatyzacji jest zwiększenie efektywności gospodarki, zmniejszenie zakresu własności państwowej o ociężałych strukturach organizacyjnych. Ta uwaga dotyczy też większości poszczególnych przedsiębiorstw państwowych. Z zasady więc przedsiębiorstwo powstałe z przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego staje w tym momencie przed problemem zmian organizacyjnych, zmian w zakresie koncepcji prowadzenia działalności gospodarczej zwiększających atrakcyjność rynkową przedsiębiorstwa i jego renomę. Czynniki organizacyjny związany z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa państwowego może się okazać niekiedy elementem wręcz obciążającym prywatyzowane przedsiębiorstwo.

W początkowym okresie prywatyzacji największe znaczenie i zakres miała prywatyzacja dokonywana na podstawie art. 37 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych: sprzedaż przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części jego mienia, wniesienie przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia do spółki, oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia przedsiębiorstwa.

W świetle przepisów dotyczących prywatyzacji, zarówno zbycie przedsiębiorstwa, jak i zorganizowanych części jego mienia, podporządkowano procedurom służącym osiągnięciu celów stawianych przed prywatyzacją. Przepisy ustawy z 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wyraźnie rozróżniały pojęcie przedsiębiorstwa i pojęcie zorganizowanej części mienia przedsiębiorstwa, zaś w ustawie z 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw odstąpiono od pojęcia zorganizowana część mienia przedsiębiorstwa, posługując się terminem przedsiębiorstwo. Jednakże w treści art. 39 ust. 1 mowa jest także równolegle o wszystkich składnikach materialnych i niematerialnych majątku przedsiębiorstwa państwowego.

Zasadny jest pogląd, że o nabyciu przedsiębiorstwa można mówić wówczas, gdy przedmiotem nabycia są co najmniej elementy warunkujące ciągłość funkcji spełnianych przez przedsiębiorstwo<sup>64</sup>. Jak się wydaje, element ciągłości funkcji spełnianych przez przedsiębiorstwo powinien być rozumiany szeroko, zwłaszcza jeśli chodzi o zbywanie przedsiębiorstw, mające na celu prywatyzację. Można powiedzieć, że często wręcz oczekuje się zmian w zakresie dotychczas spełnianych celów, zadań związanych z rodzajem prowadzonej przez nabywcę działalności gospodarczej. Istotne więc mogą być dla nabywcy niekiedy tylko niektóre składniki przedsiębiorstwa, odpowiednio zorganizowane, dające później szansę realizacji określonych innych funkcji gospodarczych przy zmianie np. czynników indywidualizujących przedsiębiorstwo. Na rynku przedsiębiorstwo jest szczególnym towa-

64 B. Soltys, Sprzedaż przedsiębiorstwa... s. 20.

rem. Jego wartość użytkową stanowi możliwość takiego z niego korzystania, że zyski z działalności co najmniej pokryją koszty nabycia oraz przyniosą dodatkowe dochody. W przypadku, gdy wartość użytkowa jest na tyle niska, że potencjalny nabywca nie będzie w stanie zapewnić sobie w określonym czasie zwrotu ceny kupna oraz wypracować zysków, należy przyjąć, że organizacja składników przedsiębiorstwa jest nieefektywna. Dla potencjalnego nabywcy wartość użytkowa takiej organizacji po prostu nie istnieje<sup>65</sup>. Interesują go wówczas jedynie składniki, części mienia przedsiębiorstwa, już bez czynnika organizacyjnego, którym nabywca może nadać nową wartość użytkową. Praktyka dostarczyła przykładów na to, że niejednokrotnie sprzedaż przedsiębiorstwa w trybie przepisów prywatyzacyjnych była ratunkiem przed upadłością. Prywatyzacja rozstrzygała dylemat: sprzedaż czy upadłość. Z reguły w takich przypadkach element organizacyjny upadającego przedsiębiorstwa przedstawia już niewielką wartość lub wcale się nie liczy.

Przepis art. 55<sup>1</sup> k.c. mówi o zespole składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do realizacji określonych zadań gospodarczych. Można więc powiedzieć, że nie traktuje on o składnikach, za pomocą których już są realizowane zadania gospodarcze, lecz o składnikach tylko przeznaczonych do zrealizowania jakiegoś celu gospodarczego. Treść tego przepisu może skłaniać do przyjęcia założenia, że za przedsiębiorstwo można też uznać samo istnienie wymienionych tam przykładowo składników lub niektórych z nich, powiązanych w określony sposób, a z różnych względów nie realizujących zadań gospodarczych. Patrząc jednak na ten problem w świetle przepisów prywatyzacyjnych (poprzednich i obecnie obowiązujących), a zwłaszcza biorąc pod uwagę brzmienie art. 39 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, określającego przesłanki, jakie musi łącznie spełniać przedsiębiorstwo państwowe, by mogło podlegać prywatyzacji bezpośredniej, należy stwierdzić, że chodzi tu o przedsiębiorstwo w ruchu, przedsiębiorstwo funkcjonujące. Przepis mówi bowiem o zatrudnieniu, o wartości sprzedaży towarów i usług. Na gruncie przepisów ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych można było wysnuć podobny wniosek, chociażby z występującego tam pojęcia przedsiębiorstwo oraz odrębnie pojęcia zorganizowanej części mienia przedsiębiorstwa. Zgodnie z art. 4 pkt 3 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przez zorganizowaną część mienia przedsiębiorstwa państwowego należało rozumieć taki zespół składników materialnych i niematerialnych, który mógł stanowić odrębne przedsiębiorstwo. Zarówno doktryna jak i praktyka przyjmowała, że zorganizowaną częścią mienia jest nie tylko istniejąca w chwili otwarcia postępowania likwidacyjnego część przedsiębiorstwa wyodrębniona np. w osobny zakład, ale również taki zespół składników mate-

---

65 T. Budziak, *Ile jest warte przedsiębiorstwo*, Warszawa 1990, s. 12, M. Jasińska, *Ile jest warte przedsiębiorstwo (Metody wyceny a wartość rynkowa)*, „Radca Prawny” 1994, nr 5, s. 19 i n.

rialnych i niematerialnych, który może dopiero odrębne przedsiębiorstwo tworzyć<sup>66</sup>.

Uwagi odnośnie pojęcia zorganizowanej części mienia przedsiębiorstwa, występującego w poprzedniej ustawie, mogą być pomocne w zrozumieniu konstrukcji prawnych przyjętych w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, dotyczących przedmiotu prywatyzacji bezpośrednio.

Przepisy ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych ustalały specjalny tryb obrotu zorganizowanymi częściami mienia przedsiębiorstwa<sup>67</sup>. Zorganizowane części mienia przedsiębiorstwa mogły być zbywane po zaspokojeniu lub zabezpieczeniu wierzycieli przedsiębiorstwa państwowego.

Na marginesie przyznać należy, że - mimo reglamentacji - obrót środkami trwałymi przez przedsiębiorstwo państwowe faktycznie może prowadzić do zbycia zorganizowanych części mienia przedsiębiorstwa, a udowodnienie obejścia przepisów dotyczących prywatyzacji może być trudne<sup>68</sup>.

Sprzedż przedsiębiorstwa w całości na podstawie art. 37 ustawy o prywatyzacji mogła następować bez przeprowadzania likwidacji przedsiębiorstwa państwowego w rozumieniu art. 18a ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, czyli bez uprzedniego zaspokojenia lub zabezpieczenia wierzycieli.

Przeprowadzenie natomiast likwidacji na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych powodowało ten skutek, że przestawało istnieć przedsiębiorstwo też w znaczeniu podmiotowym. Przedmiotem prywatyzacji było więc w tym przypadku mienie przedsiębiorstwa<sup>69</sup>. W konsekwencji takiego stanu rzeczy Skarb Państwa, zbywając mienie zlikwidowanego przedsiębiorstwa, nie ponosił solidarnej odpowiedzialności z nabywcą za zobowiązania związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

66 Orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 20.10.1994 r. sygn. Akt I ACr. 571/93, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych i Sądu Najwyższego” 1994 r., nr 10, poz. 55.

67 Art. 37 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w związku z art. 18a ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (przepis w brzmieniu wówczas obowiązującym).

68 Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu, Dz.U. 1993 r., nr 97, poz. 443.

69 Sporo kłopotów nastręczała interpretacja treści art. 43 ustawy o prywatyzacji, stanowiącego, że do zbycia zorganizowanej części mienia przedsiębiorstwa państwowego stosuje się odpowiednie przepisy o zbyciu przedsiębiorstwa. Mimo to, w teorii i w praktyce, dominujący był pogląd, że zorganizowana część mienia przedsiębiorstwa może być zbyta jedynie po zaspokojeniu wierzycieli przedsiębiorstwa państwowego. Zob. na ten temat: B. Sołtys, Kontrowersje wokół pojęcia zorganizowanej części przedsiębiorstwa, PPH 1996 r., nr 2, s. 33.

W przypadku sprzedaży przedsiębiorstwa pojawiał się trudny problem solidarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa. Zaznaczyć tu trzeba, że przepisy ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie odnosiły się do kwestii przejścia długów przedsiębiorstw i odpowiedzialności w procesie tzw. prywatyzacji likwidacyjnej, a więc nie tylko sprzedaży przedsiębiorstwa, lecz i wniesienia przedsiębiorstwa jako aportu do spółki, albo oddania go do odpłatnego korzystania. Należało więc korzystać z przepisów kodeksu cywilnego.

Trzeba podkreślić, że ustalenie, czy nastąpiła sprzedaż przedsiębiorstwa jako całości, ma znaczenie nie tylko dla wierzycieli zbywcy. W przypadku, gdy na nabywcę została przeniesiona własność tylko poszczególnych elementów przedsiębiorstwa, a więc nastąpiło zerwanie więzi organizacyjnej istotnej dla odrębności przedmiotowej przedsiębiorstwa, wyłączona zostaje odpowiedzialność z art. 526 k.c. Jest ona szczególnie ważna, bowiem wierzyciel w przypadku nabycia przedsiębiorstwa zyskuje także nowego dłużnika, zwiększa się więc pewność zaspokojenia roszczenia. Przepis art. 526 k.c. jest przepisem *iuris cogentis*, a więc wyłączenie odpowiedzialności wynikającej z jego treści może mieć miejsce tylko w przypadkach ustawowo przewidzianych.

Należy przy tym brać pod uwagę, że z mocy art. 55<sup>1</sup> k.c. zobowiązania i obciążenia, związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa, wchodzi w skład zespołu składników materialnych i niematerialnych, na których opiera się konstrukcja przedsiębiorstwa. Czynność prawna, mająca za przedmiot przedsiębiorstwo, obejmuje wszystko, co wchodzi w jego skład (art. 55<sup>2</sup> k.c.). Analiza tych dwóch przepisów może prowadzić do wniosku, że wszystkie zobowiązania i obciążenia związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa przechodzą *ex lege* na nabywcę, jeśli przepis szczególny nie stanowi inaczej.

Zastanawiając się nad naturą prawną przedsiębiorstwa jako przedmiotu obrotu nie można nie uwzględnić faktu, że przepisy art. 55<sup>1</sup> i 55<sup>2</sup> k.c. umieszczone są w tytule trzecim kodeksu cywilnego traktującym o mieniu. W sytuacji, gdy pojęciem mienie określamy własność i inne prawa majątkowe, wyszczególnienie w tym miejscu zobowiązań i obciążeń związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa stwarza spore kłopoty interpretacyjne. Można spotkać w literaturze poglądy optujące za tym, by uznać, że ustawodawca chciał nadać przedsiębiorstwu takiemu, o jakim mowa w art. 55<sup>1</sup> k.c., charakter prawa majątkowego, prawa o wyjątkowo złożonej strukturze<sup>70</sup>. Z tej racji, że w skład przedsiębiorstwa wchodzi zobowiązania i obciążenia, niektórzy przedstawiciele doktryny twierdzą, że mimo charakterystycznego umiejscowienia przepisu przedsiębiorstwo nie należy do kategorii mienia,

---

70 T. Komosa, J. Tropaczyńska, Charakter prawny przedsiębiorstwa, PPH 1996 r., nr 8, s. 28.

mieniem jest samo prawo do przedsiębiorstwa, a nie jego poszczególne elementy składowe<sup>71</sup>. Konstrukcja prawa do przedsiębiorstwa budzi jednak sporo wątpliwości nie tylko teoretycznych, ale także praktycznych. Twierdzenie bowiem, że według wprowadzonych w 1990 r. przepisów kodeksu cywilnego, jak i przepisów prywatyzacyjnych, pojawiło się „prawo do przedsiębiorstwa”, byłoby jednoznaczne np. z postawieniem tezy, że możliwa jest skarga windykacyjna, prowadząca do odzyskania przedsiębiorstwa jako takiego, nie zaś roszczenia o odzyskanie poszczególnych składników majątku.

#### **4) Problem odpowiedzialności za zobowiązania prywatyzowanych przedsiębiorstw**

Jak wcześniej zostało wspomniane, w czasie obowiązywania przepisów ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych pojawił się problem długów prywatyzowanych przedsiębiorstw. W praktyce trudne i długotrwałe są procesy prywatyzacyjne w szczególności tam, gdzie długi przekraczają czasem wielokrotnie wartość majątku prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Wobec braku odpowiednich przepisów szczególnych, znalazły zastosowanie zasady przyjęte w kodeksie cywilnym. Spory i wątpliwości związane z długami prywatyzowanych przedsiębiorstw znalazły także swoje odbicie w Sądzie Najwyższym. Sąd Najwyższy w uchwale z 18.05.1995 r. podkreślił, że reguły wyrażone w art. 519 i nast. k.c. są bezwzględne, czyli wskazał na konieczność uzyskania zgody wierzycieli na przejęcie zobowiązań zbywcy przedsiębiorstwa, w sytuacji nabycia przedsiębiorstwa rozumianego jako zespół aktywów i pasywów<sup>72</sup>. Oznacza to, że jeśli reguły z art. 519 i nast. k.c. nie zostały zachowane, zbycie przedsiębiorstwa w tzw. prywatyzacji likwidacyjnej jako zespołu aktywów i pasywów nie mogło mieć miejsca, ponieważ na nabywcę przechodził tylko zespół aktywów, nabywca nie stawał się odpowiedzialny solidarnie za zobowiązania zbywcy. Z analizy semantycznej treści art. 526 k.c. wynika, że zbywca przenosi na nabywcę przedsiębiorstwo rozumiane jako zespół aktywów<sup>73</sup>. Odpowiedzialność nabywcy została ustawowo ograniczona do wartości nabytego przedsiębiorstwa.

Coraz częściej aprobatę zyskuje pogląd, że przepis art. 526 k.c. dotyczy stosunków zewnętrznych, reguluje on odpowiedzialność stron umowy zbycia przedsiębiorstwa za jego długi wobec osób trzecich, podczas gdy art. 55<sup>2</sup> k.c. ma zastosowanie na linii zbywca - nabywca. Rozstrzyga więc o ewentualnej odpowiedzial-

---

71 Jw.

72 III CZP 52/95, OSNIC 1995, nr 10, poz. 138.

73 D. Szanica, Kilka uwag na temat skutków zbycia przedsiębiorstwa w świetle ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, PUG 1997 r., nr 7-8, s. 22.

ności za długi przedsiębiorstwa między stronami czynności prawnej, mającej za przedmiot przedsiębiorstwo<sup>74</sup>.

Zasadą jest, że nabywca przedsiębiorstwa jest odpowiedzialny solidarnie ze zbywcą za zobowiązania zbywcy. Zobowiązania zbywcy nadal pozostają przy nim, a nabywca, obejmując zespół aktywów, staje się odpowiedzialny do wartości nabytego przedsiębiorstwa za cudzy dług, dług zbywcy. Odpowiedzialność zaś zbywcy jest nieograniczona. Aby ustała odpowiedzialność solidarna zbywcy (w przypadku prywatyzacji - Skarbu Państwa) i nabywcy, zbywca powinien przenieść wszystkie składniki przedsiębiorstwa (w tym pasywa).

Według wymogów kodeksu cywilnego przejęcie długu może nastąpić tylko po uzyskaniu zgody wierzycieli. W praktyce Skarb Państwa dążył do uwolnienia się od bądź co bądź dość niewygodnej dla niego odpowiedzialności. W treści umów sprzedaży dążył do zamieszczania postanowień zobowiązujących kupującego do zawiadamiania wierzycieli, dołożenia wszelkich starań w celu uzyskania zgody wierzycieli przedsiębiorstwa na przejęcie przez niego zobowiązań związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa, będącego przedmiotem umowy. Ponadto powszechnie zamieszczane były postanowienia, że kupujący przedsiębiorstwo zobowiązuje się do zaspokojenia wierzycieli, zwalniając tym samym zbywcę od odpowiedzialności za przejęte zobowiązania i obciążenia<sup>75</sup>. W przygotowaniach do prywatyzacji poszczególnych przedsiębiorstw zwracano też uwagę na problem długów i konieczność ich uregulowania przed prywatyzacją. Często nie było to jednak możliwe, przede wszystkim ze względów finansowych.

Zmiana dłużnika, ze zrozumiałych względów, mogła budzić niepokój wierzycieli, obawę o naruszenie ich interesów, zwiększenie ryzyka gospodarczego.

W tych warunkach mniej ryzykowne dla obu stron i w pewien sposób łatwiejsze było zbywanie mienia lub zorganizowanych części mienia przedsiębiorstw niż przedsiębiorstw.

---

74 M. Litwińska, Pojęcie przedsiębiorstwa w prawie handlowym i cywilnym. Przedsiębiorstwo jako przedmiot obrotu II, PPH 1993 r., nr 2, s. 9 także, M. Celichowski, Odpowiedzialność za długi zlikwidowanego przedsiębiorstwa państwowego (Uwagi na tle uchwały Sądu Najwyższego), PPH 1996 r., nr 11, s. 22 oraz B. Sołtys, Sprzedaż przedsiębiorstwa ... s. 49 in. Innego zdania jest J. Widło. Prezentując różne stanowiska doktryny co do relacji art. 55<sup>1</sup> k.c. i art. 526 k.c. stwierdza, że zasada statuowana w art. 55<sup>2</sup> k.c. w zw. z art. 55<sup>1</sup> k.c. przejścia *ex lege* długów w braku odmiennego uregulowania wyłącza możliwość stosowania art. 526 k.c. bowiem hipoteza tej normy odnosi się wyłącznie do przedsiębiorstw rozumianych jako zespół aktywów. Zob. J. Widło, Zakres stosowania art. 526 k.c. w odniesieniu do przepisów o zbyciu przedsiębiorstwa, PPH 1996 r., nr 7, s. 26.

75 M. Wolanin, Transakcja sprzedaży przedsiębiorstwa i jej skutki prawne, „Rejent” 1996 r., nr 7-8, s. 161.



Zmieniła się sytuacja zadłużonych przedsiębiorstw, zbywanych w drodze prywatyzacji bezpośredniej (pod rządami poprzednich przepisów prywatyzacyjnych zwanej likwidacyjną) wraz z wejściem w życie przepisów o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Ustawodawca postanowił bowiem rozwiązać problem długów przedsiębiorstwa w inny sposób, niż ogólne zasady przyjęte w kodeksie cywilnym. Przepis szczególny, jakim jest art. 47 § 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, wyraźnie wyłącza potrzebę zgody wierzycieli zbywcy na przejęcie zobowiązań przedsiębiorstwa państwowego, powstałych przy prowadzeniu przedsiębiorstwa, w przypadku sprzedaży przedsiębiorstwa, wniesienia go do spółki czy oddania do odpłatnego korzystania. Wyłączenie stosowania art. 519 k.c. oznacza, że zmiana dłużnika w wyniku zbycia przedsiębiorstwa następuje z pominięciem woli wierzycieli zbywcy przedsiębiorstwa. Taka regulacja prawna z pewnością zwiększa ryzyko wierzyciela z powodu niewypłacalności nowego dłużnika. Z reguły jest tak, że kupujący przedsiębiorstwo uzyskuje środki na zapłatę za nabyte przedsiębiorstwo poprzez zaciągnięcie kredytu. Biorąc pod uwagę cenę kredytów oraz ogólną sytuację ekonomiczną w sferze nowo budowanej gospodarki, należy dostrzegać nie tylko gorszą sytuację wierzyciela, ale również i dłużnika, który może nie udźwignąć ciężaru obciążeń. Zdarza się tak, że nabyte przedsiębiorstwo w krótkim czasie staje się masą upadłości, a nie sprywatyzowanym funkcjonującym przedsiębiorstwem.

Zgodnie z ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wierzyciel przedsiębiorstwa państwowego może wystąpić o natychmiastowe zaspokojenie. Ma prawo żądać niezwłocznego wykonania zobowiązań, których terminy wymagalności nie wynikają z właściwości zobowiązania. Natomiast w wypadku zobowiązań, których świadczenia obwarowane są określonymi terminami, wierzyciele powinni wstrzymać się do momentu, gdy owe świadczenia staną się wymagalne. Wierzyciele nie muszą być powiadamiani o zamiarze zbycia przedsiębiorstwa, wezwanie więc skierowane do poprzedniego dłużnika (przedsiębiorstwa państwowego) jest celowe jedynie wtedy, gdy podejmowane czynności nie wywołały jeszcze skutków prawnych w stosunku do wierzycieli. Będzie miało to miejsce bądź do chwili zawiadomienia o fakcie zbycia przedsiębiorstwa, bądź do chwili wykreślenia z rejestru przedsiębiorstwa państwowego (art. 46.1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych).

Analiza treści art. 40 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych potwierdza jego związek z art. 55<sup>1</sup> k.c. Na podstawie zapisu art. 40 ustawy należy rozumieć, że na nabywcę przechodzi nie przedsiębiorstwo jako zespół tylko aktywów, ale również i pasywa jako składniki przedsiębiorstwa. Warto podkreślić, że treść art. 40 ustawy powinna być łączona z brzmieniem art. 47 tejże ustawy. Zgodnie z art. 40 ust. 1 przejęcie zobowiązań przez nabywcę odnosi się do



wszystkich długów przedsiębiorstwa państwowego, bez względu na charakter stosunku prawnego, którego są źródłem. Jednakże z relacji art. 47 wynika, że nie wszystkie zobowiązania mogą przejść na nabywcę z pominięciem zgody wierzycieli przedsiębiorstw państwowych, bowiem wyłączenie zgody wierzycieli przedsiębiorstwa państwowego na zmianę dłużnika dotyczy zobowiązań powstałych przy prowadzeniu przedsiębiorstwa, nie zaś wszystkich zobowiązań, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>76</sup>. W tym miejscu rodzą się między innymi następujące pytania: Jaka będzie sytuacja prawna w przypadku braku zgody wierzycieli na przejście zobowiązań innych niż zobowiązania powstałe przy prowadzeniu przedsiębiorstwa? Jakie kryterium pozwoli na ściśle, jednoznaczne rozgraniczenie zobowiązań przedsiębiorstwa państwowego powstałych przy prowadzeniu przedsiębiorstwa, od innych obowiązków przedsiębiorstwa państwowego (art. 40 ust. 1 ustawy) ?

Podstawową zasadą jest wstąpienie nabywcy we wszystkie zobowiązania przedsiębiorstwa państwowego z mocy prawa. Generalnie więc następuje przejście długu. Ma ono skutek jednak tylko wobec nabywcy przedsiębiorstwa, a to z powodu braku przepisu szczególnego, który wyraźnie wyłączałby regulacje kodeksu cywilnego, chroniące wierzycieli przed zmianą dłużnika. W takim układzie uznać należy, że przejście zobowiązań z art. 40 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie ma skutków w stosunku do wierzycieli. Nabywca przejmuje zobowiązania jedynie w układzie wewnętrznym zbywca - nabywca. Skutkiem tego nabywca i zbywca przedsiębiorstwa ponoszą odpowiedzialność solidarną wobec wierzyciela, jednakowoż nabywca przedsiębiorstwa odpowiada dodatkowo wobec zbywcy za to, że wierzyciel nie będzie żądał od zbywcy spełnienia świadczenia<sup>77</sup>.

W literaturze słusznie podkreśla się, jak duże ryzyko obecnie podejmuje nabywca przedsiębiorstwa w trybie prywatyzacji bezpośredniej.<sup>78</sup> Odpowiada on bowiem nie tylko za zobowiązania powstałe przy prowadzeniu przedsiębiorstwa, o których miał wiedzę, ale również za inne zobowiązania. Odpowiedzialność nabywcy, powstająca w wyniku nabycia przedsiębiorstwa w drodze prywatyzacji bezpośredniej, jest jednak ograniczona do wartości nabytego przedsiębiorstwa według stanu z chwili nabycia, a według cen z chwili zaspokojenia wierzyciela.

---

76 Trudno się oprzeć krytycznej uwadze i stwierdzeniu, że sformułowanie występujące w art. 40.1 „przejmujący przedsiębiorstwo” nie konweniuje z treścią innych przepisów, a zwłaszcza z art. 39.1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

77 D. Szanica, Kilka uwag ... s. 23.

78 Jw.

W przyszłości można spodziewać się sporych problemów w praktyce, jeśli chodzi o kwestię oddzielenia i wyróżnienia „zobowiązań przedsiębiorstwa państwowego powstałych przy prowadzeniu przedsiębiorstwa” (art. 47 ust. 1 ustawy). Uwaga ta nasuwa się chociażby w związku z trudnościami, jakie pojawiły się w przypadku wykładni przepisów art. 357<sup>1</sup> § 2 k.c. i art. 358<sup>1</sup> § 4 k.c., a w szczególności określenia świadczeń pozostających w związku z prowadzeniem przedsiębiorstwa.

Sądzę, że problem ten powinien być indywidualnie rozpatrywany w stosunku do każdego przedsiębiorstwa. Dużą więc będzie rola praktyki. Zobowiązania przedsiębiorstwa państwowego, powstałe przy prowadzeniu przedsiębiorstwa, powinny być w sposób funkcjonalny związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa, lecz element funkcjonalnego powiązania nie może być ustalany jakąś miarą uniwersalną, czy preferującą interesy strony silniejszej i posiadającej szczególny status.

### **5) Cechy charakterystyczne przedsiębiorstwa jako przedmiotu prywatyzacji**

Zgadzać się z poglądem, że art. 55<sup>1</sup> k.c., w zasadzie nie zwiera pełnej definicji przedsiębiorstwa<sup>79</sup>, a jedynie wskazuje jakiego rodzaju elementy wchodzi w skład kompleksu, zespołu składników przeznaczonych do realizacji określonych zadań gospodarczych, należy dodać, że problem ten staje się jeszcze wyraźniejszy w świetle sformułowań zawartych w art. 1 ust. 2 i art. 39 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, gdzie ustawodawca stanowi, że prywatyzacja bezpośrednia polega na rozporządzeniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa przez sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki, oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania. Analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że w tym przypadku ustawodawca zdaje się utożsamiać przedsiębiorstwo z wszystkimi jego składnikami, nie mówiąc nawet o zespole składników, jak to ma miejsce w art. 55<sup>1</sup> k.c.

W oparciu o brzmienie tych przepisów można sformułować uzasadnioną uwagę, że być może w ten sposób ustawodawca na pierwszym miejscu stawia prywatyzację składników przedsiębiorstwa, przypisując procesowi prywatyzacji składników przedsiębiorstwa rolę podstawową.

Treść art. 1 ust. 2 i art. 39 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jest też jednym z argumentów wskazujących na to, że przedsiębiorstwo jako przedmiot prywatyzacji odbiega od klasycznych prawnych i

---

79 J. Preussner-Zamorska, Konstrukcja prawna ... s. 34.

doktrynalnych konstrukcji przedsiębiorstwa. W przepisach regulujących prywatyzację przedsiębiorstw państwowych widoczny jest wpływ rejstycznego podejścia do problematyki przedsiębiorstwa. Warto tu dodać, że J.Preussner-Zamorska<sup>80</sup> zauważa, że duże wątpliwości rodzi oddanie do odpłatnego korzystania przedsiębiorstwa jako „całość”, *sui generis* przedmiotu prawa, a w wypowiedziach upatrujących w przedsiębiorstwie przedmiot takich umów dostrzega jedynie aprobatę nie tyle obrotu przedsiębiorstwem, co jego mieniem.

Patrząc na zagadnienie przedsiębiorstwa z perspektywy szerszej niż tylko przepisy prywatyzacyjne, oczywiste jest, że nie należy utożsamiać przedsiębiorstwa z jego składnikami rzeczowymi, czy nawet tylko materialnymi i niematerialnymi (mimo że czasem stanowią o wartości ekonomicznej przedsiębiorstwa), bowiem składniki są z zasady tylko budulcem przedsiębiorstwa - jego nośnikami<sup>81</sup>.

Zdaniem S.Grzybowskiego<sup>82</sup> przedsiębiorstwem jest ogół praw podmiotowych, stosunków faktycznych oraz różnych innych wartości, jakie podmiot prawa wiąże w zorganizowany zespół, ustalając cel gospodarczy tego zespołu. Zwłaszcza pod rządem przepisów dotyczących prywatyzacji trudno jest przyjąć ogólną zasadę, by tak szeroko pojęte przedsiębiorstwo mogło być przedmiotem stosunków prawnych.

Mówiąc o przedsiębiorstwie w znaczeniu węższym, czyli pozostawiając poza jego zakresem stosunki faktyczne oraz „inne wartości”, a nawet zobowiązania, przedsiębiorstwo nie jest rzeczą ani prawem podmiotowym<sup>83</sup>. Z tym poglądem należy się zgodzić i to zarówno w ujęciu przepisów kodeksu cywilnego, jak również przepisów dotyczących prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Mimo licznych prób zdefiniowania przedsiębiorstwa jako przedmiotu obrotu czy przedmiotu prywatyzacji, w aktualnym stanie prawnym wykładnia art. 55<sup>1</sup> k.c., podobnie jak wykładnia art. 39 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, nie prowadzi do jednoznacznego określenia natury prawnej przedsiębiorstwa. Przyjść jednak należy, że przedsiębiorstwo i suma składników przedsiębiorstwa nie wyrażają tej samej wartości. Doniosłą rolę odgrywa element organizacyjny i funkcjonalny. Mimo że ustawodawca akcentuje prywatyzację składników majątku przedsiębiorstwa (art. 39 ust. 1 ustawy), a czasem zdaje się utożsamiać z przedsiębiorstwem, jednak zdecydowanie czym innym w skutkach prawnych jest prywatyzacja przedsiębiorstwa, a czym innym prywatyzacja jego składników. Do takiego

---

80 J. Preussner-Zamorska, Konstrukcja ... s. 42. Dla ścisłości należy dodać, że Autorka posługuje się tu pojęciem leasingu przedsiębiorstwa.

81 J. Widło, Pojęcie przedsiębiorstwa .... s. 31.

82 S. Grzybowski (red.), System prawa cywilnego, tom I, część ogólna, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985, s. 459 i 460.

83 Jw.

wniosku prowadzi analiza przepisów prywatyzacyjnych oraz przepisów kodeksu cywilnego, dotyczących zbycia przedsiębiorstwa i skutków tegoż zbycia<sup>84</sup>.

Problem przedsiębiorstwa jako przedmiotu prywatyzacji nie wzbudza tak licznych wątpliwości w przypadku innych sposobów prywatyzacji, niż prywatyzacja bezpośrednia.

Jednoosobowa spółka kapitałowa (spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością), powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w drodze komercjalizacji, tak prywatyzacyjnej jak i nieprywatyzacyjnej, wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było przedsiębiorstwo, bez względu na ich charakter, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Przepis art. 1 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych generalnie wyraża zasadę pełnej transformacji. Zapis ten jest w swej treści radykalny i pozwala przyjęc konstrukcję, w myśl której skomercjalizowane przedsiębiorstwo państwowe jako jednoosobowa spółka Skarbu Państwa jest sukcesorem uniwersalnym przedsiębiorstwa państwowego, który wstępuje w ogół praw i obowiązków swego poprzednika<sup>85</sup>. Sukcesja uniwersalna jest instytucją wyjątkową, dopuszczalną tylko w wypadkach przez ustawę wyraźnie przewidzianych. Polskie prawo przyjmuje zasadę katalogu zamkniętego dopuszczonych przez ustawodawcę typów przekształceń podmiotowych. Większość przedstawicieli doktryny wyraża pogląd, że przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa to pełna transformacja przedsiębiorstwa państwowego w spółkę, polegająca wyłącznie na zmianie kształtu prawnego przedsiębiorstwa. Zmianie ulega więc typ osoby prawnej, nie zmienione pozostaje przedsiębiorstwo rozumiane przedmiotowo. Faktycznie można też mówić o tożsamości w znaczeniu ekonomicznym. Bilans zamknięcia przedsiębiorstwa państwowego staje się bilansem otwarcia spółki, przy czym suma kapitału akcyjnego i zapasowego spółki jest równa funduszom własnym przedsiębiorstwa. Formalnie więc państwo staje się przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w formie właściwej prawu prywatnemu. Czy jednak zmiana formy prawnej może skutkować tak daleko idącymi konsekwencjami, by specyficzny przedsiębiorca - państwo - kierowało się w swej działalności tylko regułami prawa prywatnego? W tym momencie pytanie pozostaje otwarte.

84 Poza zakresem rozważań pozostaje szeroko dyskutowany problem charakteru prawnego samej czynności prawnej zbycia przedsiębiorstwa. Zob. np. M. Poźniak-Niedzielska, Zbycie przedsiębiorstwa ... s. 37 in.

85 Pod rządem ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych Sąd Najwyższy wyraził taki sam pogląd w uchwale 7 sędziów z 14.03.1995 r. III CZP 165/95, OSNIC 1995, nr 6, poz. 87.

Powstanie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa nie jest zawiązaniem spółki w rozumieniu kodeksu handlowego. Nie mamy do czynienia z pojawieniem się nowego podmiotu, jedynie z przekształceniem istniejącego<sup>86</sup>. Sukcesja uniwersalna pozwala w pełni na ochronę interesu wierzycieli przekształconego przedsiębiorstwa, które *de facto* i *de iure* przestaje istnieć jako przedsiębiorstwo państwowe<sup>87</sup>. Sukcesja uniwersalna zapewnia też formalną ciągłość działalności gospodarczej przekształconego podmiotu „(...) ciągłość bytu przedsiębiorstwa jako zorganizowanej masy majątkowo - prywatyzacyjnej (...)”<sup>88</sup>.

Nie wszystkie jednak obszary objęte przekształceniem przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa są jasne i bezsporne. W praktyce i w doktrynie istnieją różnice zdań co do charakteru prawnego składników materialnych i niematerialnych skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych, a tym samym co do istoty i skutków samego przekształcenia przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa<sup>89</sup>.

J. Jacyszyn formułuje pytanie: czy aby na pewno mamy do czynienia z prostym transferem wszystkich elementów składowych przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> k.c., czy rzeczywiście przedsiębiorstwo państwowe utrzymuje swój dotychczasowy pakiet praw i dóbr materialnych i niematerialnych<sup>90</sup>? Najczęściej wyrażane są ogólne poglądy, że jednoosobowa spółka Skarbu Państwa wstępuje we wszystkie stosunki prawne przedsiębiorstwa państwowego bez względu na charakter prawny tych stosunków. Niekiedy jednak doktryna zauważa, że to w sferze zobowiązań i wierzytelności o charakterze cywilnoprawnym następstwo to należy oceniać jako absolutne<sup>91</sup>. Zasadniczo wyjątki od pełnego przejmowania zobowiązań przedsiębiorstwa państwowego przez spółkę wynikać powinny z wyraźnego zapisu ustawowego. Tak jest np. w sferze stosunków pracy, dotyczących dyrektorów przedsiębiorstw oraz pracowników zatrudnionych na podstawie powołania (art. 6 ust. 3 ustawy).

---

86 Tak np. W. Góralczyk jr, Komentarz do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Warszawa 1991, s. 34 i 39, L. Morys, Jednoosobowa spółka akcyjna Skarbu Państwa według regulacji nowej ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, PPH, 1996, nr 12, s. 18, J. Jacyszyn, Wokół ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Rejent 1997, nr 2, s. 18, 20, 24.

87 J. Jacyszyn, Wokół ustawy ... s. 20.

88 J. Jacyszyn, Wokół ustawy ... s. 19.

89 G. Bieniek, Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Materiały z konferencji: Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych 10-11 marca 1997 r. Pałac Staszica w Warszawie, Dom Wydawniczy ABC, s. 89 in.

90 J. Jacyszyn, Wokół ustawy ... s. 21.

91 Z. Banaszczyk, K. Łukawski, Wierzytelności i zobowiązania prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego, Materiały z Konferencji: Ustawa o komercjalizacji ... s. 58.

Na tle istniejącego stanu prawnego wyraźnie sygnalizowany jest np. problem konsekwencji prawnych komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych wobec użytkowania wieczystego. Przedmiotem dyskusji jest stanowisko Sądu Najwyższego, według którego prawo wieczystego użytkowania nie wygasa w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego<sup>92</sup>.

Z konstrukcji pełnego transferu praw i obowiązków, przechodzących na jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, wynika, że objęcie przez spółkę w całości majątku przedsiębiorstwa, w tym środków trwałych, nie jest ponownym nabyciem majątku. Brak więc podstaw, by środki trwale traktować w tym przypadku jako używane, co wynika z istoty sukcesji uniwersalnej. Trafna jest uwaga, że traktowanie środków trwałych jako nowych - mimo że faktycznie są używane, rodzi reperkusje głównie kosztowe, podatkowe. Nie odpowiada też rzeczywistemu stanowi rzeczy, tworzy fikcję prawną, nie mającą związku z racjonalną gospodarką rynkową i zasadami handlowymi<sup>93</sup>.

Tematem dyskusyjnym są też koncesje. Sądzę, że na jednoosobową spółkę Skarbu Państwa nie przechodzą koncesje nadane przedsiębiorstwu państwowemu (tym bardziej dotyczy to przedsiębiorstw poddawanych prywatyzacji bezpośredniej). Koncesja nadana decyzją organu administracji jest prawem niezwykłym. Wynika to przede wszystkim z istoty formy prawnej (decyzja administracyjna), którą nadana zostaje koncesja. Wiele argumentów przemawia za „podmiotowym” rozumieniem koncesji, oderwanym od przedmiotu przedsiębiorstwa. Inne rozumienie koncesji, np. jako składnika, części przedsiębiorstwa rozumianego przedmiotowo, budzi zastrzeżenia nie tylko na gruncie prawa administracyjnego. W praktyce może prowadzić do wykorzystywania nabywania przedsiębiorstw lub wnoszenia przedsiębiorstw do spółki jako sposobu nabywania koncesji, rzeczywistą więc wolą stron będzie nabycie koncesji a nie przedsiębiorstwa. W takim przypadku można byłoby postawić zarzut co najmniej obejścia prawa.

A. Szumański twierdzi, że koncesje czy zezwolenia pozostają w ścisłym związku z przedmiotem prowadzonej przez określony podmiot działalności gospodarczej, czyli wiążą się z jego przedsiębiorstwem. Jeśli więc przyjąć, że w danym przypadku koncesja czy zezwolenie są częścią tego przedsiębiorstwa rozumianego przedmiotowo, wówczas zbycie go w całości oznacza - zgodnie z zasadą sukcesji

---

92 J. Frąckowiak, Prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego a użytkowanie wieczyste gruntu przysługujące temu przedsiębiorstwu, „Rejent” 1996, nr 1, s. 19, oraz teza orzeczenia SN tam omawiana.

93 J. Jacyszyn, Wokół ustawy ... s. 21, L. Morys, Jednoosobowa spółka ... s. 18.



uniwersalnej - przeniesienie praw wynikających z koncesji czy zezwoleń na nowego przedsiębiorcę, który będzie prowadził to przedsiębiorstwo<sup>94</sup>.

Stanowisko to może budzić zastrzeżenia. Biorąc pod uwagę charakter prawny uprawnień i obowiązków płynących z decyzji administracyjnej, nie da się uniknąć licznych wątpliwości co do słuszności poglądu wyrażonego przez A. Szumańskiego.

Jeśli chodzi o płaszczyznę prawa cywilnego, to przede wszystkim w świetle kodeksu cywilnego prawa wynikające z koncesji, jak się wydaje, nie mieszczą się w pojęciu przedsiębiorstwa w znaczeniu art. 55<sup>1</sup> k.c. Przepis ten wymienia składniki przedsiębiorstwa, materialne i niematerialne. Oczywiście jest, że art. 55<sup>1</sup> k.c. oraz art. 55<sup>2</sup> k.c. stworzone zostały dla potrzeb obrotu cywilnego, nawet z tego względu można twierdzić, że chodzi jednak o składniki przedsiębiorstwa, które mogą być przedmiotem obrotu. Koncesje czy zezwolenia mogą być uznane za składnik przedsiębiorstwa, ale nie dla potrzeb obrotu. Koncesja jako niezbywalna nie jest więc przedmiotem obrotu, nie może być wniesiona do spółki jako aport. Jest przywiązana do adresata, który ją uzyskał w trybie administracyjnym<sup>95</sup>.

Jednym ze sposobów prywatyzacji jest zbywanie akcji lub udziałów spółek Skarbu Państwa. Warto więc zastanowić się, czy zbycie wszystkich akcji (udziałów) prowadzi do zbycia przedsiębiorstwa. Trzeba zauważyć, że problem nie jest nowy. Jak pisał S. Buczkowski<sup>96</sup>, zbycie przedsiębiorstwa odbywać się może w dwojakiej formie: bądź w formie przewidzianej przez prawo jako zbycie przedsiębiorstwa, bądź w formie zbycia wszystkich udziałów (akcji), gdyż kodeks handlowy traktuje tę drugą czynność na równi z pierwszą. Autor stwierdził też, że jeśli przyjmiemy, że przedsiębiorstwo jako osoba prawna nie może pozbyć się przedsiębiorstwa, to możliwa będzie tylko jedna forma pozbycia przedsiębiorstwa, a mianowicie forma pozbycia się udziałów. Reasumując, zdaniem S. Buczkowskiego pod względem gospodarczym te same skutki co zbycie przedsiębiorstwa można osiągnąć przez zbycie wszystkich udziałów (akcji) spółki prowadzącej przedsiębiorstwo.

Na gruncie prawa zbycie wszystkich udziałów nie może jednak automatycznie oznaczać zakończenia bytu prawnego spółki. Zbywanie udziałów nie jest zbyciem części majątku, czy przedsiębiorstwa. Udziały nie są składnikami przedsiębiorstwa. Udziały (akcje) odzwierciedlają prawa „własnościowe” współników względem spółki, stanowią również prawny wyraz osobowego uczestnictwa współników<sup>97</sup>.

---

94 A. Szumański, Problem przekształcenia spółki cywilnej w spółkę kapitałową, PPH 1995, nr 8, s. 10.

95 J. Jacyszyn, Wokół ustawy ... s. 24.

96 S. Buczkowski, Ograniczona odpowiedzialność ... s. 280.

97 A. Szajkowski w: A. Sołtysiński, A. Szajkowski, J. Szwa ja, Kodeks handlowy. Komentarz t.I, Warszawa 1994, s. 826.



Zbywanie udziałów lub akcji podlega innemu reżimowi prawnemu niż zbywanie przedsiębiorstw, zorganizowanych części przedsiębiorstw lub składników<sup>98</sup>.

Biorąc pod uwagę przedstawione tu rozważania można stwierdzić, że przedsiębiorstwo jako przedmiot prywatyzacji ma szereg cech specyficznych, wynikających przede wszystkim z celu jakiemu został podporządkowany ten szczególnego rodzaju obrót przedsiębiorstwem.

Przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa jest wtórnym utworzeniem przedsiębiorstwa, przejściem *ex lege* przedsiębiorstwa na inny podmiot<sup>99</sup>. Stanowi czwarty, obok dotychczas znanych przypadków, a mianowicie obok sprzedaży, wkładu do spółki i nieodpłatnego zbycia przedsiębiorstwa, przykład przejścia przedsiębiorstwa z jednego podmiotu na drugi.

Ustawa o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych traktuje przedsiębiorstwo przedmiotowo (to samo można powiedzieć o poprzednio obowiązujących przepisach prywatyzacyjnych). Przepisy tej ustawy skupiają się przede wszystkim na technicznej stronie procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Pozostawia się innym regulacjom prawnym szereg problemów związanych z tym procesem, głównie problemów społecznych. Najczęściej jest tak, że przedsiębiorstwo obleczone w nową szatę prawną ponosi dodatkowe obciążenia, ponosi przynajmniej część szeroko rozumianych kosztów prywatyzacji. Specyficznym więc „składnikiem przedsiębiorstw” powstałych na skutek prywatyzacji są koszty prywatyzacji, np. obowiązek utrzymania określonego zatrudnienia, tzw. pakiety socjalne. Dochodzi do tego często konieczność przebudowy starych struktur organizacyjnych i inne zobowiązania ustalane w umowach, których przedmiotem jest nabycie przedsiębiorstwa. Niektóre z tych postanowień z mocy ustawy są obligatoryjne (np. art. 48 ust. 2 ustawy). Taki a nie inny zespół składników materialnych i niematerialnych, wchodzących w skład przedsiębiorstwa, nie pozostaje bez wpływu na działalność przedsiębiorstwa i funkcje przedsiębiorstw przybierających formę spółek akcyjnych lub spółek z ograniczoną odpowiedzialnością skutkiem działania ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a wcześniej ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

98 Zob. szerzej na ten temat: E.Norek, *Przedsiębiorstwo jako przedmiot obrotu gospodarczego*, Warszawa 1997.

99 S. Włodyka w: S. Włodyka (red.), *Prawo spółek*, Kraków 1996 r., s. 96 i 647.



# TYPOWE FUNKCJE SPÓŁEK KAPITAŁOWYCH

## 1. FUNKCJA GROMADZENIA KAPITAŁU

### 1) Zagadnienia ogólne

Analiza klasycznej funkcji spółek kapitałowych - funkcji gromadzenia kapitału w celu prowadzenia działalności gospodarczej - jest niezbędna dla podjęcia próby odpowiedzi na pytanie, czy funkcja ta pozostaje w niezmienionym kształcie w sytuacji zastosowania spółek kapitałowych do procesu prywatyzacji. Gdyby się okazało, że pojawiają się nowe elementy, rysują się określone odrębności, należałoby wówczas w szczególności zbadać, w jakim stopniu zjawiska te mogą modyfikować czy deformować samą konstrukcję prawną spółek kapitałowych.

Dla wyróżnienia i przedstawienia funkcji spółek kapitałowych wydaje się konieczne chociażby skrótowe przypomnienie okoliczności i podstaw, które zadecydowały o pojawieniu się tych figur prawnych. Podstawy te mogą bowiem decydować o uniwersalności pewnych konstrukcji prawnych, stałości czy zmienności ich funkcji.

Pierwsze informacje o spółkach o nazwie *consorium* znajdują się we fragmentach *Institutiones (Corpus Iuris Civilis)*, podręcznika napisanego przez Gaiusa. Z biegiem czasu rozwój handlu z cudzoziemcami wytworzył potrzebę wprowadzenia elastycznych form współpracy gospodarczej, umożliwiających gromadzenie kapitału wszystkim zainteresowanym. Pojawiło się określenie *societas*, rozumiane jako umowa spółki, której stronami mogły być osoby mające interes gospodarczy i prawny w tym, by w niej uczestniczyć<sup>1</sup>. Był to więc związek dwóch lub więcej wspólników, którzy zobowiązywali się do osiągnięcia wspólnych celów, najczęściej zarobkowych. Sposoby osiągania celów były różne. Najpopularniejszym, a przy tym wyraźnie skutecznym sposobem okazywała się już wówczas droga łączenia określonych umiejętności osób i środków rzeczowych.

Rozwój gospodarczy powodował pojawianie się różnych typów form współdziałania. Trzeba też zaznaczyć, że użyteczność gospodarcza określonych

---

1 J. Jacyszyn, Z rodowodu spółek, „Rejent” 1991, nr 4, s. 45.

form organizacyjnoprawnych zależy przede wszystkim od panującego w danym okresie systemu społeczno-gospodarczego i poziomu rozwoju gospodarki. Na przeszerzeni dziejów prawidłowość ta zaznacza się bardzo wyraźnie.

Początków spółki akcyjnej nauka prawa dopatruje się w organizacji banków włoskich, zakładanych w końcu XVI wieku. Przy tworzeniu tych banków po raz pierwszy dokonano podziału kapitału zakładowego na udziały. Udziałowcy zobowiązani byli jedynie do wniesienia wkładu i nie ponosili odpowiedzialności osobistej za zobowiązania banków. Zdaniem S. Janczewskiego, prototypami dzisiejszej spółki akcyjnej były raczej wielkie towarzystwa handlowe, które począwszy od XVII wieku zaczęły tworzyć się w Europie celem eksploatacji nowych złóż różnych kopalni, odkrytych na obszarach krajów zamorskich. Pierwszym z takich towarzystw była założona w Holandii w 1602 r. Kompania Wschodnioindyjska. Dogodność tej formy współdziałania dla organizowania wielkich przedsiębiorstw handlowych drogą zbierania wkładów wśród właścicieli drobnych kapitałów spowodowała wielkie rozpowszechnienie spółek akcyjnych, początkowo w Anglii, a następnie we Francji, Niemczech i innych krajach<sup>2</sup>.

Spółki akcyjne odgrywały i niewątpliwie nadal odgrywają wybitną rolę w rozwoju stosunków gospodarczych w skali poszczególnych krajów i we współpracy międzynarodowej. Przede wszystkim ta forma umożliwia tworzenie wielkich przedsiębiorstw, co ze względu zarówno na wysokość kapitałów niezbędnych dla ich zorganizowania, jak i ryzyko związane z ich prowadzeniem, przerasta siły pojedynczych przedsiębiorców. Jeśli zatem w historii dochodziły do skutku takie np. inwestycje jak Kanał Sueski, zawdzięczać to należy możliwości wykorzystania tej formy współdziałania, jaką okazała się być spółka akcyjna, umożliwiająca zebranie potrzebnych kapitałów, a jednocześnie ograniczająca ryzyko współników do wysokości wpłaconego kapitału<sup>3</sup>. Sądzę, że ta uczyniona przed laty uwaga co do funkcji spółki kapitałowej może być uznana także dziś za w pełni aktualną.

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością generalnie uznawana jest za spółkę kapitałową (choć nie pozbawioną pewnych elementów charakterystycznych dla spółek osobowych). Jak zdecydowana większość instytucji prawa handlowego, została utworzona pod wpływem potrzeb życia gospodarczego. Niekwestionowaną ojczyzną spółki z ograniczoną odpowiedzialnością są Niemcy. Pojawiła się tam w końcu XIX wieku. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością powstała jako rezultat poszukiwania formy pośredniej między spółką o charakterze osobowym a spółką typowo kapitałową, czyli spółką akcyjną. Pierwowzorem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością była organizacja środowiskowo-zawodowa, jaka występowała

---

2 S. Janczewski, *Prawo handlowe, wekslowe i czekowe*, Warszawa 1946, s. 136.

3 S. Janczewski, *Prawo handlowe ...*, s. 139.

w Niemczech w górnictwie. Pojawiły się gwarectwa oparte na kapitałowych udziałach i ograniczonej do wysokości udziału odpowiedzialności członków tych wspólnot<sup>4</sup>. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oparły swój byt prawny na koncepcji angażowania, gromadzenia kapitałów wspólników i wyłączeniu osobistej odpowiedzialności wspólników za zobowiązania spółki.

Jak słusznie podkreśla C. Wiśniewski, pojęcie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jest mylące. Spółka odpowiada bowiem za swoje zobowiązania całym swoim majątkiem, a nie jego wyodrębnioną - rzeczowo, czy nawet rachunkowo - częścią. Autor zauważa ponadto, że pojęcie to jest nawet podwójnie mylące, ograniczona odpowiedzialność nie dotyczy i wspólników, ci bowiem w ogóle nie odpowiadają za zobowiązania spółki w rozumieniu odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego<sup>5</sup>.

W ostatnich latach w Polsce widoczny jest wyraźnie rosnący udział i znaczenie spółek kapitałowych w życiu gospodarczym kraju. Pełnią one role nie tylko tradycyjnie dla nich przypisane, ale również nowe zadania wiążące się z prywatyzacją.

Tradycyjne funkcje związane są w sposób wyraźny z mechanizmami gospodarki rynkowej, z zasadą wolności gospodarczej. Dziś można powiedzieć, że wśród fundamentalnych zasad, tworzących podstawę funkcjonowania nowego modelu gospodarczego, jest właśnie zasada wolności gospodarczej. C. Kosikowski słusznie zauważa, że wolność gospodarcza ma charakter względny, tzn. istnieje w granicach, jakie są wytyczone przez reguły rynku i prawa<sup>6</sup>. Zasada ta oznacza pewną grupę swobód, dotyczących podejmowania, prowadzenia i kończenia działalności gospodarczej, a także określenia form organizacyjnych, za pomocą których działalność ta będzie wykonywana<sup>7</sup>. Warto dodać, że także już wiele lat temu J. Namitkiewicz wychodził z założenia, że normy i instytucje prawa handlowego jako prawa obrotu mają służyć: bezpieczeństwu, wolności i szybkości obrotu. Zwracał jednocześnie uwagę na motywacyjne oddziaływanie norm i zasad prawa handlowego na życie gospodarcze<sup>8</sup>. Wolność gospodarcza może więc być realizowana wówczas, gdy obrót gospodarczy dokonywany jest w formach prawnych sprzyjających tej zasadzie.

4 J. Jacyszyn, Z rodowodu spółek ..., s. 52.

5 C. Wiśniewski, Funkcje kapitału zakładowego w spółce z o.o., „Przegląd Podatkowy” 1992, nr 2, s. 27.

6 C. Kosikowski, Wolność gospodarcza w prawie polskim, Warszawa 1995, s. 355.

7 M. Stec, Obowiązek kontraktowania w działalności transportowej a zasada wolności gospodarczej. Uwagi na tle nowego ustawodawstwa transportowego, w: Studia z prawa gospodarczego i handlowego, Księga pamiątkowa ku czci Profesora Stanisława Włodyki., Kraków 1996, s. 416.

8 J. Namitkiewicz, O najważniejszych zasadach badania prawa handlowego, Warszawa 1927, s. 6 i 7.

Doświadczenia wielu epok, jak i obserwowane w dzisiejszych czasach zjawiska rozwoju form prawnych prowadzenia działalności gospodarczej, pozwalają uznać za prawidłowość, że w gospodarce rynkowej jedną z podstawowych funkcji spółek kapitałowych jest gromadzenie kapitału w celu podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej. Podjęcie działalności gospodarczej z reguły wiąże się z koniecznością dysponowania kapitałem, przerastającym często możliwości pojedynczych osób. Problem ten rysuje się dziś wyraźniej w warunkach polskich i w innych krajach postkomunistycznych, będących na początku drogi, jeśli chodzi o budowę gospodarki rynkowej. Jest prawidłowością, że właśnie w tych krajach zasoby kapitałów są niewielkie, walka z inflacją, niesprawny system bankowy, funkcjonujący często na innych jeszcze zasadach niż w gospodarkach rozwiniętych, wszystko to zwiększa znaczenie faktu, że to możliwość utworzenia spółek pozwala na zebranie odpowiedniego kapitału. Funkcja ta jest różnie realizowana przy różnych typach spółek. Najbardziej przydatna z tego punktu widzenia jest spółka akcyjna, skonstruowana jako figura prawna dla przedsięwzięć gospodarczych o dużym rozmiarze i o większym ryzyku gospodarczym. Świadczyć o tym może chociażby wymagane wysokie minimum kapitału akcyjnego, niskie minimum wartości akcji, możliwość dodatkowej emisji akcji. Stwarza to sprzyjające warunki do zebrania dużego kapitału i podwyższania go w miarę potrzeby. Funkcja gromadzenia kapitału występuje również w odniesieniu do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, a także w stosunku do innych spółek. Dowodem na to są występujące we wszystkich umowach spółek postanowienia o wkładach wspólników<sup>9</sup>.

Funkcja łączenia kapitałów traci na znaczeniu w spółkach jednoosobowych<sup>10</sup>. Spółkę tworzy bowiem podmiot, którego stać na samodzielłą realizację określonego celu, który nie jest zainteresowany gromadzeniem kapitału na etapie zakładania spółki. W przypadku spółek jednoosobowych chodzi więc przede wszystkim o funkcję ograniczenia odpowiedzialności, a w procesie prywatyzacji o formę prawną, która ma pomagać w uruchomieniu mechanizmów rynkowych w stosunku do podmiotów funkcjonujących w oparciu o własność państwową.

Kapitał spółki ma różną naturę i z różnych płaszczyzn może być rozpatrywany. Poza płaszczyznę czysto ekonomiczną czy księgową ważny jest również jego aspekt prawny.

Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że kapitału akcyjnego, czy kapitału zakładowego, nie można identyfikować z pojęciem majątku spółki. Wartość majątku może być

---

9 S. Włodyka, w: K. Nędza, W. Pyziół, A. Szumański, J. Szwaja, I. Weiss, S. Włodyka (red.), *Prawo spółek*, Kraków 1996, s. 94.

10 J. Okolski, J. Modrzejewski, *Jednoosobowa spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, „Palestra” 1990, z. 1, s. 21.



mniejsza, równa lub przewyższająca księgową wartość kapitału akcyjnego lub zakładowego. Majątek spółki jest pojęciem szerokim, obejmującym zarówno kapitał akcyjny, jak i kapitał zapasowy oraz rezerwy, także majątek wypracowany przez spółkę, występujący w formie różnych funduszy rezerwowych. Kapitał akcyjny czy zakładowy jest częścią majątku spółki rozumianego jako ogół praw majątkowych, a więc zawierającego aktywa, jak i też całość obowiązków majątkowych, długów obciążających spółkę<sup>11</sup>.

## 2) Kapitał zakładowy jako podstawa podjęcia działalności gospodarczej

W spółkach kapitałowych na pierwsze miejsce wysuwa się problem kapitału zakładowego (akcyjnego) i szereg różnorodnych aspektów jego gromadzenia.

W fazie powstawania kapitał zakładowy (akcyjny) jest wielkością formalną, określającą minimalną wartość majątku, w który spółka powinna zostać wyposażona przez wspólników. Kapitał ten stanowi też zazwyczaj jedyny majątek spółki w chwili jej powstania<sup>12</sup>. Tak więc kapitał zakładowy na początku tworzy bazę majątkową dla podjęcia działalności spółki. Gospodarcza funkcja kapitału zakładowego jest tu wręcz podstawowa, dlatego wyodrębnienie oraz pokrycie kapitału zakładowego stanowi jedną z elementarnych przesłanek założenia spółki kapitałowej. Kapitał zakładowy powinien być realnie pokryty. Niespełnienie tego wymogu przeczy istocie spółki jako podmiotu gospodarczego.

Analizując problematykę spółki akcyjnej od strony funkcji gromadzenia kapitału, należy od kapitału akcyjnego odróżnić kapitały innego rodzaju. Niektóre z nich muszą wystąpić w spółce akcyjnej oraz w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, inne mają charakter fakultatywny<sup>13</sup>. Obligatoryjnym kapitałem spółki akcyjnej, obok kapitału akcyjnego, jest kapitał zapasowy (fundusz zapasowy). Konieczność tworzenia funduszu zapasowego stanowi jedną z istotnych cech spółki akcyjnej. Tylko w tej spółce istnieje obowiązek przeznaczenia co najmniej 8 % czystego zysku rocznego na kapitał zapasowy, dopóki kapitał ten nie osiągnie przynajmniej jednej trzeciej części kapitału akcyjnego (art. 427 § 1 k.h.). Na tenże kapitał zapasowy spółka zobowiązana jest także do przekazywania nadwyżek wpływów z akcji wydawanych powyżej wartości nominalnej oraz wpłat od akcjonariuszy w zamian za przyznanie ich akcjom szczególnych uprawnień.

11 J.A. Stefanowicz, Wkład. Kapitał zakładowy. Udział, „Przeгляд Sądowy” 1995, nr 2, s. 82.

12 C. Wiśniewski, Funkcje kapitału ..., s. 26.

13 Zob. szerzej na ten temat: H. Zalewski, Finanse w spółkach i innych podmiotach gospodarczych, Gdańsk 1996, s. 229 in. oraz s. 249 in.

Do fakultatywnych kapitałów spółki akcyjnej trzeba zaliczyć kapitały rezerwowe, przeznaczone na pokrycie szczególnych strat lub wydatków. Fundusze rezerwowe można tworzyć tylko wówczas, gdy przewiduje to statut spółki.

Jeśli chodzi o kapitał akcyjny czy zakładowy, to w zasadzie funkcja gromadzenia kapitału w celu prowadzenia działalności gospodarczej najwyraźniejsza jest na etapie rozpoczynania działalności spółki. Później rola tego kapitału zmienia się. Funkcja pomnażania kapitału nakłada się na funkcję gwarancyjną, a niekiedy funkcja gwarancyjna wysuwa się na plan pierwszy. Bliższa jednak analiza istoty kapitału zakładowego prowadzi do wniosku, że w istocie rzeczy problem jest bardziej skomplikowany.

Teoretycznie działalność gospodarczą spółka mogłaby uruchomić nie mając do dyspozycji kapitału, na bazie kredytu zaciągniętego przez współników i osoby trzecie. Z ekonomicznego punktu widzenia kapitał akcyjny (zakładowy) jest swoistym „kredytem”, udzielonym spółce przez jej współników, i dlatego w rachunkowości musi być księgowany po stronie zobowiązań. Podjęta przez taką spółkę działalność gospodarcza (co wiąże się z zaciąganiem zobowiązań), nie miałaby praktycznie żadnego realnego zabezpieczenia w majątku spółki kapitałowej. Ryzyko wierzycieli takich spółek byłoby za duże.

Spółki kapitałowe ze swej natury przeznaczone są właśnie do zgromadzenia statutowej masy kapitału dla uruchomienia przedsiębiorstwa<sup>14</sup>. Dlatego ustawodawca wyraźnie wymaga, aby cały kapitał zakładowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a co najmniej 25 % w wypadku spółki akcyjnej, został pokryty już przed jej rejestracją. Spółka rozpoczyna swą działalność w zasadzie od zerowego stanu bilansu otwarcia. Wpłaty pieniężne i aporty wniesione na pokrycie kapitału akcyjnego traktuje się równocześnie jako aktywa spółki, jednakże są one zrównoważone przez wartość kapitału akcyjnego umieszczonego w jej pasywach. Taka pozycja kapitału akcyjnego ma na celu zapewnienie ochrony interesu wierzycieli spółki<sup>15</sup>. W praktyce mocno podkreślana jest funkcja gwarancyjna tego kapitału wobec wierzycieli spółki<sup>16</sup>. Nie może to jednak oznaczać nienaruszalności kapitału akcyjnego lub zakładowego, czy przypisania mu roli jakiegoś stałego funduszu gwarancyjnego. Jak słusznie zauważa C. Wiśniewski, kapitał zakładowy nie jest wyodrębnionym i nienaruszalnym depozytem założycielskim, stojącym do dyspozycji wierzycieli spółki, lecz częścią jej majątku, której wykorzystanie nie podlega w sensie rzeczowym żadnym szczególnym ograniczeniom. Kapitał zakładowy traci

---

14 A.W. Wiśniewski, *Spółki kapitałowe. Podstawowe problemy tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 1995, s. 35 i 36.

15 S. Sołtysiński, w: Sołtysiński, Szajkowski, Szwaja, *Komentarz K.h. tom II*, Warszawa 1996, s. 96.

16 Orzeczenie SN z 2.03.1993 r. III CZP 123/92, OSP 1994, nr 1.

swoją materialną odrębność z chwilą, gdy miesza się z innymi składnikami majątku spółki<sup>17</sup>. Poprzez należyte wykorzystanie całego majątku spółka już prowadząca działalność gospodarczą realizuje funkcje dalszego pomnażania majątku, gromadzenia kapitału. Na powiększenie majątku spółka może przeznaczyć cały zysk lub część zysku, który nie zostanie podzielony między wspólników.

### 3) Funkcja gwarancyjna kapitału zakładowego

Warto się zastanowić, jaka jest relacja między funkcją gromadzenia kapitału, zwłaszcza kapitału zakładowego czy akcyjnego, a funkcją gwarancyjną tych kapitałów. Otóż wiele lat temu S. Janczewski zauważył, że kapitał akcyjny służy nie tylko za podstawę działalności spółki, ale także za podstawę jej materialnej odpowiedzialności wobec wierzycieli<sup>18</sup>. Według zaś A.W. Wiśniewskiego, funkcję gwarancyjną pełni faktycznie nie kapitał, lecz określona przez ten kapitał obowiązkowa kwota wkładów, ale i ona tylko w stosunkowo nieznacznej mierze. Umieszczenie kapitału akcyjnego czy zakładowego w pasywach rachunkowości spółki wyznacza jedyny aspekt jego roli gwarancyjnej w stosunku do wierzycieli<sup>19</sup>. Bilansowe umiejscowienie kapitału zakładowego w pasywach powoduje, że wiąże on aktywa ponad tę wartość, która potrzebna jest rzeczywiście na zaspokojenie wierzycieli spółki. W tym właśnie sensie można mówić o gwarancyjnej roli tego kapitału<sup>20</sup>. Podzielam pogląd A.W. Wiśniewskiego z tym zastrzeżeniem, że w praktyce funkcja gwarancyjna tego kapitału jest jeszcze mniejsza, a to z powodu między innymi niedoskonałości przepisów prawa upadłościowego, czy przepisów dotyczących ochrony obrotu gospodarczego. W trudnych czasach przełomu społeczno-gospodarczego zachwiane bywa funkcjonowanie prawa nie tylko przecież w obrocie gospodarczym, stąd niekiedy mamy do czynienia ze szczególnymi regulacjami prawnymi w różnych dziedzinach życia.

Niektórzy przedstawiciele przedwojennej doktryny, mówiąc o kapitale zakładowym spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, podkreślali, że jest to suma czystego majątku, która w interesie wierzycieli musi być przez spółkę utrzymana w całości i nie rozdzielana między wspólnikami<sup>21</sup>. Nie może to jednak przeszkadzać w pomnażaniu kapitału, surogacji<sup>22</sup>.

17 C. Wiśniewski, *Funkcje kapitału ...*, s. 27.

18 S. Janczewski, *Prawo handlowe ...*, s. 142.

19 A.W. Wiśniewski, *Spółki kapitałowe ...*, s. 36 i 37.

20 C. Wiśniewski, *Funkcje kapitału ...*, s. 27.

21 T. Dziurzyński, Z. Fenichel, M. Honzatko, *Kodeks handlowy. Komentarz*, Kraków 1935, s. 285.

22 Cz. Żuławska, *Aporty w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością. Przedmiot i wycena*, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 7-8, s. 5.

Opinie te i ustalenia wydają się potwierdzać, że podstawową rolą kapitału akcyjnego czy zakładowego jest pomnażanie majątku spółki.

Kodeks handlowy przewidział szereg instytucji chroniących kapitał zakładowy, akcyjny. Bardzo ważne znaczenie ma fakt, że wspólnicy mają tylko jeden tytuł, jedną możliwość korzystania z majątku spółki - dywidendę. Podstawą do prawa do zysku podzielonego (pomijając szczegółowe możliwości uregulowania tej kwestii w statucie), jest wypracowanie zysku przez spółkę. Zysk bilansowy wykazuje spółka tylko wtedy, gdy aktualny stan jej majątku przewyższa wszystkie pasywa, włącznie z kapitałem zakładowym (akcyjnym) oraz kapitałem zapasowym i funduszami rezerwowymi. W ten sposób wspólnicy nie mogą naruszyć pokrycia kapitału zakładowego spółki, a gdyby na początku działalności spółki pokrycie to wykazywało niedobór, spółka ma obowiązek niedobór ten uzupełnić z zysku osiągniętego w toku działalności<sup>23</sup>. Nie ma natomiast gwarancji, że spółka tego pokrycia nie utraci w inny sposób niż wypłata na rzecz wspólników.

Kodeks handlowy przewiduje dwa sposoby pokrycia zarówno kapitału zakładowego w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, jak i kapitału w spółce akcyjnej - gotówką lub aportami.

Funkcja gromadzenia kapitału w sytuacji, gdy jest on pokrywany aportami, rysuje się w sposób bardziej skomplikowany, niż w przypadku gotowizny. Z tej między innymi przyczyny problematyka aportów w spółkach kapitałowych jest dziś przedmiotem szerokiego zainteresowania zarówno ze strony doktryny, jak i judykatury<sup>24</sup>. Aporty mają duże znaczenie we współczesnej praktyce. Pełnią one bowiem funkcję uzupełnienia luki pieniężnej, którą często odczuwają wspólnicy spółek kapitałowych w sytuacji, gdy muszą zgromadzić odpowiedni kapitał zakładowy spółki, albo uczestniczyć w jego podwyższaniu. Wiąże się to z występującym w Polsce w obecnym czasie zjawiskiem tzw. głodu kapitałowego, które jest konsekwencją młodego, tworzącego się dopiero w tym zakresie rynku. Niedostatek kapitału finansowego w gospodarce zaspokajany jest więc często przez kapitał rzeczowy<sup>25</sup>. Z kolei w przypadku inwestorów zagranicznych jednym z motywów wnoszenia aportów do spółki kapitałowej, funkcjonującej na podstawie prawa polskiego, są zwolnienia celne, wskutek czego np. maszyny i urządzenia niezbędne spółce do prowadzenia zakładanej przez nią działalności gospodarczej stają się dla spółki odpowiednio tańsze<sup>26</sup>.

---

23 A.W. Wiśniewski, *Spółki kapitałowe ...*, s. 37.

24 A. Szumański, Wykonanie obowiązku wniesienia do spółki kapitałowej rzeczy ruchomej tytułem aportu, PPH 1996, nr 3, s. 7 oraz literatura tam powołana.

25 Cz. Żuławska, *Aporty w spółkach ...*, s. 3.

26 A. Szumański, *Wykonanie obowiązku ...*, s. 7.

W przypadku pokrycia kapitału aportem pojawia się ciekawy problem przedmiotu aportu oraz jego wyceny i wniesienia do spółki. Zagadnienie to jest ważne zarówno dla spółek powstających tylko w celach przewidzianych przepisami kodeksu handlowego jak i spółek mających udźwignąć na sobie także przebudowę gospodarki, czyli spółek powstających w procesie prywatyzacji.

W doktrynie przedwojennej przeważała restrykcyjna wykładnia pojęcia aportu, zaś w literaturze i judykaturze powojennej można mówić o liberalnej wykładni pojęcia aportu<sup>27</sup>, zwłaszcza dotyczy to spółek z ograniczoną odpowiedzialnością<sup>28</sup>.

W procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przedmiotem aportu jest przedsiębiorstwo w rozumieniu przedmiotowym, a pod rządem poprzednio obowiązujących przepisów także zorganizowane części mienia przedsiębiorstwa.

Problem ten był szczegółowo rozpatrywany w części dotyczącej przedsiębiorstwa jako przedmiotu prywatyzacji, mimo to należy przypomnieć tu, że przedsiębiorstwo jest aportem o charakterze szczególnym z uwagi na złożoność prawną tego pojęcia.

Za bardzo istotną należy uznać kwestię zasad wyceny wkładów niepieniężnych. Nieprawidłowa bowiem wycena może godzić w omawianą tu funkcję gromadzenia kapitału w celu prowadzenia działalności, jak i funkcje ochrony interesów wierzycieli. Przepis art. 163 k.h. odnoszący się do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jak i art. 314 § 3 k.h. dotyczący spółki akcyjnej nakazują określenie w umowie spółki, statucie spółki ilości udziałów (akcji) przyznawanych za wkłady niepieniężne, a więc w istocie określenie wartości przedmiotu tych wkładów. Z przepisów tych należy wysnuć wniosek, że wkładem do spółki może być prawo majątkowe, co do którego istnieje możliwość określenia jego wartości<sup>29</sup>. Należy nadmienić, że takie stanowisko w kwestii aportów pozostaje w zgodzie z art. 7 Drugiej Dyrektywy Rady Wspólnoty Europejskiej z 13 grudnia 1976 r., mówiącej o zasadach tworzenia spółek akcyjnych i ich kapitału zakładowego. W krajach Unii Europejskiej zasadą jest, że przedmiotem wkładu niepieniężnego do spółki akcyjnej może być każde prawo majątkowe, stanowiące składnik aktywów, które można wycenić<sup>30</sup>.

27 H. Ritterman, *Zarys prawa handlowego*, Warszawa 1936, s. 75 oraz A. Szumański, *Pojęcie i przedmiot aportu do spółki akcyjnej*, PPH 1995, nr 1, s. 3 oraz literatura tam powołana.

28 A. Szumański, *Pojęcie i przedmiot aportu* ..., s. 1-3.

29 M. Minas, *Aspekty prawne wyceny wkładu niepieniężnego do spółki kapitałowej*, „Rejent” 1996, nr 10, s. 50.

30 Jw.

Wycena aportu powinna wyrażać jego rzeczywistą wartość. W praktyce może się jednak zdarzać jego zawyżenie lub zaniżenie<sup>31</sup>. Jest to sprawa tym ważniejsza, że badanie przez sąd rejestrowy, jaka jest rzeczywista wartość deklarowanych przy zawiązaniu spółki aportów, jest zarówno niedopuszczalne, jak i bezprzedmiotowe<sup>32</sup>. W aktualnej rzeczywistości gospodarczej obserwować można zjawisko zawyżania wartości aportów, gdy chodzi o podmioty oparte o własność prywatną, a zaniżania wartości aportów wówczas, gdy chodzi o własność państwową. Jeśli chodzi o zawyżanie wartości aportu, to ustawodawca przewidział rozwiązania prawne mające na celu usunięcie lub zapobieganie sytuacjom zaniżania aportów, np. art. 179 k.h. oraz art. 312 i 313 k.h. Drugi wypadek, czyli problem zaniżania wartości aportów, nie znalazł unormowania w kodeksie handlowym, być może skutkiem założenia, że wspólnik sam zadba o zgodną z rzeczywistością wyceną wnoszonego aportu. Zaniżenie wartości aportu nie stwarza też zagrożenia dla wierzycieli spółki, tak jak to się dzieje wówczas, gdy wartość wkładów niepieniężnych jest zawyżona.

Zagrożenie zasady realnego pokrycia kapitału zakładowego (akcyjnego) spółki pojawia się w spółkach tworzonych z konwersją wierzytelności na udziały. Komerccjalizacja z konwersją na udziały dotyczy wprawdzie tylko procesu przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 21 i 23 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych), ale problem związany jest z generalną zasadą realnego wnoszenia kapitału zakładowego do spółki i z rolą kapitału zakładowego jako podstawy do podjęcia czy prowadzenia działalności gospodarczej.

Nie tylko w procesie prywatyzacji przed wierzycielem spółki mogą pojawić się dylematy: Czy przeciwko dłużnikowi spółki wystąpić z wnioskiem o ogłoszenie upadłości, a może wszcząć postępowanie egzekucyjne, albo też uzyskać udziały w spółce „w zamian” za przysługującą wierzytelność?

Ogłoszenie upadłości dłużnika, jak również postępowanie egzekucyjne, w praktyce rzadko prowadzą do zaspokojenia wierzytelności (jeśli nie są to wierzyciele

---

31 W procesach prywatyzacyjnych szacowanie aportów powodowało niekiedy dodatkowe negatywne zjawiska. Chodzi o tzw. spółki nomenklaturowe, w których aporty wnoszone przez przedsiębiorstwa państwowe szacowano poniżej ich wartości, aby w ten sposób sztucznie obniżyć udziały tych jednostek na korzyść osób pełniących w spółkach funkcje kierownicze i będących wspólnikami tych spółek.

32 A.W. Wiśniewski, *Spółki kapitałowe* ..., s. 60. Należy tutaj wspomnieć, że w innych systemach prawnych, np. w Wielkiej Brytanii, sądy stoją na stanowisku, że prawo wyceny aportów przez założycieli spółki, czy później wspólników, wynika z zasady swobody umów. Wycena dokonana przez strony jest ostateczna. Wierzycielom przysługuje jednak uprawnienie do żądania, by w razie zawyżenia wartości aportu wspólnik wpłacił spółce kwotę pieniężną wyrównującą wartość wkładu, ale tylko wówczas, gdy zawyżenie wartości jest oczywiste lub dokonane zostało w złej wierze. Zob. na ten temat m.in. R.R. Pennington, *Company Law*, London, Dublin, Edinburgh 1990, s. 151 i n.



uprzywilejowani). Postępowania te zwykle trwają długo i obciążone są dużym ryzykiem, które ponosi wierzyciel. W efekcie przynoszą dalsze straty i koszty. W przypadku, gdy wierzyciel staje się współnikiem, dług wygasa, wierzyciel zaś uzyskuje już jako współnik możliwość wpływu, możliwość uczestniczenia w sanacji spółki. W przypadku prywatyzacji uczestnictwo w uzdrawianiu przedsiębiorstwa ma szczególne znaczenie. Zdaniem G. Domańskiego konwersja, czyli „zamiana” wierzyciela na udziały, z reguły prowadzi do podwyższenia wskaźnika płynności majątku spółki (tj. zdolności do wywiązywania się z bieżących zobowiązań pieniężnych w terminie wymagalności), z oczywistą korzyścią dla wierzycieli<sup>33</sup>. Autor zauważa, że podwyższenie kapitału zakładowego (akcyjnego) tą drogą może więc wpłynąć pozytywnie na zdolność kredytową spółki. Formalnie konwersja długu na kapitał jest jakby odwrotnością umorzenia akcji (udziałów) przez obniżenie kapitału zakładowego. Konwersja eliminuje dług, powiększając zarazem kapitał.

Warto jednak pamiętać, że zmniejszenie zadłużenia lub całkowite oddłużenie spółki, przy jednoczesnym opłaceniu tą samą wartością podwyższonego kapitału, sprawia, że w wyniku tej operacji zmienia się jedynie struktura pasywów spółki. Podkreślenia wymaga też okoliczność, że w majątku spółki nie pojawia się jednak żadna nowa rzecz ani prawo<sup>34</sup>. Fakt ten eksponuje rolę i ryzyko współnika, który otrzymuje udziały poprzez konwersję długu na kapitał spółki. Trudno powiedzieć, czy większe jest ryzyko, czy rola, jaką może odegrać współnik w takiej spółce. W przypadku konwersji należność pieniężna, wymagalna z powodu zwłoki czy opóźnienia, przekształca się na finansowy składnik majątku trwałego. Już na starcie spółka taka nie ma faktycznego, realnego pokrycia kapitału zakładowego, a wartość akcji jest w sumie fikcyjna. Szczególnego znaczenia tej metodzie gromadzenia kapitału dodają zamieszczone w art. 29 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zasady określania wartości udziałów obejmowanych przez wierzycieli przedsiębiorstwa za wierzyciela konwertowane (w połączeniu z art. 26 ust. 2 i art. 28 tejże ustawy), czyli warunki przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę z udziałem wierzycieli. Warunki te, ogólnie biorąc, składają się na sytuację, w której może dochodzić do przymusowego oddłużenia przedsiębiorstw kosztem interesów innych wierzycieli. Zgodnie z art. 27 ust. 2 kapitał zakładowy spółki powstającej w drodze komercjalizacji z konwersją wierzyciela stanowi jedną trzecią sumy funduszu założycielskiego i funduszu przedsiębiorstwa na dzień 31 grudnia 1995 r., wyniku finansowego za 1995 r. oraz zobowiązań odpowiadających wierzycielom konwertowanym. Przepis art. 29 ust. 1 głosi zaś, że wierzyciel obejmuje za wierzyciela konwertowalne udziały o war-

33 G. Domański, Konwersja długu na kapitał: aport czy potrącenie?, PPH 1996, nr 4, s. 26.

34 Orzeczenie SN z 19.09.1990 r. III CRN 81/90, PUG 1991, nr 5, poz. 25.

tości nominalnej, odpowiadającej jednej trzeciej przysługujących mu należności. Mając na uwadze te przepisy, można powiedzieć, że pozwalają one na zaliczenie strat przedsiębiorstw państwowych za rok 1995 w ciężar jego funduszy, jak również tej części sumy wierzytelności konwertowanych, która podlega zamianie na udziały w spółce.

Czy wskutek komercjalizacji z konwersją wierzytelności przedsiębiorstwo odzyskać może bieżącą płynność finansową i będzie przedsiębiorcą rozwijającym się? W trakcie prac legislacyjnych nad ustawą nie ukrywano, że takie przedsiębiorstwa to potencjalni bankruci. Faktyczna wartość przedsiębiorstw przeznaczonych do komercjalizacji z konwersją wierzytelności często oceniona została jako zbliżona do zera, gdyż trudno jest mówić w tym przypadku o wartości ujemnej. „Przedsiębiorstwo wykreowane na zasadzie komercjalizacji z konwersją wierzytelności ma szansę wzrostu. Może ono wyjść z beznadziejnej sytuacji lub po prostu w niej pozostać. (...) Takie były nasze intencje<sup>35</sup>.” Ta wypowiedź przedstawiciela rządu, bezpośrednio związanego z prywatyzacją budzić może niepokój, zwłaszcza co do losów przedsiębiorstw, którym się nie uda „wyjść z beznadziejnej sytuacji”.

#### 4) Pokrycie kapitału zakładowego

W praktyce pojawiły się też wątpliwości, czy konwersja długu na kapitał akcyjny oznacza opłacenie kapitału wkładem pieniężnym przy wykorzystaniu umownego potrącenia, czy też mamy tu do czynienia z wniesieniem wkładu niepieniężnego, a także czym na gruncie prawa cywilnego jest „zamiana” wierzytelności na akcje lub udziały. Niektórzy przedstawiciele doktryny zwracają uwagę, że natura prawna konwersji jako sposobu zebrania kapitału jest bardzo złożona, zwłaszcza jeśli chodzi o kapitał akcyjny<sup>36</sup>. W związku z tym, że przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przewidziały możliwość konwersji długu na kapitał tylko w przypadku komercjalizacji drogą przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, należy bliżej przyjrzeć się temu problemowi właśnie w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością<sup>37</sup>.

---

35 Wypowiedź W. Kaczmarka na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektu Ustaw Dotyczących Komercjalizacji i Prywatyzacji Przedsiębiorstw Państwowych z dnia 13.06.1995 r., Stenogram z posiedzenia, s. 39.

36 Zob. szerzej na ten temat: G. Domański, Konwersja długu ..., s. 25 i n. oraz literatura tam powołana także G. Bieniek, Z problematyki zmiany wierzytelności na akcje (udziały) w spółkach kapitałowych, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 2, s. 40 i n.

37 Warto dodać, że ustawa z 3.02.1993 r. O restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 18, poz. 82 z późn.zm.) przewidywała możliwość zmiany wierzytelności na akcje lub udziały.

W sprawie dotyczącej przemiany wierzytelności spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na udziały w tej spółce Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że istota konwersji długu na kapitał zakładowy polega na umownym potrąceniu wierzytelności współnika z wierzytelności spółki do współnika z tytułu wpłaty na udziały<sup>38</sup>. W odniesieniu do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością nie ma przepisu, który - tak jak przepis art. 341 § 3 k.h. - generalnie zawierałby zakaz potrącenia. Brak jest również przepisu ograniczającego zbywalność udziałów objętych w zamian za wkład niepieniężny.

Sądzę, że między innymi z tych względów ustawodawca dopuścił konwersję długu w kapitał zakładowy i uznał, że tylko w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, w sytuacji kiedy chodzi o komercjalizację przedsiębiorstw państwowych, w dostateczny sposób zabezpieczy interesy Skarbu Państwa. Da szansę zaistnienia tak zorganizowanego przedsiębiorstwa na rynku oraz w dostateczny sposób ochroni interesy wierzycieli spółki powstałej z przedsiębiorstwa państwowego.

Czy te wszystkie założenia można ze sobą pogodzić bez szkody dla wierzycieli przedsiębiorstwa, zwłaszcza niektórych wierzycieli? Można przypuszczać, że jest to mało realne. Jedynym bowiem wierzycielem, który ma - jak się wydaje - swoje interesy zabezpieczone w sposób dostateczny, jest Skarb Państwa.

Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przewiduje możliwość dokonywania przez Ministra Skarbu Państwa konwersji wierzytelności o charakterze pieniężnym, powstałych przez 31 grudnia 1995 roku, określając jednak szeroki zakres wyjątków. Wyjątki dotyczą wierzytelności powstałych ze stosunku pracy, czy występujących wobec podmiotów zagranicznych, w rozumieniu przepisów o spółkach z udziałem zagranicznym, z tytułu kar pieniężnych za naruszenie wymogów ochrony środowiska, także wierzytelności częściowo umarzalnych, do których ustawodawca zalicza przede wszystkim wierzytelności wobec budżetu państwa<sup>39</sup>. Takie uregulowanie zakłada incydentalny charakter konwersji oraz jednorazowość operacji polegającej na konwersji wierzytelności na udziały oraz różnicowanie pozycji prawnej wierzycieli.

Ten sposób komercjalizacji można więc uznać za swoisty eksperyment. Dopiero po pewnym czasie da się jednoznacznie ocenić, czy jego incydentalny charakter był trafnym rozwiązaniem. Dużo jest obaw, uwag co do tego sposobu prywatyza-

38 Uchwała SN z 26.03.1993 r., III CZP 20/93, OSNIC 1993 r., nr 9, poz. 157.

39 Szczegółowe wyliczenie wierzytelności nie podlegających konwersji zawiera art. 23 ust. 2 oraz art. 24 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. 118, poz. 561 z późn. zm.

cji<sup>40</sup>. Trudno dziś jeszcze ocenić jego efektywność, losy ekonomiczne przedsiębiorstw „utrzymanych przy życiu” metodą konwersji długów na kapitał zakładowy spółki. W każdym bądź razie najwcześniej oczekiwanym efektem tejże metody prywatyzacji jest restrukturyzacja zadłużenia. Może tak się zdarzyć, że od samego początku Skarb Państwa będzie właścicielem mniejszej ilości udziałów niż pozostałe podmioty, które objęły w spółce udziały w zamian za wierzytelności. W tej sytuacji można mieć obiekcje, czy wówczas będziemy mieli do czynienia w ogóle z komercjalizacją z konwersją wierzytelności (jak opiewa dział trzeci ustawy, ustalający warunki takiej komercjalizacji).

Obowiązek pokrycia kapitału ma podstawowe znaczenie jeśli chodzi o funkcję gromadzenia kapitału w celu podjęcia przez spółkę działalności gospodarczej. Obowiązek pokrycia kapitału, w częściach odpowiadających objętym udziałom (akcjom), powstaje w chwili zawiązania spółki. Powinien on być zrealizowany już przed rejestracją spółki, z tym że w spółce akcyjnej, co do akcji pokrywanych wpłatami pieniężnymi, obowiązek wpłaty przed rejestracją może być według kodeksu handlowego zredukowany do jednej czwartej. Wspólnik pokrywający kapitał gotowizną może więc być dłużnikiem spółki - już na etapie jej funkcjonowania, po nabyciu osobowości prawnej. Nie dotyczy to jednak prywatyzacji. Ustawa z 30 sierpnia 1996 roku, w przeciwieństwie do poprzedniej ustawy prywatyzacyjnej, wyłącza możliwość zebrania kapitału akcyjnego spółki ubiegającej się o oddanie jej przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania z zastosowaniem art. 311 § 3 k.h. Akcje wydawane za gotowiznę powinny być w pełni opłacone - taka jest zasada. Rygorystyczne wymogi stawiane spółkom ubiegającym się o odpłatne korzystanie łądodzi częściowo przepis art. 35 i art. 54 ust. 2 ustawy, przewidując między innymi możliwość zapłaty za akcje w ratach, po spełnieniu jednak określonych w przepisie warunków, czy - w szczególnych przypadkach - możliwość obniżenia wysokości kapitału akcyjnego spółki.

Ustawa o komercjalizacji nie rozstrzyga, czy w przypadku wniesienia przedsiębiorstwa do spółki akcyjnej powinny być stosowane przepisy art. 312 i 313 k.h. dotyczące sporządzania sprawozdania i jego badania przez biegłych w przypadku pokrywania kapitału wkładami niepieniężnymi. Zasadny jest pogląd, że przepisy te mają również zastosowanie do spółek powstających w procesie prywatyzacji, inna interpretacja mogłaby prowadzić do obejścia przepisów o aportach, czy naruszenia interesów akcjonariuszy, nie wyłączając interesów Skarbu Państwa. Można też powiedzieć, że jeśli intencją ustawodawcy byłoby wyłączenie stosowania tych przepi-

---

40 Z. Banaszczyk, K. Łukawski, Wierzytelności i zobowiązania prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego. Materiały z konferencji: Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, 10-11 marca 1997 r., Pałac Staszica w Warszawie, Dom Wydawniczy ABC, s. 60.

sów, powinien był to wyraźnie uczynić. Tak się stało w przypadku przekształceń przedsiębiorstw komunalnych<sup>41</sup>.

Kolejny problem, który wiąże się z funkcją gromadzenia kapitału, to sytuacja, w której spółka nie otrzymała w rzeczywistości pokrycia kapitału zakładowego (akcyjnego) w wysokości wymaganej przy rejestracji. Stan taki powinien być traktowany jako naruszenie prawa. Jest bowiem przykładem braków w procesie zawiązywania spółki. Zgodnie z treścią art. 173 i 337 k.h. braki te powinny być w wyznaczonym przez sąd terminie usunięte. Skutkiem niezastosowania się spółki do wezwania sądu może być nawet rozwiązanie spółki. Z powołanych przepisów kodeksu handlowego wynika jednak także zasada sanacyjnego charakteru wpisu spółki do rejestru. Dotyczy ona zarówno spółek kapitałowych zawiązywanych w sposób klasyczny, jak i tych powstających w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Zasada ta rozciąga się nie tylko na wpis samej spółki, ale również na objęcie udziałów (akcji). Jeżeli zatem nie dopełniono wszystkich wymogów stawianych przez prawo, nabycie praw wspólnika jest skuteczne do czasu przystąpienia przez spółkę - czy to z własnej inicjatywy, czy na wezwanie sądu rejestrowego - do usunięcia braków. Tak więc w razie wykrycia po zarejestrowaniu spółki, że wpłaty na pokrycie kapitału w rzeczywistości nie nastąpiły, spółka powinna złożyć oświadczenie o unieważnieniu akcji, a następnie doprowadzić do przyjęcia nowego akcjonariusza. Jeśli zaś idzie o spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, to w spółce tej - w analogicznym przypadku - nie ma podobnie jasnej jak w art. 343 k.h. podstawy do unieważnienia praw udziałowych, aczkolwiek możliwość taka wchodzi w grę w ramach usuwania braków na podstawie art. 173 k.h.<sup>42</sup>

Swoistą ceną płaconą za uruchomienie procesów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych są pewne szczególne rozwiązania dotyczące gromadzenia kapitału zakładowego (akcyjnego). Poprzednie przepisy, odnoszące się do prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, przewidywały prawo do zakupu przez pracowników na zasadach preferencyjnych - do 20 % ogólnej liczby akcji Skarbu Państwa - przedsiębiorstwa przekształconego w spółkę. Udostępnienie akcji pracownikom na zasadach preferencyjnych - po cenie obniżonej o połowę - następowało nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od chwili udostępnienia pierwszych akcji na zasadach ogólnych. Uprawnienia pracowników do zakupu akcji na zasadach preferencyjnych wygasły po roku od chwili udostępnienia tych akcji pracownikom.

41 W myśl art. 16 ust. 2 obowiązującej wówczas ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U.1997 r., nr 9, poz. 43) do spółki powstałej z przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego nie stosuje się art. 312 i 313 k.h.

42 A.W. Wiśniewski, *Spółki kapitałowe ...*, s. 40 i 41. W zakresie zaś odpowiedzialności wspólnika względem spółki kapitałowej za wadliwy aport zob. A. Szumański, *Wykonanie obowiązku ...*, s. 12.



Szczególne wymagania co do kapitału zakładowego (akcyjnego) wystąpiły też w przypadku zakładania spółek, które zawierały umowę o oddanie do odpłatnego korzystania mienia zlikwidowanego przedsiębiorstwa. Minimalna wysokość kapitału zakładowego (akcyjnego) została określona jako co najmniej 20 % sumy funduszu założycielskiego i funduszu przedsiębiorstwa. Nie biorąc pod uwagę swoich kosztów prywatyzacji można powiedzieć, że zastosowanie preferencji prowadzi do utraty przez Skarb Państwa potencjalnych przychodów ze sprzedaży akcji, a z drugiej strony przecież narusza także funkcję zgromadzenia kapitału w celu uruchomienia lub prowadzenia przedsiębiorstwa.

Nowe przepisy prywatyzacyjne wprowadziły odmienne zasady zbywania akcji pracownikom skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych. Istota rzeczy sprowadza się do tego, że zamiast redukcji w cenie akcji, mogą być one nabywane przez pracowników nieodpłatnie. Szansą tego rozwiązania jest między innymi zachęcenie pracowników do popierania prywatyzacji, zaś co do funkcji gromadzenia kapitału, to w tym przypadku jej realizacja może się dokonywać w sposób pośredni. Czy ten cel zostanie osiągnięty? Trudno dziś o jednoznaczne oceny, jednak w samej ustawie można znaleźć rozwiązania budzące szereg wątpliwości. Spory wzbudził krąg spółek, w których pracownicy uprawnieni są do nabycia akcji<sup>43</sup>. W każdym razie przyjmuje się, że we wszystkich spółkach dotychczas przekształconych, jeżeli Skarb Państwa nie rozpoczął udostępniania akcji na zasadach preferencyjnych, należy te właśnie akcje zbyć nieodpłatnie<sup>44</sup>.

Istotnym utrudnieniem, nie tylko związanym z funkcją gromadzenia kapitału, jest zakaz obrotu akcjami nabytymi przez pracowników nieodpłatnie. Przepis art. 38 ust. 3 ustawy wyraża dążenie do nienaruszalności składu akcjonariuszy przez okres 2 lat, a jeśli chodzi o członków zarządu, przez okres 3 lat od dnia zbycia przez Skarb Państwa pierwszych akcji nieodpłatnie. Przepis ten jednak ogranicza możliwość rozporządzania prawami wynikającymi z własności akcji. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że wielu pracowników sprywatyzowanych przedsiębiorstw skłonna jest sprzedać swoje akcje czy udziały. Pomijając analizę ekonomiczno-socjologiczną tego zjawiska, można stwierdzić, że ograniczenie w zbywaniu akcji hamuje obrót kapitałem. W pewien sposób zmusza do zachowania statusu akcjonariusza wbrew woli osób, które nie są tym zainteresowane. Podobne wątpliwości wzbudza regulacja zawarta w art. 38 ust. 6 ustawy, która ogranicza prawo do obrotu akcjami pracowniczymi. Wykonanie przez inwestora strategicznego „określonych w umowie zobowiązań”, warunkuje możliwość nabycia kolejnych akcji od

---

43 A. Wierciński, Prywatyzacja pośrednia w świetle ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. - szanse i zagrożenia. Materiały z konferencji: Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji ..., s. 21.

44 A. Wierciński, Prywatyzacja pośrednia ..., s. 22.



Skarbu Państwa. Akcje pracownicze mogą być bowiem nabywane po wykonaniu „określonych w umowie zobowiązań” przez inwestora. Powiązania te nie są jasne. „Konia z rządem temu, kto odpowie, co się dzieje ze swobodą dysponowania akcjami, jeżeli zobowiązania nie zostały wykonane”<sup>45</sup>.

Szczególną pozycję przyznano spółkom z udziałem pracowników i Skarbu Państwa, gdy prywatyzacja dokonywana jest przez wniesienie przedsiębiorstwa do spółki. Zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych akcjonariusze inni niż Skarb Państwa powinni wnieść wkład na pokrycie co najmniej 25 % kapitału akcyjnego. Uprawnionym pracownikom oraz rolnikom lub rybakom przysługuje prawo do nieodpłatnego nabycia do 15 % akcji należących do Skarbu Państwa, w spółce do której wniesiono przedsiębiorstwo według stanu z dnia objęcia przez Skarb Państwa akcji w spółce.

W przypadku wniesienia przedsiębiorstwa do spółki z wyłącznym udziałem pracowników i Skarbu Państwa, preferencje pracownicze sięgają najdalej. Pracownicy (również rolnicy, rybacy) powinni bowiem łącznie pokryć co najmniej 10 % kapitału akcyjnego. Zgodnie z art. 49 ust. 4 ustawy, pracownicy mają też prawo do uzyskania do 15 % akcji należących do Skarbu Państwa<sup>46</sup>.

Praktyka pokazuje, że spółki tworzone w procesie prywatyzacji, przynajmniej w początkowym okresie ich funkcjonowania, borykają się z dużymi problemami finansowymi. Nie bez wpływu na ten stan rzeczy pozostaje sposób pokrywania kapitału zakładowego poprzez np. konwersję długu na kapitał, czy nieodpłatne nabywanie akcji, jak też ograniczenia w ich zbywaniu. Sytuację taką można ocenić stwierdzeniem, że jest to swoista cena za przebudowę systemu społeczno-gospodarczego. Ważne jest pozyskanie akceptacji społecznej, kształtowanie postaw aktywnych, twórczych i odpowiedzialnych, co po wielu latach obowiązywania zgoła innej filozofii nie jest zabiegiem łatwym. Duże nadzieje pokładane są w dążeniu do powstania tzw. warstwy średniej, a ograniczenia w zbywaniu akcji czy udziałów nie służą temu procesowi dobrze.

## **5) Rola funduszu zapasowego**

W spółkach kapitałowych obligatoryjne jest tworzenie funduszu zapasowego. Istotą kapitału zapasowego jest jego funkcja ochronna; chroni on przed uszczupleniem kapitału zakładowy, akcyjny jako kapitał podstawowy, będący bazą dla rozwijania działalności gospodarczej. O użyciu kapitału zapasowego rozstrzyga zawsze

45 A. Wierciński, *Prywatyzacja pośrednia ...*, s. 23.

46 Szerzej na ten temat: T. Kwieciński, *Prywatyzacja bezpośrednia w świetle ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. - szanse i zagrożenia. Materiały z konferencji: Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji ...*, s. 33 i n.

zgromadzenie wspólników. Walne zgromadzenie decyduje, czy kapitał zapasowy ma być użyty na uzupełnienie zmniejszonego wskutek strat kapitału akcyjnego, czy należy podwyższyć kapitał akcyjny przez przelanie do niego części kapitału zapasowego lub czy wydać akcjonariuszom akcje darme<sup>47</sup>. Nie można jednak przenieść dowolnej wysokości kapitału zapasowego na kapitał akcyjny, jedna trzecia część kapitału zapasowego spółki może być użyta wyłącznie na pokrycie strat bilansowych. Straty bilansowe powinny być pokrywane przede wszystkim ze specjalnych kapitałów rezerwowych, a dopiero gdy ich nie ma - z kapitału zapasowego<sup>48</sup>.

Kapitał zapasowy pełni również funkcję tezauryzacyjną. Powiększanie się wielkości kapitału zapasowego z reguły powoduje równocześnie wzrost wartości akcji spółki<sup>49</sup>. Tak więc w sposób jakby pośredni fundusz zapasowy może służyć spółce do realizacji funkcji gromadzenia kapitału. Generalnie zasady rządzące kapitałem zapasowym są takie same w przypadku spółek tworzonych tylko w oparciu o kodeks handlowy, jak i tych powstających w toku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

W pewnym stopniu do kapitału zapasowego są podobne różnego rodzaju fundusze rezerwowe. Warto podkreślić, że można je tworzyć w spółce akcyjnej, jak i w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. Pełnią one rolę ochronną. W razie pojawienia się trudności finansowych systematycznie tworzone rezerwy chronią spółkę przed upadłością. W sposób pośredni wzmacniają wartość akcji czy udziałów.

Według przepisów kodeksu handlowego fundusze rezerwowe można tworzyć wówczas, gdy przewiduje to umowa spółki czy statut. Fundusze te mogą być tworzone tylko z zysku. Trafne więc wydaje się spostrzeżenie, że kapitał zapasowy - tworzony obligatoryjnie - jest jakby „ogólnym” funduszem rezerwowym, inne fundusze nastawione są na szczegółowe cele, bowiem możliwe jest tworzenie w spółkach kapitałowych celowych funduszy rezerwowych<sup>50</sup>.

Wszystkie omawiane tu fundusze obligatoryjne i fakultatywne spółek kapitałowych zasadniczo są gromadzone w celu podjęcia, a później prowadzenia, działalności gospodarczej. W sposób bezpośredni funkcja gromadzenia kapitału widoczna jest też poprzez reguły rządzące kapitałem zakładowym i akcyjnym.

---

47 Kodeks handlowy z komentarzem. Orzecznictwo Sądu Najwyższego w zakresie prawa handlowego, Tom III, Bydgoszcz 1992, s. 164.

48 M. Allerhand, Kodeks handlowy, Komentarz, Lwów 1935 r., s. 649.

49 A. Szajkowski, w: Sołtysiński, Szajkowski, Szwaja, Kodeks handlowy. Komentarz t. II, ..., s. 909.

50 A. Szajkowski, w: Sołtysiński, Szajkowski, Szwaja, Kodeks handlowy. Komentarz KH t. II, ..., s. 910.

W trakcie powstawania i funkcjonowania spółek kapitałowych istnieje szereg prawnych zabezpieczeń, podtrzymujących funkcję gromadzenia kapitału. Najważniejsze wydają się te przepisy, gdzie kodeks handlowy wymaga odbudowy kapitału zakładowego w przypadku, gdy zostanie on naruszony, jak i zabrania dokonywania naruszeń kapitału przez zakaz czynności, które mogą spowodować jego uszczuplenie. Nakazuje też podjęcie określonych działań zaradczych w przypadku pojawienia się strat w spółce (art. 253 k.h.).

Institucją, która wpływa w pośredni sposób na proces gromadzenia kapitału, pomnażania majątku spółki, są też dopłaty, jeśli zostaną przewidziane wolą wspólników. Trzeba też dodać, że rozwój, przede wszystkim spółek akcyjnych, pozostaje w ścisłym związku z rozwojem rynku kapitałowego, rynku papierów wartościowych<sup>51</sup>.

Wszystkie te zasady tworzenia i korzystania z funduszy tyczą się również spółek powstających w procesie prywatyzacji. Mówiąc jednak o gromadzeniu kapitału i o roli tworzonych w spółkach funduszy należy wspomnieć o tym, że ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nakazuje tworzenie dodatkowego funduszu obligatoryjnego - funduszu świadczeń socjalnych. Jest to fundusz o wyraźnie innej funkcji niż gromadzenie kapitału w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Zgodnie z treścią art. 48 ust. 1 pkt. 3 i 4 ustawy w prywatyzacji bezpośredniej, w przypadku sprzedaży przedsiębiorstwa kwotę opiewającą na równowartość do 15 % ceny przedsiębiorstwa, nie więcej jednak niż kwotę stanowiącą iloczyn liczby pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie w dniu sprzedaży oraz kwoty osiemnastu średnich wynagrodzeń miesięcznych w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat z zysku, obliczonych z okresu sześciu miesięcy poprzedzających miesiąc, w którym następuje sprzedaż, kupujący przekazuje na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, nie później niż do dnia pierwszej płatności należności za przedsiębiorstwo. O tę kwotę pomniejsza się cenę przedsiębiorstwa. W przypadku zaś sprzedaży przedsiębiorstwa, które w dniu wykreślenia go z rejestru przedsiębiorstw państwowych nie miało zaległości z tytułu zobowiązań wobec budżetu państwa oraz z tytułu ubezpieczeń społecznych, kwotę osiemnastu średnich wynagrodzeń (w iloczynie, o którym mowa wyżej), zastępuje się kwotą dwudziestu czterech średnich wynagrodzeń<sup>52</sup>. Z uwagi na obligatoryjność tego dodatkowego funduszu oraz jego wysokość, zwiększa się zakres obciążeń spółek. Fundusz świadczeń socjalnych odzwierciedla na swój sposób szerszy zakres funkcji, celów stawianych i oczekiwanych od spółek kapitałowych „dźwigających”

51 Problem ten będzie przedmiotem szerszych rozważań w rozdziale IV.

52 O roli i funkcjach funduszu świadczeń socjalnych piszę szerzej w rozdziale V.

poza klasycznymi zadaniami i rolami im przypisanym przez przepisy kodeksu handlowego, również ciężar zadań i skutków związanych z prywatyzacją. Jest to dodatkowa ustawowa ingerencja w strukturę majątku przedsiębiorstwa prowadzonego w formie spółki kapitałowej, nie pozostająca bez wpływu na podstawowe funkcje spółek kapitałowych.

Spółki kapitałowe powstające z „trybie klasycznym”, na podstawie przepisów kodeksu handlowego, gromadzą kapitał, by stał się on bazą do utworzenia przedsiębiorstwa lub w celu dalszego jego rozwoju i dalszego pomnażania majątku spółki. W praktyce, również często i w teorii, funkcja gromadzenia kapitału najczęściej kojarzona jest z powstaniem nowego podmiotu gospodarczego w sensie przedmiotowym i podmiotowym. Przepisy dotyczące prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w pewnym zakresie zmieniły treść tak pojmowanej funkcji, w niektórych obszarach ją wyeliminowały. Pamiętając o tym, że zgodnie z przepisami kodeksu handlowego kapitał powstającej spółki akcyjnej może być zbierany w różny sposób (zawiązanie jednoczesne lub sukcesywne) należy zauważyć, że w przypadku komercjalizacji mamy do czynienia przede wszystkim ze zmianą szaty prawnej funkcjonującego przedsiębiorstwa. Spółka jest sukcesorem uniwersalnym przedsiębiorstwa państwowego, na bazie którego powstała. Bilans zamknięcia przedsiębiorstwa państwowego staje się bilansem otwarcia spółki, przy czym suma kapitału akcyjnego i zapasowego spółki jest równa funduszom własnym przedsiębiorstwa. W dniu wpisania spółki do rejestru handlowego kapitał zapasowy nie może przekraczać jednej czwartej części kapitału akcyjnego<sup>53</sup>. Minister Skarbu Państwa, sporządzając za Skarb Państwa akt komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego, w akcie tym ustala statut spółki, wysokość kapitału akcyjnego spółki, imiona i nazwiska członków władz pierwszej kadencji<sup>54</sup>.

Ta droga powstawania spółek kapitałowych pozwala stwierdzić, że nie sposób tu mówić o funkcji gromadzenia kapitału w znaczeniu, na jakie wskazują przepisy kodeksu handlowego i doktryna opierająca się na treści tych przepisów. W przypadku komercjalizacji nie tylko istnieje już baza do prowadzenia działalności gospodarczej, ale przecież funkcjonujące - często od dawna - przedsiębiorstwo. Za to w tym trybie powstawania spółek wyraźnemu wyeksponowaniu ulegają inne funkcje, m.in. związane z koniecznością poddania tych podmiotów gospodarczych działaniom zasad gospodarki rynkowej, czy zabezpieczeniem interesu załóg prywatyzowanych przedsiębiorstw, w tym kwestii socjalnych.

---

53 Art. 7 ustawy z dnia 30.08.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U.nr 118, poz. 561 z późn. zm.

54 Art. 9 wyżej powołanej ustawy.

W prywatyzacji bezpośredniej, dokonywanej poprzez sprzedaż przedsiębiorstwa, ustawodawca zobowiązał zbywcę do ustalenia w umowie sprzedaży przedsiębiorstwa zakresu przewidzianych przez nabywcę inwestycji, zwłaszcza inwestycji z zakresu ochrony środowiska i dóbr kultury oraz ochrony miejsc pracy. Jest to więc wyraźna ingerencja ustawodawcy w strukturę majątku nabywcy przedsiębiorstwa, wpływ na sposób gospodarowania i rozporządzania kapitałem przekraczający ramy przepisów kodeksu handlowego.

Dążeniem do realizacji podstawowego założenia, jakim są przekształcenia własnościowe, można uzasadniać wyłączenie możliwości zgromadzenia kapitału w postaci wniesienia przedsiębiorstwa do spółki, w której jedynym właścicielem majątku jest Skarb Państwa. W myśl art. 49 ust. 2 akcjonariusze inni niż Skarb Państwa powinni wnieść do spółki wkłady na pokrycie co najmniej jednej czwartej kapitału akcyjnego. Przyznanie prawa do nieodpłatnego nabycia do 15 % akcji należących do Skarbu Państwa osobom będącym pracownikami przedsiębiorstwa państwowego w dniu zawarcia umowy rozporządzającej budzi liczne spory i kontrowersje. Bez wątpienia te szczególne wymogi, przed którymi staje spółka z wniesionym do niej wkładem w postaci przedsiębiorstwa, nie pozostają bez znaczenia jeśli chodzi o funkcję gromadzenia kapitału. Znowu można więc powiedzieć, że jest to swoista cena transformacji gospodarki, „płacona” faktycznie nie przez Skarb Państwa, lecz przez spółki.

Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. formalizuje i zaostrza przesłanki oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania. W przeciwieństwie do poprzedniej ustawy prywatyzacyjnej, wyłącza możliwość zebrania kapitału akcyjnego spółki ubiegającej się o oddanie jej przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania z zastosowaniem art. 311 § 3 k.h. Akcje wydawane za gotowiznę powinny być w pełni opłacone. Swoboda kształtowania treści tych umów faktycznie jest niewielka. Przepisy ustawy określają dozwoloną treść umowy o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania. Niektóre z nich należy uznać za kontrowersyjne, również te, które stanowią o specyficznych ograniczeniach w obrocie akcjami czy udziałami, co może wpływać negatywnie na rozwój gospodarczy spółek. Przykładowo w art. 52 ust. 2 pkt 3 mówi się, że po upływie dwóch lat od dnia zawarcia umowy akcje spółek w podwyższonym kapitale mogą obejmować osoby prawne. Sądzę, że nie powinno być szczególnych przeszkód prawnych co do zbywania akcji przez dotychczasowych akcjonariuszy na rzecz jakiegokolwiek podmiotu prawa, osoby fizycznej czy osoby prawnej. Obrót ten pozostawałby przecież pod kontrolą przepisów antymonopolowych.

Gdy akcje mają być wyłączone z obrotu, ustawodawca wyraźnie tak powinien stanowić. W art. 38 ust. 3 ustawy jednoznacznie stwierdzono, że akcje przysługujące uprawnionym pracownikom nie mogą być przedmiotem obrotu przed upływem dwóch lat od dnia zbycia przez Skarb Państwa pierwszych akcji, z tym że nabyte przez pracowników pełniących funkcje członków zarządu spółki -

przed upływem trzech lat od dnia zbycia przez Skarb Państwa pierwszych akcji na zasadach określonych w ustawie. Umowa mająca za przedmiot zbycie akcji, o których mowa w art. 38 ust. 1, zawarta przed upływem wyznaczonego przepisami terminu, jest nieważna. Rozwiązanie to ma w założeniach wielorakie cele, sądzę, że między innymi chodzi o utrzymanie w wyznaczonym czasie określonej struktury własnościowej w spółkach, a również składu osobowego pracowników i władz spółki, co ma zachęcać i sprzyjać procesom prywatyzacyjnym w toku prywatyzacji pośredniej. Podobnego w treści rozwiązania nie zamieszczono też a art. 51, jak i w art. 52 ustawy. W takich okolicznościach można uznać, że akcje (udziały) w tzw. spółkach pracowniczych są zbywalne, a Skarb Państwa nie ma kompetencji do wprowadzania do umów o odpłatne korzystanie z przedsiębiorstwa klauzul wyłączających lub ograniczających możliwość obrotu akcjami w czasie trwania tej umowy. Postanowienia takie musiałyby znaleźć się nie tylko w umowie o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania, ale także w umowie (statucie spółki)<sup>55</sup>. W praktyce ograniczenia te wpływałyby w niekorzystny sposób na treść funkcji gromadzenia kapitału w celu prowadzenia czy dalszego rozwoju działalności gospodarczej spółki.

Trzeba stwierdzić, że zastosowany został dość ostry reżim doboru przedsiębiorstw kierowanych na drogę prywatyzacji poprzez powołanie tzw. spółek pracowniczych. Chodziło o to, aby przedmiotem tej prywatyzacji były przedsiębiorstwa mające zdolność generowania zysku. Właśnie z zysku są płacone należności do Skarbu Państwa.

Drugi istotny element to bezwzględnie stosowany wymóg mobilizacji kapitału. Mobilizacja kapitału już na starcie w dużej mierze stanowiła gwarancję i minimalizowała ryzyko niepowodzenia prywatyzacji tą drogą<sup>56</sup>.

Jak wykazują badania, spółki pracownicze generalnie dobrze gospodarowały kapitałem własnym. Mimo to z przeprowadzonych fachowych analiz wynika, że istotną cechą tych spółek jest niska skłonność do inwestowania i powiązana z nią szybko postępująca dekapitalizacja majątku produkcyjnego<sup>57</sup>.

Analiza funkcjonowania spółek po prywatyzacji, zwłaszcza tych, które osiągały dobre wyniki ekonomiczne i które skutecznie dostosowywały się do nowych warunków, wskazuje, że w tej ocenie duże znaczenie ma struktura kapitałowa

---

55 T. Kwieciński, *Prywatyzacja bezpośrednia ...*, s. 32.

56 Wypowiedź W. Kaczmarka na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektów Ustaw Dotyczących Komercjalizacji i Prywatyzacji Przedsiębiorstw Państwowych z dnia 13.06.1995 r., Stenogram z obrad, s. 53.

57 Raport o przekształceniach własnościowych w 1996 r., Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 1997, s. 59.



spółki, a zwłaszcza duże pakiety akcji w rękach inwestora zewnętrznego (krajowego lub zagranicznego) oraz kadry menadżerskiej.

Badający różne aspekty kapitału zagranicznego w procesach prywatyzacji w Polsce postrzegają pozytywne jego oddziaływanie nie tylko w aspekcie ekonomicznym. Nowe technologie uchroniły wiele przedsiębiorstw przed upadłością, a pracowników przed masowymi zwolnieniami. Z krajów rozwiniętych przejmowane są także nowe wzory zachowań przedsiębiorców i pracowników. Badania dowodzą, że inwestorzy zagraniczni traktują kontrolowane przez siebie przedsiębiorstwa bardzo poważnie i podejmują decyzje gwarantujące długookresowy rozwój. Nie jest to więc kapitał spekulacyjny, szukający zysku kosztem niszczenia podstaw bytu przedsiębiorstw, czy skoncentrowany na działaniach zmierzających do wyeliminowania konkurenta<sup>58</sup>.

#### **6) Specyfika funkcji gromadzenia kapitału w spółkach powstających w toku prywatyzacji**

Przedstawione tu problemy prawne i praktyczne, dotyczące funkcji gromadzenia kapitału, jakie spełniają spółki kapitałowe w obrocie gospodarczym, pozwalają stwierdzić, że sposoby gromadzenia kapitału w spółkach kapitałowych, powstałych w toku prywatyzacji, są często odmienne od tych, jakimi - zwłaszcza na etapie powstawania - rządzą się spółki związane tylko w oparciu o przepisy kodeksu handlowego. W procesie prywatyzacji spółki kapitałowe powstają na bazie istniejących już poprzednio przedsiębiorstw państwowych. Wydawałoby się, że funkcja gromadzenia kapitału może mieć tu mniejsze znaczenie niż w przypadku spółek tworzących się w oparciu o przepisy kodeksu handlowego. Osąd taki byłby jednak nazbyt powierzchowny. Faktem jest, że w toku prywatyzacji dokonywanej na podstawie przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych funkcja gromadzenia kapitału nie zawsze decyduje o samym powstaniu spółki. Tak jest np. w przypadku prywatyzacji pośredniej, czy samej tylko komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych. Rola tej funkcji za to bardzo wyraźnie jest eksponowana już w procesie funkcjonowania przedsiębiorstwa, jako spółki dźwigającej na bazie zgromadzonego kapitału szereg dodatkowych funkcji. Rozsądne, zgodne z zasadami racjonalności, gospodarowanie majątkiem spółki i jego pomnażanie decyduje przecież globalnie o powodzeniu transformacji gospodarki. Ważne jest, aby był to przede wszystkim kapitał wypracowany przez prywatyzowane przedsiębiorstwa, kapitał związany z ekonomicznymi wynikami spółek. Problem ten na tyle jest ważny, że - jak się okazuje - dopływ kapitału „z zewnątrz” nie zawsze może być elementem tylko sprzyjającym procesom prywaty-

---

58 M. Jarosz (red.), *Kapitał zagraniczny w prywatyzacji*, Warszawa 1996, s. 340.

zacji, czego przykładem mogą być niemieckie problemy z prywatyzacją gospodarki. Rola gromadzenia kapitału przez spółki powstałe na podłożu przedsiębiorstw państwowych jest więc wręcz podstawowa, bo decydować może o realizacji lub niepowodzeniu innych przypisanych spółkom kapitałowym funkcji związanych z przebudową ustroju gospodarczego kraju.

## 2. FUNKCJA OGRANICZANIA RYZYKA GOSPODARCZEGO I ODPOWIEDZIALNOŚCI WSPÓLNIKÓW

### 1) Uwagi wprowadzające

Funkcja ograniczania ryzyka gospodarczego wspólników spółek kapitałowych może być rozpatrywana w różnych aspektach. Zagadnienie to, poza wymiarem prawnym, a w szczególności zasadą bezpieczeństwa obrotu, może być też rozważane w kategoriach ekonomicznych, czy nawet etycznych. Zauważalna jest swoista ewolucja poglądów w literaturze prawniczej, od funkcji ograniczonej odpowiedzialności wspólników, do funkcji ograniczenia ryzyka gospodarczego.

W literaturze prawniczej okresu międzywojennego na pierwsze miejsce wysuwa się gospodarcza funkcja ograniczonej odpowiedzialności przedsiębiorcy. Mówiąc o gospodarczej funkcji ograniczonej odpowiedzialności, S. Buczkowski wychodził od podstawowych zasad ustroju kapitalistycznego, a przede wszystkim zasady własności prywatnej, wolnej konkurencji, czy dążenia do najwyższej rentowności<sup>59</sup>. W ten sposób podkreślał związek instytucji prawa handlowego z ustrojem społeczno-gospodarczym. W doktrynie współczesnej odnotować należy stanowisko C. Wiśniewskiego, który - zajmując się problematyką funkcji kapitału zakładowego w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością - podkreślił, że samo pojęcie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jest mylące. Sugeruje ono bowiem, że spółka ponosi odpowiedzialność jedynie do pewnej granicy. Oczywiście tak nie jest, spółka odpowiada za swoje zobowiązania całym swoim majątkiem. Ograniczona odpowiedzialność nie dotyczy także wspólników, ci bowiem w ogóle nie odpowiadają za zobowiązania spółki w rozumieniu prawa cywilnego. Można co najwyżej mówić o ich ekonomicznym zaangażowaniu w spółkę<sup>60</sup>.

Stwierdzenie o braku odpowiedzialności wspólników za zobowiązania spółki w rozumieniu prawa cywilnego będzie słuszne, jeśli przyjmiemy ściśle cywilisty-

---

59 S. Buczkowski, *Ograniczona odpowiedzialność przedsiębiorcy. Studium prawno-handlowe*, Warszawa 1937, s. 8.

60 C. Wiśniewski, *Funkcje kapitału zakładowego w spółce z o.o., ...*, s. 27.

czne rozumienie odpowiedzialności<sup>61</sup>. Rozpatrywana tu problematyka wymaga jednak innego ujęcia odpowiedzialności i jej ograniczania niż wynika to z przepisów kodeksu cywilnego.

Nie tylko na płaszczyźnie prawa i ekonomii jest oczywiste, że działalność inwestorska, gospodarcza wspólnika, przedsiębiorcy, jest nierozzerwalnie i jednoznacznie powiązana z dążeniem do ograniczenia w ponoszeniu ryzyka gospodarczego i prawnego. W praktyce ograniczenie ryzyka i względy podatkowe są najważniejszymi motywami w wyborze i kształtowaniu formy przedsiębiorstwa, zaś rentowność wiąże się częściej z rozwojem już istniejącego przedsiębiorstwa. Zawiązanie spółki kapitałowej jest jednym ze sposobów ograniczenia ryzyka.

Koncepcja spółek kapitałowych oparta jest na fundamentalnej zasadzie odrębnej osobowości prawnej, oddzielnej i różnej od podmiotowości tworzących ją wspólników. W konsekwencji zobowiązania spółki są wyłącznie jej zobowiązaniami, a nie wspólników. Na tych podstawowych zasadach opiera się konstrukcja prawna spółek posiadających osobowość prawną.

Jaką więc treść kryje w sobie pojęcie: ograniczona odpowiedzialność wspólników spółki kapitałowej?

Izolacja odpowiedzialności spółki i wspólników określona jest nazwą ograniczonej odpowiedzialności<sup>62</sup>. Najbardziej spostrzeganą cechą prowadzenia działalności gospodarczej w formie spółki jest właśnie tak rozumiana ograniczona odpowiedzialność. Zasada ograniczonej odpowiedzialności jest często uznawana za jedno z ważniejszych osiągnięć myśli prawniczej dziewiętnastego wieku<sup>63</sup>. Spółki kapitałowe nie tylko więc ułatwiają pozyskiwanie kapitału, ale i prowadzą do ograniczenia czy podziału ryzyka gospodarczego i prawnego. Na plan pierwszy wysuwa się wówczas spółka jako podmiot prawny, zaś wspólnicy schodzą na plan dalszy<sup>64</sup>. Przedsiębiorstwo w formie spółki kapitałowej odrywa się od losów wspólników.

---

61 Zdaniem W. Langa, odpowiedzialność cywilna polega na ponoszeniu przez podmiot stosunków cywilnoprawnych ujemnych konsekwencji przewidzianych przez prawo cywilne za fakty ocenione ujemnie z punktu widzenia porządku prawnego i przypisane przez prawo cywilne danemu podmiotowi. Jest to pojęcie szerokie. W zależności od rodzaju sankcji cywilnoprawnych odpowiedzialność cywilna może być przedstawiana w relacjach węższych. Zob. na ten temat: W. Lang, Struktura odpowiedzialności prawnej, „Prawo” 1968, nr 8, s. 29-34 oraz W. Lang, Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej, „Prawo” 1969, nr 9, także W. Warkalło, Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice, Warszawa 1972.

62 P.M. Tomaszewski, Pominięcie osobowości prawnej spółki w prawie USA (I), PPH 1995, nr 10, s. 17.

63 D.H. Barber, Piercing the Corporate Veil Except from Corporate Practice. Commentator, vol 23, nr 4, Winter 1982, s. 611.

64 Z. Żabiński, Jednoosobowa spółka kapitałowa, Kraków 1948, s. 15.

Z punktu widzenia prawno-gospodarczego ograniczenie ryzyka gospodarczego i odpowiedzialności wspólników przedstawia pewną relację między wspólnikiem a spółką; jest ograniczeniem niebezpieczeństwa, jakie wynika z prowadzenia przedsiębiorstwa, ze względu na prywatny majątek wspólnika. Generalnie rzecz ujmując, spółka kapitałowa pozwala na zlokalizowanie ryzyka w majątku inwestowanym w spółce, inaczej mówiąc, zlokalizowanie odpowiedzialności za jej zobowiązania w samej spółce, a więc przyjęcie zasady, że wspólnicy nie odpowiadają osobiście za zobowiązania spółki (art. 159 § 3 oraz art. 307 § 3 k.h.). Często dziś powtarzana jest opinia, którą swego czasu wygłosił S. Buczkowski, że kwestia ograniczenia ryzyka można sprowadzić do prawnego problemu ograniczenia odpowiedzialności<sup>65</sup>. Sądzę jednak, że zwłaszcza w aktualnych realiach są podstawy by twierdzić, że między ograniczeniem ryzyka wspólnika, a ograniczeniem odpowiedzialności nie zawsze można postawić znak równości. Ponoszenie ryzyka gospodarczego to nie tylko kwestia odpowiedzialności za zobowiązania spółki. W globalnym ujęciu jest to także ryzyko niepowodzenia procesu przekształceń gospodarki. Na poziomie zaś przedsiębiorstwa, zwłaszcza w spółkach pracowniczych, może to być np. ryzyko utraty miejsca pracy. Wiadomo przecież, że niektóre spółki pracownicze zakładano broniąc się przed grożącymi zwolnieniami, czy pogarszającą się sytuacją ekonomiczną przedsiębiorstwa.

Jeśli chodzi o akcjonariuszy, ograniczenie odpowiedzialności dotyczy wszelkich zobowiązań, zarówno cywilnych, jak i publiczno-prawnych, np. podatkowych, celnych. Nie ponoszą więc odpowiedzialności za długi podatkowe spółki akcyjnej w wypadku jej niewypłacalności<sup>66</sup>. Problem odpowiedzialności wspólników całym majątkiem za długi podatkowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością łamał więc w jakiś sposób konstrukcję prawną tejsze spółki.

Zastanawiając się nad tym, jakie elementy konstrukcji prawnej spółek kapitałowych wpływają na ograniczenie ryzyka gospodarczego spółki i wspólników, trzeba zauważyć, iż z samej istoty spółki wynika też, że określone współdziałanie wspólników powinno być ważnym elementem redukującym ryzyko gospodarcze, więc i również jednym z motywów założenia spółki. Oczywiście, dotyczy to spółek wieloosobowych.

Warto tu podkreślić, że czym innym jest ograniczenie ryzyka wspólnika, a czym innym ograniczenie ryzyka gospodarczego, rynkowego spółki kapitałowej prowadzącej przedsiębiorstwo. Wspólnik ostatecznie może utracić tylko majątek zaangażowany w spółkę. Jego ryzyko generalnie najczęściej w praktyce ogranicza

---

65 S. Buczkowski, *Ograniczona odpowiedzialność ...*, s. 32 i 35.

66 S. Sołtysiński, w: Sołtysiński, Szajkowski, Szwaja, *Kodeks handlowy. Komentarz*, t. II, Warszawa 1996, s. 38.

się do majątku wniesionego do spółki. Jeśli idzie zaś o przedsiębiorstwo, to jest ono zawsze narażone na pewien typ niebezpieczeństwa, jaki powstaje na tle koniunktury, na tle relacji między podażą a popytem. Ryzyko to można ograniczyć, ale nie można go wyeliminować. Umiejętny jednak rozdział ryzyka przedsiębiorstwa może doprowadzić do bardzo daleko idącego jego ograniczenia. Typowym przykładem jest działalność polegająca na inwestowaniu kapitałów w różnych przedsięwzięciach, wówczas straty w jednej inwestycji są wyrównywane przez zyski z innej. Oczywistym jest, że w sposób pośredni ryzyko przedsiębiorstwa zorganizowanego w formie spółki kapitałowej i jego odpowiedzialność związane jest z ryzykiem wspólnika.

Największym ryzykiem obciążone są podmioty gospodarcze dopiero rozpoczynające działalność. Fakt ten znajduje też swe odbicie w natężeniu i rodzaju ryzyka obciążającego w tym momencie wspólnika. Ktokolwiek zamierza podjąć działalność gospodarczą z zaangażowaniem własnego kapitału, będzie najpierw rozważał zagadnienie możliwości ograniczenia ryzyka gospodarczego i prawnego.

## **2) Problem rozkładu ryzyka gospodarczego**

Mając na względzie proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, należy rozważyć istotną kwestię: Czy przedsiębiorstwa, spółki kapitałowe powstające w toku prywatyzacji, borykają się z takim samym rozkładem ryzyka gospodarczego, a wspólnicy z identycznie ukształtowaną odpowiedzialnością, jak w przypadku klasycznych spółek, nie mających zadania transformacji gospodarki i związanych z tym innych dodatkowych obciążeń ?

Zagadnienie to wymaga jak sądzę, spojrzenia nie tylko od strony wspólnika, czy przedsiębiorstwa, ale również z płaszczyzny ogólniejszej, od strony interesu państwa.

Głównym celem istnienia ograniczonej odpowiedzialności jest stymulacja obrotu i wzrostu gospodarczego poprzez zachęcanie do inwestowania bez narażania na ryzyko, jakie często niesie ze sobą prowadzenie działalności gospodarczej z odpowiedzialnością bez ograniczeń. Upraszczając więc można powiedzieć, że ustawodawca dopuszcza założenie spółki w celu uniknięcia osobistej odpowiedzialności wspólnika za zobowiązania spółki (art. 159 § 3 oraz art. 307 § 3 k.h.) ze względu na potrzeby obrotu gospodarczego<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Należy dodać, że ustawa z 6.03.1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 28, poz. 127) wprowadziła zmianę w treści art. 47 ustawy z 19.12.1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U.nr 27, poz. 111 z późn. zm.). Przepis ten nałożył na wspólników spółki z o.o. odpowiedzialność całym majątkiem za zobowiązania spółki z tytułu podatków w takiej części, w jakiej wspólnik uczestniczy w podziale zysku. W związku z tym przepisem wiele spółek z o.o. tylko z tego powodu przekształciło się w spółki akcyjne.

W literaturze prawniczej już wiele lat temu podkreślano, że ograniczona odpowiedzialność w prawie prywatnym opiera się na kilku podstawowych zasadach. Jedną z nich wyraża się w założeniu, że względem potrzeb obrotu gospodarczego może dozwolnić na ograniczenie odpowiedzialności zobowiązanego, ale tylko wówczas, gdy gospodarcza pozycja kontrahenta jest jednocześnie dostatecznie chroniona<sup>68</sup>. Sądzę, że dla prowadzonych tu rozważań zasada ta, wiążąca ograniczenie odpowiedzialności z koniecznością zabezpieczenia interesów innych uczestników obrotu (najczęściej wierzycieli), jest bardzo ważna.

Według następnej zasady, nikt nie powinien odpowiadać bez ograniczeń za zobowiązania, na których powstanie i wysokość nie miał decydującego wpływu<sup>69</sup>.

Należy założyć, że obie te reguły znajdują swoje odzwierciedlenie nie tylko na gruncie przepisów kodeksu handlowego dotyczącego spółek kapitałowych, ale również przejawiają się w określony sposób w przepisach odnoszących się do prywatyzacji, skoro w interesie państwowym jest transformacja gospodarki, budowa gospodarki rynkowej, a zasady, na których opiera się ograniczona odpowiedzialność, są mocno związane z gospodarką rynkową.

Spółki generalnie zawiązywane są w trzech zasadniczych celach: 1) zrzeczenie osób pragnących podjąć działalność gospodarczą, 2) zgromadzenie kapitałów niezbędnych do podjęcia tej działalności oraz 3) ograniczenie czy rozłożenie ryzyka. Zależnie od tego, który z celów ma przy zawiązaniu spółki rozstrzygające znaczenie, wybierana jest określona forma spółki. Spółki osobowe będą więc odpowiednie, gdy chodzi o zrzeczenie niewielu osób w celu wspólnego prowadzenia działalności gospodarczej. Spółki kapitałowe, to spółki zawiązywane w celu zebrania odpowiedniego kapitału do uruchomienia działalności gospodarczej, w których osoba wspólnika usuwa się na plan dalszy i gdzie pojawia się ograniczenie odpowiedzialności wspólników do sumy ich udziałów.

Bez wątpienia jednym z głównych motywów posłużenia się spółkami kapitałowymi w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jest kwestia oderwania ryzyka gospodarczego od państwa, jak i kwestia zasad odpowiedzialności, wówczas gdy wkładem do przedsiębiorstwa prowadzonego w formie spółki kapitałowej jest własność państwowa. Ponadto przede wszystkim forma spółek kapitałowych dla prowadzenia działalności gospodarczej jest właściwa w gospodarce rynkowej, która to poprzez prywatyzację jest budowana.

Powszechnie poprzednio w obrocie występująca forma prawna przedsiębiorstwa państwowego, mimo że wyposażona w osobowość prawną i mimo formalne-

---

68 S. Buczkowski, *Ograniczona odpowiedzialność ...*, s. 48.

69 Jw.



go rozstrzygnięcia, że Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania przedsiębiorstw państwowych, a przedsiębiorstwa państwowe nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa (art. 40 k.c.), okazała się niewydolna. Faktycznie osobowość prawna przedsiębiorstw opartych o własność państwową nie dawała prawnej i gospodarczej odrębności majątku przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwa państwowe były tak tworzone, iż nie dało się w nich wyodrębnić przedsiębiorcy, właściciela, podmiotu ryzyka. Zaznaczyć trzeba, że ryzyko owe sprowadzało się w zasadzie do odpowiedzialności za niewykonanie planu. Przedsiębiorstwa państwowe miały możliwość przerzucania kosztów funkcjonowania na państwo i na konsumentów<sup>70</sup>. Wobec tego należało zmienić radykalnie schemat powiązań przedsiębiorstw z budżetem i finansami publicznymi. Do tego też celu przydatna okazała się być także forma spółki kapitałowej.

W procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych mogą pojawiać się spółki kapitałowe o różnej konfiguracji jeśli chodzi o własność udziałów, akcji.

W wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych w trybie określonym w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych mogą powstawać spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jak i spółki akcyjne. Dopóki działają one wyłącznie w oparciu o mienie państwowe, należy je uznawać za państwowe osoby prawne, gdy Skarb Państwa jest jedynym udziałowcem lub akcjonariuszem. Warto tu podkreślić także, że spółki kapitałowe z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa uważane są też za „spadkobierczynie” przedsiębiorstw państwowych<sup>71</sup>. W ocenie tej bynajmniej nie chodzi tylko o samą bazę majątkową tych spółek. Sama zmiana formy prawnej nie stanowi automatycznie, że państwo - prowadząc działalność gospodarczą - będzie tylko podmiotem prywatno-prawnym, straci przez to swój publiczno - prawny charakter na obszarze określonej działalności gospodarczej. Sądzić należy, że funkcja ograniczenia ryzyka gospodarczego i odpowiedzialności współnika w przypadku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa będzie miała inną treść niż wówczas, gdy chodziłoby o spółkę zbudowaną w oparciu o własność prywatną. Państwo bowiem jest specyficznym podmiotem obrotu, oddzielenie jego z natury rzeczy publiczno-prawnego charakteru działania jest bardzo trudne.

Jednoosobowe spółki kapitałowe Skarbu Państwa mogą być albo przejściową formą przedsiębiorstwa państwowego na drodze do jego sprywatyzowania, albo uzyskać trwałą pozycję w polskim systemie gospodarczym, bowiem komercjaliza-

70 W. Romanowska, O komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, „Finanse” 1992, nr 624, s. 13.

71 L. Morys, Jednoosobowa spółka akcyjna Skarbu Państwa według regulacji nowej ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, PPH 1996, nr 12, s. 17.

cja przedsiębiorstw państwowych może być dokonana w celu prywatyzacji lub w innym celu (art. 3 ust. 1 i 2)<sup>72</sup>.

Procedura tworzenia jednoosobowych spółek Skarbu Państwa odbiega wyraźnie od wymaganej przepisami kodeksu handlowego. Spółka wraz z momentem wpisania do rejestru handlowego i dokonania wykreślenia przedsiębiorstwa z rejestru przedsiębiorstw państwowych nabywa cały majątek, aktywa i pasywa. Zmienia się więc forma prawna gospodarowania wydzielonym majątkiem Skarbu Państwa. W tych okolicznościach można założyć, że państwo jako przedsiębiorca, podobnie jak przedsiębiorca prywatny, dąży w ten sposób do ograniczenia swego ryzyka, ograniczając swą odpowiedzialność wyłącznie do majątku zainwestowanego w przedsiębiorstwie. Komerccjalizacja ma więc na celu korzystanie z gospodarczej funkcji ograniczonej odpowiedzialności, a również powinna mieć na celu usprawnienie organizacji i działalności przedsiębiorstw. Sądzę jednak, że w obecnej sytuacji na plan pierwszy wysuwa się - w przypadku spółek jednoosobowych - funkcja ochrony przedsiębiorcy - państwa - przed ryzykiem rynkowym. Konstrukcja osobowości prawnej przedsiębiorstwa państwowego, działającego w warunkach gospodarki państwowej, socjalistycznej, *de facto* nie miała na celu i nie mogła skutecznie oddzielać państwa przedsiębiorcy i państwa zajmującego się administracją publiczną. Można zauważyć, że dziś niekiedy mamy do czynienia z błędnym przekonaniem, że zmiana formy prawnej przedsiębiorstwa to panaceum na wszelkie „choroby” gospodarki socjalistycznej, tymczasem problem jest bardzo złożony.

Prywatne formy działania państwa, prowadzenie działalności gospodarczej w formie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa lub spółek o zdecydowanie dominującej własności państwowej, powinny być zredukowane, jeśli prywatyzacja ma doprowadzić do gospodarki rynkowej. Panuje zgoda co do wzajemnych zależności między stosunkami społeczno-gospodarczymi a formami prawnymi prowadzenia działalności gospodarczej. Tak więc zmiana form prowadzenia działalności gospodarczej bez równoczesnej zmiany struktury własności - jak wskazuje historia - skazana jest na niepowodzenie<sup>73</sup>. Instytucja ograniczenia odpowiedzialności, braku osobistej odpowiedzialności wspólników za zobowiązania spółki kapitałowej, wyrosła i stworzona została dla potrzeb gospodarki opartej o własność prywatną i w takim systemie generalnie się sprawdziła.

---

72 Wcześniejsza literatura dotycząca problematyki komercjalizacji i funkcjonowania jednoosobowych spółek Skarbu Państwa jest też dość bogata np. B. Helczyński, *Komerccjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów prawnych*, Warszawa 1929, S.Z. Szyszkowski, *Zagadnienie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1930, S.Z. Szyszkowski, *Istota prawna skomerccjalizowanych przedsiębiorstw państwowych*, „Przemysł i Handel” 1929, Z. Żabiński, *Jednoosobowa spółka kapitałowa*, Kraków 1948.

73 Szerzej na ten temat będzie mowa w rozdziale IV.

### 3) Ograniczenie odpowiedzialności a interesy wierzycieli

Z ograniczoną odpowiedzialnością wspólników wiąże się też potrzeba istnienia mechanizmów prawnych, chroniących interesy wierzycieli. Czasem jest tak, że dolożenie najwyższej staranności, na przykład w doborze kontrahenta, nie chroni wierzyciela przed ryzykiem związanym z obrotem gospodarczym czy przed nadużyciami, konieczne są dodatkowe instrumenty, działania związane z zapewnieniem równowagi między ograniczoną odpowiedzialnością wspólników a słusznymi interesami wierzycieli spółki.

W literaturze zachodniej, jak i polskiej, ostatnio sporo uwagi poświęca się problematyce nadużycia formy prawnej spółki<sup>74</sup>. Zagadnienie to dostrzegł również polski ustawodawca, przyjmując w 1993 r. rozwiązania prawne dotyczące odpowiedzialności całym majątkiem wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością za zobowiązania z tytułu podatków w takiej części, w jakiej wspólnik uczestniczy w podziale zysku<sup>75</sup>. Doktryna słusznie jednak zauważa, że nie można mówić, iż jest to dobre rozwiązanie problemu, bowiem podważa generalnie całą konstrukcję prawną spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Środowiska prawnicze wyrażają opinię, że przepis zmieniający status prawny wspólników w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością w zakresie odpowiedzialności za podatkowe zobowiązania powinien być uchylony<sup>76</sup>. Tak się stało mocą ustawy z 29.08.1997 r. ordynacja podatkowa (Dz. U. nr 137, poz. 926). Przestał bowiem obowiązywać art. 47 ust. 2 ustawy o zobowiązaniach podatkowych zgodnie, z którym komandytariusz i wspólnik spółki z ograniczoną odpowiedzialnością odpowiadali za zobowiązania spółki z tytułu podatków w takiej części, w jakiej mieli prawo uczestniczyć w podziale zysku. W tej sytuacji warto skorzystać z doświadczeń innych krajów. Mimo odmienności systemów prawnych Polski i USA można zastanowić się nad założeniami doktryny „Piercing the Corporate Veil” (PCV)<sup>77</sup>. Doktryna ta określa przypadki i sytuacje, w których sąd może odmówić uznania osobowości spółki, odrębnej od wspólników, pomimo zadośćuczynienia wszystkim wymaganiom formalnym niezbędnym do uzyskania osobowości prawnej przy tworzeniu spółki<sup>78</sup>. Biorąc pod

74 R.B. Thompson, Piercing The Corporate Veil. An Empirical Study. „Cornell Law Review” 1991, nr 7-6, J.Okolski, J. Modrzejewski, Jednoosobowa spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, „Palestra” 1990, nr 1, s. 10 i n., także M. Tomaszewski, Pominięcie osobowości prawnej spółki w prawie USA, PPH 1995, nr 10 i 11 oraz B. Jankowski, Nadużycie formy prawnej spółki w prawie amerykańskim, PiP 1996, nr 2, s. 63 i n.

75 Ustawa z 6.03.1993 o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 1993, nr 28, poz. 127.

76 A. Szajkowski, w: Sołtysiński, Szajkowski, Szwaja, Kodeks handlowy. Komentarz, t. I, ..., s. 864.

77 Doktryna ta występuje również pod nazwą „Lifting the Corporate Veil”.

78 P.M. Tomaszewski, Pominięcie osobowości prawnej spółki w prawie USA I, PPH 1995, nr 10, s. 16 oraz literatura tam powołana.

uwagę różnice w systemach prawnych, należy jednak podkreślić, że w koncepcji „odpowiedzialności przebijającej” bardzo ważna jest rola sędziego, jego aktywny udział w procesie stosowania prawa<sup>79</sup>. W obliczu ugruntowanej zasady, że współnicy nie odpowiadają osobiście za zobowiązania spółki, sędziowie USA stają przed poważnym zadaniem uzasadnienia teorii, zgodnie z którą - w pewnych wyjątkowych sytuacjach - współnicy odpowiedzialiby za zobowiązania wobec wierzycieli spółki. Warto podkreślić, że koncepcja „odpowiedzialności przebijającej” może być w USA stosowana wyłącznie przez sądy federalne lub stanowe. Nie mogą więc jej stosować organy administracyjne. Kolejna ważna uwaga, doktryna PCV wprowadza odpowiedzialność za własne czyny i nie może być stosowana rozszerzająco i solidarnie wobec wszystkich współników<sup>80</sup>.

Sądy amerykańskie, walcząc z patologią życia gospodarczego, stosują doktrynę PCV zarówno do zobowiązań kontraktowych, jak i przy odpowiedzialności z czynów niedozwolonych. Trzeba zgodzić się z opiniami, że koncepcja pomijania osobowości prawnej spółek kapitałowych w przypadku zobowiązań umownych powinna być stosowana z dużą ostrożnością, między innymi z uwagi na fakt, że kontrahenci spółki mają różne możliwości sprawdzenia wiarygodności drugiej strony przed zawarciem umowy. Podstawowymi przesłankami zastosowania odpowiedzialności przebijającej w USA jest oszustwo, bezprawność działania spółki czy sprzeczność z zasadami porządku publicznego, niedokapitalizowanie spółki itp.<sup>81</sup>

W doktrynie amerykańskiej nie ma zgodności co do tego, czy liczba współników ma znaczenie dla orzeczenia o przebicciu zasłony korporacyjnej. Generalnie uważa się, że czynnik ten nie wpływa na orzeczenia sądów, jednakże analiza statystyczna orzeczeń sądów amerykańskich, przeprowadzona w 1991 r., wykazała, że w korporacjach jednoosobowych sądy pomijały osobowość prawną, przebijały zasłonę korporacyjną w 50 % przypadków, w korporacjach zaś z dwoma, trzema współnikami w 46 %, a przy większej ilości współników w 35 %.

Przytoczone rozwiązania prawne stosowane w USA oraz zakres występowania tam zjawiska nadużycia formy prawnej spółek skłaniają do poczynienia uwagi o niedoskonałości rozwiązań prawnych aktualnie istniejących w Polsce. Nieograniczona odpowiedzialność współników za zobowiązania podatkowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w obecnym kształcie nie jest dobrym przykładem, by można było postulować jego utrzymanie. Nieograniczona odpowiedzialność dotyczy tylko jednego wierzyciela - Skarbu Państwa. Osobista odpowiedzialność miała generalnie zastosowanie wobec wszystkich współników na zasadzie odpowiedzial-

---

79 B. Jankowski, *Nadużycie formy ...*, s. 70.

80 B. Jankowski, *Nadużycie formy ...*, s. 72 i 73.

81 Jw.

ności solidarnej, co zagrażało istocie samej konstrukcji umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Taki stan prawny pozostawiał w zupełnie innej sytuacji prawnej (jeśli chodzi o zobowiązania podatkowe) wspólników spółek akcyjnych, chociaż istotą obu spółek jest brak osobistej odpowiedzialności wspólników za zobowiązania spółek. Od strony teoretycznej i praktycznej może być ciekawy problem zastosowania przepisu o odpowiedzialności całym majątkiem za zobowiązania podatkowe spółki wówczas, gdy jedynym wspólnikiem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jest Skarb Państwa.

Mając na względzie zaprezentowane rozwiązania i poglądy należy zwrócić uwagę, że wypracowane przez kodeks handlowy i kodeks cywilny mechanizmy kontrolne, służące ochronie wierzycieli i umacnianiu wiarygodności spółek, powinny być usprawnione. Jeżeli miałyby to być mechanizm dopuszczający pominięcie osobowości prawnej, to powinien mieć on zastosowanie nie tylko wówczas, gdy wierzycielem jest Skarbu Państwa. Bez wątpienia ochrona interesów Skarbu Państwa, i to nie tylko w procesie prywatyzacji, jest zagadnieniem bardzo ważnym. Budowane jednakże zasady gospodarki rynkowej wyrażają się także w dążeniu do usuwania przywilejów wynikających z własności państwowej, w dążeniu do odpowiednio wyważonej ochrony interesów innych wierzycieli niż Skarb Państwa.

W literaturze zauważa się, że szczególnym źródłem niebezpieczeństwa nadużycia formy prawnej i zasady ograniczonej odpowiedzialności mogą być spółki jednoosobowe. Na gruncie przepisów kodeksu handlowego jedyny wspólnik dysponuje dużą swobodą. Swoboda ta występuje w stopniu niemal nieograniczonym w wielu istotnych dla wierzycieli sprawach, jak obniżenie kapitału zakładowego, wycena aportów, czy rozwiązanie spółki. Poza tym w spółce jednoosobowej mamy właściwie do czynienia z brakiem możliwości zaskarżenia uchwał zgromadzenia wspólników<sup>79</sup>. Postulowana jest ściślejsza kontrola sądowa takich spółek<sup>80</sup>.

Jeżeli chodzi o jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, to w przepisach ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji nie można nie zauważyć szeregu dodatkowych przepisów, ustanawiających określony rygor tym spółkom. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- 1) Szczególne zasady dotyczące zbywania majątku, a mianowicie spółka powstała w wyniku komercjalizacji, w której ponad połowa ogólnej liczby akcji należy do Skarbu Państwa, sprzedaje majątek trwały lub oddaje mienie do odpłatnego korzystania innym podmiotom, w drodze publicznego przetargu.

79 J. Okolski, J. Modrzejewski, *Jednoosobowa spółka ...*, s. 20.

80 Jw.

- 2) Wzrost roli walnego zgromadzenia. W spółce powstałej w wyniku komercjalizacji, w której ponad połowa ogólnej liczby akcji należy do Skarbu Państwa, zgody walnego zgromadzenia wymaga:
  - zawiązanie innej spółki,
  - objęcie albo nabycie akcji innej spółki,
  - zbycie nabytych lub objętych akcji innej spółki.
- 3) Restrykcyjne wymogi stawiane członkom rad nadzorczych w spółkach, w których Skarb Państwa pozostaje jedynym akcjonariuszem (art. 13 ustawy).

Jak widać rozwiązania te mają na celu głównie ochronę interesu Skarbu Państwa, a w sposób pośredni wpływają i kształtują zakres ryzyka Skarbu Państwa, zaangażowanego w prowadzenie działalności gospodarczej.

#### **4) Komercjalizacja z konwersją wierzytelności**

Rozważając problematykę ograniczonej odpowiedzialności wspólników, mającej na celu ich ochronę przed ryzykiem rynkowym, warto się zastanowić nad kwestią odpowiedzialności wspólników w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, powstałych z udziałem wierzycieli w trybie przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego dokonywanego przez Ministra Skarbu Państwa. Należy uwzględnić fakt, że nie wszystkie wierzytelności mogą podlegać konwersji, między innymi do takich ustawa zaliczyła wierzytelności wobec budżetu państwa, czy wierzytelności z tytułu ubezpieczeń społecznych oraz wierzytelności niepieniężne.

Ryzyko gospodarcze wspólnika otrzymującego udziały za wierzytelności z reguły jest większe niż w przypadku nabycia udziałów w inny sposób. Wprawdzie wspólnicy ci nie odpowiadają osobiście za zobowiązania spółki, ale w sumie ryzykują więcej niż tylko zaangażowanym w spółce wkładem. Zwykle istnieje konieczność podjęcia szeregu działań uzdrawiających spółkę, poprawiających jej pozycję rynkową, a przede wszystkim przywracających jej wiarygodność. Jeśli proces naprawy powiedzie się, będzie można mówić o podwójnej korzyści: utrzymaniu w obrocie podmiotu gospodarczego oraz zwiększeniu się prawdopodobieństwa odzyskania wierzytelności dzięki przekształceniu na udziały w spółce.

Swoistą rekompensatą za zwiększone ryzyko gospodarcze, finansowe, jest inna sytuacja prawna wierzycieli obejmujących udziały w wyniku konwersji. Treść art. 31 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych pozwala stwierdzić, że wyłącza on osobistą odpowiedzialność wspólników, którzy objęli udziały za wierzytelności konwertowane, nie tylko w odniesieniu do zobowiązań podatkowych (i z nimi zrównanych należności wobec ZUS) obciążających przedsiębiorstwo państwowe, ale także - co należy podkreślić - za zobowiązania



podatkowe spółki powstałe po komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego<sup>84</sup>. Oczywiście trzeba zaznaczyć, że wyłączenie odpowiedzialności jest ograniczone podmiotowo i przedmiotowo, co oznacza, że nie dotyczy innych udziałów niż uzyskane za wierzytelności konwertowane oraz dalszych nabywców tych udziałów. Wniosek taki wynika ze sformułowania powołanego wyżej przepisu gdzie mowa jest o wspólnikach, którzy objęli udziały za wierzytelności w spółce powstałej w trybie przewidzianym dla komercjalizacji z konwersją wierzytelności<sup>85</sup>.

Komercjalizacja z konwersją wierzytelności powinna być poprzedzona szczególnie wnikliwą analizą celowości utrzymywania przedsiębiorstwa, analizą szans rynkowych przedsiębiorstwa<sup>86</sup>. Sama już ustawa z góry dyktuje szereg wymogów (art. 22 i 23 oraz art. 26 ust. 2 i art. 28 ustawy), spełnienie których ma być swego rodzaju wstępną gwarancją na powodzenie tej metody wprowadzania mechanizmów rynkowych do podmiotów gospodarczych funkcjonujących dotychczas wyłącznie w oparciu o własność państwową.

Z uwagi na specyfikę kapitału zakładowego, w sytuacji gdy wspólnicy otrzymali udziały w spółce w zamian za swoje wierzytelności, ryzyko gospodarcze spółki i wspólników jest zwykle duże. Powstaje obawa, że niekiedy nazbyt duże, można spotkać się z opiniami, według których uzasadnienie wprowadzenia tej metody komercjalizacji jest jednoznaczne; skoro spora część przedsiębiorstw państwowych, z przyczyn ekonomicznych, nie kwalifikuje się do przekształcenia w spółkę kapitałową, to jedyną możliwością ich komercjalizacji jest przekształcenie w spółkę Skarbu Państwa z wierzycielami<sup>87</sup>.

Gdyby praktyka potwierdziła trafność tej opinii, byłaby wówczas podstawą do wyciągnięcia wniosku, że ta droga utrzymywania bytu przedsiębiorstw prowadzi do hamowania procesów przekształceń własnościowych. Racjonalna byłaby zmiana struktury własnościowej (a nie tylko formy prawnej) poprzez upadłość takich

84 Zgodnie z treścią art. 31 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych do wspólników, którzy objęli udziały za wierzytelności w spółkach powstałych w trybie komercjalizacji z konwersją wierzytelności nie stosuje się przepisów art. 47 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych, (Dz.U. 1993, nr 108, poz. 486 z późn. zm.).

85 Z. Banaszczyk, K. Łukawski, Wierzytelności i zobowiązania prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego, Materiały z Konferencji Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych 10-11 marca 1997 r., Pałac Staszica w Warszawie, s. 65.

86 Warto dodać, że konwersja długu na kapitał budzi też szereg wątpliwości natury prawnej zarówno w praktyce jaki w teorii. Zob. szerzej na ten temat: G. Domański, Konwersja długu na kapitał; aport czy potrącenie, PPH 1996, nr 4, s. 25 i n. oraz literatura i orzecznictwo tam powołane, także G. Bieńiek, Z problematyki zmiany wierzytelności na akcje (udziały) w spółkach kapitałowych, PIZS 1994, nr 2, s. 41 i n.

87 B. Kozłowska-Chyła, Nowa ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych - główne kierunki zmian ustawodawczych, PPH 1997, nr 6, s. 6.

przedsiębiorstw państwowych. W aktualnym stanie rzeczy wystąpienie przesłanek dających podstawy do wszczęcia postępowania upadłościowego w sytuacji, gdy będzie chodzić o przedsiębiorstwo państwowe, może prowadzić do uruchomienia procedury komercjalizacji, a nie procedur właściwych gospodarce rynkowej. Konstrukcja ta w efekcie ogranicza ryzyko zagrożenia upadłością wówczas, gdy przedsiębiorstwo opiera swą działalność na własności państwowej. Jednocześnie można powiedzieć, że wyraża dążenie do nadmiernego rozszerzania zakresu komercjalizacji w sytuacji, gdy szansa na to, by spółki tak utworzone zadziałały na zasadach właściwych gospodarce rynkowej, jest zdecydowanie mniejsza już u progu ich działania.

### **5) Zasady odpowiedzialności za zobowiązania nabywanego lub przejmowanego przedsiębiorstwa**

Do prywatyzacji pośredniej przeznaczane są przedsiębiorstwa silnie ekonomicznie, często duże, aby zachęcały one inwestorów do lokowania kapitałów. Wspólnicy takich spółek mają nadzieję, że będą narażeni na mniejsze ryzyko a udział w spółce da w przyszłości szansę na godziwe dochody, czy to z tytułu uzyskanej dywidendy, czy też ze sprzedaży akcji lub udziałów.

Poprzednio obowiązujące przepisy dotyczące prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie zawierały wyraźnych, jednoznacznych uregulowań w kwestii zakresu odpowiedzialności spółek, powstałych w toku prywatyzacji w trybie art. 37 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, za zobowiązania przedsiębiorstw państwowych, co zwiększało ich ryzyko gospodarcze<sup>88</sup>. Słusznie przyjęto, że w takiej sytuacji powinny mieć zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego w zakresie zasad odpowiedzialności nabywcy przedsiębiorstwa.

Z problemem zakresu odpowiedzialności kupującego lub biorącego przedsiębiorstwo do odpłatnego korzystania wiązały się problemy teoretyczne i praktyczne, chociażby sprawa konsekwencji odstąpienia kontrahenta od umowy sprzedaży przedsiębiorstwa, czy też problem skutków wcześniejszego rozwiązania umowy o oddanie do odpłatnego korzystania. Zasadą jest, że przedmiotem umowy sprzedaży przedsiębiorstwa nie mogą być świadczenia o charakterze publiczno-prawnym, nie odpowiadają one cywilistycznemu pojęciu wierzytelności. W związku z tym resort prywatyzacji kształtował określone „wewnętrzne” wymagania, np. nakładające na nabywcę, czy przejmującego przedsiębiorstwo obowiązek przejścia wszystkich zo-

---

88 Kwestia ta była przedmiotem szczegółowych rozważań w części dotyczącej przedsiębiorstwa jako przedmiotu prywatyzacji, czyli w rozdziale II.

bowiązań w drodze umowy. Metoda ta, ograniczająca w istocie wolę stron, usprawiedliwiana była dążeniem do ochrony interesów Skarbu Państwa<sup>89</sup>.

W aktualnym stanie prawnym kwestia odpowiedzialności za zobowiązania nabywanego lub przejmowanego przedsiębiorstwa została uregulowana przepisami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych:

- 1) Kupujący lub przejmujący przedsiębiorstwo odpowiada za zobowiązania podatkowe ujawnione w bilansie zamknięcia przedsiębiorstwa (art. 40 ust. 2).
- 2) Kupujący lub przejmujący przedsiębiorstwo jest odpowiedzialny za zobowiązania przedsiębiorstwa państwowego; odpowiedzialność ta zakresłona jest granicą wartości przedsiębiorstwa według stanu z chwili nabycia, a według cen z chwili zaspokojenia wierzyciela (art. 47 ust. 2).
- 3) Przejęcie w wyniku prywatyzacji bezpośredniej zobowiązań przedsiębiorstwa państwowego powstałych przy prowadzeniu przedsiębiorstwa nie wymaga zgody wierzycieli (art. 47 ust. 1).

Niezwykle istotne, ściśle związane z problematyką ograniczania ryzyka gospodarczego, są też postanowienia ustawy odnoszące się do możliwości rozwiązania umów rozporządzających, gdzie przedmiotem umowy jest przedsiębiorstwo. Otóż, zgodnie z treścią art. 46 ust. 2 ustawy, z ważnych powodów, związanych z prywatyzacją przedsiębiorstwa, kupującemu lub przejmującemu oraz stronie umowy wzajemnej zawartej z przedsiębiorstwem państwowym, bez względu na jej ewentualne odmienne postanowienia, przysługuje prawo wypowiedzenia tej umowy w ciągu trzech miesięcy od jej zawarcia. W przypadku umów o oddanie do odpłatnego korzystania, umowa może być rozwiązana przez Skarb Państwa przed upływem okresu, na który została zawarta, gdy przejmujący nie wykonuje lub nienależyte wykonuje zobowiązania wynikające z zawartej umowy. W takim przypadku przejmującemu nie przysługuje zwrot spełnionych świadczeń ani nakładów poniesionych na przedmiot umowy (art. 53 ust. 2). Warto dodać, że w większości umowy zawierają tzw. opcję sprzedaży. Pomijając inne mankamenty techniczne dotyczące treści przepisu art. 46 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, należy zauważyć, że obawy może budzić posługiwanie się niedookreślonymi i niebezpiecznymi dla pewności obrotu sformułowaniami typu: „z ważnych powodów związanych z prywatyzacją przedsiębiorstwa”. Wówczas bo-

---

89 W. Perdeus, J. Świdarska, E. Wrońska, K. Żak, Raport z badań sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek pracowniczych korzystających z mienia Skarbu Państwa zlikwidowanych przedsiębiorstw państwowych w trybie art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Lublin 1997, s. 7.

wiem kupującemu lub przejmującemu oraz „stronie umowy wzajemnej zawartej z przedsiębiorstwem państwowym” przysługuje prawo rozwiązania umowy rozporządzającej, mimo odmiennych w tej kwestii postanowień umowy. Uprawnienie do wypowiedzenia umowy wzajemnej wygasa z upływem trzech miesięcy od dnia zawarcia umowy rozporządzającej przedsiębiorstwem. Faktem jest, że w dotychczasowej praktyce przypadki odstąpienia czy rozwiązania umów zawieranych w trybie prywatyzacji bezpośredniej są rzadkie, niemniej problem ten należało uregulować w sposób precyzyjny<sup>90</sup>. Wymagają tego zasady bezpieczeństwa obrotu, jak też konieczność wyważenia ryzyka gospodarczego, na jaki narażona będzie spółka, wspólnicy, a również Skarb Państwa. Problem taki przede wszystkim występuje przed podjęciem decyzji o wyborze odpowiedniej ścieżki prywatyzacji. Analizy ryzyka muszą dokonać przede wszystkim przyszli wspólnicy takich spółek. Często jednak przystąpienie do spółki (zwłaszcza tzw. spółki pracowniczej) jest dla pracownika przede wszystkim szansą na dalsze zatrudnienie.

Jeśli chodzi o spółki pracownicze, to powstają one zwykle na bazie przedsiębiorstw o ustabilizowanej sytuacji ekonomicznej, rynkowej. Wspólnicy są świadomi wielu obciążeń finansowych spółek, do których przystępują w przypadku oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania. Angażując swój kapitał, obciążają go mimo wszystko większym ryzykiem niż w przypadku spółek powstających w sposób klasyczny, między innymi ze względów związanych z obowiązkami dźwignia niektórych ciężarów, kosztów transformacji gospodarki.

Praktyka stoi na stanowisku, że jednym z najważniejszych kryteriów diagnozy sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek biorących przedsiębiorstwa w odpłatne korzystanie jest ocena ich zdolności do spłaty długu wobec Skarbu Państwa, wynikającego z przepisów ustawy i z umowy. Dotychczas umowy te zawierane były na różne okresy, od trzech do dziesięciu lat. Formalnie raty kapitałowe powinny być spłacane z zysku netto. Na podstawie badań prowadzonych nad przebiegiem prywatyzacji ocenia się, że spółki te dokonują wewnętrznej restrukturyzacji, działają sprawniej w porównaniu z formą przedsiębiorstwa państwowego, wzmocniają konkurencyjną pozycję na rynku<sup>91</sup>. Mimo to znaczna część badanych spółek występowała z wnioskami o renegotiację warunków umów ze Skarbem Państwa. Spółki, którym oddano mienie do odpłatnego korzystania, zwracały się o wydłużenie okresu spłaty, obniżenie ceny, obniżenie wartości przedmiotu umowy, zmiany umowy o oddanie do odpłatnego korzystania na umowę sprzedaży. Zjawiska te mogą od-

---

90 Na obszarze objętym działaniem Delegatury Ministerstwa Skarbu w Białymstoku do roku 1998 wystąpił 1 przypadek rozwiązania tzw. umowy leasingowej.

91 W. Perdeus, J. Świdarska, E. Wrońska, K. Żak, Raport z badań ..., s. 11, 50.

zwierciedlać rzeczywiste trudności z udźwignięciem zbyt dużego obciążenia, nałożonego na spółki pracownicze.

Ustosunkowując się do wyników badań nad funkcjonowaniem spółek pracowniczych należy też brać pod uwagę inne okoliczności, mające wpływ na ogólny obraz tych spółek. W jakimś zakresie z pewnością można też mówić, że wszelkie trudności skłaniają organy spółek do podejmowania starań o złagodzenie warunków umów o oddanie przedsiębiorstw do odpłatnego korzystania. Faktem jest, że obciążenia na rzecz Skarbu Państwa generalnie oceniane są przez te spółki jako duże.

W aktualnym stanie rzeczy są podstawy by stwierdzić, że mimo dostrzeganych problemów technicznych, prawnych czy finansowych tej formy prywatyzacji generalnie można ją ocenić pozytywnie, o czym świadczyć może zakres występowania tej metody prywatyzacji. W skali kraju oddanie mienia przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania spółce z udziałem pracowników zlikwidowanego przedsiębiorstwa państwowego zastosowano wobec 915 podmiotów (stan na dzień 31.06.1997 r.), co stanowi 65 % przedsiębiorstw prywatyzowanych bezpośrednio<sup>92</sup>.

Porównanie spółek pracowniczych z innymi spółkami powstałymi w drodze przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych wskazuje na ich relatywnie większą efektywność działania. Lepszą jedynie sytuacją finansową charakteryzowały się spółki powstałe w drodze prywatyzacji kapitałowej, zwłaszcza te, które funkcjonują z wspólnikiem zwanym inwestorem strategicznym<sup>93</sup>.

## **6) Ogólna ocena ryzyka gospodarczego w spółkach powstających w procesie prywatyzacji**

Spółki kapitałowe powstałe w trybie procedury komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych obarczone są większym ryzykiem gospodarczym, finansowym, rynkowym, niż spółki funkcjonujące w państwie o ustabilizowanej gospodarce rynkowej, a również większym ryzykiem niż spółki kapitałowe funkcjonujące w Polsce poza obszarem spółek powstałych w oparciu o przepisy prywatyzacyjne (pomijając jednoosobowe spółki Skarbu Państwa nie przeznaczone do prywatyzacji).

Mimo że z zasady wspólnicy nie odpowiadają osobiście za zobowiązania tych spółek, to w sposób pośredni zaangażowany przez wspólników kapitał spełnia nie tylko funkcje czysto gospodarcze. Z punktu widzenia wspólnika cel gospodarczy i ograniczenie ryzyka, brak osobistej odpowiedzialności za zobowiązania spółki, wysuwają się zdecydowanie na pierwszy plan. Z momentem jednak zaangażowania kapitału w spółkę powstającą w procesie prywatyzacji, pojawią się też na poziomie

92 „Dynamika Przekształceń Własnościowych”, nr 33, Ministerstwo Skarbu Państwa. Biuro Analiz Ekonomicznych, Warszawa 1997.

93 W. Perdeus, J. Świdorska, E. Wrońska, K. Żak, Raport z badań ..., s. 31.

spółki inne funkcje i cele, wynikające z nadrzędnego założenia przebudowy gospodarki. Są to cele wywodzące się z zewnątrz spółki, a przypisane jej przez ustawodawcę rozwiązaniami prawnymi, zawartymi w przepisach prywatyzacyjnych. Nie można jednak mówić tu o konkurencji przepisów kodeksu handlowego i przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

W zakresie funkcji ograniczenia ryzyka i odpowiedzialności wspólników spółek powstających w procesach prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, generalnie obowiązują zasady przewidziane przepisami kodeksu handlowego, jednak przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, z uwagi na to, że przyświeca im zasadniczo inny cel niż przepisom kodeksu handlowego, zwiększają ryzyko wspólników, angażując ich kapitał do realizacji celów wykraczających poza ramy przewidziane dla typowych instytucji prawa handlowego.

### **3. FUNKCJA ORGANIZACJI I WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ**

#### **1) Zagadnienia ogólne**

Działalność gospodarcza może być prowadzona w różnych formach organizacyjnych, w różnych szatach prawnych. Nie oznacza to jednak swobody absolutnej. Ze względu na swe funkcje społeczne i gospodarcze państwo nie pozostaje obojętne na organizację działalności gospodarczej, nawet w skali mikroekonomicznej. Ze stworzonego porządku prawnego wynikać powinno, w jakim zakresie przedsiębiorca ma swobodę w organizacji podejmowania działalności gospodarczej. Elementem tego porządku jest m.in. normatywne określenie prawnych form organizacyjnych prowadzenia działalności gospodarczej. Ustalenie prawnych form prowadzenia tej działalności nie przeczy jeszcze idei wolności gospodarczej ani zasadzie swobody wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej<sup>94</sup>. Określony kształt prawny prowadzenia działalności gospodarczej decyduje także o wewnętrznej strukturze organizacyjnej i zakresie swobody w jej kształtowaniu.

Historycznie ujmując, najwcześniej pojawiły się takie formy aktywności gospodarczej, które wytworzyły się na podłożu organizacji bezpośrednio zaintereso-

---

94 C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 173. Szerzej na temat źródeł wolności gospodarczej zob. K. Pawłowicz, *Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej*, w: A. Rzepliński (red.), *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1994, s. 64 i nast. oraz A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994. M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1996, s. 58 i n. też K. Pawłowicz, *Wolność gospodarcza*, w: C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, R. Kaszubski, K. Pawłowicz, D. Szafranski, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1998, s. 53 i n.



wanych i prowadzących działalność gospodarczą<sup>95</sup>. Zostały one narzucone innym lub były przez nich dobrowolnie akceptowane. Z czasem państwo usankcjonowało ich byt i objęło je ochroną prawną. W ten sposób państwo w ramach prawa kupieckiego zaczęło określać różne formy prawne prowadzenia działalności gospodarczej.

Swoboda wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej utrzymywała się do czasu wkroczenia przez państwo na drogę interwencjonizmu w gospodarce. W okresie tym podjęcie przez państwo lub gminy bezpośredniej działalności gospodarczej w istniejących formach organizacyjno-prawnych, właściwych dla własności prywatnej, uznano za niewłaściwe. Państwo było więc zmuszone do stworzenia nowych form organizacyjno-prawnych działalności gospodarczej prowadzonej przez państwo lub gminy. W ten sposób doszło do wykreowania odrębnych form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej, pojawiły się więc przedsiębiorstwa państwowe i komunalne<sup>96</sup>. Jeśli chodzi o Polskę, to w 1924 r., za rządów W.Grabskiego, niektórym przedsiębiorstwom funkcjonującym w oparciu o własność państwową nadano statuty, osobowość prawną oraz ograniczony zakres samodzielności. Były to pierwsze próby poszukiwania nowych rozwiązań prawnych prowadzenia działalności gospodarczej wyłącznie na bazie własności państwowej. Działania na większą skalę rozpoczęto w 1927 r. na podstawie dekretu prezydenta RP z 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz ich komercjalizacji<sup>97</sup>.

Warto mieć na uwadze fakt, że gospodarka narodowa oparta była jednak przede wszystkim o własność prywatną, a więc wykorzystywano przede wszystkim formy prawne prowadzenia działalności gospodarczej, określone przepisami prawa handlowego.

W okresie gospodarki socjalistycznej trudno mówić o wolności gospodarczej i o zasadzie swobody wyboru form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej (w każdym razie do wejścia w życie ustawy o działalności gospodarczej z 23 grudnia 1988 r.)<sup>98</sup>.

Zdaniem C. Kosikowskiego<sup>99</sup>, prawne uregulowanie swobody wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej wiąże się z unormowaniem następujących kwestii:

95 S. Gołąb, *Istota osoby prawnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1925, s. 56 i 58.

96 C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza ...*, s. 174, 175.

97 J. Piaseczny, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych - cele, szanse i zagrożenia*, „Kontrola Państwowa” 1995, nr 3, s. 62 i 63.

98 Dz.U. 1998, nr 41, poz. 324 z późn. licznymi zmianami.

99 C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza ...*, s. 176.

- Po pierwsze, niezbędne jest sformułowanie samej zasady swobody wyboru formy oraz określenie wyjątków od tej zasady, czyli ustalenie, kiedy - w sytuacjach wskazanych przez prawo - wybór formy może być ograniczony lub wykluczony.
- Po wtóre, należy rozstrzygnąć, czy wybór może dotyczyć tylko form określonych w prawie, czy też może polegać na zastosowaniu organizacji, której prawo nie normuje i nie nazywa, lecz też i nie zabrania.
- Po trzecie, trzeba wiedzieć, czy wyboru można dokonać spośród form przewidzianych w prawie krajowym, czy też można korzystać również z form przewidzianych w prawie innych państw. Jest to szczególnie istotne zwłaszcza dla zagranicznych podmiotów gospodarczych, zamierzających prowadzić działalność gospodarczą na obszarze innego państwa.
- Po czwarte, konieczne jest normatywne wyrażenie konstrukcji poszczególnych form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej w danym kraju.
- Po piąte, jeżeli prawodawca zamierza wyeliminować lub ograniczyć wybór form ze względów przedmiotowych lub podmiotowych, to powinien na to wskazać bądź to w ramach przepisów prawnych odnoszących się do danego rodzaju działalności, bądź też w ramach przepisów prawnych dotyczących statusu danego podmiotu gospodarczego.

Autor stwierdza następnie, że prawo polskie na ogół spełnia te wymogi. Zasadę swobody wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce można wyprowadzić z przepisu art. 1 ustawy o działalności gospodarczej<sup>100</sup>. Prywatyzacja to także wielki proces zmian form prowadzenia działalności gospodarczej.

Z reguły wybór określonej formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej pozwala na stworzenie szczególnych więzów organizacyjnych i prawnych pomiędzy podejmującymi taką działalność, a także w określony sposób wyodrębnić wspólną działalność. Takie efekty można uzyskać wykorzystując prawne formy spółek. Mogą one ponadto służyć do sterowania działalnością innych przedsiębiorców czy zjawiskami monopolizacji.<sup>101</sup>

Zastosowanie, w konkretnym przypadku, określonego typu spółki jest uzależnione od wielu czynników, a przede wszystkim od wielkości przedsięwzięcia gospodarczego, stopnia ryzyka gospodarczego, wreszcie ustawowych ograniczeń możliwości wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej.

---

100 C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza ...*, s. 177.

101 S. Włodyka w: S. Włodyka (red.), *Prawo spółek*, Kraków 1996, s. 95 i 99.

Tak np. banki, towarzystwa ubezpieczeniowe, giełdy oraz fundusze powiernicze mogą być zorganizowane wyłącznie w formie spółki akcyjnej. W tych przypadkach można powiedzieć, że tam, gdzie wyeliminowano zasadę swobody wyboru formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej, pojawił się nakaz zastosowania dla tej działalności formy spółki akcyjnej. Powszechnie uznaje się, że ta forma właściwa jest wielkim przedsięwzięciom gospodarczym. Zapewnia duży stopień bezpieczeństwa kontrahentom, wierzycielom spółki. Umożliwia też koncentrację kapitału. Wymaga również profesjonalnego prowadzenia działalności, znajduje się pod stałą kontrolą obligatoryjnego tu organu, jakim jest rada nadzorcza, bądź komisja rewizyjna, a jeżeli statut tak stanowi - obie te władze (art. 377 § 1 k.h.).

## **2) Kwestia formy organizacyjno-prawnej prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych**

Obszarem, w którym wybór formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej jest ograniczony, jest dziedzina prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Ograniczenie to zawierały zarówno poprzednio obowiązujące przepisy, jak i aktualne, które problem ten traktują bardziej rygorystycznie - o formie prawnej przedsiębiorstwa decyduje ustawodawca i Minister Skarbu Państwa, a nie prywatyzowana jednostka. Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wyłącza możliwość zastosowania dla celów komercjalizacji formy spółki osobowej czy spółdzielni.

Podczas prac legislacyjnych, przygotowujących projekt ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, odrzucono formę spółdzielczą w prywatyzacji. Wskazano, że jedną z zasadniczych różnic między spółką a spółdzielnią jest to, że w spółce następuje głosowanie kapitałem, a w spółdzielni każdy członek ma równe prawo głosu. Wyeliminowanie spółdzielni miało na celu zabezpieczenia interesów tych, którzy chcą w spółkach więcej inwestować<sup>102</sup>. W spółdzielczości nie ma tak wyraźnego związku między zakresem ponoszonego ryzyka gospodarczego a wielkością zaangażowanego kapitału. Ma to też swoje jednoznaczne przełożenie na sposób podejmowania rozstrzygnięć dotyczących przedsiębiorstwa prowadzonego w formie spółki, wpływa więc na sprawność zarządzania, która potencjalnie powinna być największa w spółkach kapitałowych.

Gdy chodzi o negatywne stanowisko ustawodawcy wobec formy spółdzielczej, myślę, że nie bez wpływu były tu doświadczenia innych krajów, co do wyboru określonych narzędzi prawnych przydatnych w procesie prywatyzacji, jak też kon-

---

102 Stenogram z 35 posiedzenia Sejmu w dniu 12.07.1990 r. Dyskusja nad projektami ustaw: o prywatyzacji; o przekształcaniach własnościowych przedsiębiorstw państwowych; o utworzeniu Agencji Przekształceń Własnościowych, s. 129.

trowersyjne miejsce spółdzielczości w gospodarce socjalistycznej, gdzie nastąpiło wypaczenie idei spółdzielczości.

W doktrynie można czasem spotkać stwierdzenie, że ustawa dopuszcza przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego jedynie w spółkę akcyjną i spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z uwagi na fakt, że tylko te dwie formy posiadają osobowość prawną<sup>103</sup>. Ocena ta jest nazbyt słycona. Chodzi przecież głównie o ogół specyficznych cech konstrukcyjnych tychże spółek, a osobowość prawna jest tylko jedną z tych cech.

Stosowaną formą komercjalizacji w celu prywatyzacji jest spółka akcyjna, gdyż tylko ta forma umożliwi najsprawniej dalsze prowadzenie procesu prywatyzacji spółki w drodze oferty publicznej oraz wprowadzenie akcji spółki do obrotu publicznego. Według art. 2 ustawy z 21.08.1991 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi<sup>104</sup>, przedmiotem publicznego obrotu mogą być jedynie papiery wartościowe emitowane w serii, których zbywalność nie jest obwarowana ograniczeniami. W spółce z ograniczoną odpowiedzialnością udziały z reguły mają charakter imienny, ich zbycie może być uzależnione od zezwolenia spółki albo w inny sposób ograniczone (art. 181 k.h.). Przydatność jej dla celów prywatyzacji pośredniej może być więc mniejsza.

Warto podkreślić, że ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przewiduje obligatoryjnie zastosowanie tylko formy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w przypadku komercjalizacji z konwersją wierzytelności (art. 21 ust. 1 ustawy). Biorąc pod uwagę przepisy ustawy należy sądzić, że poza komercjalizacją z konwersją wierzytelności forma spółki z ograniczoną odpowiedzialnością może być stosowana dla przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w innym celu niż prywatyzacja tego przedsiębiorstwa lub gdy zakłada się, że Skarb Państwa będzie proponował nabycie udziałów w spółce w innym trybie niż oferta publiczna<sup>105</sup>. Trzeba mieć na uwadze, że w przypadku komercjalizacji faktycznie o formie spółki kapitałowej decyduje minister Skarbu Państwa (poza komercjalizacją z konwersją wierzytelności, gdzie o formie prawnej rozstrzyga ustawa)<sup>106</sup>.

Jeśli chodzi o organy wewnętrzne, to spółka akcyjna Skarbu Państwa, stworzona w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego, charakteryzuje się or-

---

103 J. Grabowski, Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Komentarz, Warszawa 1998 r., s. 28.

104 Dz.U. 1997 r., nr 118, poz. 754.

105 J. Grabowski, Ustawa o komercjalizacji ..., s. 29.

106 Wynika to chociażby z treści art. 9 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

ganizacją wewnętrzną właściwą dla spółek akcyjnych zawiązanych w trybie przepisów kodeksu handlowego. Jednak już sam skład i funkcjonowanie oraz kompetencje poszczególnych organów spółek akcyjnych Skarbu Państwa są modyfikowane przepisami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Przykładowo, odnotować można silniejszą rolę walnego zgromadzenia (art. 9 i 18 § 2 ustawy), szczególne wymagania jeśli chodzi o członków rady nadzorczej (art. 13 ustawy). W jednoosobowej spółce akcyjnej Skarbu Państwa istnieje tylko jeden akcjonariusz, którym jest właśnie Skarb Państwa. Funkcje walnego zgromadzenia pełni minister Skarbu Państwa.

Poza czynnościami określonymi w art. 388 k.h. do najistotniejszych uprawnień Ministra Skarbu Państwa (walnego zgromadzenia) należy sporządzenie aktu komercjalizacji, a w nim ustalenie statutu spółki, wysokości kapitału akcyjnego oraz składu osobowego pierwszych władz spółki (art. 9 ust. 1 i 2 ustawy). Członków rady nadzorczej wskazuje i powołuje Minister Skarbu Państwa, z tym że dwie piąte składu rady stanowią osoby wybrane przez pracowników<sup>107</sup>. Walne zgromadzenie powołuje nie tylko członków organu kontrolnego, ale i członków zarządu<sup>108</sup>. Zgody walnego zgromadzenia wymaga zawiązanie innej spółki; dotyczy to także sytuacji, gdy spółka powstała w wyniku komercjalizacji zamierza być jedynym założycielem spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Przepis art. 18 ust. 1 ustawy stanowi *lex specialis*, wyjątek od ogólnych zasad kodeksu handlowego, według których jednoosobowa spółka kapitałowa nie może być jedynym założycielem innej spółki kapitałowej. Jaki jest więc cel przyjęcia takiej konstrukcji prawnej, która sama w sobie zawiera niebezpieczeństwo tworzenia łańcuchów spółek jednoosobowych bez należytego zabezpieczenia interesów wierzycieli<sup>109</sup>? W skrajnych przypadkach w praktyce można więc w tej sytuacji wyobrazić sobie istnienie szeregu spółek faktycznie bez majątku, ów majątek wystąpi tylko w pierwszej spółce. Należy też zwrócić uwagę na to, że w aktualnym kształcie prawnym jednoosobowa spółka stanowi łatwą drogę do układów holdingowych, gdzie we wszystkich spółkach minister będzie pełnił rolę właściciela. Czy jest to instrument prawny, który spełni oczekiwania płynące z celów prywatyzacji?

Teoretycy i praktycy podkreślają, że jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, powstała w wyniku komercjalizacji, jest odrębną od Skarbu Państwa państwową osobą prawną<sup>110</sup>. Niezależnie od tego, czy komercjalizacja ma być dokonana w

107 Szerzej na ten temat zob. J. Boć, M. Guziński, T. Kocowski, Uczestnictwo pracowników jednoosobowej spółki Skarbu Państwa w radzie nadzorczej, PPH, 1997, nr 4, s. 1 i n.

108 Z ograniczeniem wynikającym z art. 16 ust. 1 ustawy.

109 J. Okolski, J. Modrzejewski, Jednoosobowa spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, „Palestra” 1990, nr 1, s. 13 i 14 oraz literatura tam powołana.

110 Uchwała SN z 25.05.1994 r., III CZP 38/94, OSNIC 1994, nr 11, poz. 201.

celu prywatyzacji, a więc traktowana jako etap poprzedzający prywatyzację kapitałową przedsiębiorstwa, czy zamierza się pozostawić Skarbowi Państwa własność całego kapitału, jednym z podstawowych celów komercjalizacji jest restrukturyzacja. Założono, że to właśnie restrukturyzacji ma służyć konstrukcja, według której spółka powstała w wyniku komercjalizacji może być jedynym założycielem spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W przypadku, gdy komercjalizacja dotyczy dużego przedsiębiorstwa o strukturze wielozakładowej, względy ekonomiczne mogą uzasadniać restrukturyzację przez podział tego przedsiębiorstwa na większą liczbę samodzielnych na gruncie prawa spółek. Ma to być droga umożliwiająca ocenę rzeczywistego poziomu rentowności poszczególnych zakładów dawnego przedsiębiorstwa, dzięki wyeliminowaniu powszechnie stosowanej metody tzw. rachunku wyrównawczego.<sup>111</sup> Jeżeli przepis art. 18 ust. 1 miałby służyć tylko umożliwieniu podziału dużych spółek, to uznać go należy za zbędny. Sądzę, że tego typu przekształcenia spółek kapitałowych mogą być dokonywane w oparciu o przepisy kodeksu handlowego, mimo że kodeks ten nie zawiera bezpośrednio przepisów w zakresie podziału spółek.

Można mieć uzasadnione obawy, że w niektórych przypadkach podział spółki będzie dokonywany faktycznie po to, by pozbyć się gorszej części przedsiębiorstwa, gorszego majątku z ukrytym już na wstępie założeniem postawienia niektórych spółek w stan upadłości.

Trzeba pamiętać, że Skarb Państwa zachowuje pozycję wyłącznego lub dominującego akcjonariusza w spółkach utworzonych w wyniku podziału. Na gruncie prawa podmioty te wyposażone są w osobowość prawną, formalnie dającą im samodzielność funkcjonowania na zasadach gospodarki rynkowej. Dotyczy to zwłaszcza przypadków, gdy pomiędzy jednoosobowymi spółkami kapitałowymi, utworzonymi na bazie dawnych zakładów dużego przedsiębiorstwa, są ściśle powiązania technologiczno-kooperacyjne, których utrzymanie gwarantuje funkcjonowanie jednego ośrodka koordynacyjnego, jakim może być „spółka - matka”. W takim właśnie przypadku podział spółki powstałej w wyniku komercjalizacji może prowadzić do struktur typu holdingowego<sup>112</sup>. Spółka prowadząca działalność holdingową uzyskuje więc kontrolę nad innymi przedsiębiorstwami, a faktycznie kontrola ta skupiona została w ręku ministra Skarbu Państwa. Układ taki nie sprzyjałby

---

111 J. Grabowski, Ustawa o komercjalizacji ..., s. 83.

112 Szerzej na temat prawnej problematyki grupowania spółek zob. S. Sołtysiński, Zgrupowania spółek. Zarys problematyki prawnej. „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 1993, z. 3 oraz K. Nędra, W. Pyziół, A. Szumański, J. Szwaja, I. Weiss, S. Włodyka (red.), Prawo spółek, Kraków 1996, s. 101 oraz literatura tam powołana.



mechanizmom, których pojawienia się czy rozwoju oczekuje się jako skutku prywatyzacji.

Przepis art. 18 ust. 2 w zw. z art. 9 ust. 3 pkt 4 omawianej ustawy daje Ministrowi Skarbu Państwa ogromny wpływ na losy skomercjalizowanych spółek. Należy stwierdzić, że w ten sposób zapewniono Ministrowi Skarbu Państwa całkowitą kontrolę nad funkcjonowaniem organów spółki, strukturą wewnętrzną przedsiębiorstw, przebiegiem procesu restrukturyzacji, nad celowością inwestycji kapitałowych spółki przed rozpoczęciem prywatyzacji kapitałowej. Ponadto, w przypadku spółek z wyłącznym kapitałem Skarbu Państwa, Minister Skarbu Państwa może zgłaszać sprzeciw w zakresie rozporządzania rzeczowymi składnikami majątku trwałego oraz nieodpłatnego oddania tych składników do korzystania innym podmiotom, a w przypadku, gdy przedmiot tych czynności przekracza kwotę 50 000 ECU, nałożony został obowiązek wcześniejszego powiadomienia Ministra Skarbu Państwa o zamiarze dokonania takiej czynności<sup>113</sup>.

Warto przy tym dodać, że ustawodawstwo polskie nie ma jeszcze wypracowanych jednolitych mechanizmów prawnych zapobiegających niepożądanym koncentracji i monopolizacji w gospodarce. Charakterystyczna jest - szkodliwa nie tylko dla prawa - rozbieżność ustawowa w definiowaniu pojęcia podmiotu dominującego w aktach prawnych, pochodzących przecież z wąskiego przedziału czasu. Wystarczy chociażby porównać definicję podmiotu dominującego jak była zawarta w ustawie z 22.09.1991 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych<sup>114</sup>, a obecnie w art. 4 pkt. 16 ustawy z 21.08.1997 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz.U. 1997, nr 118, poz. 754) oraz definicję, jaka znajduje się w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 13.07.1995 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków, jakim powinno odpowiadać zgłoszenie zamiaru łączenia i przekształcenia podmiotów gospodarczych oraz określenia organów podmiotów zobowiązanych do dokonywania takiego zgłoszenia<sup>115</sup>. Ustawa o rachunkowości<sup>116</sup> proponuje także własną definicję jednostki dominującej.

Są też i inne, następne trudności w realizacji funkcji organizacji i współpracy gospodarczej przez powstające w toku prywatyzacji spółki kapitałowe. Prawna forma spółki służyć ma przede wszystkim do prowadzenia przedsiębiorstwa, do podję-

---

113 Art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 8.08.1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa, Dz.U. nr 106, poz. 493 z późn. zm.

114 Art. 2 pkt 9 ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych. Dz.U. 1994 r., nr 58, poz. 239.

115 Dz.U. nr 78, poz. 438.

116 Ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości, Dz.U. nr 121, poz. 591.

cia działalności gospodarczej za pośrednictwem wyodrębnionej pod względem organizacyjnym i majątkowym jednostki, czyli przedsiębiorstwa w znaczeniu podmiotowym. Rozróżniając przypadek pierwotnego i wtórnego utworzenia przedsiębiorstwa, należy stwierdzić, że komercjalizacja jest wyraźnie wtórnym sposobem utworzenia przedsiębiorstwa. Skutkiem przekształcenia, zmiany formy prawnej już istniejącego przedsiębiorstwa z zachowaniem statusu państwowej osoby prawnej na określony czas lub docelowo. Wewnętrzna struktura skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych, ogromny wpływ administracji państwowej (skądinąd usprawiedliwiany ochroną interesów Skarbu Państwa) nie jest czynnikiem sprzyjającym mechanizmom rynkowym. Szansą może być szybkie przeprowadzenie prywatyzacji pośredniej skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych. Utrzymywanie nazbyt szerokiego obszaru własności państwowej w gospodarce zagraża funkcjonowaniu innych podmiotów gospodarczych niż państwowe, stworzy sprzyjający klimat dla rozwoju biurokracji, spowoduje zacieranie się prawidłowych relacji między własnością, ryzykiem gospodarczym i odpowiedzialnością.

Zjawisko dysonansu między formą własności a formą prawną przedsiębiorstwa może doprowadzić do szeregu niebezpiecznych zniekształceń różnych instytucji prawnych<sup>117</sup>.

Mając na uwadze cechy spółek jednoosobowych powstających w wyniku przekształcenia przedsiębiorstw państwowych, należy powiedzieć, że powinny one przede wszystkim spełnić charakter prawno-organizacyjnego środka restrukturyzacji gospodarki. Trzeba także dostrzegać liczne zagrożenia. Niewątpliwie spółka jednoosobowa jest bardziej elastyczną formą niż przedsiębiorstwo państwowe, a z drugiej strony konstrukcja ta pozwala państwu na sprawowanie pełnej kontroli nad wszystkimi sferami funkcjonowania przedsiębiorstwa, nie tylko nad majątkiem państwowym<sup>118</sup>. W aktualnym stanie prawnym można zaryzykować twierdzenie, że władza administracji państwowej w tego rodzaju spółkach jest większa niż w przedsiębiorstwach państwowych.

W stosunku do istniejących obecnie spółek Skarbu Państwa należy dążyć do eliminacji kompetencji organów administracji państwowej, które ograniczają, a czasem nawet na niektórych polach pozbawiają je samodzielności. Organy administracji państwowej niejednokrotnie usiłują swą administracyjną ingerencję ukryć pod płaszczem właściciela tejże jednostki. W gruncie rzeczy organ administracji nie jest właścicielem jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, działa w imieniu Skarbu Państwa, z którym można wiązać uprawnienia właściciela. Jest to jednak

---

117 S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe*, Warszawa 1948, s. 70.

118 J. Okolski, J. Modrzejewski, *Jednoosobowa spółka ...*, s. 22.

szczególnego rodzaju właściciel, bowiem ze swej istoty organy administracji państwowej działają właśnie jak organy władzy publicznej, kierują się interesem publicznym. Nie zachowują się z natury rzeczy jak właściciel w tradycyjnym słowa tego znaczeniu, niezależnie od tego w jaki sposób chcą uzasadniać swą kompetencję do ingerencji w działalność jednoosobowych spółek Skarbu Państwa<sup>119</sup>.

W sytuacji szczególnej znajdują się spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, powstałe w trybie komercjalizacji z konwersją wierzytelności. Ich utrzymanie się w obrocie wymaga najczęściej od spółek ogromnego wysiłku ekonomicznego i organizacyjnego. Z uwagi na charakter kapitału zakładowego trudne jest budowanie wiarygodności i rozwijanie działalności gospodarczej. Ogromna rola przypada tutaj poprzednim wierzycielom przedsiębiorstwa państwowego, a obecnym współnikom spółki utworzonej z konwersją wierzytelności. Organizacja współpracy zarówno wewnątrz takiej spółki, jak i w układzie zewnętrznym, z innymi uczestnikami obrotu, nawet z dołożeniem najwyższej staranności, obciążona jest większym ryzykiem braku pozytywnych rezultatów niż w przypadku innych spółek powstających w procesie prywatyzacji.

W przypadku prywatyzacji bezpośredniej funkcje spółek kapitałowych w zakresie organizacji i współpracy gospodarczej współników jawią się w innym świetle niż jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, z uwagi na fakt, że metody prywatyzacji bezpośredniej od razu prowadzą do zmiany formy własności. W sferze własności prywatnej spółka kapitałowa jest naturalnym elementem systemu gospodarczego opartego na regułach gospodarki rynkowej. Prowadzenie przedsiębiorstwa, element współdziałania między współnikami, ukierunkowany powinien być przede wszystkim na realizację funkcji maksymalizacji zysku i wzrostu konkurencyjności dóbr wytwarzanych przez te przedsiębiorstwa. Nie można jednak i tutaj mówić o zupełnej eliminacji ingerencji administracji państwowej w sferę zarządzania przedsiębiorstwem. Jako przykład posłużyć mogą przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 3.06.1997 r. w sprawie warunków, jakie powinien spełniać statut spółki związanej przez Skarb Państwa z pracownikami prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego, rolnikami lub rybakami<sup>120</sup>. Przepisy te mają na celu głównie ochronę interesu pracowników, uprawnionych akcjonariuszy. Trzeba podkreślić, że na sferę zarządzania oraz na gospodarkę finansową przedsiębiorstw ma wpływ treść umów o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania oraz zasady ustalania należności za korzystanie z mienia Skarbu Państwa. Dozwolona treść tej umowy określona jest przede wszystkim jednak ustawowo (art. 52 ustawy).

---

119 J. Szwaia, Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Zagadnienia ustrojowe, „*Studia Prawnicze*” 1996, z. 1-4, s. 18.

120 Dz.U.nr 60, poz. 371.

Praktyka wskazuje, że spółki powstałe w toku prywatyzacji bezpośrednio wykazują dużą wolę zachowania odrębności. Najczęściej zarząd spółki (zwykle dotyczy to niezbyt dużych podmiotów gospodarczych) tworzą osoby skupiające w swoim ręku największą ilość akcji czy udziałów. Spółki te generalnie nie wykazują tendencji do powoływania spółki, która zajmowałaby się sterowaniem działalnością zgrupowanych spółek. Współpraca kooperacyjna opiera się tu z reguły na tak zwanych umowach kooperacyjnych, dwustronnych czynnościach prawnych o różnym charakterze umów nazwanych i nienazwanych. Współpracujące ze sobą podmioty gospodarcze zachowują więc pełną prawną samodzielność. Bywają one określone przez niektórych socjologów jako „drapieżne wilczki”, czy „wilki samotniki”.

### **3) Spółki pracownicze**

Zainteresowanie różnych dziedzin nauki budzą tzw. spółki pracownicze, w których łączony jest status pracownika przedsiębiorstwa ze statusem wspólnika spółki powstałej na bazie prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego. Szczegółowe zasady tworzenia tych spółek określili przepisy ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (art. 38 ustawy) oraz art. 51 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania spółkom pracowniczym zajmuje ważną pozycję wśród innych metod prywatyzacji. W 1993 r. Najwyższa Izba Kontroli uznała jednak, że nie jest to optymalny sposób na prywatyzację. Badanie wykazały, że w przypadku prywatyzacji likwidacyjnej, polegającej na tworzeniu spółek pracowniczych, wprawdzie poprawie uległa dbałość o mienie, jednak trudno było zauważyć zasadnicze zmiany w zarządzaniu przedsiębiorstwem<sup>121</sup>.

Współdziałanie przy prowadzeniu przedsiębiorstwa w spółkach pracowniczych bywa niekiedy bardzo trudne. Pracownicy przedsiębiorstw, dążący do utworzenia spółki mającej działać w oparciu o mienie likwidowanego przedsiębiorstwa, zainteresowani byli często w ograniczaniu udziałów, które może mieć jeden wspólnik. Jest to sposób zabezpieczenia się przed kapitałową dominacją jednego lub wąskiej grupy wspólników. Rozproszenie udziałów (akcji) między pracowników pozwala im uzależnić od siebie radę nadzorczą i zarząd spółki. W konsekwencji w takich spółkach zwykle dość słaba jest pozycja menadżerów. Akcje czy udziały w rękach pracowników mogą być mocnym narzędziem obrony interesów pracowniczych, a nie lokaty kapitału<sup>122</sup>.

---

121 Informacja Najwyższej Izby Kontroli, Zespół Przekształceń Własnościowych, Wyniki kontroli stanu przekształceń własnościowych w gospodarce narodowej w 1993 r. z ogólną oceną procesów prywatyzacyjnych w latach 1990-1993, Warszawa 1993, sierpień, s. 110.

122 Z. Kubot, Spółki pracownicze (Pojęcie i rodzaje), „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 1992, nr 2, s. 10 i 13.

Dzisiaj coraz częściej jest zauważany fakt, że oddanie do odpłatnego korzystania przedsiębiorstw spółkom z dominującym udziałem aktywnego inwestora polskiego czy zagranicznego daje dobre rezultaty.

Przedsiębiorstwa, w których właścicielami lub współwłaścicielami zostali przedsiębiorcy zagraniczni mają - zgodnie z oczekiwaniami - wnosić w polską rzeczywistość gospodarczą nowe technologie i strategie marketingowe, także nowe wzory zachowań kadr kierowniczych i pracowników. Środowiska naukowe badające problematykę funkcjonowania spółek z udziałem kapitału zagranicznego podkreślają, że mimo całej nieufności i ostrożności, jaka towarzyszyła wejściu kapitału zagranicznego w procesy prywatyzacji, jego skutki po upływie kilku lat należy ocenić pozytywnie<sup>123</sup>. Pracownicy takich spółek postrzegają środowisko pracy jako zdecydowanie konkurencyjne. Podkreślić należy, że inwestorzy zagraniczni pozytywnie oddziałują na wzrost konkurencyjności wśród polskich przedsiębiorców.

Zastanawiając się nad funkcją organizacji współpracy gospodarczej, nie sposób oprzeć się uwadze, że można było poszerzyć metody prywatyzacji na obszar spółki komandytowej.

Spółka komandytowa mogła by mieć zastosowanie w przypadku np. spółek Skarbu Państwa z udziałem pracowników. Odpowiedzialność Skarbu Państwa ograniczałaby się do sumy komandytowej. Forma ta miałaby szansę powodzenia w przypadku mniejszych przedsiębiorstw o niezbyt dużym ryzyku gospodarczym. W dyskusjach nad formami i metodami prywatyzacji zwracano uwagę na fakt, że dla spółki komandytowej zdolność kredytowa określana jest sumą komandytową, a nie wpłaconymi środkami. Możliwa byłaby więc poprawa zdolności kredytowej nowo powstałego podmiotu gospodarczego, co umożliwiłoby lepszy start gospodarczy bez zaangażowania „żywego” pieniądza, którego brak jest na rynku<sup>124</sup>. Z uwagi na charakter odpowiedzialności komplementariusze - pracownicy musieliby wykazać dużą dojrzałość w dbałości o interesy przedsiębiorstwa. W ostateczności uznano, że forma ta, z uwagi na jej konstrukcję prawną i ogólną sytuację społeczno-ekonomiczną, nie nadaje się jako narzędzie organizacyjno-prawne w procesie prywatyzacji. Czy słusznie ?

Biorąc pod uwagę zalety spółki komandytowej oraz cele prywatyzacji można przypuszczać, że ta forma prowadzenia działalności gospodarczej byłaby przydatna. Szkoda więc, że z niej zrezygnowano.

---

123 M. Jarosz (red.), *Kapitał zagraniczny w prywatyzacji*, Warszawa 1996, s. 340.

124 Stenogram z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Rozpatrzenia Projektów Ustaw Dotyczących Komercjalizacji i Prywatyzacji Przedsiębiorstw Państwowych z 13.06.1995 r.

Patrząc na problematykę funkcji organizacji i współpracy realizowanych przez powstające spółki kapitałowe, warto zwrócić uwagę na pewne towarzyszące temu zjawiska socjologiczne. Po pierwsze, konieczność rywalizacji, konkurencja, konfliktują społeczność pracowniczą, wpływają na rozpad nieformalnych więzi i solidarności pracowników. Po wtóre, biorąc pod uwagę dotychczasowy przebieg prywatyzacji, rysują się wyraźnie trzy modele ustroju wewnętrznego przedsiębiorstwa. Pierwszy z nich, to przedsiębiorstwo oparte na europejskich wzorach i doświadczeniach partycypacji pracowniczej. Drugi, to partycypacja w podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawach dotyczących przedsiębiorstwa, lecz tylko na poziomie brygady, zespołu, oddziału. Trzeci model, to przedsiębiorstwo bez partycypacji pracowniczej, z istniejącymi niewielkimi polami działań związków zawodowych w sprawach takich jak: bezpieczeństwo i higiena pracy czy sprawy socjalne. Jego krańcowym wariantem jest w ogóle brak jakiegokolwiek reprezentacji pracowniczej.

Pozycja właściciela nie jest na razie odczuwana przez pracowników jako dążenie do wyzysku. Jest ona raczej utożsamiana z rygorystycznym przestrzeganiem i zabezpieczeniem przez właścicieli ekonomicznych interesów przedsiębiorstwa i dyscypliną finansową<sup>125</sup>.

Dylemat modelu przedsiębiorstwa co do jego formy prawnej został rozstrzygnięty przez ustawodawcę. W procesach objętych ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych formę prawną zawężono do spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a w przypadku komercjalizacji z konwersją wierzytelności, wyłącznie do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Zdecydowały o tym przede wszystkim względy ochrony interesów Skarbu Państwa oraz w różnym już zakresie, konieczność ochrony interesów wierzycieli, zasady bezpieczeństwa i pewności obrotu. Duże znaczenie przypisać też należy ujawniającym się właśnie w tych formach prawnych mechanizmom ekonomicznym i socjologicznym, wpływającym z pozycji właściciela udziałów czy akcji w spółce kapitałowej.

#### **4) Struktura własnościowa gospodarki a jej formy organizacyjne**

W doktrynie prawniczej i ekonomicznej oraz w praktyce dominuje pogląd, że w gospodarkach opartych o własność prywatną podstawową formą organizacyjną prowadzenia działalności gospodarczej i współpracy w celu osiągnięcia zysku są spółki, zwłaszcza spółki handlowe. Może zbyt ostro zabrzmieć dziś opinia przedstawiciela środowiska prawniczego, sformułowana kilkadziesiąt lat temu, warto jed-

---

125 Raport o przekształceniach własnościowych w 1996 r. Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 1997 r., s. 199-200.



nak ją przytoczyć chociażby z uwagi na to, że doświadczenia z okresu gospodarki socjalistycznej wskazują na jej trafność:

„Przedsiębiorstwa państwowe prowadzone przez organizacje przymusowe (państwo, gminy) nie pod kątem widzenia materialnego zysku, są z punktu widzenia bogactwa społecznego trwonieniem bezpowrotnym jego zasobów; są przeto gospodarczo szkodliwe. Przedsiębiorstwa państwowe czy gminne, prowadzone z celem osiągnięcia zysków, komercjalizowane, są zbędne, skoro do tego samego celu dążą egoistycznie zorientowane jednostki”<sup>126</sup>.

Współpraca między różnymi uczestnikami obrotu przybiera różne formy. Mogą to być wspomniane wcześniej różne umowy obligacyjne, jak również formy spółek osobowych czy kapitałowych. Współpraca poprzez zawiązanie spółek w niektórych przypadkach może stanowić potencjalne zagrożenie na innych płaszczyznach niż bezpośrednia współpraca między wspólnikami takich spółek. Jeśli chodzi o prywatyzację, to o zagrożeniu dla podstawowych celów prywatyzacji można mówić wówczas, gdy dojdzie do nasilenia się procesów koncentracji, a także monopolizacji w gospodarce. Z tych względów z ostrożnością należałoby podejść przede wszystkim do sfery działania objętej jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa.

Nie tylko z uwagi na to, że mechanizmy rynkowe nie są w Polsce dostatecznie rozwinięte, należało by dokonać rewizji przepisów prawnych, dotyczących kontroli praktyk monopolistycznych. Wypracowanie mechanizmów zapobiegania zjawiskom dominacji łączenia i przekształcania podmiotów gospodarczych jest niezbędnym w celu ochrony zasad gospodarki rynkowej. W czasie zaś prywatyzacji zjawiska monopolistyczne mogą zagrażać podstawowym celom prywatyzacji.

Należy więc dążyć do takiego przeprowadzenia procesów prywatyzacyjnych i takich metod, które wytworzą lub rozwiną mechanizmy współdziałania właściwe gospodarkom rynkowym w ich dążeniu do osiągnięcia zysków. Konkurencja między przedsiębiorstwami jest również zagadnieniem kluczowym, swego rodzaju współdziałaniem w celu zdobycia lub zachowania korzystnej dla siebie pozycji na rynku.

Podstawowym warunkiem zaistnienia tych mechanizmów jest oparcie gospodarki o własność prywatną, a więc w warunkach krajów postkomunistycznych - gruntowne przekształcenia własnościowe.

---

126 A. Heydel, T. Lulek, S. Schmidt, S. Wyrobisz, F. Zweig, *Etatyzm w Polsce*, Kraków 1932, s. 100.



# SPECYFICZNE, MAKROEKONOMICZNE FUNKCJE SPÓŁEK KAPITAŁOWYCH W PROCESIE PRYWATYZACJI

## 1. FUNKCJA STRUKTURALNO-WŁASNOŚCIOWEJ TRANSFORMACJI GOSPODARKI

### 1) Wpływ przemian ustrojowych na rozwój regulacji prawnych stosunków własnościowych

Model ustroju polityczno-gospodarczego i kształt stosunków własnościowych wzajemnie się determinują, istnieje też związek między typem własności a efektywnością przedsiębiorstw, choć przyznać trzeba, że nie brak w tym względzie innych poglądów<sup>1</sup>. Radykalne przemiany ustrojowe wiążą się więc z głębokimi przeobrażeniami w sferze własności<sup>2</sup>. Jeśli przyjąć, że własność jest kategorią interdyscyplinarną, to przemiany powinny przebiegać nie tylko na płaszczyźnie prawnej czy ekonomicznej, lecz także w sferze zjawisk socjologicznych, psychologicznych i wielu innych dziedzinach nauki i praktyki, dotyczą więc zarówno poszczególnych obywateli, grup społecznych jak też i skali całego kraju.

Po odrzuceniu marksistowskiej koncepcji własności ustawodawca stanął przed koniecznością przywrócenia kształtu własności adekwatnej do budowanej gospodarki rynkowej. W tym celu zostały podjęte działania legislacyjne w wielu obszarach dotyczących stosunków własnościowych i samego prawa własności. Wśród tych działań najsilniej uwidacznia się nurt prywatyzacyjny, nazywany niekiedy procesem generalnego „odpaństwowienia” własności.<sup>3</sup> Przyjmuje się w zdecydo-

---

1 Niektórzy przedstawiciele nauk ekonomicznych i społecznych dowodzą braku zależności między typem własności a efektywnością przedsiębiorstw, zob. np. A. Glynn, UK Economic Performance and Patterns of European Growth, „Economic Papers”, Jagiellonian University 1990, nr 4.

2 M. Bednarek, Koncepcja własności w dobie transformacji ustrojowej w Polsce, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1993, z. 4, s. 447, 448.

3 Jw.

wanej większości jako zasadę, że własność prywatna powinna stać się podstawą ustroju społeczno-gospodarczego w III Rzeczypospolitej.

Reformę stosunków własnościowych rozpoczęto od zmiany przepisów konstytucyjnych i przepisów kodeksu cywilnego, bowiem w tych aktach prawnych znajdujemy podstawy dalszych regulacji stosunków własnościowych. Ustawą z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji RP<sup>4</sup>, w miejsce marksistowskiej koncepcji własności wprowadzono zasadę równouprawnienia wszystkich podmiotów gospodarczych. Skreślone zostały przepisy związane z obowiązującą dyferencjacją własności, te które ustanawiały przywileje dla własności społecznej. Idąc za zmianami w Konstytucji, ustawodawca dokonał nowelizacji kodeksu cywilnego, w 1990 roku uchylił przepisy art. 126-135, będące konsekwencją poprzednich konstytucyjnych uregulowań własności, opartych na marksistowskiej typizacji. Wyeliminowano też z kodeksu cywilnego przepisy traktujące o jednostkach gospodarki uspołecznionej, zrezygnowano z szeregu przywilejów na gruncie prawa cywilnego materialnego i procesowego, przewidzianych dla jednostek funkcjonujących w oparciu o własność społeczną, a zwłaszcza państwową<sup>5</sup>.

Zasygnalizowane tu zmiany przepisów konstytucyjnych i przepisów z zakresu prawa cywilnego, a następnie uchwalenie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych mogłyby wskazywać, że ustawodawca dąży do ustanowienia jednolitego, abstrakcyjnego modelu własności. Hipoteza taka jest jednak kontrowersyjna. Należy zgodzić się z poglądem, że uniwersalny model prawa własności należy już do przeszłości<sup>6</sup>. W najbardziej wyrazistej postaci występował on w okresie kształtowania się ustroju kapitalistycznego w dziewiętnastym wieku. W hierarchicznej, stanowej strukturze społecznej feudalizmu władza spletała się niemal nierozdzielnie z własnością. Burżuazja, zdobywając władzę ekonomiczną, musiała znieść zhierarchizowaną własność stanową. Zastąpiła ją uniwersalnym, niezależnym od podmiotu i przedmiotu modelem prawa własności, podkreślając niezależny od władzy państwowej charakter prawa własności<sup>7</sup>.

Państwo burżuazyjne, przestrzegając rozdziału między władzą polityczną i prawem własności, gwarantowało wolne pole dla kształtowania się produkcyjnych stosunków między kapitałem i pracą najemną. Ów stan formalnej rozdzielności nie

---

4 Dz. U. nr 75, poz. 444, zob. także A. Lityński, *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999, s. 240 i n.

5 Dz. U. 1990, nr 55, poz. 321 i 318.

6 M. Bednarek, *Koncepcja własności ...*, s. 451 i 452, na temat innych teorii własności zob. W. Biegeleisen, *Teoria małej i wielkiej własności*. Referat na VI zjazd prawników i ekonomistów polskich, Kraków 1918.

7 W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 50.

mógł być jednak utrzymany ze względu na zaostrzające się sprzeczności wśród właścicieli środków produkcji, m.in. konflikty związane z rozrostem monopolii, a również wzrastającą rolą i żądaniami robotników. Interwencjonizm państwowy, wkraczając w sferę prawa własności, służył zachowaniu „pokoju klasowego”, a rewizja „świętego prawa własności” odbywała się pod hasłem obrony interesu społecznego<sup>8</sup>.

W obecnych warunkach funkcjonowania społeczeństwa, jak i gospodarki narodowej, nie dałoby się obronić hipotezy, że zmiany szeregu przepisów w związku z prywatyzacją mogą oznaczać powrót do własności prywatnej w sensie uniwersalnego modelu własności. Dodać przy tym należy, że nie ma legalnej definicji pojęcia własność prywatna, jest to kategoria doktrynalna<sup>9</sup>. Niektórzy przedstawiciele nauki stwierdzają wręcz, że termin własność prywatna używany jest jedynie dla zaakcentowania negatywnego stosunku do marksistowskiego pojęcia własności. Jest tylko opozycją do terminu własność społeczna i nie ma dalej idącego samoistnego znaczenia<sup>10</sup>. Sądzę, że w Polsce można już mówić co najmniej o początkach doktrynalnego kształtowania się własności prywatnej jako osobnej prawnej kategorii własności. Pozostając przy bardziej ostrożnym stanowisku co do kategorii własności prywatnej, nie sposób pominąć ciekawego poglądu wygłoszonego przez S. Wójcika, który stwierdził, że obowiązujące przepisy nie stoją na przeszkodzie wyodrębnieniu, już na gruncie *legis late*, własności prywatnej, jako osobnej kategorii własności<sup>11</sup>. Składa się na nią własność środków produkcji osób fizycznych oraz własność osób prawnych innych niż państwowe i komunalne. Jednocześnie wielu przedstawicieli doktryny zastanawia się nad dylematem: jak właściwie rozumieć dziś własność państwową<sup>12</sup>?

Nietrudno zauważyć, że poza doktrynalnymi rozważaniami pojęcie własność prywatna w sposób niejako pośredni pojawia się w ustawodawstwie, chociaż nie można mówić o ustawowym operowaniu nawet nazwą własność prywatna.

Mogłoby się wydawać, że poszukując odpowiedzi na pytanie, co to jest własność prywatna, jaka własność, do kogo należąca, jest własnością prywatną, należałoby sięgnąć do przepisów o prywatyzacji, znajdujących się w obu ustawach prywatyzacyjnych. Można bowiem twierdzić, że prywatyzacja przedsiębiorstw pa-

8 W. Pańko, O prawie własności ..., s. 51.

9 S. Wójcik, Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczypospolitej, „Rejent” 1991, nr 7-8, s. 7 i n.

10 M. Bednarek, Koncepcja własności ..., s. 452 i 453.

11 S. Wójcik, Problem pojęcia ..., s. 14.

12 W.J. Katner, Rozwiązania prawne i przebieg prywatyzacji w Polsce, w: Studia z prawa gospodarczego i handlowego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Stanisława Włodyki, Kraków 1996, s. 216.

ństwowych zdefiniowana w art. 1 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i w art. 1 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jest jednym ze sposobów powstania (nabycia) własności prywatnej.

Zgodnie z art. 1 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych prywatyzacja polegała na udostępnieniu osobom trzecim akcji lub udziałów w spółkach z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa, powstałych z przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego, na udostępnieniu osobom trzecim mienia przedsiębiorstwa albo sprzedaży osobom trzecim przedsiębiorstwa. W przytoczonym przepisie nie było określonych owych osób trzecich, na których rzecz mogła nastąpić prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. W ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zrezygnowano z pojęcia „osoba trzecia”. W obu przypadkach już z samego ogólnego rozumienia prywatyzacji można wnosić, że prywatyzacja powinna następować na rzecz osoby fizycznej, albo na rzecz osoby prawnej innej niż państwowa. Jak się okazuje, sprawa nie jest prosta, gdyż nie ma jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jakie podmioty należy uważać za państwowe osoby prawne. G. Domański twierdzi, że zaistnienie w spółce chociażby jednego niepaństwowego podmiotu jako akcjonariusza lub udziałowca jest równoznaczne z utratą jej państwowego charakteru<sup>13</sup>. W tej sytuacji pojawia się pytanie: Czy przyjęcie, że spółka kapitałowa z najmniejszym chociażby udziałem kapitału innego niż państwowy już nie jest państwową osobą prawną, oznacza zupełnie nową jakość, a idąc dalej - oznacza, że jest osobą prawną, którą należy traktować jak przedsiębiorcę opierającego swoją działalność o własność prywatną? Sądzić należy, że udzielenie twierdzącej odpowiedzi miałyby się generalnie z celami prywatyzacji, jako procesu wykraczającego poza ramy tylko zmiany właściciela, chociaż w takim przypadku trudno byłoby także mówić o faktycznej zmianie własności.

Swego czasu T. Bernadzikiewicz<sup>14</sup> wyraził opinię, że większość 75 % w spółce akcyjnej i 67 % w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością zapewnia udziałowcy, w tym wypadku państwu, tego rodzaju stanowisko, że przedsiębiorstwo, w którym państwo taki udział reprezentuje, stanowi w gruncie rzeczy przedsiębiorstwo państwowe. Autor opierał się m.in. na treści art. 227 § 1 k.h. oraz art. 408 § 1 k.h. Warto także przypomnieć, że art. 29 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych stanowił, że państwowe osoby prawne nie mogły bez zgody Ministra Finansów nabywać praw z akcji należących do Skarbu Państwa. Z tego przepisu wynikało, że przynajmniej w pewnym zakresie prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego mogła następować także na rzecz państwowej osoby prawnej, innej niż Skarb Państwa. Wynikałoby stąd, że własność państwowych osób prawnych innych niż

---

13 G. Domański, Spółka państwową osobą prawną?, „Rzeczpospolita” 1993, nr 35, s. IV.

14 T. Bernadzikiewicz, Koncern państwowy w Polsce, Warszawa 1938, s. 22.



Skarb Państwa nie jest własnością państwową, lecz prywatną. Jaki wówczas byłby sens prywatyzacji?

Przepisy obu ustaw prywatyzacyjnych wyeksponowały raczej „techniczną”, proceduralną stronę „odpaństwowienia” przedsiębiorstwa państwowego. Nie ma w nich generalnej konstrukcji prawnej co do pojęcia i treści własności prywatnej.

Skądinąd jest to usprawiedliwione, bowiem ideą przepisów prywatyzacyjnych nie jest zbudowanie teoretycznej konstrukcji własności prywatnej, lecz przeprowadzenie procesu strukturalno-własnościowych przemian w gospodarce narodowej, dotychczas opartej na własności państwowej.

Uwzględniając fakt, że prywatyzacja wypływa przecież z określonych politycznych uwarunkowań, warto przytoczyć opinię, jaką swego czasu wygłosił W. Pańko, mówiąc o roli prawa i polityki w kształtowaniu stosunków własnościowych: „Głównym czynnikiem różnicowania się poglądów na temat istoty i struktury prawa własności jest ideologiczne (polityczne) zróżnicowanie koncepcji własności.” Autor zauważył też, że „(...) prawna formuła własności środków produkcji musi uwzględniać nie tylko sprawiedliwe założenia ideowe, ale i efektywność w sferze produkcji (...). Ten ostatni czynnik jest szczególnie bezwzględny weryfikatorem racjonalności regulacji prawnej stosunków własnościowych, wskazuje też stopień zgodności ekonomicznych treści i prawnych form własności”<sup>15</sup>.

Dla rozważań nad funkcją strukturalno-własnościowej transformacji gospodarki, jaką pełnią w procesie prywatyzacji spółki kapitałowe, można przyjąć koncepcję własności prywatnej, którą zaprezentował S. Wójcik, stwierdzając że na własność prywatną składa się własność środków produkcji osób fizycznych oraz własność osób prawnych innych niż państwowe i komunalne.

## **2) Cele prywatyzacji a kształt stosunków własnościowych**

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna to instrumenty prawne, za pomocą których wdrażane są podstawowe cele prywatyzacji. Z punktu widzenia ekonomii podstawowym celem prywatyzacji jest wzrost efektywności gospodarowania. Kołem zamachowym, mającym wprawić w ruch mechanizmy rynkowe, zwłaszcza w stosunku do przedsiębiorstw państwowych, jest zmiana struktury własnościowej gospodarki narodowej, zmiana jej systemu organizacji. Spółkom kapitałowym przypadła więc funkcja transformacji gospodarki. Zwykle powszechnie przyjmuje się, że prywatni właściciele zorientowani są przede wszystkim na maksymalizację zysków, natomiast w sektorze państwowym celem działalności go-

15 W. Pańko, O prawie własności ..., s. 53 i 78.

spodarczej jest zaspokajanie potrzeb społecznych, definiowanych głównie w określonym politycznym aspekcie.

Sam transfer prawa własności bez towarzyszących mu działań, mających na celu zwiększenie konkurencji, nie uczyni prywatyzacji gospodarczo efektywną. Jednak właśnie własność prywatna stwarza inny, sprzyjający kontekst, w jakim problemy tworzenia prawidłowej konkurencji mogą być rozwiązywane<sup>16</sup>.

Zasada wolności gospodarczej, swobody podejmowania działalności gospodarczej, z istoty rzeczy nie mogą być realizowane w warunkach gospodarki opartej o własność państwową. Związane są bowiem silnie z gospodarką rynkową, tylko w takiej gospodarce funkcjonują, zarazem rozwijając ją jednocześnie. Wolność gospodarcza, wywodząc się z podstawowych wolności człowieka, współcześnie oznacza możliwość wykonywania własności, pobierania z niej pożytków, inwestowania, przenoszenia i zbywania<sup>17</sup>.

Zarówno współcześnie jak i historycznie nie występuje jeden model gospodarki kapitalistycznej, lecz wiele jego odmian. Jeśli gospodarkę kapitalistyczną zdefiniujemy jako taką gospodarkę, która charakteryzuje się przewagą przedsiębiorstw prywatnych, ograniczonym stopniem ingerencji państwa, szczególnie w procesy alokacyjne oraz tzw. liberalnym systemem praw własności, dopuszczających swobodne funkcjonowanie różnych form własnościowych przedsiębiorstw, to w tak ogólnie sformułowanym pojęciu mieszczą się różne warianty gospodarki kapitalistycznej<sup>18</sup>. Trudno dziś jednoznacznie powiedzieć, do jakiego wariantu gospodarki kapitalistycznej docelowo dojdzie Polska. W każdym razie z przedstawionej wyżej szerokiej definicji wynika, że elementem występującym we wszystkich wariantach kapitalizmu jest przewaga przedsiębiorstw prywatnych.

Na bazie poczynionych tu uwag można sformułować hipotezę, że skomercjalizowane przedsiębiorstwo państwowe, jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, nie realizuje funkcji transformacji gospodarki. Jednym bowiem z kluczowych składników transformacji jest prywatyzacja, rozumiana tu jako odwrócenie struktury własnościowej, odziedziczonej po gospodarce socjalistycznej, gdzie własność państwowa powinna być zastąpiona dominacją własności prywatnej.

Aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (w przeciwieństwie do poprzednich) przewidują funkcjonowanie spółek

---

16 P. Jasiński S.J. Z powrotem do kapitalizmu. Problemy przekształceń systemowych i własnościowych, Warszawa 1994, s. 85

17 K. Pawłowicz, Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej, w: A. Rzepliński (red.), Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim, Warszawa 1994, s. 69 i n.

18 M. Dąbrowski, Od gospodarki planowej do gospodarki rynkowej: tempo i etapy transformacji systemowej, „Ekonomista” 1991, nr 4-6, s. 396.

z wyłącznym kapitałem Skarbu Państwa w innych celach niż prywatyzacja. Komerccjalizacji przedsiębiorstwa państwowego w innym celu niż prywatyzacja dokonuje Minister Skarbu Państwa za zgodą Rady Ministrów. Taka regulacja prawna oparta jest na założeniu, że niektóre przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki mogą pozostać własnością tylko Skarbu Państwa<sup>19</sup>.

W przypadku komercjalizacji zmienia się forma prawna przedsiębiorstwa, z tym że przedsiębiorstwo takie pozostaje nadal państwową osobą prawną. Skomerccjalizowane przedsiębiorstwa państwowe działają jeszcze zbyt krótko, by można było dokonać pełnej oceny ich funkcjonowania.

Badający problem teoretycy i praktycy postawili już jednak pytania: Czy przekształcenie przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa zmienia ich sposób działania? Czy wykazują one dostosowywanie się do mechanizmów regulacji rynkowej i samofinansowania<sup>20</sup>?

Dotychczasowe doświadczenia skomerccjalizowanych przedsiębiorstw wskazują, że często występują w nich duże kłopoty w realizacji następujących celów:

- tworzenia warunków dla rozwoju przedsiębiorstwa,
- samofinansowania i odpowiedniej płynności finansowej,
- wyższej efektywności gospodarowania, np. wyższej wydajności pracy,
- zmniejszenia roli organizacji związkowych.

Należy zaznaczyć, że te oceny i wnioski formułowane były pod rządami przepisów ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, gdzie jednoosobowe spółki Skarbu Państwa dodatkowo obciążone były statusem przejściowej formy organizacyjnej. Trzeba też pamiętać o tym, że mimo wszystko dla przedsiębiorstw przekształcanych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa był to moment reorganizacji. Tymi okolicznościami, jak również stanem całokształtu gospodarki polskiej, bywa usprawiedliwiane pogorszenie wyników ekonomicznych podmiotów poddawanych reorganizacji.

Jeśli zaś chodzi o prywatyzację kapitałową, to uwzględniając specyfikę zjawisk w polskiej gospodarce (wiele z nich jest zresztą charakterystycznych dla przebiegu transformacji w innych krajach Europy Wschodniej), praktyka oraz naukowe analizy pozwalają na sformułowanie wniosku, że spółki sprywatyzowane kapitałowo legitymują się przeciętnie lepszymi wynikami finansowymi niż inne odpo-

---

19 Art. 3 w zw. z art. 1a pkt 2 ustawy z 30.08.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. Nr 118, poz. 561 z późn. zmianami.

20 E. Czerwińska, Problemy funkcjonowania jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, w: M. Iwanek, A. Kwieciński, (red.), *Przekształcenia własnościowe a funkcjonowanie przedsiębiorstw* (Materiały konferencyjne), Warszawa 1992, s. 27.

wiednie przedsiębiorstwa, oparte o własność państwową. W badanych spółkach tzw. presja właścicielska odgrywa coraz większą rolę, właściciele (szczególnie inwestorzy strategiczni) nie wahają się korzystać ze swych uprawnień w sytuacji niezadowolających wyników osiągniętych przez przedsiębiorstwo<sup>21</sup>.

Wieloletnie doświadczenia z gospodarką państwową wykazały dobitnie, że jej reforma jest bezprzedmiotowa, konieczna jest transformacja, radykalne zmiany w strukturze własnościowej gospodarki. Już wiele lat temu i w innych warunkach ustrojowych uznano za rzecz daremną porywać się na odmładzanie metod gospodarki państwa. Wygłaszane były poglądy, że państwo powinno być uwolnione od prowadzenia przedsiębiorstw przez wywłaszczanie z tych przedsiębiorstw, których zupełnie nie jest ono zdolne prowadzić<sup>22</sup>. Dziś poglądy na temat roli własności państwowej w gospodarce rynkowej są różne. Przedstawiciele szkoły liberalnej poddają krytyce nie tyle formy zarządu własnością państwową, co samą istotę tej własności. Jako ciekawostkę warto przypomnieć, że jeszcze w okresie trwania modelu gospodarki socjalistycznej podejmowano próby odpowiedzi na pytanie: Czy „własność ogólnospołeczna” jest „własnością”<sup>23</sup>? Formułowano wówczas trafne spostrzeżenia, że własność ta odrywa się od tradycyjnej konstrukcji ideowej własności.

Inni twierdzą, że jest rzeczą całkowicie możliwą w ramach gospodarki kapitalistycznej stworzyć dobrze prowadzone przedsiębiorstwa państwowe. Podkreślić jednak należy, że chodzi o przedsiębiorstwa funkcjonujące w ramach gospodarki kapitalistycznej, czyli w zbudowanej już gospodarce kapitalistycznej. Przyjęte rozwiązania prawne, zakładające komercjalizację przedsiębiorstw państwowych w innym celu niż prywatyzacja, zdają się wskazywać, że ustawodawca przewidział i pozostawił państwowej własności określoną rolę w kształtowanym modelu gospodarki. Pojawia się w takim układzie otwarty problem proporcji między własnością państwową a prywatną i zagrożeń w przypadku jej zachwiania.

Jeśli mowa o problemie miejsca i zasięgu własności państwowej w gospodarce budowanej w Polsce, nie sposób nie wspomnieć, że istnieje grupa jednoosobowych spółek Agencji Własności Rolnej, powstałych w toku przemian własnościowych zachodzących w związku z prywatyzacją państwowej własności rolniczej. Niestety, nie udało się poddać ich regułom gospodarki rynkowej. Znaczący problem

---

21 J.M. Dąbrowski, Efekty prywatyzacji przedsiębiorstw drogą kapitałową, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Transformacja gospodarki, nr 67, Warszawa 1996, s. 5 i 26.

22 A. Schatz, L'entreprise gouvernementale et son administration, Paris 1922, cytuję za S.Z. Szyszko-owski, Zagadnienie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, Warszawa 1930, s. 16.

23 K. Brozi, L. Winiarski, Czy „własność ogólnospołeczna” jest „własnością”?, „Studia Filozoficzne” 1980, nr 7, s. 19 i n.

twierdzą, że stan ten wymaga odpowiedniej instrumentacji prawnej, by problem prywatyzacji w rolnictwie przebiegał dalej<sup>24</sup>. Rozwiązanie tej kwestii w dużej mierze zależy od polityki państwa wobec rolnictwa.

Jeśli przyjmiemy, że własność państwowa - niezależnie od form organizacyjnych - posiada cechy, których wyrazistość może być wprowadzie dzięki określonym formom organizacyjnym mniej lub więcej łagodzona, które jednak uzasadniają zawsze odrębne jej traktowanie od własności prywatnej, to istota komercjalizacji nie będzie mogła polegać na pełnym zidentyfikowaniu gospodarki tych przedsiębiorstw z gospodarką przedsiębiorstw prywatnych, lecz jedynie na dążeniu do możliwie najdalej idącego jej upodobnienia.

Jedną z podstawowych różnic między własnością państwową a prywatną jest okoliczność, że państwo ze względu na szczególne swoje właściwości nie gospodaruje według zasad gospodarki prywatnej, musi równocześnie uwzględniać elementy gospodarcze, socjalne i polityczne, mimo że może prowadzić działalność gospodarczą na bazie form prawnych typowych dla własności prywatnej.

Na ogół ekonomiści, jak i przedstawiciele innych nauk, uznają własność prywatną, inicjatywę prywatną, za źródło twórczych wartości gospodarczych. Przedsiębiorstwa prywatne szybciej reagują na zjawiska rynkowe, są bardziej elastyczne jeśli chodzi o zaspokajanie potrzeb konsumenta. Ich rola rośnie w okresach braku stabilizacji gospodarczej. Z drugiej strony nie można pominąć i takich sytuacji, gdzie w okresach braku stabilizacji dochodzić może do polityki interwencyjnej państwa dla uspokojenia zachwianej gospodarki.

Proces prywatyzacji jest okresem szczególnym dla społeczeństwa i dla gospodarki, gdzie zaakceptowana została ustawowo ingerencja państwa w różnych formach - administracyjnych, cywilnoprawnych, czy w formie prowadzenia działalności gospodarczej w krótszym czy dłuższym okresie. Problem jest więc bardzo złożony.

Zastanawiając się nad docelowymi granicami gospodarczej działalności państwa sądzę, że należy wyjść od generalnie dziś akceptowanej i lansowanej zasady pomocniczości państwa. Zgodnie z tą zasadą grupy społeczne (organizacje) winny załatwiać tylko to, co czego nie może zrealizować jednostka, państwo powinno realizować tylko to, co przekracza możliwość grup społecznych<sup>25</sup>. Sądzę, że zasada ta powinna być rozumiana szeroko, a więc wykraczać poza sferę zarządzania państwem i harmonizować w dziedzinie gospodarki z zasadą wolności gospodarczej.

24 S. Prutis, Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego - 5 lat doświadczeń, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 175.

25 A. Stelmachowski, *Przemiany polityczne 1989 r. a model prawa własności*, w: S. Prutis (red.), *Przekształcenia własnościowe w Polsce (determinanty prawne)*, Białystok 1996, s. 12.

Dylemat, w jakim zakresie i rodzaju państwo może czy powinno prowadzić działalność gospodarczą, nie jest nowy. Przykładowo L. Caro uznawał za dopuszczalne istnienie przedsiębiorstw państwowych, ewentualnie mieszanych, w przypadkach:

- a) gdzie interes jednostki nie opłaca się, a jednak z wyższych względów nie należy dopuścić do sytuacji braku określonej działalności gospodarczej,
- b) gdzie ograniczenie się do inicjatywy prywatnej powodowałoby ograniczenie konkurencji i monopolizację,
- c) gdzie idzie o zaspokojenie potrzeby powszechnej,
- d) gdzie jest możliwość uzyskania znacznego dochodu dla Skarbu Państwa, a dochodu odpowiedniego w drodze opodatkowania z różnych względów uzyskać nie ma się nadziei<sup>26</sup>.

Współcześni przedstawiciele nauki, badający procesy prywatyzacji, generalnie stwierdzają, że najlepiej byłoby mieć do czynienia z gospodarką, w której zdecydowana większość dochodu narodowego byłaby wytwarzana przez podmioty będące własnością prywatną<sup>27</sup>. Dopuszczają istnienie w określonym zakresie naturalnych monopolii, przedsiębiorstw użyteczności publicznej<sup>28</sup>. Postuluje się, by w pełni państwowe miałyby pozostać tzw. przedsiębiorstwa „o szczególnym znaczeniu”, jak np. przedsiębiorstwa pełniące rolę strategiczną w ochronie przeciwpożarowej czy przedsiębiorstwa przemysłu zbrojeniowego<sup>29</sup>.

Poglądy o zbliżonym charakterze dominują także w krajach o utrwalonej już gospodarce rynkowej. Praktyka wydaje się potwierdzać zasadność i trafność tych teorii<sup>30</sup>. Sądzę, że wskaźnikiem sygnalizującym nazbyt szeroki zakres własności państwowej jest zjawisko fiskalizmu, można uznać, że wówczas zakres działania państwa jest nazbyt obszerny, jeśli powoduje wydatki, których pokrywanie doprowadza do nadmiernego fiskalizmu. Jest to jednak kryterium nieostre, bowiem przyczyny nadmiernego fiskalizmu mogą być różne.

Mówiąc o współczesnych doktrynalnych podstawach zachowań państwa wobec gospodarki należy wspomnieć o popularnej dziś doktrynie neoliberalizmu go-

---

26 L. Caro, *Zasady nauki ekonomii społecznej*, Lwów 1926, s. 255.

27 P. Jasiński, S.J. *Z powrotem do kapitalizmu ...*, s. 162.

28 J. Kornai, *The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System: the Example of Hungary*, New York, London 1990.

29 J. Mujżel, *Przekształcenia własnościowe w Polsce (1990-1992)*, „*Studia Ekonomiczne*”, nr 31, s. 85.

30 Szerzej o tym mowa w rozdziale I.



spodarczego, której najbardziej znanym przedstawicielem jest F.A. Hayek. Jego zdaniem liberalizm nie wyłącza prowadzenia przez państwo działalności usługowej. Do niezbędnych usługowych funkcji, które może pełnić państwo, została zaliczona:

- 1) działalność ułatwiająca zdobywanie informacji o faktach mających podstawowe znaczenie dla podmiotów gospodarczych (zwłaszcza tworzenie pewnego systemu pieniężno-kredytowego, ustalanie standardów miar i wag, organizacja działalności statystycznej),
- 2) usługi, które są bardzo potrzebne w społeczeństwie, ale których nie jest w stanie zapewnić mechanizm rynkowy (bezpieczeństwo publiczne, zdrowie, usługi komunalne).

Autor tychże propozycji zastrzega jednakże, że państwo może podejmować działalność gospodarczą, nie naruszając zasad liberalizmu, pod warunkiem, że czyni to na tych samych zasadach, co inne podmioty<sup>31</sup>.

Biorąc pod uwagę aktualne nastawienie do komercjalizacji, jako jednej z metod przebudowy gospodarki, za paradoksalne może być uznane zdanie S.Z. Szyszkowskiego. Otóż, S.Z. Szyszkowski swego czasu uznał, że elementem, który wydaje się sprzyjać zwiększaniu i umacnianiu własności państwowej, jest idea komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych<sup>32</sup>. Dążenie bowiem do zrjonalizowania lub dalszego ulepszania gospodarki poszczególnych przedsiębiorstw państwowych jest niejednokrotnie dla państwa podstawą i przyczyną do rozszerzania jego stanu posiadania przez tworzenie, nabywanie i prowadzenie przedsiębiorstw, mających związek z przedsiębiorstwami stanowiącymi już uprzednio własność państwa. Jest to wygodna droga do unikania konkurencji.

W literaturze dzisiejszej, dotyczącej problematyki komercjalizacji, można spotkać się czasem z opiniami wskazującymi na niebezpieczeństwo prywatyzacji pozornej, która w swej istocie może być kolejną reorganizacją sektora państwowego<sup>33</sup>. Odnotować należy także pogląd, że jednoosobowa spółka Skarbu Państwa pozostaje w praktyce przedsiębiorstwem funkcjonującym w oparciu o własność państwową, choć w znaczeniu podmiotowym nie jest już przedsiębiorstwem państwowym i tylko przy małej ich liczbie, w porównaniu z sektorem prywatnym, można by liczyć na ich dostosowanie się do rynkowych reguł gry. Przy znacznej zaś ich liczbie, tworzącej silną grupę nacisku, zmiana szaty prawnej bez zmiany tytułu własności utrwali jedynie przestarzałą strukturę gospodarki, jej słabość i niekonku-

31 Cytuję za: C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 1998, s. 61.

32 S.Z. Szyszkowski, *Zagadnienie komercjalizacji ...*, s. 47.

33 M. Dąbrowski, *Od gospodarki planowej ...*, s. 407.

rencyjność na rynku światowym<sup>34</sup>. Warunkiem koniecznym powstania ładu rynkowego musi być zmiana struktury własnościowej<sup>35</sup>.

Zwolennicy radykalnej przebudowy systemu społeczno-gospodarczego Polski nie bez racji twierdzą, że komercjalizacja jest jedynie imitacją własności prywatnej<sup>36</sup>. Nie może ona więc dotyczyć wielu przedsiębiorstw. Jak dowodzą przykłady włoskie i austriackie, wielkie struktury państwowe jest szczególnie trudno prywatyzować. Doświadczenia krajów Europy Zachodniej wskazują, że najlepszym sposobem wymuszania większej efektywności na przedsiębiorstwach opierających swoją działalność na własności państwowej jest odcięcie ich od różnych sposobów „dofinansowywania” ze strony źródeł państwowych, uwolnienie ich od wpływów politycznych oraz troska o to, aby działały w otoczeniu konkurencyjnym (poza przypadkami monopolu naturalnego).

Tak więc komercjalizacja dokonywana w innym celu niż prywatyzacja, gdzie Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem czy udziałowcem, a także przedsiębiorstwo skomercjalizowane w celu prywatyzacji lecz jeszcze nie sprywatyzowane, nie spełniają funkcji zmiany struktury własności jako koniecznego elementu transformacji gospodarki. Można mówić tylko o działaniach restrukturyzacyjnych w szerokim słowa tego pojęciu, o różnicowaniu struktury prawno-organizacyjnej państwa - przedsiębiorcy<sup>37</sup>.

Biorąc pod uwagę liczbę funkcjonujących obecnie przedsiębiorstw państwowych oraz liczbę jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, aktualne wciąż wydają się uwagi i oceny przedstawicieli doktryny sprzed kilkadziesiąt lat. W 1938 r. T. Bernadzikiewicz<sup>38</sup> stwierdził, że duży zakres gospodarki państwowej wytworzył nieznaną poprzednio formację etatystyczną w postaci tzw. „państwowych spółek handlowych”. Autor dalej zauważył, że ten stan rzeczy w Polsce zawdzięczał swój rozwój w znacznie większym stopniu przesuwaniu linii granicznej między gospodarstwem państwowym i prywatnym, aniżeli tendencji do komercjalizowania przedsiębiorstw państwowych<sup>39</sup>. Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, powstające na podstawie przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw

---

34 S. Wilczyński, Transformacja gospodarki polskiej po pięciu latach 1989-1994, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1994, nr 3, s. 73.

35 T. Gruszecki, Własność na rynku, „Gazeta Bankowa” 1989, nr 31, s. 8.

36 M. Okólski (red.), Między państwem a rynkiem. Dylematy polityki gospodarczej Polski. Raport PPR, Warszawa 1994, s. 80.

37 Szerzej na temat restrukturyzacji zob. W. Jakóbiak, Restrukturyzacja przemysłu w okresie transformacji, Warszawa 1993, s. 12 i n.

38 T. Bernadzikiewicz, Koncern państwowy ..., s. 20 i n.

39 Jw.

państwowych, dziś także określane są czasem mianem etatystycznych jednostek centralnie zarządzanych<sup>40</sup>.

O skali problemu świadczą dane dotyczące prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, odzwierciedlają one też w dużym stopniu strukturę własnościową w gospodarce narodowej. Otóż z ogółu 8441 przedsiębiorstw państwowych istniejących w 1990 r., do końca czerwca 1997 r. przekształceniami własnościowymi objęto 4086 przedsiębiorstw. Z tego najwięcej przedsiębiorstw uległo likwidacji z przyczyn ekonomicznych, a więc w drodze procedury upadłościowej przestało istnieć 36 % przedsiębiorstw państwowych. Prywatyzacją bezpośrednią objęto 34 % przedsiębiorstw państwowych, a 30 % przekształcono w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa<sup>41</sup>.

Biorąc pod uwagę przytoczone dane, można powiedzieć, że funkcja zmiany struktury własnościowej gospodarki realizowana jest więc najszerszej w przypadku zaistnienia przesłanek do zastosowania procedury upadłościowej w stosunku do przedsiębiorstw państwowych. Trudno tu się oprzeć paradoksalnej (lecz w tym przypadku potwierdzonej danymi statystycznymi) uwadze, że najpierw trzeba burzyć, by później zbudować<sup>42</sup>. Przechodząc na grunt tylko przepisów ustaw prywatyzacyjnych, przyjąć należy, że funkcja ta wyraźnie jest widoczna w przypadku prywatyzacji poprzez sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki. Co do procesu zbywania akcji lub udziałów prywatyzowanego przedsiębiorstwa oraz oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania (z tzw. opcją sprzedaży), trzeba pamiętać, że jest to droga do zmiany właściciela przedsiębiorstwa mniej lub więcej rozciągnięta w czasie. Przy tej okazji wyłania się następny problem, o którym warto wspomnieć. Rzecz dotyczy statusu przedsiębiorstwa, które zostało oddane spółce do odpłatnego korzystania. Otóż przez cały czas trwania umowy o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania właścicielem przedsiębiorstwa pozostaje Skarb Państwa. Przedsiębiorstwo państwowe jest zatem zlikwidowane jako podmiot prawa, a na jego miejsce pojawia się przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> k.c., które staje się przedmiotem umowy. O sprywatyzowaniu w rozumieniu zmiany właściciela i poddaniu go dalej działaniu mechanizmów rynkowych będzie więc można mówić dopiero wówczas, gdy własność zostanie przeniesiona na spółkę, najczęściej na tzw. spółkę pracowniczą.

---

40 M. Dąbrowski, P. Badzio, Spółki, które są problemem, „Życie Gospodarcze” 1993, nr 26.

41 Dynamika przekształceń własnościowych nr 33, Ministerstwo Skarbu Państwa. Biuro Analiz Ekonomicznych, Warszawa, czerwiec 1997, s. 8.

42 Jeśli chodzi o szczegółowe dane dotyczące kwestii likwidacji przedsiębiorstw z przyczyn ekonomicznych, zob. J.M. Dąbrowski, Efekty i przebieg likwidacji przedsiębiorstw ze względu na zły stan finansowy, Transformacja gospodarki, Warszawa 1996, nr 70.

Mogą występować różne konfiguracje, jeśli chodzi o spółki z mieszaną strukturą kapitałową. Aktualnie najczęściej będziemy mieli do czynienia z kapitałem państwowo - prywatnym. Trudne jest z wielu względów wyznaczenie jakiejś uniwersalnej granicy udziału własności innej niż państwowa, po przekroczeniu której można byłoby powiedzieć, że została przełamana bariera funkcjonowania przedsiębiorstwa na zasadach i specyfice własności państwowej. Nie ulega jednakże kwestii, że wielki akcjonariusz czy udziałowiec, a w tym przypadku Skarb Państwa, bynajmniej nie musi posiadać 100 % kapitału zakładowego, aby miał możliwość decydowania o wszystkich sprawach przedsiębiorstwa. Czy można mówić o spółce jako przedsiębiorcy, jeśli np. 95 % akcji znajduje się w jednym ręku? Tu ośrodek dyspozycji tkwi u tego wielkiego akcjonariusza, którego w sumie można nazwać jedynym przedsiębiorcą<sup>43</sup>. Idąc tym tokiem rozumowania, można powiedzieć, że w rozważanym tu przypadku faktycznym przedsiębiorcą będzie państwo, a formalnym spółka kapitałowa.

Jeśli akcje lub udziały nie są rozproszone między większą liczbę współników, to w przypadku gdyby jedna osoba skupiła w swoim ręku 60 % kapitału, nawet 40 % udziału innej osoby może tej ostatniej nie dawać większego wpływu na bieg spraw w przedsiębiorstwie. Ważną rolę odgrywa treść statutu czy umowy spółki. Aby ustalić, czy Skarb Państwa ma w spółce kapitałowej prawa handlowe taką przewagę, że faktycznie zamiast spółki zaczyna wchodzić w rachubę przedsiębiorstwo jednostkowe, stanowiące własność państwa, należałoby badać szczegółowo każdy konkretny wypadek znaczącego zaangażowania się państwa w przedsiębiorstwie i dopiero na rezultatach takiego badania opierać ostateczny wniosek o charakterze przedsiębiorstwa<sup>44</sup>. Patrząc na problem z formalno-prawnego punktu widzenia, można powiedzieć, że w polskim porządku prawnym brak jednolitej definicji i koncepcji pojęcia państwowej osoby prawnej. Część przedstawicieli doktryny uważa, że należy przyjąć określenie stosowane w praktyce: „Państwowa osoba prawna to Skarb Państwa oraz taka osoba, która jest utworzona przez państwo bądź w drodze ustawy, bądź w drodze aktu jednostronnego wydanego na podstawie ustawy”<sup>45</sup>. Warto dodać, że z treści ustawy z 8.08.1996 r. O Urzędzie Ministra Skarbu Państwa wynika, że jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, powstające w toku prywatyzacji, są państwowymi osobami prawnymi (art. 1 ustawy)<sup>46</sup>. Istnieje pogląd, który uznaje za państwowe osoby prawne wszystkie spółki prawa handlo-

---

43 S. Buczkowski, *Ograniczona odpowiedzialność przedsiębiorcy*, Warszawa 1937, s. 6.

44 T. Bernadzikiiewicz, *Koncern państwowy ...*, s. 22.

45 W. Góralczyk jr, *Komentarz do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1991, s. 68.

46 Dz.U. 1996, nr 106, poz. 493.

wego, podlegające kontroli państwa. Są to więc spółki, w których Skarb Państwa lub państwowe osoby prawne mają więcej niż połowę udziałów (akcji)<sup>47</sup>.

Sądzę, że poglądy te są nazbyt formalistyczne, jeżeli chodzi o ich relację do celów prywatyzacji. Być może uproszczenie wynika z chęci dążenia do określenia jakiejś uniwersalnej, prostej i typowo formalnej granicy, która miałaby decydować, na jakich zasadach ma funkcjonować przedsiębiorstwo. Nie ma więc uniwersalnej podstawy prawnej ani doktrynalnej, z której wynikałoby, że we wszystkich przypadkach, gdzie określona forma własności w przedsiębiorstwie sięga np. ponad połowę, należy je odpowiednio klasyfikować co do zasad działania i roli w gospodarce (poza odrębnościami widocznymi w przepisach dotyczących ubezpieczeń społecznych). Nie można też powiedzieć, że po osiągnięciu 50 % udziału własności prywatnej spółka automatycznie zaczyna działać na rynku na zasadach charakterystycznych dla własności prywatnej, tracąc zupełnie cechy przedsiębiorstwa państwowego.

Pogląd G. Domańskiego<sup>48</sup>, o tym że zaistnienie w spółce chociażby jednego niepaństwowego udziału czy akcji w spółce Skarbu Państwa powoduje utratę jej państwowego charakteru, należy uznać za zasadny jedynie na płaszczyźnie czysto formalnej.

Poszukując rozwiązania problemu na gruncie przepisów kodeksu handlowego, jako ściśle związanego z gospodarką rynkową, można powiedzieć, że przepisy te - poczynając od pewnych granic - odbierają wszelkie praktyczne znaczenie mniejszościowemu udziałowi w kapitale spółki handlowej, jeśli założymy, że pozostała część kapitału jest w rękach jednego wspólnika.

W spółce akcyjnej taką linię graniczną wyznaczać może przepis art. 408 § 1 k.h., który wymaga większości trzech czwartych głosów w walnym zgromadzeniu celem podjęcia uchwały co do zmiany statutu, emisji obligacji, zbycia przedsiębiorstwa, połączenia spółek i rozwiązania spółki. Wynika stąd, że mniejszość, która nie może skupić więcej niż 25 % głosów, mimo uprawnień wynikających z treści art. 380 § 2 dotyczącego możliwości żądania wyboru komisji rewizyjnej grupami oraz art. 394 § 1 k.h. regulującego sprawę zwołania nadzwyczajnego walnego zgromadzenia i uzupełnienia porządku obrad, czy art. 447 § 2 przewidującego możliwość uzupełnienia liczby likwidatorów przez sąd rejestrowy, nie posiada faktycznie uprawnień, jeśli chodzi o decydowanie o najbardziej zasadniczych sprawach przedsiębiorstwa<sup>49</sup>.

---

47 R. Tupin, Spółka prawa handlowego z udziałem państwa, PUG 1993, nr 6, s. 6, oraz W. Góralczyk jr, Komentarz ..., s. 68.

48 G. Domański, Spółka państwową osobą prawną?, ..., s. IV.

49 T. Bernadzikiewicz, Koncern państwowy ..., s. 22.

Taką samą rolę dla spółki z ograniczoną odpowiedzialnością spełnia przepis art. 237 § 1 k.h., który dla zmiany umowy spółki, nie wyłączając zmiany przedmiotu przedsiębiorstwa, sprawy połączenia spółek, rozwiązania spółki i zbycia przedsiębiorstwa, wymaga uchwały zgromadzenia wspólników, podejmowanej większością dwóch trzecich głosów (jeśli w umowie spółki nie przewidziano surowszych warunków powzięcia tych uchwał). Faktycznie oznacza to, że wspólnicy reprezentujący jedną trzecią udziałów nie mogą skutecznie przeciwstawić się najdalej idącym uchwałom zgromadzenia wspólników, jeśli są podjęte zgodnie z wymogami prawa.

W konsekwencji nasuwa się wniosek, że większość 75 % akcji w spółce akcyjnej i 67 % udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością zapewnia wspólnikowi, a w tym przypadku Skarbowi Państwa, tego rodzaju stanowisko, że przedsiębiorstwo, w którym państwo taki udział reprezentuje, jest państwową spółką handlową<sup>50</sup>. Tak więc przy udziale państwa tak znacznym, że przedsiębiorstwo opanowane jest przez kapitał publiczny, staje się ono przedsiębiorstwem państwowym, gdy kryterium wyróżnienia będzie nie forma prawna, lecz charakter kapitału zaangażowanego w takim przedsiębiorstwie.

W kontekście tych ustaleń warto zastanowić się nad znaczeniem, rolą takich przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, jak art. 14 pkt 1, art. 18 pkt 2 oraz art. 19 pkt 1 tejsze ustawy. Oczywiście wydaje się, że wszystkie te przepisy mają na celu zapewnienie szczególnej kontroli nad niektórymi procesami przebiegającymi w spółkach powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych.

Zgodnie z treścią art. 14 ust. 1, po zbyciu przez Skarb Państwa ponad połowy akcji spółki postanowienia statutu dotyczące powoływania i odwoływania członków rady nadzorczej mogą być zmienione (z pewnymi innymi zastrzeżeniami wymienionymi w tym przepisie). Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że samo stwierdzenie, iż Skarb Państwa zbył więcej niż połowę akcji spółki powstałej w następstwie komercjalizacji jest nieprecyzyjne i nie pozwala określić, jaka rzeczywista liczba akcji tej spółki pozostaje w określonym momencie we władaniu Skarbu Państwa. Na podstawie treści art. 14 ust. 1 trudno jednoznacznie ustalić, czy chodzi o zbycie akcji odpowiadających wartości ponad połowy kapitału akcyjnego określonego w akcie komercjalizacji a więc na dzień przekształcenia przedsiębiorstwa w spółkę), czy też chodzi o zbycie większości z ogólnej liczby akcji spółki należących do Skarbu Państwa w dniu rozpoczęcia prywatyzacji pośredniej. W okresie między aktem komercjalizacji a rozpoczęciem prywatyzacji pośredniej mogą bowiem nastąpić różne zdarzenia, powodujące zwiększenie lub zmniejszenie liczby

---

50 Jw.



akcji Skarbu Państwa, a doświadczenie wskazuje, iż okres ten trwa co najmniej kilka lat. Zaistnieć może taka sytuacja, że bez zbywania akcji Skarbu Państwa będzie on w dniu rozpoczęcia prywatyzacji pośredniej właścicielem mniej niż połowy akcji spółki na skutek podwyższenia kapitału akcyjnego i objęcia akcji przez wierzycieli, w wyniku konwersji wierzytelności i podwyższenia kapitału akcyjnego<sup>51</sup>. Zmiana struktury kapitału spółki jest też możliwa w przypadku zbierania kapitału akcyjnego za pomocą subskrypcji publicznej przed rozpoczęciem prywatyzacji pośredniej spółki, w celu oddłużenia spółki lub w celu zamiany wierzytelności na akcje objęte przez wierzycieli spółki w następstwie bankowego postępowania ugodowego<sup>52</sup>.

Biorąc pod uwagę, że ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji utrzymana jest generalnie w duchu pozostawienia dużej kontroli państwa nad przebiegiem prywatyzacji, należy w praktyce oczekiwać, że zmiana struktury własności kapitału na skutek przykładowo przedstawionych tu zdarzeń nie znajdzie odzwierciedlenia w sferze kształtowania władz spółki. Jak należy domyślać się, intencją ustawodawcy było zróżnicowanie statusu prawnego spółki w zależności od struktury jej kapitału. Nietrudno też spostrzec, że granica różnicowania statusu prawnego spółki, a w sposób pośredni i wspólników, przebiega inaczej niż w kodeksie handlowym. Zgodnie bowiem z wyżej poczynionymi ustaleniami na gruncie przepisów kodeksu handlowego różnicowanie statusu spółki i wspólników może wynikać z kryteriów przyjętych w treści przepisu art. 408 § 1 k.h. i art. 237 § 1 k.h.

Podobne spostrzeżenia nasuwają się jeśli chodzi o treść art. 18 ust. 2 i art. 19 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W sytuacji, gdy Skarb Państwa posiada ponad 50 % akcji - może to więc być 51 % akcji - walne zgromadzenie, czyli minister Skarbu Państwa, decyduje o takich sprawach w spółce jak zawiązanie innej spółki, objęcie albo nabycie akcji innej spółki, zbycie objętych akcji innej spółki. W takich spółkach sprzedaż majątku trwałego lub oddanie mienia do odpłatnego korzystania innym podmiotom następuje w drodze publicznego przetargu.

Dla uwypuklenia różnic dzielących spółki powstające w procesie prywatyzacji i spółki kapitałowe działające tylko w oparciu o przepisy kodeksu handlowego jeszcze raz godzi się przypomnieć, że w spółkach działających tylko w oparciu o przepisy kodeksu handlowego ostateczna kontrola nad sprawami spółki możliwa jest w przypadku skupienia w jednym ręku 75 % akcji albo 67 % udziałów. W

---

51 J. Grabowski, *Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 66 i 67.

52 Ustawa z 3.02.1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. nr 18, poz. 82 z późn. zm.

przypadku zaś spółek przeznaczonych do prywatyzacji pośredniej Minister Skarbu Państwa decyduje faktycznie o kluczowych sprawach spółki, nawet gdy Skarb Państwa nie ma w spółce 51 % akcji. Ponadto należy pamiętać, że jeżeli mamy do czynienia ze spółką, o której mowa w art. 18 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, a spółka ta nabywa lub zbywa pakiety akcji spółek, których akcje znajdują się już w publicznym obrocie, musi ona (niezależnie od wymogów przewidzianych w art. 18 ust. 2 i 3 ustawy) dopełnić warunków określonych w art. 147-158 ustawy z dnia 21.08.1997 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi<sup>53</sup>.

Mimo zapewnienia Ministrowi Skarbu Państwa szerokich uprawnień w zakresie decydowania o sprawach spółki z udziałem kapitału państwowego, istnieje przepis art. 35 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, zachęcający do nabywania większej ilości akcji. Rozwiązanie przyjęte przez ten przepis jest też wyrazem uwzględnienia postulatów i obaw środowisk, obawiających się opanowania polskiej gospodarki przez kapitał obcy.

Kolejna kwestia, mająca wpływ na kształtowanie się nowej struktury własnościowej poprzez funkcjonowanie spółek kapitałowych w trakcie prywatyzacji, to problem zapłaty za akcje Skarbu Państwa.

Zapłata za akcje należące do Skarbu Państwa może być dokonywana w ratach, jeżeli łącznie będą spełnione następujące warunki:

- 1) nabywcą co najmniej 30 % akcji spółki jest obywatel polski lub spółka obywateli polskich,
- 2) zabezpieczona zostanie kwota pozostała do zapłaty po uiszczeniu pierwszej raty.

W literaturze spotkać można poglądy, że nabycie 30 % lub większej liczby akcji prywatyzowanej spółki może zapewnić takiemu nabywcy pozycję inwestora strategicznego w spółce<sup>54</sup>. Sądzę, że nie należy oczekiwać, iż przepis art. 35 spełni istotną rolę w procesie zmiany struktury własności w gospodarce. Po pierwsze, aby uzyskać istotny wpływ na sprawy spółki, kupujący musiałby nabyć nie 30 % lecz zdecydowanie więcej akcji, w innym przypadku rolę podstawową odgrywałby jednak Skarb Państwa. Po wtóre, nabywcą akcji w tym trybie musi być jedna osoba (obywatel polski) lub spółka obywateli polskich. Z ratalnego sposobu zapłaty za akcje nie mogą więc korzystać tzw. drobni inwestorzy. W obliczu powszechnie znanego niedoboru kapitału w Polsce, nie będzie zapewne zbyt wielu takich właśnie nabywców akcji. Ponadto atrakcyjność zakupu akcji zmniejsza wymóg zabezpieczenia kwoty pozostałej do zapłaty. Wymóg ten jest zrozumiały, jednak nie po-

---

53 Dz.U. 1997, nr 118, poz. 754.

54 J. Grabowski, Ustawa o komercjalizacji ..., s. 127.

zostaje bez wpływu na sytuację ekonomiczną, finansową kupującego. Formę zabezpieczenia określa umowa o zbyciu akcji, mogą więc tu wchodzić w grę różne instytucje, jak np. zastaw, poręczenie, hipoteka, weksel.

Nie tylko przy okazji dyskusji nad procesami prywatyzacji zgłaszane są postulaty zmian kodeksu handlowego lub uchwalenia nowych przepisów dotyczących spółek. Między innymi problemami zgłaszane są potrzeby uregulowania funkcjonowania jednoosobowych spółek kapitałowych Skarbu Państwa, wykonywania uprawnień przez zgromadzenie akcjonariuszy tych spółek. Za bardzo istotną uznaje się konieczność rozważenia pozycji Skarbu Państwa w spółce, w której udział państwa jest mniejszościowy, jednakże państwo chce zachować kontrolę nad spółką, decydować o składzie władz itd. Jest to zagadnienie tzw. „złotej akcji”, której potrzeba szczególnie widoczna jest w razie prywatyzowania wielkich przedsiębiorstw państwowych. W 1995 r. pojawił się właśnie taki problem w trakcie prywatyzacji FSO na Żeraniu. Twierdzi się, że przepisy kodeksu handlowego, dające prawo ograniczonego uprzywilejowania akcji (art. 357-359 k.h.), zwłaszcza co do głosu na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy, nie są wystarczające, jeśli chodzi o ochronę interesów Skarbu Państwa, a w kontraktach zagranicznych, interesów strony polskiej<sup>55</sup>. Mamy też inne oceny, są głosy w doktrynie zwracające uwagę na to, że mimo zachowania obowiązujących norm cywilnych i norm kodeksu handlowego w zakresie działania spółek o charakterze mieszanym można zaobserwować tendencję do zapewnienia państwu uprzywilejowanej pozycji nawet wtedy, gdy nie posiada ono większości udziałów<sup>56</sup>. Sądzę, że są to kolejne sygnały, świadczące o potrzebie ukształtowania odrębnego typu spółek handlowych, działających w oparciu o własność państwową czy komunalną.

P. Jasiński, analizując wpływ transferu prawa własności na efektywność gospodarowania przedsiębiorstwa, wychodzi z założenia, że są trzy zależne od siebie determinanty efektywności gospodarowania: własność, konkurencja i regulacje<sup>57</sup>.

### **3) Bezpośrednie i pośrednie skutki przekształceń własnościowych**

Skutki przemian własnościowych można podzielić na bezpośrednie i pośrednie. Bezpośrednim skutkiem prywatyzacji jest m.in. włączenie majątku danego przedsiębiorstwa w obręb działania mechanizmów, które mogą przyczynić się do jego lepszego wykorzystania. Właściciele przedsiębiorstwa są też osobiście zain-

---

55 W.J. Katner, Rozwiązania prawne ..., s. 220.

56 N. Gajl, Skarb Państwa, Warszawa 1996, s. 153.

57 P. Jasiński, Wpływ transferu prawa własności na efektywność gospodarowania przedsiębiorstwa, „Ekonomista” 1992, nr 5-6, s. 716, także E. Bartzak, Efektywność różnych form prawnych prywatyzacji, RPEiS 1995, z. 4, s. 86.

interesowani zyskiem, strukturą i zarządzaniem finansami przedsiębiorstwa. Pośrednie zaś skutki prywatyzacji powinny znajdować odzwierciedlenie w zakresie konkurencji.

Wpływ zmian w strukturze własności na stopień i intensywność konkurencji można analizować w kilku aspektach:

- Po pierwsze, prywatyzacja jest zwykle warunkiem rozwoju konkurencji rozumianej jako rywalizacja z innymi podmiotami gospodarczymi, działającymi na tym samym rynku. Rywalizacja między przedsiębiorstwami należącymi do sektora publicznego dotyczy przede wszystkim funduszy, które można otrzymać od państwa. Nie odbywa się ona na rynku towarów i usług i nie stanowi jej przedmiotu, jest więc poza mechanizmami rządzącymi gospodarką rynkową.
- Po drugie, istnieje zależność między strukturą rynku a formą własności, na której opierają swoją działalność przedsiębiorstwa.

Z teorii, którą przedstawia Ch. Fershtman wynika, że potencjalny przedsiębiorca, dążący do maksymalizacji zysku, woli wejść na taki rynek, gdzie funkcjonują przedsiębiorstwa prywatne<sup>58</sup>.

Warte podkreślenia jest spostrzeżenie świadczące o randze i znaczeniu przekształceń własnościowych. W gospodarkach, na których dominującą pozycję zajmują przedsiębiorstwa publiczne, prywatyzacja ograniczająca się do transferu własności może prowadzić do zwiększenia konkurencji, a tym samym przyczynić się do poprawy efektywności gospodarowania i wzrostu funkcji dobrobytu<sup>59</sup>.

S. Buczkowski swego czasu słusznie podkreślał, że komercjalizacja ma być przede wszystkim środkiem wiążącym państwu ręce przez wprowadzenie przedsiębiorcy państwowego w orbitę myślenia kategoriami kapitalistycznymi i oddziaływania metod kapitalistycznych<sup>60</sup>. Sama jednak komercjalizacja nie prowadzi do zmiany formy własności. W przypadku bowiem państwowych osób prawnych istnieje szczególny układ uprawnień państwa w stosunku do tych osób (imperium jest tu bardzo ściśle związane z dominium)<sup>61</sup>. Skomercjalizowane przedsiębiorstwa niełatwo więc się poddają mechanizmom rynkowym. Odnosząc to na grunt prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, należy więc postulować szeroką prywatyzację pośrednią i bezpośrednią. Dotychczasowe obserwacje funkcjonujących spółek

---

58 Ch. Fershtman, *The Interdependence between Ownership Status and Market Structure: the Case od Privatisation*, „*Economica*” 1990, t. 57, s. 324.

59 P. Jasiński, *Wpływ transferu ...*, s. 717.

60 S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe, Charakterystyka prawna*, Warszawa 1948 r., s. 12.

61 zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 4.04.1995 r. w sprawie K.10/94, OTK 1995 r., cz. I, s. 113.

sprywatyzowanych kapitałowo wskazują, że generalnie jest to dobra droga poprawy działania przedsiębiorstw<sup>62</sup>.

Sprywatyzowanie do końca 1996 r. mniej niż 200 przedsiębiorstw według formuły kapitałowej świadczy dobitnie o tym, że jest to proces nazbyt powolny. Przyczyny tego stanu rzeczy są różne, między innymi także skomplikowana procedura tej drogi prywatyzacji. W około 3/4 prywatyzowanych kapitałowo przedsiębiorstw uważa się proces prywatyzacji za zakończony sukcesem. Czynnikiem składowym tego sukcesu są:

- stabilizacja pozycji rynkowej przedsiębiorstw,
- pojawienie się wielu jakościowo nowych produktów,
- wyraźny wzrost skuteczności kontroli właścicieli nad zarządzaniem przedsiębiorstwem i dążenie do profesjonalnego zarządzania,
- tendencja do koncentracji tytułów własności w spółkach sprywatyzowanych kapitałowo,
- pojawienie się nowych systemów motywacyjnych, związanych z wynikami ekonomicznymi przedsiębiorstw,
- tworzenie się nowej kultury organizacyjnej wśród pracowników spółek, podwyższanie kwalifikacji i inwestowanie w „kapitał ludzki”<sup>63</sup>.

Jeśli zaś idzie o prywatyzację bezpośrednią, gdzie od razu mamy do czynienia ze zmianą formy własności, to dotychczas przedmiotem prywatyzacji bezpośredniej były głównie małe i średnie przedsiębiorstwa zatrudniające najczęściej mniej niż 500 osób. Do końca 1996 r. na podstawie art. 37 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych rozpoczęto likwidację 1318 przedsiębiorstw, a zlikwidowano 1243. Procedura prywatyzacji bezpośredniej zakończona została więc w 94,3 % objętych nią przedsiębiorstw. Majątek przedsiębiorstw prywatyzowanych tą drogą został w 285 przypadkach sprzedany, w 82 przypadkach wniesiony do spółki, w 869 przypadkach oddany do odpłatnego korzystania, w 82 przypadkach zastosowano mieszane sposoby zbycia mienia likwidowanych przedsiębiorstw<sup>64</sup>. Należy tu zaznaczyć, że wymienionych wyżej 869 przedsiębiorstw oddanych do odpłatnego korzystania nie oznacza automatycznie ich sprywatyzowania. Do momentu kupienia przedsiębiorstw prywatyzowanych tą drogą pozostają one własnością Skarbu Państwa. Przekształcenia własnościowe następują tutaj w sposób rozciągnięty w czasie, ponieważ najczęściej załogi przedsiębiorstw nie mają środków

62 Raport o przekształceniach własnościowych w 1996 r., Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 1997, s. 134.

63 Raport o przekształceniach ..., s. 134 i 135.

64 Raport o przekształceniach ..., s. 55 i 52.

własnych na zapłacenie ceny przedsiębiorstwa. Znamienne było zjawisko tworzenia fundacji w celu udzielenia pomocy finansowej osobom przystępującym do spółek pracowniczych. Sąd Najwyższy w jednym z orzeczeń uznał za zgodne z prawem tworzenie fundacji gromadzącej środki finansowe z zysku przedsiębiorstwa, w celu udzielenia pracownikom pożyczek na zakup udziałów w spółce, mającej wykupić przedsiębiorstwo<sup>65</sup>.

### Dynamika prywatyzacji bezpośredniej w latach 1990-1996.

Prywatyzacja bezpośrednia			
	Procesy rozpoczęte	Procesy zakończone	
	w liczbach bezwzględnych		% realizacji
<b>1990</b>	31	3	0,2
<b>1991</b>	395	185	14,0
<b>1992</b>	283	315	23,9
<b>1993</b>	200	269	20,4
<b>1994</b>	133	173	13,1
<b>1995</b>	107	109	8,3
<b>1996</b>	169	189	14,3
<b>1990-1996</b>	1318	1243	94,30

źródło: Dane Ministerstwa Skarbu Państwa. Raport o przekształceniach własnościowych w 1996 r., Warszawa 1997, s. 56.

W latach 1990-1996 prywatyzacja bezpośrednia była najpopularniejszą metodą prywatyzacji w Polsce. Najczęściej dokonywano likwidacji przedsiębiorstwa państwowego w celu oddania jego mienia do odpłatnego korzystania spółce pracowniczej. Był to proces inicjowany przez załogi prywatyzowanych przedsiębiorstw. Miał więc istotne znaczenie społeczne, łagodził konflikty związane z prywatyzacją lub lokalizował je przede wszystkim na poziomie prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Badania nad tą metodą prywatyzacji wykazały, że mimo trudności, zwłaszcza w sferze inwestowania, przedsiębiorstwa funkcjonujące w formie tzw. spółek pracowniczych dobrze gospodarują kapitałem własnym, utrzymują stosunkowo dużą dyscyplinę płacową, wzrasta ich poziom konkurencyjności. Kondycja ekonomiczna tych spółek różnicuje się w zależności od rodzaju prowadzonej przez nie działalności<sup>66</sup>.

65 Uchwała SN z 2.02.1994 (III CZP 183/93), OSNIC 1994, poz. 137.

66 zob. bliżej na ten temat: Raport o przekształceniach ..., s. 59 i n.



Istnieje naukowo potwierdzony związek między dynamiką rozwoju sektora prywatnego a tempem reform<sup>67</sup>. Analizy prowadzone przez praktyków i teoretyków wykazują, że szybki wzrost udziału sektora prywatnego jest cechą radykalnie reformujących się gospodarek, aczkolwiek w jednych krajach dzieje się to głównie w wyniku procesów prywatyzacyjnych, podczas gdy w innych na skutek powstawania nowych przedsiębiorstw prywatnych<sup>68</sup>.

Wśród ekonomistów najczęstszym teoretycznym uzasadnieniem potrzeby prywatyzacji gospodarki jest założenie, że tylko te prawa, które w pełni mogą być przenoszone, mogą zapewnić najbardziej efektywne wykorzystanie zasobów przydatnych w gospodarce. Teoria praw własności głosi też, że różne formy własności dają początek różnym bodźcom ekonomicznym, a przez to prowadzą do różnych wyników ekonomicznych<sup>69</sup>. W teorii tej inna własność niż prywatna dopuszczalna jest tylko wtedy, gdy decydujące są względy pozaekonomiczne, tj. pozaefektywnościowe<sup>70</sup>. Względy pozaekonomiczne, względy np. interesu społecznego, mają także określony wpływ na wykonywanie prawa własności prywatnej, jednak w zupełnie innym wymiarze<sup>71</sup>.

Aktualna struktura własnościowa polskiej gospodarki narodowej daleka jest jeszcze od standardów występujących w rozwiniętych gospodarkach rynkowych.

Proces przekształceń własnościowych realizowany przez spółki kapitałowe pociąga za sobą także szereg zmian jeśli chodzi o finanse publiczne, zasady rozliczania z budżetem, źródła dochodów budżetowych państwa. Nikt dziś bowiem nie kwestionuje, że struktura dochodów budżetowych w danym państwie zależy od jego ustroju polityczno-gospodarczego, a również rola finansów publicznych i rodzaje dochodów publicznych<sup>72</sup>.

W formacji opartej na społecznej własności środków produkcji państwo, prowadząc działalność gospodarczą, jest dysponentem przeważającej części dochodu

---

67 A. Aslund, P. Boone, S. Johnson, How to Stabilize: Lessons from Post-communist Countries, Brookings Papers on Economic Activity 1996, nr 1, Poglądy na ten temat nie są jednolite zob. też: A.Herman, M. Strzyżewska-Kamińska, Własność jako podstawa współczesnych systemów gospodarczych, „*Ekonomista*” 1978, nr 3, s. 583 oraz literatura tam powołana.

68 Raport o przekształceniach ..., s. 140.

69 J. Tittenburn, Teoria wolnodostępnej własności, RPEiS 1996, z. 2, s. 123.

70 M. Iwanek, Niektóre problemy przekształceń własnościowych przedsiębiorstw w świetle ekonomii w: M.Iwanek, A. Kwieciński (red.), Przekształcenia własnościowe a funkcjonowanie przedsiębiorstw, (materiały konferencyjne), Warszawa 1992, s. 8, także Y. Barzel, Economic Analysis of Property, New York 1989.

71 S. Posner, Prawo a życie. Główne zagadnienia literatury prawa handlowego w ostatnim dziesięcioleciu, Warszawa 1900, s. 54.

72 Na temat zakresu i roli finansów publicznych zob. R.Domaszewicz, Finanse krajów kapitalistycznych, Warszawa 1985, s. 162 i n. Oraz s. 178 i n.

narodowego, który ujawnia się w dochodach przedsiębiorstw państwowych. Wówczas, gdy państwo jest właścicielem przedsiębiorstw i ich dochodów, może przeznaczyć je na pokrycie wydatków publicznych<sup>73</sup>. W państwach opierających gospodarkę narodową na własności prywatnej, państwo w niewielkim zakresie prowadzi działalność produkcyjną i w konsekwencji tylko nieznaczna część dochodu narodowego może znajdować się bezpośrednio w dyspozycji państwa. Podstawowa część dochodu narodowego jest w gestii przedsiębiorstw i obywateli. Państwo sięga do tych dochodów w ramach wtórnego podziału dochodu narodowego.<sup>74</sup>

W stosunku do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, przedsiębiorców, wyraźnie rysuje się zasada jednolitego systemu podatkowego. Przestaje więc mieć znaczenie forma własności, jeżeli chodzi o opodatkowanie. W poprzednio obowiązującym ustroju do podstawowych cech i zasad systemu podatkowego w Polsce należało istnienie odrębnych zasad opodatkowania dla jednostek gospodarki społecznej, nieuspołecznionej i ludności. Funkcjonowały trzy systemy opodatkowania, oparte o kryterium rodzaju własności. Opodatkowanie gospodarki społecznej (w tym przedsiębiorstw państwowych) uregulowane było ustawą z 26.02.1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki społecznej<sup>75</sup>. Gospodarka społeczna opłacała szereg różnych podatków<sup>76</sup>.

Praktyka wykazała, jak trudne było i jest egzekwowanie podatków od podmiotów opierających swoją działalność na własności państwowej. Mimo zmiany systemu podatkowego wielkie przedsiębiorstwa państwowe są często też wielkimi dłużnikami Skarbu Państwa. Od 5 lipca 1993 roku w Polsce generalnie obowiązuje podatek od towarów i usług<sup>77</sup>. Podatnikami tego podatku są osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, mające siedzibę, miejsce zamieszkania albo pobytu na terytorium Polski, wykonujące we własnym imieniu i na własny rachunek czynności podlegające opodatkowaniu. Teraz więc podmioty prowadzące działalność gospodarczą generalnie podlegają jednakowym regułom, jeśli chodzi o obowiązki podatkowe. Był okres, w którym faktycznie przedsiębiorstwa państwowe obciążone zostały większymi ciężarami na rzecz budżetu niż inne jednostki prowadzące działalność gospodarczą, chodzi o podatek od ponadnormatywnych wynagrodzeń. Niemal powszechnie oceniano, że konstrukcja tego podatku miała na celu zmuszenie przedsiębiorstw państwowych do podjęcia inicjatywy zmierzającej do prywatyzacji.

---

73 C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994, s. 128.

74 Jw.

75 Dz.U. 1987, nr 12, poz. 77 (tekst jednolity).

76 Na ten temat zob. J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988, s. 137 i n.

77 Ustawa z 8.01.1993 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. nr 11, poz. 50, z późn. zm.

Na spółkach powstających w toku procesów prywatyzacyjnych ciąży więc taki sam obowiązek podatkowy, jak na innych podmiotach prowadzących działalność gospodarczą. Podatki płynące od tych spółek są więc źródłem dochodów budżetowych. Ponadto proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych tworzy tzw. dochody z prywatyzacji. Są to wpływy ze sprzedaży przedsiębiorstw, należności za korzystanie z mienia Skarbu Państwa<sup>78</sup>, wpływy ze zbywanych akcji Skarbu Państwa<sup>79</sup>. Można powiedzieć, że wpływy z prywatyzacji są szczególnego rodzaju środkami finansowymi, zasilającymi budżet. Po pierwsze, z tego powodu, że są związane z procesem głębokich przemian własnościowych, przebiegających na szeroką skalę. Po wtóre, mają ograniczony zakres czasowy, po zakończeniu prywatyzacji nie będzie tej formy dochodu budżetowego. Zmieni się więc wysokość i zakres wpływów budżetowych płynących z własności państwowej.

#### Dochody budżetu państwa z prywatyzacji

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1991	1996
w milionach złotych						w %	
170,9	484,4	780,4	1594,9	2641,6	3749,8	0,8	3,8

źródło: Rocznik statystyczny GUS, Warszawa 1997, s. 474.

#### 4) Funkcja strukturalno-własnościowej transformacji gospodarki a formy prywatyzacji

Wiele okoliczności wskazuje na to, że nie dojdzie do prywatyzacji wszystkich przedsiębiorstw. Pozostanie określona liczba przedsiębiorstw funkcjonujących w oparciu tylko o własność państwową. Po zmianie formy prawnej pozostaną jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa. Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych mówi o komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych w innym celu niż prywatyzacja, mówi także o jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (art. 1 a ust. 1 oraz art. 3 ust. 2 ustawy). Kodeks handlowy wyróżnia w art. 310 § 1 przedsiębiorstwa mające znaczenie państwowe lub przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, określa szczególny tryb zawiązania spółek akcyjnych ze względu na charakter lub rodzaj działalności, która ma stanowić przedmiot ich przedsiębiorstwa. Przepis ten

78 Rozporządzenie Ministra Finansów z 10.11.1990 r. w sprawie zasad ustalania należności za korzystanie z mienia Skarbu Państwa, M.P. nr 43, poz. 334, z późn. zm.

79 Rozporządzenie Rady Ministrów z 29.07.1997 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa, zasad finansowania zbycia akcji oraz formy zapłaty za akcje, Dz.U. nr 95, poz. 578.

nie może mieć jednak zastosowania w przypadku komercjalizacji, chociażby z tego względu, że komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego nie powoduje zawiązania spółki w rozumieniu kodeksu handlowego lecz transformację państwowej osoby prawnej przewidzianą przepisami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Z przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz przepisów kodeksu handlowego wynika więc, że mamy do czynienia ze szczególną procedurą w zakresie powstawania przedsiębiorstw. Nie ma jeszcze kompleksowej regulacji dotyczącej tworzenia i funkcjonowania przedsiębiorstw na bazie własności państwowej czy komunalnej, choć konieczność takich regulacji dostrzega i praktyka i doktryna<sup>80</sup>.

Od pewnego czasu w doktrynie polskiej wyraźnie wyróżnia się kategorie własności publicznej. Podejmowanie działalności gospodarczej przez państwo lub samorządy terytorialne, występujące w charakterze właściciela środków produkcji i przedsiębiorcy, bezpośrednio łączy się z powstaniem i rozwojem własności publicznej.<sup>81</sup> W obu wypadkach własność służy wypełnianiu przez jej podmioty funkcji publicznych. Te publiczne funkcje własności Skarbu Państwa oraz samorządów terytorialnych sprawiają, że choć ich własność jest - w swej istocie - kategorią prawa cywilnego, to jednak w dość szerokim zakresie stanowi ona przedmiot regulacji prawa publicznego, zwłaszcza prawa administracyjnego. Własności o tak określonych zadaniach i funkcjach nie można traktować jako własności prywatnej. Własność prywatna bowiem służy w pierwszym rzędzie jej podmiotowi, właścicielowi, a własność publiczna powinna zaspokajać określone potrzeby publiczne. Wynika stąd, że nie tylko własność Skarbu Państwa i gminy nie może być zaliczona do kategorii własności prywatnej, ale także własność innych niż Skarb Państwa państwowych osób prawnych oraz własność innych niż gmina komunalnych osób prawnych<sup>82</sup>. Istnieje więc pilna potrzeba podjęcia procesu kompleksowej regulacji prawnej w zakresie zasad funkcjonowania własności publicznej.

W krajach o gospodarce rynkowej przedsiębiorstwa publiczne przybierają różne formy organizacyjne, takie jak zakłady typu administracyjnego, przedsiębiorstwa w formie spółek prawa publicznego czy przedsiębiorstwa prowadzone w formie prywatnoprawnej lub z kapitałem mieszanym, należące częściowo do podmio-

---

80 Warto tu nadmienić, że prace nad ustawą o przedsiębiorczości komunalnej trwają od kilku lat. Zob. szerzej na ten temat: M. Pyziak-Szafnicka, Ustawa o przedsiębiorczości komunalnej. Prezentacja projektu, kierunek prac legislacyjnych, „Finanse Komunalne”, 1996, nr 4, s. 5 i n.

81 C. Kosikowski, Polskie publiczne prawo ..., s. 280.

82 S. Wójcik, Zagadnienia cywilistyczne własności prywatnej w: T. Wawak (red.), Własność prywatna, Kraków 1993, s. 25.

tów publicznych, a częściowo do prywatnych. Dochody z majątku i przedsiębiorstw publicznych kształtują się w państwach kapitalistycznych na poziomie kilku procent dochodów publicznych<sup>83</sup>. Należy przyjąć, że w przyszłości procesy prywatyzacyjne, zmiana struktury własności w gospodarce narodowej, doprowadzą do układu dochodów budżetowych o konfiguracji zbliżonej do tej, jaka ma miejsce w rozwiniętych gospodarkach rynkowych. Dziś, chociaż udział sektora państwowego w gospodarce polskiej ulega zmniejszeniu, rola finansów publicznych jest bardzo duża<sup>84</sup>.

Dochody z prywatyzacji przeznaczane są w zasadzie na zaspokajanie potrzeb publicznych. W niektórych przypadkach ustawodawca przepisem rangi ustawowej wyraźnie określa publiczne funkcje podmiotów gospodarczych powstających na mocy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Otóż, zgodnie z treścią art. 56 ustawy, w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji co najmniej 10 procent wszystkich oferowanych do zbycia akcji Skarbu Państwa przeznacza się na zasilenie systemu ubezpieczeń społecznych. Należy sądzić, że przepis ten został wprowadzony z myślą o przyszłym systemie ubezpieczeń społecznych w Polsce. Ma dziś wspomagać tworzące się zręby tych ubezpieczeń.

W okresie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy, kwoty stanowiące pięć procent przychodów Skarbu Państwa z tytułu prywatyzacji bezpośredniej, dokonywanej przez wojewodów, pozostają w dyspozycji organów dokonujących prywatyzacji z przeznaczeniem na cele związane z realizacją inwestycji o charakterze użyteczności publicznej (art. 59).

Warto nadmienić, że pojęcie zadań o charakterze użyteczności publicznej, mimo że w języku prawnym pojawia się już od dawna, próbowano też kilkakrotnie uczynić przedmiotem definicji ustawowych, np. w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r.<sup>85</sup>, następnie w ustawie o gospodarce komunalnej z 1996 r.<sup>86</sup>

Przepis art. 59 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych ma więc na celu pozyskanie dodatkowego źródła finansowania o charakterze pozabudżetowym, dla realizowania zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Reasumując, można stwierdzić, że nie wszystkie spółki kapitałowe powstające w toku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w jednakowym stopniu reali-

83 H. Sochacka-Krysiak, *Finanse publiczne*, Warszawa 1994, s. 99 i 100.

84 C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo ...*, s. 15.

85 Art. 6 ustawy z 22.02.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, tekst jednolity, Dz.U. 1991, nr 18, poz. 80, z późn. zm.

86 Art. 1 ust. 2 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 1996, nr 9, poz. 43.

zują funkcję zmiany struktury własnościowej gospodarki narodowej. Proces przemian własnościowych najbardziej wyraziście uwidacznia się w przypadku sprzedaży przedsiębiorstw lub likwidacji przedsiębiorstw z przyczyn ekonomicznych, co w drugim przypadku prowadzi najczęściej do przeniesienia własności składników mienia likwidowanego przedsiębiorstwa.

W efekcie komercjalizacji mamy do czynienia z przekształceniem podmiotowym przedsiębiorstwa, lecz nadal bazą prowadzenia działalności gospodarczej pozostaje własność państwowa. Gdy idzie o tzw. spółki pracownicze, jak również prywatyzację pośrednią, następuje tu rozciągnięcie w czasie realizacji funkcji zmiany struktury własnościowej gospodarki. Powszechnie zwraca się uwagę na to, że okres ten nie może być zbyt długi, w przeciwnym razie szanse osiągnięcia oczekiwanych efektów prywatyzacji zdecydowanie maleją.

Zachodzące procesy prywatyzacyjne dały też asumpt do dyskusji doktrynalnych nad koncepcją własności prywatnej jak i również własności publicznej.

## **2. FUNKCJA ROZWOJU RYNKU KAPITAŁOWEGO**

### **1) Uwagi ogólne**

Powstające w toku prywatyzacji spółki kapitałowe mają do spełnienia szereg funkcji, ważnych dla procesu przebudowy gospodarki. Jedną z nich jest funkcja rozwoju rynku kapitałowego.

Rynek kapitałowy jest elementem składowym szerszej kategorii, jaką jest rynek finansowy. Rynki finansowe zaś dzielą się na rynek pieniądza i rynek kapitału<sup>87</sup>. Ogólnie rzecz ujmując, rynek finansowy można określić mianem rynku, za którego pośrednictwem dokonuje się wymiany jednego rodzaju aktywów finansowych na inne aktywa finansowe<sup>88</sup>. W zdecydowanej większości przypadków operacja ta dotyczy wymiany pieniądza na aktywa finansowe (papiery wartościowe) przynoszące właścicielowi dochód<sup>89</sup>.

W literaturze przedmiotu stosowane są dwa kryteria wyodrębnienia z rynku finansowego, rynku kapitałowego i pieniężnego:

- kryterium czasu dysponowania środkami przez podmiot finansujący własną działalność,

---

87 Z. Fedorowicz, Rynek pieniądza i rynek kapitału, Warszawa 1997, s. 22.

88 J. Czekał, S. Owsiak, Finansowy mechanizm alokacji zasobów w gospodarce rynkowej, Warszawa 1992, s. 178.

89 J. Socha, Rynek, giełda, inwestycje, Warszawa 1998, s. 12.



- kryterium celów, na które podmiot decyduje się przeznaczyć uzyskane środki.

Zgodnie z kryterium czasu, określony podmiot ma możliwość uzyskania środków kapitałowych przez emisję instrumentów rynku kapitałowego, do których zalicza się papiery dłużne:

- a) akcje, które z reguły istnieją tak długo, jak długo istnieje podmiot, który je wyemitował,
- b) obligacje, dla których termin wykupu wynosi więcej niż jeden rok.

Do rynku kapitałowego zaliczane jest także zaciąganie kredytów długoterminowych. Rynek pieniężny dotyczy więc takich instrumentów i kapitałów pożyczkowych, których bądź termin realizacji praw, bądź termin spłaty zaciągniętych kredytów nie przekracza jednego roku.

Zgodnie z kryterium celu, środki na finansowanie działalności określonego podmiotu, uzyskane na rynku kapitałowym, przeznaczone są na inwestycje rozszerzające możliwości rozwoju, np. możliwości produkcyjne.

Rynek kapitałowy zdefiniować można zatem jako rynek papierów wartościowych długoterminowych, tzn. takich, w odniesieniu do których okres zwrotu przekracza jeden rok lub też nie jest w ogóle określony<sup>90</sup>.

Instrumenty rynku kapitałowego można podzielić na dwie grupy: papiery wartościowe o stałym oprocentowaniu (potwierdzające istnienie stosunku kredytowego) oraz papiery wartościowe o zmiennym oprocentowaniu<sup>91</sup>.

Jeśli chodzi o papiery wartościowe o stałym oprocentowaniu, to zaliczyć do nich należy zarówno zobowiązania długoterminowe (obligacje) Skarbu Państwa, samorządów lokalnych, przedsiębiorstw, jak i ludności. Cechą charakterystyczną tej grupy instrumentów rynku kapitałowego jest to, że w większości przypadków przynoszą one pewny, znany dochód.

Do grupy papierów wartościowych o zmiennym oprocentowaniu należą przede wszystkim akcje i udziały spółek kapitałowych. Dochód akcjonariusza lub udziałowca jest zależny przede wszystkim od zysku przedsiębiorstwa. Zysk przed-

---

90 J. Czekaj, S. Owsiak, *Finansowy mechanizm ...*, s. 181.

91 W ogólnym ujęciu papiery wartościowe są szczególnymi dokumentami, stwierdzającymi istnienie określonego prawa majątkowego (najczęściej - chociaż nie tylko - wierzytelności) w taki sposób, że posiadanie dokumentu staje się niezbędną przesłanką realizacji prawa (legitymacja formalna). Papiery wartościowe ucieleśniają prawa podmiotowe, są nosicielami inkorporowanego w nich prawa i wartości, które to prawo reprezentuje. Zob. szerzej na ten temat: J. Mojak, w: *Prawo papierów wartościowych*, Lublin, 1998, s. 13 i n.

siębiorstwa ulega różnym wahaniom, co wpływa na wysokość oczekiwanego dochodu z akcji.

Rynek kapitałowy jest skorelowany z poziomem rozwoju gospodarczego. Jeśli mowa o rynku finansowym czy kapitałowym w poszczególnych krajach, to stwierdzić trzeba, że jest on też bardzo wyraźnie zależny od panującego w danym kraju ustroju. Ustrój socjalistyczny odchodzi do historii. Jak wiadomo, nie przewidziano tam miejsca dla rynku kapitałowego i jego instrumentów. Były to bowiem elementy obce gospodarce socjalistycznej. Powrót do gospodarki rynkowej wymaga więc rozwiązania szeregu problemów związanych z budową odpowiednich instrumentów prawnych i ekonomicznych, właściwych gospodarce kapitalistycznej.

Procesy gospodarcze i rynek kapitałowy wzajemnie na siebie oddziałują. Trudno wyobrazić sobie sytuację, że państwo buduje rynek kapitałowy, instytucje i jego instrumenty w sytuacji, gdy nie ma on oparcia w gospodarce.

Aby zrozumieć, jaką rolę i wpływ na rozwój rynku kapitałowego mają powstające w procesie prywatyzacji spółki kapitałowe, należy wspomnieć o głównych kierunkach wpływu rynku kapitałowego na gospodarkę już rozwiniętą. Otóż do podstawowych funkcji rynku kapitałowego w zakresie oddziaływania na procesy gospodarcze można zaliczyć przynajmniej kilka następujących zjawisk:

- 1) Gromadzenie kapitału na działalność inwestycyjną i rozwój przedsiębiorstw gospodarczych.

Przedsiębiorstwa osiągające dobre wyniki gospodarcze mają możliwość, poprzez emisję papierów wartościowych, pozyskać środki na inwestycje, wprowadzenie nowych technologii, zwiększenie konkurencyjności produkowanych towarów, czy świadczonych usług. Poprzez emisję akcji czy sprzedaż udziałów mogą zdobywać kapitał nowo powstające przedsiębiorstwa, mające atrakcyjne programy gospodarczego rozwoju. Rynek kapitałowy stwarza możliwości zdobywania kapitałów od inwestorów krajowych i zagranicznych<sup>92</sup>.

- 2) Pozyskiwanie kapitału przez instytucje rządowe i samorządowe na pokrycie deficytu budżetowego oraz realizację ważnych przedsięwzięć publicznych.
- 3) Osiąganie dochodów od kapitału zainwestowanego w papiery wartościowe. Dochód z operacji kapitałowych mogą uzyskiwać różni inwestorzy, w tym podmioty gospodarcze lokujące fundusze na rynku kapitałowym w celu osiągnięcia zysku, który następnie może być wykorzystany na rozwój działalności gospodarczej.

---

92 M. Daniluk, Rynek kapitałowy. Papiery wartościowe, operacje giełdowe, strategie inwestowania, Warszawa 1998, s. 35 i 36.

- 4) Sprzedaż papierów wartościowych i wykorzystanie uzyskanego w ten sposób kapitału finansowego na działalność gospodarczą<sup>93</sup>.

Biorąc pod uwagę przedstawione tu funkcje rynku kapitałowego, można uogólniając powiedzieć, że pełni on rolę kreatywną, stymulującą rozwój gospodarczy. Państwa budujące gospodarkę rynkową stanęły więc także przed problemem budowy rynku kapitałowego<sup>94</sup>. Istotną rolę odgrywają tu spółki kapitałowe, powstające w procesie prywatyzacji.

Analizując czynniki wpływające na zakres i wielkość transferów kapitałów, znawcy przedmiotu podkreślają, że czynnikiem sprzyjającym przepływowi kapitałów i inwestycjom jest prywatyzacja. Prywatyzacja oddziałuje pozytywnie nie tylko na wewnątrz krajowy rozwój rynku kapitałowego, ale ma też swoje odbicie na płaszczyźnie transferu kapitałów w relacji międzynarodowej<sup>95</sup>.

Według założeń twórców polskiego modelu prywatyzacji, rynek kapitałowy (zwłaszcza dokonywana na tym rynku sprzedaż akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw w formie oferty publicznej) miał być podstawowym narzędziem prywatyzacji<sup>96</sup>. Jakkolwiek w praktyce liczba przedsiębiorstw sprywatyzowanych w ten sposób stanowi niewielki odsetek ogólnej liczby przedsiębiorstw poddanych procesowi przekształceń własnościowych, to rynek kapitałowy stał się ważnym elementem tworzącego się systemu rynkowego. Rozpatrując związek między prywatyzacją a funkcjonowaniem spółek kapitałowych powstałych w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i rynkiem kapitałowym należy podkreślić, że prywatyzacja pierwszych przedsiębiorstw umożliwiła uruchomienie podstawowych insty-

93 Jw.

94 Charakterystyczną cechą rynku kapitałowego jest jego podział na rynek pierwotny i rynek wtórny. Podział ten ma znaczenie nie tylko metodologiczne, ale także praktyczne. Na tym rynku rozpoczyna się proces inwestowania w nowe papiery wartościowe. Na rynku pierwotnym dokonuje się pierwotna zamiana kapitału na wyemitowane papiery wartościowe. W ten sposób emitent, np. spółka akcyjna, pozyskuje kapitał na rozwój działalności gospodarczej. Uczestnictwo emitenta na rynku pierwotnym może mieć charakter oferty publicznej lub prywatnej. Wyemitowane i sprzedane inwestorom papiery wartościowe na rynku pierwotnym wprowadzane są do obrotu na rynku wtórnym. Transakcje kupna czy sprzedaży wyemitowanych wcześniej papierów wartościowych zawierane są między inwestorami bez udziału emitenta. Dokonywany na nim obrót kapitałem dostarcza również informacji o kształtowaniu się koniunktury na rynku papierów wartościowych, a tym samym podstaw do podejmowania decyzji inwestycyjnych. Centralną instytucją organizującą transakcje kupna i sprzedaży papierów wartościowych w obrocie giełdowym wtórnym są giełdy papierów wartościowych. Zob. na ten temat m.in. M. Daniluk, Rynek kapitałowy ..., s. 27 i n. oraz A. Szumański w: S. Włodyka (red.), Prawo papierów wartościowych, Kraków 1995, s. 230 i n.

95 M. Daniluk, Rynek kapitałowy ..., s. 37.

96 Perspektywy rozwoju polskiego rynku kapitałowego a strategia prywatyzacji dużych przedsiębiorstw, Kraków 1997, s. 81. (Jest to opracowanie wykonane przez Akademię Ekonomiczną w Krakowie dla Ministerstwa Skarbu).

tucji rynku kapitałowego (giełdy, depozytu papierów wartościowych, biur maklerskich), determinując także dalszy jego rozwój w kolejnych latach. Wyraźne też jest oddziaływanie odwrotne. To rynek kapitałowy, a zwłaszcza ceny akcji notowanych na tym rynku, umożliwiają oparcie ceny prywatyzowanych przedsiębiorstw na coraz bardziej zobiektyzowanych podstawach, w miarę postępującego rozwoju giełdy. Rozwój rynku kapitałowego umożliwił podjęcie programu powszechnej prywatyzacji, tworzenie Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. Trzeba też mieć na uwadze fakt, że rynek kapitałowy stwarza warunki dla realizowania innych założonych programów prywatyzacyjnych, związanych z określonym wykorzystaniem majątku państwowego. Chodzi tu między innymi o zaspokojenie roszczeń emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej z tytułu niepodwyższenia rent i emerytur oraz płac. Nabyte roszczenia tej grupy osób sięgają kwoty 7 mld zł<sup>97</sup>. Kolejnym ważnym celem jest dokapitalizowanie sfery ubezpieczeń społecznych oraz zaspokojenie roszczeń reprivatyzacyjnych, czy utworzenie rezerwy na spłatę zadłużenia krajowego i zagranicznego.

Od samego początku transformacji gospodarki w Polsce prywatyzacja i rozwój rynku kapitałowego są ze sobą ściśle powiązane. Prawdą jest, że zręby rynku kapitałowego tworzone były głównie na potrzeby prywatyzacji<sup>98</sup>. W początkowym okresie funkcjonowania publicznego obrotu papierami wartościowymi, a zwłaszcza na początku działania giełdy, akcje spółek sprzedawanych przez Skarb Państwa w publicznej ofercie umożliwiły przede wszystkim ilościowy rozwój tego rynku.

Najbardziej zorganizowany jest giełdowy obrót papierami wartościowymi. Emitenci ubiegający się o wprowadzenie wyemitowanych papierów wartościowych do obrotu giełdowego powinni wykazać się stosunkowo dużą wielkością majątku, dobrymi wynikami finansowymi oraz spełnić szereg innych wymogów. Stąd w obrocie giełdowym znajdują się papiery wartościowe renomowanych spółek i instytucji publicznych. Wyniki notowań giełdowych stanowią podstawowe dane do analiz i określenia koniunktury nie tylko rynku kapitałowego, ale także całej gospodarki. W latach 1991-1993 większość spółek dopuszczonych do publicznego obrotu to były spółki, których akcje sprzedawał Skarb Państwa. Warto przypomnieć, że pierwszych pięć spółek notowanych na giełdzie było spółkami powstałymi w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Do połowy sierpnia 1992 r. na Giełdzie Papierów Wartościowych były notowane wyłącznie spółki powstałe w efekcie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W końcu 1997 r. na giełdzie znajdowało się 130 spółek (łącznie z NFI), z tego 62 spółki powstałe poprzez pry-

---

97 Perspektywy rozwoju ..., s. 36.

98 Wykaz źródeł prawa papierów wartościowych oraz ich omówienie zawiera: M. Jakubek, J. Mojak, Prawo papierów wartościowych, Lublin 1998, s. 15 i n.

watyzację przedsiębiorstw państwowych. W grudniu 1997 r. łączna wartość rynku wa wszystkich spółek notowanych na giełdzie wynosiła około 45 mld zł, z tego wartość spółek powstałych w wyniku prywatyzacji około 33,5 mld zł, co stanowi ponad 74 % kapitalizacji giełdy<sup>99</sup>.

Nie wszystkie metody prywatyzacji wywierają jednakowy wpływ na rozwój rynku kapitałowego. Różne też jest odwrotne oddziaływanie, rynek kapitałowy ma najwyraźniejszy związek z prywatyzacją kapitałową. Twórcy polskiego modelu prywatyzacji zakładali, że będzie ona podstawową metodą przekształceń własnościowych w polskiej gospodarce. Z punktu widzenia liczby sprywatyzowanych przedsiębiorstw, prywatyzacja kapitałowa dotychczas odegrała mniejszą rolę niż oczekiwano. Należy jednak zwrócić uwagę, że znaczenie prywatyzacji kapitałowej dla całokształtu przekształceń własnościowych jest znacznie większe, niż wynikałoby to z liczby sprywatyzowanych za jej pomocą przedsiębiorstw państwowych, między innymi ze względu na to, że prywatyzacja ta umożliwiła uruchomienie podstawowych instytucji rynku kapitałowego.

W krajach o rozwiniętych gospodarkach rynkowych wiele przedsiębiorstw (spółek handlowych), prowadząc swoją profesjonalną działalność produkcyjną, handlową czy inną, zajmuje się również działalnością inwestycyjną na rynku kapitałowym. W zależności od strategii może to być jedna z dziedzin stałej działalności, zapewniającej dochody z inwestycji kapitałowych, bądź tylko czasowe wykorzystanie rezerw finansowych. Przedsiębiorstwa często wiążą inwestycje na rynku kapitałowym z planami rozwojowymi, nabywaniem akcji lub udziałów innych spółek, czy sprzedażą własnych. Dominującym celem takiej działalności jest wykorzystanie koniunktury rynkowej i uzyskiwanie lepszych efektów ekonomicznych<sup>100</sup>. W Polsce obserwujemy dopiero początek takiego systemu działania. Spółki powstające w toku prywatyzacji borykają się bowiem z licznymi problemami, np. brakiem kapitału, obciążeniami finansowymi na rzecz Skarbu Państwa.

## **2) Rynek kapitałowy w procesie prywatyzacji**

Kluczową rolę w działaniu rynku kapitałowego odgrywa publiczny obrót papierami wartościowymi<sup>101</sup>. Zgodnie z ustawą prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi<sup>102</sup>, publicznym obrotem jest proponowanie nabycia lub nabywa-

---

99 Perspektywy rozwoju polskiego rynku kapitałowego ..., s. 82.

100 M. Daniluk, Inwestorzy na rynku kapitałowym, „Bank i Kredyt”, 1996, nr 23, s. 12.

101 A. Minkiewicz, Publiczny obrót papierami wartościowymi w świetle ustawy z 22 marca 1991 r., PUG 1991, nr 8-9, s. 137 i n.

102 Ustawa z 21.08.1997 r. prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, Dz.U. 1997, nr 118, poz. 754.

nie emitowanych w serii papierów wartościowych, przy wykorzystaniu środków masowego przekazu. W ustawie znalazły się też wyjątki od ogólnej definicji publicznego obrotu papierami wartościowymi. Należą do nich między innymi:

- udostępnienie w procesie prywatyzacji przez Skarb Państwa akcji pracownikom danej spółki oraz producentom rolnym lub rybakom na trwale związanym z przedsiębiorstwem,
- proponowanie przez Skarb Państwa nabycia co najmniej 10 % akcji przez jednego nabywcę,
- udostępnianie akcji pracownikom, rolnikom i rybakom na podstawie art. 46 ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji<sup>103</sup>,
- proponowanie nabycia akcji spółki powstałej z przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa na podstawie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, jeśli stronami umów będą: pracownicy tej spółki, narodowe fundusze inwestycyjne, osoby, o których mowa w art. 46 ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji.

Spod rygorów ustawowych sprzedaży papierów wartościowych wyłączone więc zostały niektóre transakcje zbywania akcji w procesie prywatyzacji. Sądzić należy, że takiemu rozstrzygnięciu prawnemu przyświecały przede wszystkim główne cele prywatyzacji, a zwłaszcza przebudowa struktury własnościowej gospodarki. Przyjmując takie założenie, należy rozważyć kilka co najmniej kwestii związanych ze zbywaniem akcji (udziałów) prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Wymóg zgody Komisji Papierów Wartościowych i Giełd na wprowadzenie papierów wartościowych do publicznego obrotu ma na celu ochronę inwestora, głównie drobnego. Istnieje więc konieczność przekazywania inwestorom podstawowych informacji potrzebnych do podejmowania decyzji inwestycyjnych<sup>104</sup>. W przypadku zbywania w procesie prywatyzacji przez Skarb Państwa akcji spółki pracownikom oraz producentom rolnym lub rybakom na trwale związanym z przedsiębiorstwem, można też przedstawić argument, że wymóg zgody na zbycie akcji jest zbędny, bowiem osoby trwale związane z prywatyzowanym przedsiębiorstwem powinny być obeznane z sytuacją ekonomiczno-finansową spółki, ochrona inwestora tą drogą byłaby więc bezprzedmiotowa. Wynikać więc może stąd, że ochrona inwestora, powierzającego swój kapitał spółce, zostaje zagwarantowana w ramach ustawodawstwa prywatyzacyjnego poprzez określone rozwiązania merytoryczne, dotyczące badania wiarygodności emitenta. Może też być i taka sytuacja, że trudno jest mó-

---

103 Ustawa z 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji, Dz. U. 1993, nr 44, poz. 202.

104 J. Socha, Rynek giełda ..., s. 49.



wić o jakimkolwiek ryzyku inwestycyjnym, jak wówczas, gdy mamy do czynienia z realizacją ustawowych preferencji przyznanych pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych, którzy nie mają żadnego wyboru w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych, bowiem uprawnień tych nie mogą zrealizować poza macierzystą spółką. Mimo pewnych zastrzeżeń, za uzasadnioną można uznać tezę o pierwszeństwie celów prywatyzacji nad ochroną inwestora kapitałowego. Jest to jednak pierwszeństwo w granicach normatywnych wyjątków<sup>105</sup>.

Potrzeba znalezienia kapitału jest tym większa, im trudniejsza jest sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstwa. Zważywszy, że możliwości finansowania poprzez kredyt bankowy w okresie trudności gospodarczych są ograniczone, szczególną rolę może więc odegrać rynek kapitałowy. Spółki powstałe w wyniku prywatyzacji, szukając inwestorów poprzez publiczny obrót papierami wartościowymi, muszą wypełnić wymogi przewidziane przepisami ustawy prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, co mobilizuje je do poszukiwania efektywnych sposobów funkcjonowania, do zwiększania atrakcyjności rynkowej. O takie działania właśnie chodzi w procesach szeroko rozumianej prywatyzacji.

Na każdym rynku kapitałowym występują inwestorzy indywidualni (nieprofesjonalni) jak i inwestorzy instytucjonalni<sup>106</sup>. Do inwestorów indywidualnych zalicza się przede wszystkim osoby fizyczne. Z reguły inwestorzy ci cechują się dużą ostrożnością w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych, lokując na rynku papierów wartościowych tylko część zasobów finansowych. Większość z nich nie zajmuje się profesjonalnie rynkiem kapitałowym, nie poświęca zbyt dużo czasu na analizę koniunktury giełdowej. Ta grupa inwestorów, jeśli nabywa akcje spółek powstałych w wyniku prywatyzacji, kieruje się często potoczną wiedzą o przedsiębiorstwie. Chętniej nabywane są akcje znanych przedsiębiorstw, mających renomę jeszcze przed prywatyzacją. Przyjmuje się, że na polskim rozwijającym się rynku papierów wartościowych do grupy indywidualnych drobnych inwestorów należą ci, którzy składają zlecenia kupna lub sprzedaży papierów wartościowych do około 2500 zł. Jest to w istocie niski poziom, jednak obejmujący liczną grupę inwestorów indywidualnych (około 60 %). W krajach zamożniejszych, o rozwiniętych rynkach finansowych, średni poziom wartości zleceń inwestycyjnych wśród małych inwestorów indywidualnych jest znacznie wyższy. W Polsce, na giełdzie warszawskiej, wynosi około 36 %, na rozwiniętych zaś rynkach papierów wartościowych udział inwestorów indywidualnych kształtuje się w przedziale 18 % (giełda we Frankfurcie) do 40 % (giełda w Nowym Jorku)<sup>107</sup>.

---

105 A. Szumański, Publiczny obrót papierami wartościowymi a prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, PPH 1996, nr 11, s. 19 oraz literatura tam powołana.

106 M. Daniluk, Rynek kapitałowy ..., s. 40 i 41.

107 Jw.

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, zbywanie akcji skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych w celu prywatyzacji (z wyjątkami, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-5 ustawy prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi), wpływają na coraz większą złożoność i profesjonalizm rynku kapitałowego (w tym publicznego obrotu papierami wartościowymi). Oczekiwać więc należy wzrostu udziału inwestorów instytucjonalnych.

Inwestorami instytucjonalnymi nazywane są różne podmioty gospodarcze i inne instytucje, dokonujące inwestycji kapitałowych, których wspólną cechą jest profesjonalne zarządzanie kapitałem i dysponowanie większymi zasobami finansowymi, własnymi lub powierzonymi. Będą to przede wszystkim banki komercyjne, fundusze powiernicze, fundusze emerytalno-rentowe, fundusze inwestycyjne typu venture capital, przedsiębiorstwa, Skarb Państwa, domy maklerskie. Niektóre z tych instytucji spełniają szczególną rolę w procesie prywatyzacji. Można powiedzieć, że to rozpoczęty proces prywatyzacji, pojawianie się nowych podmiotów gospodarczych potrzebujących pomocy w nowych realiach społeczno-gospodarczych stworzył potrzebę i celowość powołania niektórych funduszy venture capital<sup>108</sup>. Pojawiły się one już w pierwszych latach transformacji gospodarki. Były to środki instytucji publicznych uprzemysłowionych państw zachodnich. Pierwszy fundusz tego typu powstał w Polsce w 1990 r. jako Polsko-Amerykański Fundusz Przedsiębiorczości, któremu rząd USA przeznaczył kapitał w wysokości 240 mln dolarów. Za główny cel tego funduszu uznano wspieranie sektora prywatnego i umacnianie gospodarki rynkowej w Polsce. W następnych latach powstały kolejne fundusze venture capital, między innymi Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych, Polski Prywatny Fundusz Kapitałowy, Copernicus Capital Management, Poland Partners i inne. Są to fundusze z kapitałem mieszanym - krajowym i zagranicznym - tworzone przede wszystkim przez banki komercyjne, fundacje i inne instytucje. Fundusze te odgrywają istotną rolę w transformacji polskiej gospodarki, głównie w zakresie pomocy kapitałowej przedsiębiorstwom małym i średnim, stwarzają możliwości rozszerzania oraz unowocześniania działalności gospodarczej. W wyniku działalności tych funduszy, głównie pomocy kapitałowej, uzyskano szereg pozytywnych rezultatów gospodarczych, jak np. rozwinięcie działalności Polfy Kutno S.A., czy Pierwszego Polsko-Amerykańskiego Banku S.A., których akcje z sukcesem zostały wprowadzone na giełdę, zapewniając im wzrost funduszy własnych<sup>109</sup>.

---

108 W państwach o gospodarce rynkowej są to fundusze zapewniające pomoc kapitałową na okres średnioterminowe i długoterminowe przedsiębiorstwom, które nie weszły jeszcze na rynek papierów wartościowych, z zamiarem późniejszej odsprzedaży udziałów lub akcji z zyskiem. Głównym obszarem działania tych funduszy jest wspieranie działalności gospodarczej przedsiębiorstw o dużym potencjale wzrostu. Zob. szerzej na ten temat: M. Daniluk, *Rynek kapitałowy ...*, s. 45 i n.

109 M. Daniluk, *Inwestorzy na rynku ...*, s. 1.

W Polsce w ramach realizacji programu powszechnej prywatyzacji powstały narodowe fundusze inwestycyjne o charakterze zbliżonym do zamkniętych funduszy inwestycyjnych<sup>110</sup>. Każdy z tych funduszy jest w gruncie rzeczy holdingiem, posiadającym akcje kilkudziesięciu jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Program Narodowych Funduszy Inwestycyjnych angażuje obecnie 512 przedsiębiorstw<sup>111</sup>.

Idea programu prywatyzacji adresowanego do ogółu obywateli wzbudziła liczne spory i dyskusje od początku transformacji systemowej w Polsce. Za przełomowy moment można uznać powołanie w dniu 15 grudnia 1994 r. piętnastu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych w formie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. W roku 1995 dokonano alokacji akcji spółek biorących udział w programie pomiędzy poszczególne fundusze oraz rozpoczęto dystrybucję świadectw udziałowych. Na początku kwietnia 1997 r. akcje Narodowych Funduszy Inwestycyjnych zostały dopuszczone przez Komisję Papierów Wartościowych do obrotu publicznego, co oznaczało spełnienie niezbędnych warunków wymiany świadectw udziałowych na akcje funduszy oraz rozpoczęcie notowań giełdowych tych akcji, co nastąpiło w połowie 1997 r.<sup>112</sup>

Jest oczywiste, że pełna ocena efektywności tej metody prywatyzacji będzie możliwa po upływie kilku lat, zaś miarą sukcesu lub niepowodzenia będzie stan przedsiębiorstw zakwalifikowanych do programu. Procesy te znajdują swoje odzwierciedlenie na rynku kapitałowym.

### 3) Spółki kapitałowe powstałe w toku prywatyzacji a rynek kapitałowy

Funkcja rozwoju rynku kapitałowego, jaką spełniają spółki powstające w procesie prywatyzacji, wiąże się z funkcją gromadzenia kapitałów. Finansowanie procesów gospodarczych w różnych przedsiębiorstwach, szczególnie zaś w spółkach,

---

110 Z. Fedorowicz, Rynek pieniądza ..., s. 157. Fundusze inwestycyjne i powiernicze mają dwie podstawowe formy: fundusze otwarte i fundusze zamknięte. Fundusze otwarte są prawną formą zbiorowego lokowania zasobów kapitałowych w papiery wartościowe. Nie mają one określonej liczby uczestników, w sposób ciągły przyjmują nowych, sprzedając im jednostki uczestnictwa jak też pozwalają uczestnikom opuścić na drodze umorzenia jednostki uczestnictwa. Fundusze inwestycyjne zamknięte emitują ograniczoną z góry liczbę udziałów na określonej również z góry kwotę. Liczba udziałów w funduszu zamkniętym nie ulega zwiększeniu przez przyjmowanie nowych członków, ani zmniejszenie przez umorzenie udziałów. Zob. szerzej na ten temat: Z. Fiedorowicz, Rynek pieniądza ..., s. 155 i n. oraz M. Daniluk, Rynek kapitałowy ..., s. 43 i n. także R. Jurga, M. Michalski, Narodowe Fundusze Inwestycyjne charakter prawny i specyfika, PPH 1995, nr 2, s. 15 i n.

111 Perspektywy rozwoju polskiego rynku kapitałowego ..., s. 84.

112 Zob. szerzej na ten temat: L. Sobolewski, Wymiana powszechnych świadectw udziałowych na akcje narodowych funduszy inwestycyjnych. PUG 1997 r., nr 1, s. 2 i n. oraz Z. Ofiarski, Świadectwa udziałowe w uregulowaniach ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji, PUG 1993 r., nr 12, s. 3 i n. także B. Bajor, Świadectwa udziałowe, „Radca Prawny” 1993, nr 6, s. 27 i n.

wymaga elastycznych i wygodnych do zastosowania w praktyce sposobów dopływu kapitału. W warunkach, gdy został zniesiony monopol finansowania przedsiębiorstw przez banki, istnieje możliwość sięgnięcia do różnych źródeł finansowania. Dostęp do kredytów bankowych nie jest łatwy. Obrót papierami wartościowymi wymaga też spełnienia szeregu warunków dla pozyskania potencjalnych inwestorów. Tak więc w praktyce wielkich polskich przedsiębiorstw państwowych, przede wszystkim w przypadku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych, obserwuje się tendencję do pozyskiwania dodatkowych środków finansowych ze źródeł zewnętrznych przez emisję tzw. nowych typów papierów wartościowych. Dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw surowcowych, np. kopalń, hut. Przedsiębiorstwa te chcą pozyskać kapitał, który potencjalnie istnieje w ich należnościach z tytułu przyszłej produkcji, czy w majątku trwałym. Problem dopuszczalności prawnej kreowania nowych typów papierów wartościowych wiąże się z problemem obowiązywania zasady *numerus clausus* papierów wartościowych<sup>113</sup>.

Dzięki procesom przekształceń własnościowych, w tym przede wszystkim prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, papiery wartościowe stają się podstawowymi instrumentami rynku kapitałowego, stwarzają jeszcze jedną możliwość zdobycia kapitału ich emitentom. Spółki kapitałowe, powstałe w efekcie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, odegrały istotną, niekwestionowaną rolę w budowie zrębów rynku kapitałowego. Nadal ich udział w rozwoju rynku kapitałowego jest znaczący.

W gospodarce rynkowej efektywność wykorzystania kapitału zależy od sprawności rynku kapitałowego. W Polsce, jak i w innych krajach postkomunistycznych, budowa rynku kapitałowego przebiega w sposób specyficzny. Można odnieść wrażenie, że autorzy przebudowy gospodarczej nie do końca zdawali sobie sprawę, że istota gospodarki rynkowej nie sprowadza się do jakiejś formy kapitalizmu handlowego (ryнку dóbr i usług), że siła jej tkwi głównie w efektywnej alokacji czynników produkcji. Dynamiczny, efektywny mechanizm alokacji wymaga sprawnego rynku kapitałowego.

Następna kwestia to fakt, że do tworzenia rynku kapitałowego przystąpiono z pewnym poślizgiem, z przyczyny o charakterze strukturalnym, z braku głównego aktora tego rynku - kapitalisty<sup>114</sup>.

---

113 A. Szumański, Problem dopuszczalności prawnej emisji nowych papierów wartościowych. Z problematyki zasady numerus clausus papierów wartościowych w prawie polskim, w: Studia z prawa gospodarczego i handlowego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Stanisława Włodyki, Kraków 1996, s. 428 oraz literatura tam powołana.

114 M. Okólski (red.), Między państwem a rynkiem. Dylematy polityki gospodarczej Polski. Raport PPRG, Warszawa 1994, s. 88.

Nie można też zapomnieć, że prywatyzacja i rozwój rynku kapitałowego stanowią jakby dwie strony tego samego procesu. Przedmiotem obrotu na rynku kapitałowym jest kapitał, który nie może być obciążony jakąś formą roszczeń ze strony drugiego czynnika produkcji - pracy. Powrót więc do kapitalizmu musi polegać na formalnym oddzieleniu kapitału od pracy. Jak twierdzą znawcy problemu, jest to warunek konieczny dla funkcjonowania kapitalistycznej gospodarki rynkowej z jej najbardziej specyficzną instytucją, rynkiem kapitałowym<sup>115</sup>.

Funkcja rozwoju rynku kapitałowego wiąże się nierozdzielnie z funkcją gromadzenia kapitału, funkcją przebudowy struktury własnościowej gospodarki. Ważna jest bowiem nie tylko sama przebudowa struktury własnościowej, lecz także w równej mierze tworzenie takich instytucji wokół własności prywatnej, które sprzyjają efektywności rynków finansowych, efektywności przedsiębiorstw, utrwalają zasady funkcjonowania gospodarki opartej o własność prywatną.

### **3. FUNKCJA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI**

#### **1) Podstawy kształtowania się przedsiębiorczości**

Przyjmując, że proces prywatyzacji ma charakter instrumentalny, można powiedzieć, że w warunkach polskich jest też jednym ze sposobów pobudzenia i rozwoju przedsiębiorczości, również tworzenia średniej klasy właścicieli. W wielu środowiskach panuje przekonanie, że klasa ta ma stać się nie tylko źródłem przedsiębiorczości, lecz także stanowić „bazę polityczną” nowo tworzonego ustroju i być gwarantem jego stabilności. Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych powinny służyć wywołaniu takich zachowań przedsiębiorców, które są typowe dla podmiotów gospodarczych rządzonych za pomocą mechanizmów rynkowych, a więc także mechanizmów przedsiębiorczości<sup>116</sup>. Przełom polityczny, okres „Solidarności”, wyzwolił społeczną aktywność, która przejawiała się nie tylko na scenie politycznej, ale również gospodarczej. Można spotkać się z opinią, że przedsiębiorczość w Polsce pojawiła się jako rezultat kryzysu państwa.

Gospodarka rynkowa jest przede wszystkim gospodarką zmian. Każdego dnia pojawiają się nowi przedsiębiorcy i codziennie też tracą na znaczeniu oraz upadają przedsiębiorstwa działające nawet od wielu lat. W tym ruchu tkwi klucz do zrozumienia istoty gospodarki rynkowej i działalności przedsiębiorczej. Warto jednak zaznaczyć, że nie zawsze cała działalność przedsiębiorstwa może nosić cechy

---

115 Jw.

116 E. Brozi, Drogi i bariery prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Studium programów i doświadczeń. Łódź 1993, s. 144.

działania przedsiębiorczego<sup>117</sup>. Zachowanie się przedsiębiorcy i pozycja przedsiębiorstwa na rynku jest bowiem splotem szeregu okoliczności.

Przedsiębiorczość to posiadanie ducha inicjatywy, obrotność, rzutkość, zaradność. Przedsiębiorczy to skory po podejmowania różnych spraw, zwłaszcza w dziedzinie przemysłu i handlu<sup>118</sup>. J.A. Schumpeter przedsiębiorczość zaliczył do głównych sił napędowych procesów rozwoju gospodarczego. Autor ten zdefiniował przedsiębiorczość jako działanie zmierzające do kreowania innowacji, wdrażania nowych czynników wytwórczych<sup>119</sup>. Tworzenie rozwiązań innowacyjnych nie jest możliwe bez wykorzystania takich cech ludzkiej osobowości jak: pomysłowość, rzutkość, aktywność. Osoby obdarzone takimi cechami, wszystkimi lub tylko niektórymi z nich, mogą być indywidualnościami życia gospodarczego, mogą mniej lub więcej przyczyniać się do rozwoju gospodarki. Dla zaistnienia i rozwoju przedsiębiorczości w gospodarce konieczne jest jednak odpowiednie instrumentarium prawno-ekonomiczne, a przede wszystkim odpowiedni model gospodarki i ustroju państwa, sprzyjający przedsiębiorczości. Do niedawna można było powiedzieć, że w zasadzie monopol na przedsiębiorczość miało państwo, z tym, że jak wykazały doświadczenia historyczne, państwo nie jest dobrym przedsiębiorcą, przedsiębiorczość gospodarcza nie jest „mocną stroną” państwa (pomijając nawet kwestie ustroju społeczno-gospodarczego). Od ustroju społeczno-gospodarczego zależy jednak stosunek państwa do przedsiębiorczości jego obywateli.

Przedsiębiorczość ekonomiczna zależna jest od uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Przez zewnętrzne uwarunkowania przedsiębiorczości należy rozumieć fakty polityczne i społeczne, które nadały określony kształt podejmowanej przez Polaków działalności gospodarczej. Za czynniki wewnętrzne uznaje się predyspozycje poszczególnych przedsiębiorców i ich materialne zasoby, stanowiące potencjał przyszłych działań<sup>120</sup>. Czynniki zewnętrzne są pierwotne w stosunku do wewnętrznych. Nawet duże predyspozycje przedsiębiorcy, znaczny kapitał, nie zdołają uruchomić określonych przedsięwzięć w gospodarce, która nie stwarza podstaw do rozwoju przedsiębiorczości. Podejmowanie działalności gospodarczej to działanie w interesie własnym, ponoszenie ekonomicznego ryzyka i inwestowanie kapitału, który stanowi prywatną własność. Podejmowanie działalności gospo-

---

117 W. Grzybowski, *Przedsiębiorczość, niepewność, zysk*, Lublin 1995, s. 25 oraz P.F. Drucker, *Innowacja i przedsiębiorczość. Polityka i zasady*, Warszawa 1992, s. 160 i n.

118 M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, tom drugi, Warszawa 1979, s. 968.

119 J.A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960, s. 136 i n. oraz P. Wechta, *Przedsiębiorca w teorii Josepha A. Schumpetera*, RPEiS 1997, z. 4, s. 124 i n.

120 P. Strzałkowski, *Polityczne i społeczne uwarunkowania przedsiębiorczości ekonomicznej*, w: W. Morawski (red.), *Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej*, Warszawa 1994, s. 342.



darczej nie jest tożsame z przedsiębiorczością. Człowiek przedsiębiorczy w warunkach niesprzyjających indywidualnej aktywności ekonomicznej nie będzie jej podejmował, widząc większe profity we włączeniu się w bezpieczny, państwowy sektor, co niewątpliwie miało miejsce w latach minionej epoki.

Regulacja prawna przedsiębiorczości, prowadzenia działalności gospodarczej, należy do jednych z podstawowych czynników wpływających na kształt życia gospodarczego kraju. W ten sposób państwo może sprzyjać przedsiębiorczości lub ją hamować.

W przypadku braku warunków i motywacji wymienione wcześniej cechy osobowości człowieka w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej mogą się nigdy nie ujawnić lub nie doczekają się praktycznego ich wykorzystania. W gospodarce zetatyzowanej, zcentralizowanej, pomysłowość, inicjatywa, innowacyjność, paraliżowane były przez odgórne nakazy, zakazy, zalecenia. Postawy kreatywne faktycznie często uchodziły za niepożądane. Można pod adresem gospodarki scentralizowanej sformułować zarzut, że największe szkody poczyniła w sferze działalności kreatywnej, ograniczając ją praktycznie do inicjatyw i decyzji centrum. Funkcjonowanie tego typu ograniczeń przez okres obowiązywania gospodarki socjalistycznej kształtowało określony wzorzec działania gospodarczego, również model osobowości najbardziej przydatny temu ustrojowi. Następował więc zanik przedsiębiorczości w gospodarce, dodatkowo pogłębiany obawami przed kontrolną i fiskalną działalnością państwa w zakresie przedsięwzięć wynalazczych i kreacyjnych, prawie brakiem motywacji ekonomicznej<sup>121</sup>.

Wzorzec działacza gospodarczego lub kierownika działalności gospodarczej, ukształtowany w Polsce w minionych dziesięcioleciach, nie zniknął automatycznie z praktyki gospodarczej wraz z odejściem od poprzedniego ustroju. Przyzwyczajenia ludzi nie kształtują się automatycznie, szybko i łatwo. Instrumenty i mechanizmy kształtujące infrastrukturę społeczną, umożliwiającą podejmowanie przedsiębiorczości, zostały mocno osłabione, a niekiedy zniszczone.

Nie może to jednak oznaczać, że gospodarka rynkowa zawsze i natychmiast stwarza możliwości pełnego wykorzystania przedsiębiorczości, ludzkich możliwości działania. Z reguły te możliwości są większe w krajach bogatych. W krajach zaś ekonomicznie biednych mamy do czynienia najczęściej z niepełnym wykorzystaniem określonych cech osobowości ludzkiej ze względu na brak kapitału<sup>122</sup>.

Przedsiębiorczość nie zawsze musi się wyrażać w przedsięwzięciach ekonomicznie i społecznie korzystnych, a nawet tylko akceptowanych. Można więc mówić

121 Cz. Żuławska, Prawo do własności - problem nie tylko konstytucyjnoprawny, PiP 1989, nr 8, s. 28.

122 W. Grzybowski, Przedsiębiorczość, niepewność ..., s. 8.

o przedsiębiorczości społecznie akceptowanej i nieakceptowanej. Ta ostatnia bywa najczęściej sprzeczna z prawem. Ze szczególnym nasileniem pojawia się w okresach kryzysowych, czy w czasach radykalnych przemian ustrojowych i gospodarczych. Często działania przedsiębiorcze, negatywne, szkodliwe społecznie, występują w okresach przejściowych, kiedy następuje także przebudowa systemu prawnego. Normy prawne wówczas nie cechują się stabilnością lub w określonych sferach życia ich brakuje.

Warunki takie pojawiły się w Polsce w czasie przełomu politycznego, szczególnie w pierwszych latach budowy gospodarki rynkowej. To wówczas miały miejsce najbardziej spektakularne kariery przedsiębiorców, także tych, którzy popadli w konflikty z prawem. Zdarzały się też działania wykorzystujące luki w prawie, gdyż prawo przez dziesięciolecia nie sprzyjało przedsiębiorczości indywidualnej. Zadaniem prawa jest tworzenie norm prawnych regulujących indywidualną i zespołową przedsiębiorczość tak, aby mogły być realizowane cele, ambicje indywidualne i zespołowe z korzyścią dla interesu ogólnego. Interes ten musi być jednak wyprowadzony z celów indywidualnych, a nie odwrotnie<sup>123</sup>.

Przedsiębiorczość jest zjawiskiem występującym nie tylko w związku z działalnością gospodarczą. Największą jednak karierę zrobiła przedsiębiorczość w sferze działalności gospodarczej. Tam, gdzie zysk jest podstawowym motywem działania. Zysk zwykle wiąże się z ryzykiem. Można przyjąć, że nie tylko zysk, ale również niekiedy i zagrożenie stratą działa motywacyjnie. Oczekiwany zysk zachęca do przedsiębiorczości, a zagrożenie stratą zmusza przedsiębiorcę do eliminowania czynników ryzyka, a więc do poszukiwania nowych rozwiązań organizacyjnych, technicznych czy finansowych. Niektórzy stawiają tezę, że zagrożenie stratą działa na przedsiębiorcę silniej niż spodziewany zysk<sup>124</sup>. Strata może bowiem zagrażać nie tylko utratą oczekiwanego zysku, ale także może być sygnałem lub podstawą do zakończenia bytu przedsiębiorstwa, najczęściej poprzez upadłość.

W procesie prywatyzacji powstają nowe podmioty gospodarcze, nowi przedsiębiorcy. W rozważaniach J.A. Schumpetera, dotyczących teorii rozwoju gospodarczego, możemy zauważyć, że dużą wagę przywiązywał on do tworzenia nowych przedsiębiorstw lub przebudowy starych, podkreślając, że jest to istotny czynnik innowacji i przedsiębiorczości<sup>125</sup>. Zastanawiając się nad wpływem powstających w procesie prywatyzacji spółek kapitałowych na rozwój przedsiębiorczości, trzeba zaznaczyć, że przedsiębiorczość w gospodarce należy wiązać nie tylko z przedsiębiorcą, właścicielem lub współwłaścicielem przedsiębiorstwa, lecz z

---

123 W. Grzybowski, *Przedsiębiorczość, niepewność ...*, s. 9 i 10.

124 Jw.

125 S. Mikosik, *Teoria rozwoju gospodarczego Josepha A. Schumpetera*, Warszawa 1993, s. 75.

wieloma czynnikami wykraczającymi poza te sfery, jest to bowiem zjawisko szersze, wyrażające aktywność ludzi, pojawiającą się przy zaistnieniu różnych sprzyjających ku temu okoliczności. Z obserwacji wynika, że prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych wpływa na kształt przedsiębiorczości w przedsiębiorstwie, jak i w szerszej skali gospodarki narodowej.

Już wiele lat temu zauważono, że wskutek koncentracji przedsiębiorstw powstają instytucje coraz większe, osoba kierownika przedsiębiorstwa oddziela się od osoby jego właściciela, a zatem można przyjąć, że maleje czynnik, który powszechnie jest uważany za główny motor przedsiębiorczości prywatnej - chęć zysku<sup>126</sup>. Działania przedsiębiorcze ze strony właściciela stały się coraz trudniejsze, w miarę jak rozrastają się rynki zbytu, rosną wymagania oraz ochrona prawna nabywców. Z jednej strony osoba właściciela odrywa się od przedsiębiorstwa, z drugiej zaś coraz bardziej komplikuje się otoczenie, w którym działa przedsiębiorstwo. W tej sytuacji nietrudno zauważyć, że bezpośrednie kierowanie działalnością przedsiębiorstwa przez jego właściciela może oznaczać dziś wielokrotnie mniejsze szanse osiągnięcia sukcesu, aczkolwiek w mniejszych przedsiębiorstwach nadal jest to możliwe i spotykane. W sklepie, w małej fabryczce, prowadzonej przez samego właściciela, każda udana transakcja wyraża się w formie określonej ilości środków pieniężnych, mogących być użytymi np. dla celów konsumpcyjnych właściciela, czy umożliwić dalsze inwestowanie. Każde zaś niepowodzenie może być boleśnie odczuwalne „na własnej skórze”.

Z poczynionych tutaj uwag wynika, że w przypadku małych przedsiębiorstw możemy dziś mieć do czynienia z przedsiębiorczością, której podstawą i źródłem jest własność. Osoba właściciela jest wówczas głównym inspiratorem działań przedsiębiorczych, z uwagi przede wszystkim na chęć osiągania przychodów z prawa własności. (Podkreślić należy, że chodzi tu o własność prywatną).

Jeśli chodzi o większe przedsiębiorstwa, to wyraźnie zaznaczają się grupy kolejnych osób, których przedsiębiorczość może wpływać mniej lub bardziej na kształt i kondycję przedsiębiorstwa. Są nimi kierownicy, menadżerowie oraz pracownicy. Zachętą dla nich może być stosowne wynagrodzenie, udział w zyskach czy prestiż. Kierownicy są najczęściej pracownikami przedsiębiorstwa bez względu na to, czy jego właścicielem jest państwo czy prywatni właściciele kapitału. Jak się jednak w praktyce okazało, istnieje związek między aktywnością, rozwojem przedsiębiorczości, a rodzajem własności. Dziś nadal jeszcze niemal powszechnie ocenia się, że inaczej pracuje się w przedsiębiorstwie państwowym, a inaczej u „właściciela prywatnego”. Inny jest więc stosunek do wykonywania pracy. Zdaniem niektórych przedstawicieli nauki, przedsiębiorców nie wyznacza społeczna przynależ-

---

126 W. Gieysztor, *Przedsiębiorstwa państwowe*, Warszawa 1928, s. 4.

ność, lecz wykonywana funkcja, którą pełnią w czasie, kiedy dokonują innowacji. Przedsiębiorczość związana jest przede wszystkim ze zjawiskami dynamiki gospodarczej<sup>127</sup>. Okres prywatyzacji powinien więc sprzyjać rozwojowi przedsiębiorczości.

## **2) Rola przedsiębiorczości w procesie prywatyzacji**

Biorąc pod uwagę założenia i reguły gospodarki rynkowej, należy przyjąć, że tylko radykalne przekształcenie struktury własnościowej gospodarki wiedzie w kierunku rozwoju przedsiębiorczości prywatnej. Patrząc na problem z drugiej strony, przedsiębiorczość to podstawowy warunek przebudowy struktury podmiotowej gospodarki.

W przepisach dotyczących prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych ustawodawca przyjął takie rozwiązania prawne, że już samo zapoczątkowanie przekształceń własnościowych w przedsiębiorstwach państwowych uzależnione zostało od uzewnętrznienia w przedsiębiorstwie szczególnego rodzaju aktywności. Formy tej aktywności, warunki, jej zakres podmiotowy, określiły przepisy ustawowe. Ta szczególna aktywność, czy przedsiębiorczość, to inicjatywa zlikwidowania przedsiębiorstwa w celu oddania do odpłatnego korzystania mienia przedsiębiorstwa. Zgodnie z przepisem art. 38 ust. 1 pkt 1 poprzednio obowiązującej ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, wniosek o likwidację i oddanie mienia przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania powinna uchwalić rada pracownicza po zasięgnięciu opinii ogólnego zebrania pracowników (delegatów). Nie był więc wystarczającym sam wniosek rady pracowniczej. Musiała mu towarzyszyć opinia uchwalona przez zebranie pracowników (delegatów). Treść tej opinii nie była wiążąca. Warto podkreślić, że pod rządem ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, likwidacja przedsiębiorstwa w celu oddania mienia do odpłatnego korzystania nie mogła być zarządzona przez organ założycielski z własnej inicjatywy<sup>128</sup>. Przechodząc zaś na grunt ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a ściślej, rozważając treść art. 42 tejże ustawy, należy zauważyć, iż z tegoż przepisu wynika, że na organie założycielskim spoczywa powinność dokonania prywatyzacji bezpośredniej, gdy z wnioskiem o prywatyzację bezpośrednią wystąpi dyrektor przedsiębiorstwa państwowego i rada pracownicza (wniosek łączny). Wobec wymogu złożenia łącznego wniosku o prywatyzację przez dyrektora i radę pracowniczą przedsiębiorstwa należy uznać, że z takim wnioskiem może wystąpić również zarząd komisaryczny przedsiębiorstwa, albo osoba wykonująca zarząd przedsiębiorstwa na podstawie kontraktu menadżerskie-

---

127 S. Mikosik, *Teoria rozwoju ...*, s. 75.

128 W. Góralczyk jr, *Komentarz do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1991, s. 77.

go<sup>129</sup>. W obu tych przypadkach osoby zarządzające przedsiębiorstwem przejmują kompetencje zarówno dyrektora, jak i rady pracowniczej<sup>130</sup>.

Z ustawy nie wynika wyraźnie, czy organ założycielski może wszcząć postępowanie zmierzające do prywatyzacji bezpośredniej z własnej inicjatywy. Bliższa jednak analiza tej kwestii pozwala wysunąć wniosek, że w aktualnym stanie prawnym nie można odmówić organowi założycielskiemu prawa do zarządzania prywatyzacją bezpośrednią z urzędu. Po pierwsze, w przepisie art. 41 ust. 1 ustawodawca użył pojęcia „w szczególności”, co wskazuje na kierunek interpretacji tego przepisu. Po wtóre, przemawia też za tym fakt, że cały model postępowania poprzedzającego prywatyzację bezpośrednią jest w istocie zbliżony do postępowania w sprawie likwidacji przedsiębiorstwa państwowego. Skoro zatem organ założycielski jest uprawniony do wszczęcia z własnej inicjatywy postępowania likwidacyjnego na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, może też wystąpić z inicjatywą w sprawie komercjalizacji przedsiębiorstwa, to - *a fortiori* - może on tym bardziej wszcząć z własnej inicjatywy postępowanie prywatyzacyjne<sup>131</sup>.

Można więc powiedzieć, że ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nadawała większe znaczenie inicjatywie rady pracowniczej niż nowa ustawa, bowiem ta przywiązuje już mniejszą wagę do inicjatywy rady pracowniczej w zakresie wszczynania postępowania zmierzającego do prywatyzacji bezpośredniej. Ten kierunek zmian uznać należy za prawidłowy. Rada pracownicza jest bowiem organem samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego, związanym z charakterystycznym ustrojem tego przedsiębiorstwa. Jej rola z istoty rzeczy pozostaje zwykle w ścisłym związku z innymi regułami gospodarowania i innymi postawami pracowniczymi, niż te, które są właściwe gospodarce rynkowej opartej o własność prywatną<sup>132</sup>. Przewidziane więc kompetencje organów samorządu pracowniczego przedsiębiorstwa państwowego mogą być oceniane jako kreowanie przez ustawodawcę „sztucznej przedsiębiorczości”, czy nawet swego rodzaju hipokryzję. Stwarzano też inne bodźce, zmuszające przedsiębiorstwa państwowe do podjęcia

129 J. Grabowski, Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Komentarz, Warszawa 1998, s. 149.

130 art. 45 b pkt 3 oraz art. 66 ust. 3 ustawy z 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. 1991 r., nr 18, poz. 80, (z późn. zm.).

131 J. Grabowski, Ustawa o komercjalizacji ..., s. 150.

132 Nieefektywność ekonomiczna, zła organizacja i zarządzanie w przedsiębiorstwach państwowych oraz bardzo ograniczony wpływ menadżerów na decyzje dotyczące funkcjonowania przedsiębiorstw, to wszystko było tłumaczone między innymi zbyt dużą partycypacją załóg w podejmowaniu decyzji kierowniczych. zob. J.P. Georgica, Swoistość systemu społecznego spółek z udziałem kapitału zagranicznego, w: M. Jarosz (red.), Kapitał zagraniczny w prywatyzacji, Warszawa 1996, s. 170.

działań w zakresie prywatyzacji, przykładem może być dotkliwy podatek od ponadnormatywnego zatrudnienia, w dużym stopniu wpływający na sytuację finansową pracowników i przedsiębiorstw państwowych. Często więc motywem skłaniającym załogi do składania wniosków o likwidację przedsiębiorstwa państwowego była nadzieja na wyższe zarobki, a czasem brak wyobraźni i wiedzy co do reguł funkcjonowania spółek handlowych i zasad, jakie rządzą w gospodarce rynkowej<sup>133</sup>.

Rezultatem przedsiębiorczości kreowanej przez przepisy ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych było oddanie mienia zlikwidowanego przedsiębiorstwa na rzecz spółki, której forma prawna, skład wspólników, wysokość i struktura kapitału zakładowego kształtowały przepisy tejże ustawy, pozostałe kwestie pozostawiono regulacji kodeksu handlowego. W uproszczeniu można powiedzieć, że procedury te służą przestawieniu gospodarki na tory przedsiębiorczości prywatnej, jak też przesuwają ryzyko ewentualnych negatywnych skutków prywatyzacji. Utworzenie spółki prawa handlowego, a zwłaszcza tzw. spółki pracowniczej, wymaga zwykle szeregu konsultacji, uzgodnień, analiz ekonomicznych. Wspólnicy bowiem przejmują odpowiedzialność za losy powstającego w ten sposób przedsiębiorstwa. Prywatyzacja w istotny sposób zmienia sytuację poszczególnych grup osób włączonych w transformację. Mamy do czynienia z rozpadem dawnych struktur społecznych i instytucjonalnych, pojawieniem się w ich miejsce nowych struktur, działających zgodnie z nowymi zasadami gry wolnorynkowej<sup>134</sup>. Niektórzy badacze procesu prywatyzacji wyrażają wręcz opinie, że sytuacja społeczna w przedsiębiorstwach podlegających przeobrażeniom własnościowym może być określana jako „rewolucyjna”. Nowy ład często nie jest akceptowany przez pracowników, głównie ze względu na niesatysfakcjonujący bilans korzyści i strat. Pracownicy podkreślają, że w zmianach organizacyjnych dochodziło do wzmocnienia pozycji kierownictwa kosztem uprawnień załogi<sup>135</sup>. Odczucia takie zwykle negatywnie odbijają się w sferze przedsiębiorczości pracowniczej, przynajmniej w okre-

---

133 Wyobrażenia polskich pracowników o artkulacji interesów w układzie stosunków kapitalistycznych wywodzą się z pewnego stereotypu postrzegania przedsiębiorstwa na Zachodzie. Ocenia się je bardziej jako instytucję patriarchalnej opieki na wzór japoński (wspólność interesu pracodawcy i pracownika), niż organizację modelu germańskiego, czyli korporacyjną wspólnotę interesów związków zawodowych i pracodawcy uzgodnionych drogą negocjacji. Badani przez ISP PAN wyobrażają sobie relacje z pracodawcą zagranicznym w sposób bardziej indywidualny niż grupowy. Zob. szerzej na ten temat: J.P. Gieorgica, *Swoistości systemu społecznego spółek .....*, s. 173.

134 E.Wnuk-Lipiński, *Rozpad polowiczny. Szkice z socjologii transformacji ustrojowej*, Warszawa, 1993, s. 127.

135 M. Bednarski, *Państwo i przedsiębiorstwo w tworzeniu nowego ładu ekonomicznego w Polsce*, w: M. Marody, E. Guca-Leiny (red.), *Podstawy życia gospodarczego w Polsce*, Warszawa 1996, s. 67.



się, kiedy zachodzą zmiany w przedsiębiorstwie, co do których brak jest akceptacji załogi.

Przeprowadzone badania, których celem było stwierdzenie, jak w świadomości społecznej odzworowują się przeobrażenia, jakie niesie za sobą prywatyzacja, wskazują, że pozytywne skutki prywatyzacji najczęściej zauważa wyższa kadra kierownicza przedsiębiorstw. Wyższa kadra kierownicza w badanych spółkach niemal powszechnie wyrażała opinię, że po prywatyzacji zmieniły się na lepsze zarówno możliwości realizowania inwestycji rozwojowych, jak i inwestycji modernizacyjnych<sup>136</sup>. Zarówno wyższa kadra kierownicza, jak i średnia oraz pracownicy szeregowi w badanych spółkach z udziałem kapitału zagranicznego zauważają, że nowa strategia działania przyniosła pozytywne efekty przede wszystkim w zakresie eksportu do krajów zachodnich, co może świadczyć o postępie techniczno-organizacyjnym sprywatyzowanych przedsiębiorstw.

W przypadku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, ustawowe kreowanie inicjatywy prywatyzacyjnej pod rządami ustawy z 1990 r. oparte było na zasadzie, że przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę nie mogło nastąpić bez zgody organów przedsiębiorstwa lub co najmniej bez zasięgnięcia opinii tych organów<sup>137</sup>. Wnioskodawcą przekształcenia mógł być organ założycielski lub organy przedsiębiorstwa - wspólny wniosek dyrektora i rady pracowniczej. Wniosek organu założycielskiego nie stanowił jednak samodzielnej podstawy przekształcenia. Powinna była mu towarzyszyć zgoda dyrektora i rady pracowniczej przedsiębiorstwa. Rozwiązanie to miało służyć harmonijnej współpracy organów przedsiębiorstwa, jego załogi, ówczesnie istniejącego Ministra Przekształceń Własnościowych<sup>138</sup>. Biorąc pod uwagę podmioty ustawowo zobowiązane do przedsiębiorczości w zakresie prywatyzacji, można byłoby wyrazić wątpliwość, czy współdziałanie w tym zakresie może być owocne i prawidłowe, skoro podmioty te nie reprezentują zbieżnych interesów. Procedura ta wyzwaliała konflikty między organami przedsiębiorstwa, powodowała niekiedy opóźnianie procesu prywatyzacji. W nowej ustawie wszczęcie procedury komercjalizacyjnej zostało zmienione<sup>139</sup>.

Jeśli chodzi o inicjatywę w zakresie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, na pierwszym miejscu ustawa stawia aktywność organu założycielskiego,

136 B. Danecka, E. Łojko, Zmiany w strukturze społecznej firmy: akceptacja przekształceń grupowych uczestników procesu prywatyzacji w: M. Jarosz (red.), *Kapitał zagraniczny ...*, s. 207.

137 art. 5 ust. 1 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

138 W. Góralczyk jr, *Komentarz do ustawy ...*, s. 26.

139 Zgłaszanych jest wiele zastrzeżeń redakcyjnych jeśli chodzi o treść art. 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. zob. na ten temat m.in. J. Grabowski, *Ustawa o komercjalizacji ...*, s. 35.

następnie dyrektora i rady pracowniczej oraz Ministra Skarbu Państwa (art. 4 ust. 1 ustawy). Z treści przepisów ustawy oraz z przepisów wykonawczych wynika, że w stosunku do poprzednich przepisów prywatyzacyjnych mamy do czynienia z wyraźnym ograniczeniem inicjatywy organów przedsiębiorstwa państwowego<sup>140</sup>. Minister Skarbu Państwa może występować z inicjatywą komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego z dwojakiego tytułu. Po pierwsze, z racji ogólnej kompetencji przyznanej mu w tym zakresie na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego. Po wtóre, z racji przejścia co do określonej grupy przedsiębiorstw funkcji organu założycielskiego<sup>141</sup>. W tym drugim przypadku będziemy mieli do czynienia z kumulacją, w rękach tego samego organu, funkcji organu występującego z inicjatywą komercjalizacji i prowadzącego ten proces, co sprawia, że można tu mówić o komercjalizacji z urzędu<sup>142</sup>. Minister Skarbu Państwa, jako reprezentant przyszłego właściciela spółki, która ma powstać w wyniku komercjalizacji, posiada nie tylko istotne kompetencje w zakresie wszczynania procedury komercjalizacyjnej, czy też decydowania o komercjalizacji, lecz także ustawowo została mu przewidziana możliwość działań przedsiębiorczych w toku funkcjonowania jednoosobowej spółki Skarbu Państwa. Ta rola supermenadżera wynika z art. 32 ust. 3 ustawy. Otóż Minister Skarbu Państwa lub Agencja Prywatyzacji przed zaoferowaniem akcji do zbycia może zobowiązać spółkę do wprowadzenia w jej przedsiębiorstwie zmian wynikających z ochrony środowiska, tudzież innych działań przewidzianych w art. 32 ust. 1 ustawy. Rozwiązanie takie należy ocenić pozytywnie, jednakże przy uwzględnieniu faktu, że ma ono charakter przejściowy i jest nietypowe dla gospodarki rynkowej. Ten sposób kreowania przedsiębiorczości ma w sumie służyć przyspieszeniu procesów przekształceń własnościowych i uruchomieniu mechanizmów gospodarki rynkowej.

Mówiąc o funkcjach spółek kapitałowych w procesie prywatyzacji, a zwłaszcza funkcji rozwoju przedsiębiorczości, nie można pominąć roli kapitału zagranicznego. Obecność inwestorów zagranicznych oddziałuje nie tylko na funkcjonowanie poszczególnych spółek, ale po pewnym czasie ma wpływ na obraz społeczności lokalnej, także może być motorem rozwoju szeregu gałęzi gospodarki.

Obecność kapitału zagranicznego w Polsce, choć relatywnie i bezwzględnie jeszcze niewielka, oceniana jest jako korzystna dla gospodarki. Zalety funkcjonowania inwestorów zagranicznych odnoszą się, oprócz wnoszenia kapitału, unowocześnienia technologicznego itp., także do poprawy organizacji pracy, materialnych wa-

---

140 Zob. art. 13 ust. 1 ustawy z 8.08.1996 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej. Dz.U. nr 106, poz. 407.

141 Jw.

142 J. Grabowski, Ustawa o komercjalizacji ..., s. 37.

runków życia, wzrostu przedsiębiorczości pracowników<sup>143</sup>. Inwestorzy zagraniczni stawiają wyższe wymogi pracownikom, żądają zdyscyplinowania robotników.

### **3) Czynniki kształtujące przedsiębiorczość w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach**

Nowa polityka w zakresie doboru kadr i sposobu wynagradzania to istotne czynniki wzrostu przedsiębiorczości. Z jednej strony system społeczny przedsiębiorstw, powstających skutkiem przekształceń własnościowych, nadal pozostaje swoistą mieszanką wartości i wzorów zachowań pracowniczych, przeniesionych z przedsiębiorstwa państwowego do rzeczywistości gospodarki rynkowej. Z drugiej zaś, zaobserwować można procesy rozwarstwiania się społeczeństwa, zmniejszania się liczby i roli klasy robotniczej, wzrost roli klasy średniej, pojawienie się tzw. klasy wyższej. Wszystkie te procesy są powiązane z rozwojem przedsiębiorczości, innowacjami, które mają swoją cenę. Przedsiębiorcze postawy ludzkie stają się opłacalne - nie tylko z czysto ekonomicznego punktu widzenia. Podkreślić trzeba, że w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach zaobserwować można wzrost znaczenia kadry menadżerów. Wyraźnie zauważalne jest też dążenie do ukształtowania zarządzania przedsiębiorstwem tak, by jasny był zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności za podejmowane decyzje w przedsiębiorstwie. Jak wykazują obserwacje praktyki, zarząd spółek, kadra kierownicza odpowiedzialna za nadzór techniczny oraz kadra kierownicza odpowiedzialna za aspekty ekonomiczno-finance są tymi strukturami, których wpływ na decyzje podejmowane w spółkach wzrósł najwięcej. Można więc powiedzieć, że menadżerowie, kadra kierownicza, są tą grupą, od której to w dużej mierze zależy kształtowanie przedsiębiorczości w większych przedsiębiorstwach. W małych zaś przedsiębiorstwach problem ten będzie spoczywał z reguły na barkach właściciela.

Przedsiębiorczość menadżerów i pracowników kształtuje przede wszystkim odpowiedni system wynagradzania ludzi przedsiębiorczych, a także niekiedy groźba utraty pracy. Z badań nad procesami prywatyzacji wynika, że w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach, zwłaszcza z udziałem tzw. inwestorów strategicznych, system wynagrodzeń jest całkowicie zmieniony. Burzone są wieloletnie dotychczasowe przyzwyczajenia związane z egalitaryzmem. Najwyższe wynagrodzenia, wielokrotnie wyższe od pracowników szeregowych, otrzymały dyrekcje spółek. Znacznie podwyższono płace specjalistów, kierowników produkcji i administracji<sup>144</sup>.

143 J.P. Gieorgica, *Swoistości systemu społecznego spółek .....*, s. 173.

144 B. Danecka, *Spoleczne aspekty prywatyzacji z udziałem inwestorów strategicznych: przedsiębiorstwo - społeczność lokalna*, w: M. Jarosz (red.), *Prywatyzacja polskiej gospodarki w ujęciu regionalnym*, Warszawa, 1995, s. 56.

Dobrze prosperujące przedsiębiorstwa powstałe w wyniku prywatyzacji pozytywnie oddziałują na społeczności lokalne. Nowe technologie, inne tempo pracy i wymagania pracodawców oddziałują na styl życia okolicznej ludności, kształtują także nowe wartości i stosunek do pracy, aktywności gospodarczej<sup>145</sup>.

Dotychczasowe doświadczenia oraz wyniki badań empirycznych pokazują, że prywatyzacja, przywracając właściwe dla gospodarki rynkowej formy przedsiębiorczości, dała przedsiębiorstwom możliwość bardziej elastycznego działania, a co najważniejsze - uniezależniła je od decyzji centralnej władzy gospodarczej w zakresie wyboru produkcji i rodzaju działalności<sup>146</sup>. W praktyce wiele sprywatyzowanych przedsiębiorstw oprócz tzw. działalności podstawowej podjęło działalność na nowych rynkach. W szeregu przypadkach pozwoliło to na zneutralizowanie niepowodzeń wynikających z recesji gospodarczej. Do najczęściej obserwowanych zmian w sferze produkcji należy modyfikacja wytwarzanych wyrobów i ilościowe zmiany w zakresie wytwarzanych wyrobów. Modyfikacje polegały na ogół na stopniowym wprowadzaniu nowych wzorów lub podnoszeniu jakości już wyprodukowanych wyrobów.

Badania i obserwacje wskazują też, że dostosowanie wielkości i struktury zatrudnienia do poziomu produkcji w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach następowało z reguły szybciej niż w przedsiębiorstwach państwowych. Wśród zmian, które zaobserwowano w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach, odnotować należy zmiany w strukturze organizacyjnej i procesach decyzyjnych. Zdaniem znawców problematyki dotyczącej zmian w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach, prywatyzacja stworzyła kadrze menadżerskiej pewien zakres swobody w kształtowaniu struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa. Obserwacje badawcze wykazują, że zasięg zmian organizacyjnych i ich charakter zależał w decydującym stopniu od menadżerów, ich aktywności i przyjętej przez nich strategii rozwoju<sup>147</sup>. Ocena ta dotyczy przede wszystkim przedsiębiorstw powstałych w wyniku prywatyzacji bezpośrednio. Opinii tej nie można rozszerzyć bez zastrzeżeń na jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, powstające w wyniku komercjalizacji. Do czasu, gdy Skarb Państwa pozostaje jedynym akcjonariuszem spółki, jej struktura organizacyjna w dużej mierze kształtowana jest przepisami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (np. art. 11-13 ustawy).

---

145 B. Danecka, *Spoleczne aspekty ...*, s. 52. także E. Mokrzycki, *Nowa klasa średnia*, „*Studia Socjologiczne*” 1994, z. 1, s. 38 i n.

146 *Badania Instytutu Rozwoju Studiów Strategicznych w Warszawie*. Zob. szerzej: W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuga, *Wpływ prywatyzacji na funkcjonowanie przedsiębiorstw*, w: M. Haffer, W. Kosiedowski (red.), *Przedsiębiorstwa w procesie transformacji rynkowej*, Toruń 1993, s. 96 i n.

147 Jw.

Rozważając problematykę przedsiębiorczości, z jej związkami z prywatyzacją i nowymi formami prawnymi rozwoju przedsiębiorczości, należy zwrócić uwagę na to, że wśród kadry kierowniczej przedsiębiorstw państwowych panuje często przekonanie, że przedsiębiorstwo musi się włączyć do procesu prywatyzacji, dokonywać zmian, wykazać się w tym względzie przedsiębiorczością, aby przetrwać. Taki stosunek do przekształceń własnościowych sprzyja wzrostowi liczby wniosków o przeprowadzenie prywatyzacji, co jest zgodne z oczekiwaniem centrum, jednak prowadzić może do powierzchownej akceptacji i formalnego tylko charakteru wprowadzanych zmian<sup>148</sup>. Taka motywacja prywatyzacji grozić może brakiem głębszych zmian w funkcjonowaniu przekształconych podmiotów.

W gospodarkach rynkowych spółki są powszechną formą, poprzez którą realizowana jest przedsiębiorczość. W procesie prywatyzacji wybrane przez ustawodawcę dwie formy - spółka akcyjna i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością - mają za zadanie wprowadzić nowe wzorce działania. Obecną sytuację w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach można określić jako okres uczenia się nowych standardów, procedur działania i organizacji, zarówno wewnątrz przedsiębiorstwa, jak i w jego kontaktach z otoczeniem.

Jak pisała M. Marody, pobudzenie aktywności jednostkowej i grupowej, odrzucenie przyzwyczajień, rutyny i „wyzwolenie się” z wzorców „wyuczonyj bezradności” jest bardzo istotnym i trudnym problemem<sup>149</sup>.

Okres transformacji stwarza z jednej strony szersze możliwości, w których człowiek pojedynczo czy grupowo powinien mieć szansę przejawiania inicjatywy, z drugiej zaś - okres ten przynosi wciąż nowe rozwiązania prawne, gospodarcze, instytucjonalne, gruntownie zmieniające warunki ekonomiczne, społeczne, polityczne dla realizowanej działalności<sup>150</sup>.

System przepisów prawnych powinien chronić pozytywne działania przedsiębiorcze nie tylko w sferze przedsiębiorczości czysto ekonomicznej. Przedsiębiorczość pozwala rozwijać i umacniać gospodarkę rynkową, stwarzając przesłanki dla odpowiedniego wynagradzania ludzi przedsiębiorczych.

Warto podkreślić, że także trudności, z jakimi borykają się sprywatyzowane przedsiębiorstwa, niedostatek kapitału, poczucie odpowiedzialności współników za losy przedsiębiorstwa, groźba utraty potencjalnych zysków, czy zagrożenie

---

148 Jw.

149 M. Marody, *Antynomie społecznej świadomości*, „Odra” 1987, nr 1 oraz *Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego. Pamiętnik IX ogólnopolskiego zjazdu socjologicznego* Lublin, 27-30.VI.1994, Lublin 1995, s. 183.

150 Z. Seręga, *Rola przedsiębiorczości w kreowaniu lokalnych rynków pracy na obszarach wiejskich* w: M. Malikowski, D. Markowski (red.), *Struktura społeczna, rynek pracy, bezrobocie*, Rzeszów 1996, s. 201.

upadłością można również zaliczyć do czynników, wpływających na rozwój przedsiębiorczości. Oczywiście, nie wszystkie trudności, a zwłaszcza zdarzenia niezależne od działań przedsiębiorców, można zaliczać do inspirujących.

Na przebieg procesu prywatyzacji ma duży wpływ fakt, że w Polsce w okresie gospodarki socjalistycznej nie udało się całkowicie zniszczyć małej przedsiębiorczości, tzw. prywatnej inicjatywy<sup>151</sup>. Pozycja drobnej przedsiębiorczości w Polsce nie jest ustabilizowana. Ocenia się, że jest ona daleko trudniejsza niż w krajach wysoko rozwiniętych. Biedniejsze polskie społeczeństwo nie kreuje zbyt wysokiego popytu nie tylko na dobra przemysłowe, oszczędza bowiem również na wydatkach przeznaczonych na wiele artykułów pierwszej potrzeby<sup>152</sup>. Mimo wszystko przetrwanie drobnej przedsiębiorczości i jej istnienie to dobra podbudowa dla podjętych przekształceń systemowych.

---

151 Na temat małej przedsiębiorczości zob. Thomas Earl Geu, T. Mróz, Prawno-ekonomiczne aspekty organizacji i funkcjonowania małej przedsiębiorczości w Polsce i w USA w: S. Prutis (red.), Spółki jako formy prawne organizowania przedsiębiorczości. Wybrane zagadnienia wraz z wzorami umów i innych dokumentów organizujących spółki, Białystok 1998, s. 11 i n.

152 W. Grzybowski, Przedsiębiorczość, niepewność ..., s. 16.



## Rozdział V

# SPECYFICZNE, MIKROEKONOMICZNE FUNKCJE SPÓŁEK KAPITAŁOWYCH W PROCESIE PRYWATYZACJI

## 1. FUNKCJA KREOWANIA I UMACNIANIA INTERESÓW

### 1) Kwestia interesów przedsiębiorstwa państwowego w układzie gospodarki socjalistycznej

W gospodarce opartej o własność państwową i centralnie sterowaną nie było potrzeby ani miejsca na podejmowanie działań w kierunku eksponowania i umacniania pozycji i interesów przedsiębiorstwa. Państwo było jednym wielkim przedsiębiorcą.

Budowa gospodarki rynkowej, której istotnym elementem jest konkurencja, wymaga, by powstające w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstwa, prowadzone w formie spółek kapitałowych, odbudowały czy wypracowały poczucie konieczności działań prokonkurencyjnych. W interesie przedsiębiorstwa, jego właścicieli, czy pracowników jest przecież ochrona interesów przedsiębiorstwa i zdobycie korzystnej pozycji na rynku.

Z jednej strony przedsiębiorstwo jest zawsze elementem całości określonego systemu gospodarczego. Z drugiej zaś, w model przedsiębiorstwa wpisane są funkcje, mające pełnić kreacyjne role w danym systemie gospodarczym. Są to przede wszystkim funkcje chroniące tożsamość tego systemu. System gospodarczy ze swej strony powinien dysponować mechanizmami wzmacniającymi i podnoszącymi skuteczność działania przedsiębiorstwa<sup>1</sup>. Zdolność do wywoływania skutków zabezpieczających trwałość systemu gospodarczego przedsiębiorstwo realizuje poprzez odpowiednie instrumenty, jak: regulacje prawne, wzory ról społeczno-zawodowych, struktura organizacyjna przedsiębiorstwa, procedury przekazywania informacji, wzory karier pracowniczych itd. Wymienione tu elementy

---

1 W. Jaśkiewicz, Model przedsiębiorstwa w procesie zmiany społecznej, w: K. Konecki, J. Kulpińska (red.), Przekształcenia społeczne w gospodarce, Łódź 1994, s. 49 oraz literatura tam powołana.

powinny tworzyć zintegrowaną całość, ukierunkowaną na ochronę, odtwarzanie i wspomaganie funkcjonowania określonego modelu przedsiębiorstwa.

Następny bardzo ważny warunek, jakiemu powinno odpowiadać przedsiębiorstwo, to zdolność do sprawnego realizowania podstawowej funkcji - produkowania dóbr. Realizację tej funkcji umożliwiał odpowiedni sposób zorganizowania procesów wytwórczych, technologie, układy kooperacyjne, kwalifikacje pracowników itd.

Kolejnym warunkiem jest zdolność do motywowania i nakłaniania pracowników do zachowań sprzyjających realizacji funkcji przedsiębiorstwa, zachowań zgodnych z potrzebami przedsiębiorstwa i gospodarki<sup>2</sup>.

Model gospodarki i przedsiębiorstwa w powojennej Polsce, oparty na wzorze radzieckim, przetrwał do końca lat osiemdziesiątych. Jego trwałość i niepodatność na przekształcenia wynikała z podstawowej cechy socjalistycznego gospodarowania, podporządkowania działalności gospodarczej politycznym i ideologicznym celom partii i państwa.

Cechy modelowe przedsiębiorstwa państwowego były odbiciem zasad i logiki socjalistycznego systemu politycznego. Socjalistyczne przedsiębiorstwa, szczególnie te duże, charakteryzowały się rozbudowaną strukturą organizacyjną. Na przedsiębiorstwo nałożono obowiązki nie tylko o charakterze gospodarczym, lecz także funkcje polityczne, wychowawcze, socjalne. W związku z tym na terenie przedsiębiorstwa zostało zlokalizowanych wiele zewnętrznych różnych instytucji, jak: partia polityczna, związki zawodowe, stronnictwa polityczne, organizacje młodzieżowe, samorząd pracowniczy, stowarzyszenia naukowo-zawodowe itp., powołane do realizacji nie tylko interesów załogi, ale także interesów ogólnospołecznych<sup>3</sup>. Oficjalnym rzecznikiem interesów pracowniczych mogła być tylko organizacja partyjna, bądź podporządkowane partii związki zawodowe. Powodowało to zablokowanie artykulacji interesów pracowniczych. Oficjalnie konflikty nie mogły występować, były tłumione i przemilczane. Większość założonych funkcji, współwystępowanie różnych logik działania, sprawiły, że dysfunkcjonalność tkwiła już w samym modelu przedsiębiorstwa socjalistycznego<sup>4</sup>.

---

2 Jw.

3 K. Kaczmarszcuk, Zmiany w strategii działań pracowników w przedsiębiorstwie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych na przykładzie Łodzi, w: K. Konecki, J. Kulpińska (red.), Przekształcenia społeczne ..., s. 23 oraz R. Dyoniziak, K. Iwanicka, A. Karwińska, J. Nikolajew, Z. Pucek, Społeczeństwo w procesie zmian. Zarys socjologii, Kraków - Szczecin - Zielona Góra 1997, s. 226.

4 W. Jaśkiewicz, Uwarunkowania zmian modelu przedsiębiorstwa socjalistycznego w Polsce, w: L.M. Haber (red.), Przedsiębiorstwo przemysłowe w okresie zmian społecznych. Struktura-własność-aktywność, Kraków 1989, s. 49 i n.

Przedsiębiorstwo pozbawione swoich definicyjnych cech (przedsiębiorczości) stanowiło zaledwie miejsce pracy, a funkcje przedsiębiorstw przejęło państwo<sup>5</sup>.

Podjęta w 1990 r. przebudowa stosunków własnościowych spowodowała naruszenie dotychczasowych warunków funkcjonowania przedsiębiorstwa i ukazała bardzo wyraźnie dysfunkcyjny charakter jego działania w systemie gospodarki<sup>6</sup>.

## **2) Interesy przedsiębiorstwa spółki**

Rola i struktura przedsiębiorstwa ulega zmianom w związku z istotnymi zmianami ustrojowymi. Przedsiębiorstwa przybierają formę spółek kapitałowych. Uruchamiają mechanizmy odtwarzające identyfikacyjne cechy spółek. Kształtuje się systemowy wzór działania przedsiębiorstwa. Jest on pochodną koncepcji budowanego modelu gospodarki<sup>7</sup>.

To forma prawna spółek kapitałowych ma doprowadzić do zaistnienia „normalnych przedsiębiorstw”, do umocnienia ich pozycji, z wyraźnie dominującą funkcją produkcyjną. Procesowi powstawania przedsiębiorstw w kształcie odpowiadającym gospodarce rynkowej towarzyszy zanik funkcji obcych takiemu przedsiębiorstwu. Do historii odchodzą funkcje polityczne, wychowawcze, kulturalne. W mniejszym zaś stopniu można mówić o zanikaniu funkcji socjalnych, w każdym bądź razie tempo zanikania tej funkcji jest znacznie wolniejsze niż pozostałych. Przedsiębiorstwo zbliża się więc do modelu klasycznego<sup>8</sup>.

Z natury rzeczy przedsiębiorstwa w formie spółek kapitałowych są powoływane w celach gospodarczych. Z reguły są to cele zarobkowe, wynikające z dążenia do osiągnięcia zysku. Wspólnicy - przedsiębiorcy lub menadżerowie, coraz szerzej realizujący role przedsiębiorców, muszą zabiegać o korzystną pozycję w rywalizacji rynkowej. Forma prawna spółki, jako nierozzerwalnie związana z gospodarką rynkową, ma tworzyć i rozwijać zarówno w gronie wspólników jak i pracowników świadomość, że przedsiębiorstwo musi konkurować z innymi producentami. W przedsiębiorstwie państwowym działania zmierzające do umacniania pozycji przedsiębiorstwa byłyby elementem obcym w obowiązującym ówczesnie systemie społeczno-gospodarczym, a zwłaszcza we wcześniejszym jego okresie. W zasadzie jedynym przedsiębiorcą było państwo. W obliczu braku konkurencji, monopolizacji, rozdzielnictwa i centralnego planowania, bezsensowne i dysfunkcyjne wo-

5 W. Jaśkiewicz, Model przedsiębiorstwa ..., s. 51.

6 K. Kaczmarszczyk, Zmiany w strategii ..., s. 23.

7 Już po rozpoczęciu prywatyzacji były też lansowane inne modele gospodarki np. „gospodarka z ograniczoną swobodą rynku” zob. szerzej na ten temat: W. Jaśkiewicz, Model przedsiębiorstwa ..., s. 58 i n.

8 W. Jaśkiewicz, Model przedsiębiorstwa ..., s. 58.

bec systemu byłyby działania zmierzające do eksponowania i umacniania interesów przedsiębiorstwa. Przez dziesiątki lat wszak głównym celem przedsiębiorstwa było zaspokajanie potrzeb społecznych.

Barierą trudną do pokonania jest niemożność szybkich zmian w sferze świadomości społecznej pracowników - uczestników określonego systemu gospodarczego.

Dla socjologa każde przedsiębiorstwo jest organizacją formalną, określonym systemem społecznym<sup>9</sup>. Na obszarze systemu społecznego przedsiębiorstwa można już zauważyć zmiany sprzyjające większej integracji celów autonomicznych pracowników z celami przedsiębiorstwa<sup>10</sup>. Obraz przedsiębiorstwa w świadomości pracowników zmienia się - przestaje być tylko miejscem spędzania określonego czasu, a staje się źródłem dochodów i samorealizacji. Pracownikom przedsiębiorstwa powinno więc zależeć na tym, by zakład pracy, w którym pracują, dobrze prosperował. Po upadku PRL pękły więzi poczucia przynależności do socjalistycznej wspólnoty, poczucia zależności od jedyne (w zasadzie) wielkiego pracodawcy, jakim było państwo. Transformacja to także przebudowa więzi społecznych. Mamy więc do czynienia również ze zmianą jakości więzi społecznych, jak i zmianą ich kierunków.

Prywatyzacja powoduje zanikanie relacji państwo - pracownik. Więzy społeczne kształtują się teraz w układzie pracownik - przedsiębiorstwo. Skutki „przerzucenia” więzi społecznych odbijają się w pracowniczych postawach i koncepcjach zachowań, od dominującej do 1990 r. strategii roszczeń („nam się należy”), poprzez strategię przetrwania („tak być nie może, to musi upaść, byle tylko przetrzymać”), do strategii aktywnego uczestnictwa („trzeba robić wszystko, aby zachować swoje źródło utrzymania”)<sup>11</sup>. Przedsiębiorstwo musi dziś konkurować z innymi producentami, przez co więź pracowników z danym przedsiębiorstwem staje się bardziej wyrazista. Zarówno wśród przedsiębiorców, jak i pracowników niepomniernie wzrósł zakres samodzielności i odpowiedzialności za podejmowane działania. Z przeprowadzonych badań wynika, że w działalności przedsiębiorstw wzrasta znaczenie racjonalności ekonomicznej przedsiębiorczości i inicjatywy<sup>12</sup>.

Podstawowy cel działania przedsiębiorstwa, jakim jest osiąganie zysku z prowadzonej działalności gospodarczej, zmusza zarówno wspólników jak i pracowników do podejmowania wszelkich działań, które mają skutkować umocnieniem po-

---

9 R. Dyoniziak, K. Iwanicka, A. Karwińska, J. Nikolajew, Z. Pucek, *Spółczeństwo w procesie ...*, s. 226.

10 W. Jaśkiewicz, *Model przedsiębiorstwa ...*, s. 59.

11 W. Jaśkiewicz, *Model przedsiębiorstwa ...*, s. 59.

12 Jw.

zycji przedsiębiorstwa i jego interesów. Sfera świadomości społecznej ma to do siebie, że zmienia się powoli. Znaczący problem twierdzą, że etyka pracy pozostaje jednak wciąż jednym z poważniejszych problemów. W praktyce na swój sposób przejawiać się może jako niedostateczna lojalność pracowników wobec pracodawców. Typowym przykładem nielojalności pracowników jest robienie interesów „na boku”, wykorzystywanie kontaktów pracodawcy itp.<sup>9</sup>

Odwrotnością zagrożenia nielojalnością jest nieposzanowanie pracowników przez właścicieli zakładów pracy. Sytuacja taka wynika przede wszystkim z niskiej kultury zarządzania. Przejawia się to niekiedy w nierespektowaniu praw pracowniczych, w trudnościach przy negocjacjach z pracownikami, czy przyznawaniu nadto małego zakresu swobody pracownikom. Innym problemem jest brak umiejętności radzenia sobie z konfliktem interesów<sup>10</sup>. Struktury związkowe jako podstawowa forma pracowniczych reprezentacji w zakładzie pracy nie mają jeszcze dużych doświadczeń w działaniu w nowych warunkach.

Nadal w społeczeństwie praca w jednostkach państwowych kojarzy się w większym stopniu z poczuciem stabilności i bezpieczeństwa niż praca w przedsiębiorstwach działających w oparciu o kapitał prywatny. Z obserwacji wynika, że jeśli mowa jest o przedsiębiorstwach państwowych lub innych jednostkach państwowych, problem poczucia bezpieczeństwa i stabilizacji nadal widziany jest często w oderwaniu od kwalifikacji pracownika.

Świadomość, że podstawą poczucia bezpieczeństwa i stabilizacji może być wykazanie się wobec pracodawcy określonymi umiejętnościami i cechami osobowości, działa mobilizująco. Prawidłowość ta nie zawsze jest brana pod uwagę, zwłaszcza gdy chodzi o pracodawcę państwowego. W prawidłowo funkcjonującym przedsiębiorstwie to wspólnicy, współwłaściciele przedsiębiorstwa lub ich menedżerowie w dążeniu do umacniania pozycji przedsiębiorstwa na rynku zmagają się z racjonalizacją polityki zatrudnienia. Dobrzy fachowcy są wysoko wynagradzani. W przedsiębiorstwach państwowych z reguły wynagrodzenia są mniejsze, a system wynagrodzeń bardziej „spłaszczony”.

Spółki kapitałowe, powstające w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, realizują więc ważne zadanie zmiany modelu przedsiębiorstwa, wcześniej przez wiele lat utrwalonego jako socjalistyczne przedsiębiorstwo państwowe.

W latach siedemdziesiątych socjologowie polscy sformułowali tezę o tzw. dekompozycji cech położenia społecznego, której sens sprowadzał się do zjawiska

9 M. Grabowski, P. Kulawczuk, W. Sak, *Pionierzy kapitalizmu. Wyniki badań*, Gdańsk, grudzień 1992, s. 35.

10 Jw.

„rozchodzenia się” w polskim społeczeństwie takich cech statusu jak władza, za-  
możność, kwalifikacje i prestiż. Teza ta, odnosząca się do stratyfikacji całego  
społeczeństwa, znajdowała również potwierdzenie w przedsiębiorstwach. Uży-  
wając języka potocznego można powiedzieć, że w przedsiębiorstwach socjalistycz-  
nych często było tak, że kto inny miał władzę, ktoś inny dobrze zarabiał, niekonie-  
cznie dzięki wysokim kwalifikacjom, kto inny wreszcie cieszył się społecznym po-  
ważaniem<sup>15</sup>.

W szczególnych warunkach przemian ustrojowych funkcja odbudowy klasycz-  
nego modelu przedsiębiorstwa i umacniania jego pozycji, jaką pełnią spółki kapi-  
tałowe na trudnym, kształtującym się rynku, może mieć znaczenie podstawowe dla  
powodzenia zarówno prywatyzacji, jak innych procesów transformacyjnych.

Wydaje się, że istotne znaczenie dla przekształceń mają zmiany w systemach  
wartości, wzorach zachowań, konfiguracje interesów grup społecznych, wystę-  
pujących w przedsiębiorstwie.

W gospodarce rynkowej muszą być jednak uwzględnione nie tylko preferencje  
właściciela, czy właścicieli przedsiębiorstwa, ale również jego pracowników. To  
wymaga poszukiwania punktów zgodności interesów pracownika i przedsiębiorcy.  
Sprzeczność interesów, zwłaszcza w dłuższym czasie, nie może być skutecznym  
narzędziem osiągnięcia sukcesu. Może się bowiem okazać, że niedostateczne uwz-  
ględnienie interesów przedsiębiorcy przyniesie szkody pracownikom. Aspekt ten  
jest często bagatelizowany lub nie dostrzegany przez pracowników, co zresztą mo-  
żna zrozumieć, gdyż dla pracownika decydujące znaczenie ma wysokość bieżącego  
wynagrodzenia, podczas gdy dla właściciela przedsiębiorstwa nadrzędny interes  
łączy się zwykle z możliwością inwestowania<sup>16</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że kon-  
flikt przemysłowy jest sprawą naturalną. Pod tym względem polskie przedsię-  
biorstwa stają się podobne do przedsiębiorstw funkcjonujących w systemach opartych  
na regulach gospodarki rynkowej, dotyczy to przede wszystkim dużych przedsię-  
biorstw. Jak wiadomo, istnieje w Polsce wiele małych przedsiębiorstw, gdzie insty-  
tucjonalizacja konfliktu przemysłowego praktycznie nie istnieje lub znajduje się w  
powijakach.

Związki zawodowe stają się podstawową formą reprezentacji interesów praco-  
wniczych. Zdaniem znawców problemu, oznacza to powrót polskich przedsię-  
biorstw do takiego stanu, z którego nowoczesne zachodnie przedsiębiorstwa  
wyszły lub starają się wyjść, upowszechniając różne formy partycypacji praco-  
wniczej.

---

15 B. Gąciarz, W. Pańków, Transformacja przedsiębiorstw. Aktorzy - integracja - struktury społeczne. w: H. Domański, A. Rychard (red.), Elementy nowego ładu, Warszawa 1997, s. 151.

16 W. Grzybowski, Przedsiębiorczość, niepewność, zysk, Lublin 1995, s. 17 i 18.



czej, traktowanej m.in. jako czynnik mogący wpływać na poprawę jakości i efektywności pracy oraz czynnik kształtujący identyfikację pracownika z przedsiębiorstwem<sup>17</sup>.

Sytuacja ta może wskazywać na to, że rola i miejsce różnych grup społecznych, występujących w przedsiębiorstwie, zależy od etapu rozwoju gospodarki i obowiązującego ustroju.

## **2. FUNKCJA SPOŁECZNA I FUNKCJA OCHRONY SOCJALNEJ**

### **1) Funkcja społeczna i funkcja ochrony socjalnej w przedsiębiorstwie państwowym**

Można zaobserwować, że transformacja centralnie planowanej gospodarki polskiej w gospodarkę rynkową powoduje przede wszystkim zainteresowanie stroną ekonomiczną zjawiska. Badania prowadzone nad tym jakże istotnym fragmentem systemu gospodarczego koncentrują się głównie na jego funkcjach ekonomicznych, wpływie na wzrost gospodarczy i zatrudnieniu. Mniej uwagi poświęca się społecznym i socjalnym skutkom transformacji gospodarki, jak i oddziaływaniom tworzącego się dynamicznie sektora prywatnego na różne struktury społeczne. Z tego między innymi względu ze szczególną uwagą odnotować należy badania naukowe dotyczące tych właśnie sfer oddziaływania tworzącego się wciąż sektora prywatnego<sup>18</sup>.

Kształtuje się zasadnicza jakościowa różnica między przedsiębiorstwami, które działały w minionym okresie, a obecnie tworzącymi się, jak i już funkcjonującymi przedsiębiorstwami. Różnica ta polega przede wszystkim (choć nie wyłącznie) na tym, że ekonomiczną i prawną podstawę przedsiębiorstw w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stanowiła państwowa własność socjalistyczna, odmienna od typu własności budowanego obecnie. Ta jakościowa różnica znalazła odbicie we wszystkich sferach działalności przedsiębiorstw. Socjalizm, ustrój który w założeniu dawał silną i szeroką ochronę socjalną, bywał czasem przeciwstawiany kapitalizmowi, zwłaszcza kapitalizmowi w jego wersji liberalnej, z państwem sprowadzonym do roli „stróża nocnego”. Z takich porównań kreowano ideowe hasła do walki z kapitalizmem, przekonywano o zaletach ustroju tzw. demokracji ludowej.

---

17 B. Gąciarz, W. Pańków, *Transformacja przedsiębiorstw ...*, s. 150.

18 M. Bednarski, *Społeczne aspekty działalności przedsiębiorstw prywatnych*, w: *Nowe instytucje sfery społecznej*, Warszawa 1994, także M. Bednarski, *Społeczne funkcje przedsiębiorstw prywatnych*, „*Polityka Społeczna*” 1994, nr 11-12, s. 14 i n. oraz H. Zarychta, *Funkcja socjalna przedsiębiorstw w okresie transformacji (w świetle regulacji prawnej i praktyki)*, „*Praca i Zabezpieczenie Społeczne*”, 1995, nr 5, s. 8 i n.

W ustroju socjalistycznym przedsiębiorstwo państwowe z wielu względów zajmowało pozycję szczególną. W myśl przepisów dekretu z 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>19</sup>, znowelizowanego ustawą z 16 lutego 1960 r.<sup>20</sup>, przedsiębiorstwo państwowe było podstawową jednostką organizacyjną gospodarki planowej, utworzoną w celu zaspokajania potrzeb społecznych w dziedzinie określonej w akcie o jego utworzeniu. Już więc z samej definicji przedsiębiorstwa państwowego wynikało, że jego celem było zaspokajanie potrzeb społecznych. Przedsiębiorstwo państwowe ze swej istoty miało kierować się nie rentownością, zyskiem, lecz celem zupełnie inaczej określonym, niż w przypadku przedsiębiorstwa kapitalistycznego. Wskaźniki planu, nakazy, decyzje miały także zapewniać realizację naczelnego celu przedsiębiorstwa państwowego, jakim było zaspokajanie potrzeb społecznych.

Specjalną rolę odgrywały zakładowe fundusze nagród oraz fundusze socjalny i mieszkaniowy. Według intencji ustawodawcy fundusze te miały stanowić dodatkowy bodziec materialnego zainteresowania załogi wynikami działalności przedsiębiorstwa, gdyż służyły one realizacji społeczno-bytowych potrzeb pracowników<sup>21</sup>. W sytuacji, gdy płace pracowników nie były korelowane z wydajnością, a wartość towarów nie była ich ceną rynkową, szczególna rola przypadła funduszom celowym. Płace bowiem nie były podstawowym instrumentem działania pracodawcy wobec pracowników.

W ustawie z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>22</sup> nadal określano przedsiębiorstwo państwowe jako podstawową jednostkę organizacyjną gospodarki narodowej, służącą zaspokajaniu potrzeb społecznych (art. 1 ustawy). Definicja, podana przez wcześniej obowiązujące przepisy, została jednak przez ustawodawcę uzupełniona nakazem, by przedsiębiorstwo zaspokajało potrzeby społeczne w sposób efektywnie ekonomiczny. Tego rodzaju nakaz nie miał jednak wpływu na poprawę działalności przedsiębiorstw<sup>23</sup>.

Liczne nowelizacje przepisów ustawy o przedsiębiorstwach państwowych doprowadziły do zmiany treści przepisu art. 1 ustawy w taki sposób, że nie odwołuje się już on do celu wynikającego z założeń gospodarki socjalistycznej<sup>24</sup>.

---

19 Dz.U. nr 49, poz. 439.

20 Dz.U. nr 9, poz. 57, tekst jednolity Dz.U. 1960 r., nr 18, poz. 111.

21 S. Buczkowski, Z.K. Nowakowski, Prawo obrotu uspołecznionego, Warszawa 1971, s. 64.

22 Dz.U. nr 24, poz. 123.

23 J. Wiszniewski, Prawo gospodarcze, Warszawa 1982, s. 53.

24 W aktualnym brzmieniu art. 1 ustawy mówi, że przedsiębiorstwo państwowe jest samodzielnym, samorządnym i samofinansującym się podmiotem gospodarczym posiadającym osobowość prawną (Ustawa z 25.09.1981 r. - o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. 1991, nr 18, z późn. zm.)

## **2) Społeczne i socjalne skutki prywatyzacji**

Spółka akcyjna i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jednoznacznie kojarzą się z gospodarką rynkową i kapitalizmem. Jak się okazuje, mogą one także pełnić pewne funkcje społeczne czy nawet socjalne, nie tylko więc funkcje ściśle gospodarcze. Za słuszną należy uznać tezę, że w globalnym rachunku inwestycje związane z celami społecznymi są dla spółek kapitałowych opłacalne (w szerokim słowa tego rozumieniu). Przedsiębiorstwo może liczyć na takie korzyści jak ulgi podatkowe, reklamę, czy poprawienie wizerunku przedsiębiorstwa.

Społeczne funkcje przedsiębiorstwa dziś można rozumieć w dwojaki sposób: jako działanie wobec pracowników oraz jako działanie wobec otoczenia<sup>19</sup>.

Zastanawiając się nad społecznymi czy socjalnymi działaniami przedsiębiorców na rzecz pracowników, należy podkreślić, że obecnie najważniejszym czynnikiem integrującym pracowników z przedsiębiorstwem są płace i pewność zatrudnienia<sup>20</sup>. Badania nad tym problemem wskazują, że pracodawcy poszukują na rynku pracy ludzi o określonych cechach kwalifikacyjnych i psychologicznych. Za ten potencjał i efekty pracy są oni przede wszystkim wynagradzani. Kwestia wykorzystania umiejętności i cech osobowościowych, a więc uzyskania konkretnej wydajności pracy, to sprawa odpowiedniej umowy między przedsiębiorcą a osobą świadczącą pracę. W tej sytuacji pojawia się pytanie: Czy w polskim przedsiębiorstwie prywatnym pracodawca powinien zajmować się świadczeniami dla pracowników o charakterze pozapłacowym, a przede wszystkim, czy powinien być do takich świadczeń zobowiązany?

Budowa nowego ładu gospodarczego, opartego na mechanizmach rynkowych, wymusza także zmiany w funkcjonowaniu tzw. zakładowej polityki socjalnej. W coraz szerszym zakresie dochodzi do przewartościowania modelu działalności socjalnej, a generalnym przesłaniem zmian jest dostosowanie przyszłych rozwiązań do gospodarki rynkowej.

W początkowym okresie przebudowy gospodarki nadal jednostki sektora państwowego działalność socjalną prowadziły obligatoryjnie, czego wyrazem był ustawowy obowiązek tworzenia zakładowego funduszu socjalnego oraz mieszkaniowego. Obowiązku tego nie było w przedsiębiorstwach prywatnych oraz przedsiębiorstwach sprywatyzowanych, chyba że wewnętrzne porozumienia stanowiły inaczej<sup>21</sup>. Według badań nad społecznymi funkcjami przedsiębiorstw prywatnych,

---

19 M. Bednarski, *Społeczne funkcje ...*, s. 15.

20 Jw.

21 H. Zarychta, *Funkcja socjalna przedsiębiorstw ...*, s. 8.

przeprowadzonych w 1993 r., sytuacja wówczas rysowała się dość przejrzystie<sup>28</sup>. Z jednej strony występował z reguły pozbawiony zorganizowanej ochrony pracobiorca, mający za sobą na pewnych obszarach państwowe regulacje prawne, motywowany głównie wysokością płacy i pewnością zatrudnienia. Z drugiej strony mieliśmy do czynienia z pracodawcą, który dysponował najbardziej pożądanymi - w swojej opinii - dobrami dla pracobiorcy: miejscem pracy i dochodami. Mimo takich uwarunkowań ponad 40 % objętych badaniami przedsiębiorstw prywatnych prowadziło działalność socjalną. Była ona skierowana w zasadzie na dwa zasadnicze cele: udzielanie zapomóg pieniężnych w trudnych sytuacjach życiowych pracowników oraz świadczeń na rzecz dzieci zatrudnionych. Ten obszar działalności socjalnej pracodawców prywatnych należy ocenić jako bardzo pragmatyczny i dotyczący najwrażliwszych sfer życia pracownika.<sup>29</sup>

Istotne zmiany w zakresie funkcji socjalnych przedsiębiorstw przyniosła ustawa z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu socjalnym<sup>30</sup> i ustawa dotycząca zmian w układach zbiorowych pracy<sup>31</sup>, a także ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że ustawa o zakładowym funduszu socjalnym wprowadza jednolite zasady tworzenia funduszu socjalnego i prowadzenia działalności socjalnej dla wszystkich pracodawców: państwowych, spółdzielczych, prywatnych, niezależnie od ich formy prawno-organizacyjnej i bez względu na liczbę zatrudnionych pracowników<sup>32</sup>. Z przepisów ustawy wynika, że pod pojęciem działalności socjalnej rozumie się nieodpłatne, częściowo odpłatne i płatne usługi świadczone przez zakłady pracy. Związane one są zwłaszcza z różnymi formami wypoczynku, działalnością kulturalną, czy oświatową, sportem, rekreacją, a także udzielaniem pomocy materialnej lub finansowej, zwrotnej i bezzwrotnej pomocy na cele mieszkaniowe na warunkach określonych umową<sup>33</sup>. Generalnym zamierzeniem ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych jest realizacja celów *stricte* socjalnych, co oznacza, że nakierowana jest ona na rozdział ulgowych świadczeń i usług oraz na realizowanie różnego rodzaju dopłat, które uzależnia się od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej. Wprawdzie nie

---

28 M. Bednarski, *Spoleczne funkcje ...*, s. 15.

29 Jw.

30 Dz.U. 1994, nr 43, poz. 163.

31 Ustawa z 29.09.1994 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 113, poz. 547.

32 Szerzej na temat tej ustawy zob. K. Rączka, *Zakładowa działalność socjalna - nowa regulacja prawa*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 1994, nr 8, s. 33 i n.

33 H. Zalewski, *Finanse w spółkach i innych podmiotach gospodarczych*, Gdańsk 1996, s. 121 i n.

wyłącza się usług i świadczeń obejmujących całą załogę, to jednak w intencji ustawodawcy znajdują się one na dalszym planie<sup>34</sup>.

Obowiązek prowadzenia działalności socjalnej obciąża więc także przedsiębiorstwa prowadzone w formie spółek powstałych w procesach prywatyzacji. Pojawił się więc problem przełamywania standardów obowiązujących poprzednio w przedsiębiorstwie socjalistycznym, nie tylko w zakresie ekonomicznych zasad funkcjonowania przedsiębiorstwa, ale także standardów estetycznych, problemu funkcji socjalnej, czy ochrony środowiska.

Jeśli chodzi o kwestię funkcji socjalnej przedsiębiorstw i regulacje prawne z tym związane, to należy przyznać rację tym, którzy twierdzą, że zwłaszcza ustawa o zakładowym funduszu socjalnym jest wyrazem dążenia do obciążenia przedsiębiorców socjalnymi funkcjami państwa, a tym samym po części kontynuacją dotychczasowego, właściwego ustrojowi socjalistycznemu, modelu polityki socjalnej<sup>35</sup>. Mamy tu więc do czynienia z pewną dysharmonią pomiędzy kształtem zakładowej działalności socjalnej, wynikającym z ustawy o zakładowym funduszu socjalnym, a modelem ustroju pracy, właściwym systemowi gospodarki rynkowej.

W czasach obowiązywania gospodarki socjalistycznej pracownik podporządkowany był procesowi produkcji, a przekraczanie narzuconych norm było najważniejszą jego zaletą (pomijając uwarunkowany wieloma czynnikami czysto negatywny stosunek pracownika do wykonywanej przez niego pracy). Dbałość o bezpieczeństwo i higienę pracy, warunki socjalne, sprowadzała się głównie do dbałości o bezpieczeństwo - rozumiane jako „bezwypadkowość”, która nie uszczuplała potencjału siły roboczej. Współcześnie natomiast w gospodarce kapitalistycznej zwraca się uwagę na estetyczny wygląd miejsc pracy, co świadczyć ma o kulturze pracy zatrudnionych, o szacunku dla osoby ludzkiej i respekcie dla estetycznych potrzeb zarówno pracowników, jak i pracodawców. Ten aspekt zmian jest najbardziej spektakularny, a jednocześnie kryje się za nim szczególny sposób stosunku do pracownika i jego pracy<sup>36</sup>. Trzeba zaznaczyć, że w sprywatyzowanych zakładach w zakresie poprawy standardu estetycznego następują wyraźne zmiany na lepsze<sup>37</sup>.

Poza przepisami obowiązującymi wszystkie zakłady pracy w zakresie działalności socjalnej, w przypadku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wchodzi w grę również przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw

34 K. Rączka, *Zakładowa działalność ...*, s. 41.

35 K. Rączka, *Zakładowa działalność ...*, s. 41.

36 B. Danecka, E. Łojko, *Zmiany w strukturze społecznej firmy: akceptacja przekształceń przez grupowych uczestników procesu prywatyzacji*, w: M. Jarosz (red.), *Kapitał zagraniczny w prywatyzacji*, Warszawa 1996, s. 207.

37 Jw.

państwowych. Na szczególną uwagę zasługują tu przepisy art. 48 ust. 2 i 3 ustawy. W przypadku prywatyzacji bezpośredniej do istotnych składników umowy sprzedaży przedsiębiorstwa, zawartej w trybie zaproszenia do rokowań, zaliczone zostały zobowiązania socjalne kupującego. Zobowiązania owe, ustalone z przedstawicielami pracowników, stanowią integralną część umowy sprzedaży przedsiębiorstwa (art. 48 ust. 2). Ustawodawca nie określił jednak, co należy rozumieć pod pojęciem „zobowiązania socjalne”, jeśli chodzi o ten problem w przedsiębiorstwach powstających w procesie prywatyzacji. Czy pojęcie to powinno mieścić się w ramach obszaru określonego ustawą o zakładowym funduszu socjalnym jako działalność socjalna, czy wyłącznie wola stron ma decydować o zakresie zobowiązań socjalnych nabywcy przedsiębiorstwa? Wykładnia językowa przepisu art. 48 ust. 2 prowadzi do wniosku, że chodzi o zobowiązania socjalne takie, jakie zostaną ustalone z przedstawicielstwem pracowników, którym z reguły będzie działająca w przedsiębiorstwie organizacja związków zawodowych. Ustawodawca bowiem w tym przepisie mówi: „Zobowiązania socjalne ustalone z przedstawicielami pracowników stanowią integralną część umowy.” Sądzę jednak, że przy ustalaniu zobowiązań socjalnych należy kierować się pojęciem działalności socjalnej, występującym w ustawie o zakładowym funduszu socjalnym. Jest ono dostatecznie szerokie, a dla potencjalnych kupujących przedsiębiorstwo może dawać podstawę i z góry zakresłone pole trudnych nieraz negocjacji z przedstawicielami pracowników. Za taką interpretacją przemawiać też może treść art. 48 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, odwołująca się do funduszu świadczeń socjalnych.

Wypada też zauważyć, że lektura przepisu art. 48 ust. 2, zd. 2 może budzić wątpliwości w kwestii, kto jest stroną umowy sprzedaży przedsiębiorstwa w części dotyczącej zobowiązań socjalnych. Ustawodawca niefortunnie stwierdził, że zobowiązania socjalne są ustalone z przedstawicielami pracowników. Sądzić chyba należy, że jest to jedno z licznych w tej ustawie uchybień legislacyjnych. Stroną umowy sprzedaży przedsiębiorstwa nie są przecież pracownicy, a zobowiązania socjalne nie są odrębną umową, lecz - jak powiada wyraźnie ustawodawca - integralną częścią umowy (sprzedaży).

Sprzedaż przedsiębiorstwa w trybie rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia może nie być łatwą transakcją prywatyzacji między innymi właśnie z uwagi na konieczność uzgodnienia zobowiązań socjalnych, a następnie ich realizacji przez kupującego przedsiębiorstwo.

Sytuacja taka może być uznana za przykład przerzucania ciężaru prywatyzacji na kupującego, jak również przerzucenia funkcji socjalnej na podmioty gospodarcze, mające przecież funkcjonować w oparciu o reguły gospodarki rynkowej. Znow więc można powiedzieć, że jest to swoista cena, koszt transformacji gospodarki, którym zostali obciążeni kupujący przedsiębiorstwo. Realizacja ustalonych w umo-



wach sprzedaży tzw. pakietów socjalnych zwykle jest rozciągnięta w czasie i może być czynnikiem osłabiającym zainteresowanie zakupem przedsiębiorstwa z uwagi na dodatkowe obciążenia, zmniejszające potencjał przedsiębiorstwa.

Jak wykazują badania nad prywatyzacją z udziałem kapitału zagranicznego, bardzo ważnym obszarem, w którym lokowały się oczekiwania uczestników strony polskiej, włączonych w proces prywatyzacji, było zapewnienie osłony socjalnej dla załogi. Formułowane były konkretne oczekiwania pod adresem przyszłego zagranicznego nabywcy. I tak np. jedno z przedsiębiorstw brytyjskich, obejmujące 40 % akcji polskiej huty produkującej szkło okienne, zobowiązało się wnieść do powołanej fundacji kwotę jednego miliona funtów brytyjskich. Cel tej fundacji, to realizacja programu zapewnienia miejsc pracy dla osób zwolnionych z byłej państwowej huty szkła. Z punktu widzenia zagranicznych kontrahentów domaganie się przez polską stronę osłony socjalnej bywa - jak się wydaje - traktowane jako swego rodzaju „haracz”, płacony przez niektórych zagranicznych kontrahentów za wejście na rynki krajów byłego obozu socjalistycznego<sup>38</sup>.

Pracownicy prywatyzowanych przedsiębiorstw z reguły mniejszą uwagę zwracają (lub stwierdzają, że nie ma to dla nich znaczenia) na cenę, za którą Skarb Państwa sprzedaje przedsiębiorstwo. Zauważają oni, że pieniądze, jakie liczą się dla zakładu, to są nie te, które wpływają do Skarbu Państwa, ale te, które są przeznaczone przez inwestora na modernizację, rozbudowę i osłonę socjalną dla załogi<sup>39</sup>.

Przykłady te świadczą o tym, jak poważnym problemem, zwłaszcza dla załogi prywatyzowanych przedsiębiorstw i kupujących te przedsiębiorstwa, są kwestie socjalne.

Warto też zwrócić uwagę na treść przepisu art. 48 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, precyzującego wysokość sum, które należy z ceny przedsiębiorstwa przeznaczyć na fundusz świadczeń socjalnych w przypadku sprzedaży przedsiębiorstwa<sup>40</sup>. Suma, którą określa ten przepis, nie

38 E. Łojko, Efekty i bariery prywatyzacji z udziałem kapitału zagranicznego: proces - historia - ludzie w: M. Jarosz (red.), *Prywatyzacja polskiej gospodarki w ujęciu regionalnym*, Warszawa 1995, s. 75 i 76.

39 E. Łojko, *Efekty i bariery ...*, s. 79.

40 Zgodnie z treścią art. 48 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, kwotę stanowiącą równowartość 15 procent ceny przedsiębiorstwa, nie więcej jednak niż kwotę stanowiącą iloczyn liczby pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie w dniu sprzedaży oraz kwoty osiemnastu średnich wynagrodzeń miesięcznych w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat z zysku, obliczonych z okresu sześciu miesięcy poprzedzających miesiąc, w którym następuje sprzedaż, kupujący przekazuje na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych nie później niż do dnia pierwszej płatności należności za przedsiębiorstwo. O kwotę tę pomniejsza się cenę przedsiębiorstwa.

wpływa więc do Skarbu Państwa. O kwotę tę pomniejsza się cenę przedsiębiorstwa. Dla kupującego jest to jednak cena przedsiębiorstwa. Patrząc zaś na problem od strony Skarbu Państwa, są to szczególnego rodzaju świadczenia Skarbu Państwa, przeznaczone na łagodzenie społecznych skutków prywatyzacji. Państwo w ten sposób partycypuje w procesie realizacji funkcji socjalnych uznanych za konieczne w łagodzeniu niektórych skutków, wynikających z przebudowy systemu gospodarczego i społecznego.

Aktualnie obowiązujące przepisy prawne wymagają, aby we wszystkich zakładach pracy był tworzony zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, także więc w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, powstałych skutkiem przekształcenia przedsiębiorstw państwowych, jak również w tzw. spółkach pracowniczych. Fundusz ten ma stanowić bazę dla realizacji funkcji socjalnych, objętych pojęciem działalności socjalnej.

Nie ma przeszkód prawnych, by funkcje socjalne przedsiębiorstw były szerzej realizowane, niż wymagają obowiązujące w tym względzie przepisy. Podstawowe reguły gospodarki rynkowej, ustroju kapitalistycznego, wskazują jednak wyraźnie, że rola przedsiębiorstwa jest inna niż wypełnianie funkcji socjalnych. Wartością nadrzędną dla przedsiębiorcy jest opłacalność i zysk. Pracownik zaś za wykonywaną pracę powinien otrzymywać stosowne wynagrodzenie. Świadczenia socjalne generalnie leżą poza obszarem obowiązków przedsiębiorcy. Nowych właścicieli przedsiębiorstw zobowiązano niekiedy do niezwalniania pracowników przez określony przeciąg czasu. Warunki umowy obligowały więc czasem do zatrudniania byłych pracowników zlikwidowanego przedsiębiorstwa. Utrudniało to organizację i racjonalizację procesu produkcji. Zawarcie w umowie postanowień o zachowaniu stanu zatrudnienia decydowało częstokroć o wyborze nabywcy. Sytuacje taką należy uznać za przejściową. Można więc przypuszczać, że w przyszłości rola funkcji socjalnych w kształcie obecnie istniejącym, wypełnianych przez spółki kapitałowe i innych przedsiębiorców, będzie mała. Zmianie ulegnie treść i zakres społecznych funkcji przedsiębiorstw. Istnieje bowiem wyraźna zależność między tymi funkcjami, a ustrojem polityczno-gospodarczym.

Społeczne funkcje przedsiębiorstwa mogą być rozumiane nie tylko jako działania wobec pracowników, także jako działania wobec otoczenia. Działania społeczne przedsiębiorców wobec otoczenia mogą być rozumiane dwojako. Z jednej strony jako świadczenia na cele nie związane bezpośrednio z zadaniami produkcyjnymi, z drugiej jako zmiany w programie produkcyjnym, dzięki którym wytwarzane towary swoimi cechami użytkowymi będą korzystnie wpływać na szeroko rozumianą jakość życia<sup>41</sup>.

---

41 M. Bednarski, *Społeczne funkcje ...*, s. 16.

Zmiany w programie produkcyjnym, ulepszenia, działania nowatorskie w zakresie organizacji i produkcji, należą do podstawowych celów prywatyzacji, wpływających pozytywnie na obraz całej gospodarki, a generalnie na szereg innych procesów społecznych<sup>42</sup>. Jeśli chodzi zaś o świadczenia nie mające bezpośredniego związku z zadaniami produkcyjnymi tworzonych w procesie prywatyzacji podmiotów gospodarczych, to najbardziej wyraźnie ustawodawca odnosi się do działań na rzecz ochrony środowiska.

W przypadku prywatyzacji bezpośredniej Minister Skarbu Państwa lub Agencja Prywatyzacji przed zaoferowaniem akcji do zbycia ma możliwość zobowiązania spółki do wprowadzenia w jej przedsiębiorstwie zmian wynikających z wymogów ochrony środowiska<sup>43</sup>. Podobne rozwiązanie może być zastosowane przy prywatyzacji pośredniej. W przypadku sprzedaży przedsiębiorstwa w trybie rokoowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia ustawodawca stwierdza, że w umowie należy uwzględnić zobowiązania kupującego w zakresie przewidywanych inwestycji, ochrony środowiska i dóbr kultury<sup>44</sup>. Mamy więc tu do czynienia z bardziej kategorycznie sformułowanym przepisem niż wówczas, gdy chodzi o problematykę zobowiązań wynikających z ochrony środowiska przy prywatyzacji pośredniej.

Problem społecznych aspektów działalności gospodarczej w budowanej nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej jest postrzegany nie tylko przez ustawodawcę, ale również przez przedsiębiorców. Faktyczna gotowość przedsiębiorców do działań na rzecz własnych pracowników i otoczenia jest uwarunkowana wieloma różnymi czynnikami. Dziś do nich można zaliczyć z jednej strony takie czynniki jak nakazy ustawowe, presja pracowników, czy otoczenia lokalnego. Z drugiej strony, przyczyna zróżnicowania społecznych działań przedsiębiorców wiąże się z różną kondycją ekonomiczną przedsiębiorstw i różnym postrzeganiem swojej przyszłości<sup>45</sup>.

Nie tylko w przypadku spółek kapitałowych, powstałych w toku prywatyzacji, realizacja celów społecznych wiąże się z odpowiednim poziomem dochodów i optymistyczną perspektywą rozwoju. Oba te elementy nie są powszechnie obecne wśród przedsiębiorców, a pozytywne zmiany na tej płaszczyźnie są silnie uzależnione od trudnych jednak warunków okresu przebudowy gospodarki.

Analiza przepisów prawnych w zakresie funkcji społecznych przedsiębiorstw pozwala stwierdzić, że spółki, powstające wskutek prywatyzacji, a zwłaszcza naby-

42 B. Gąciarz, W. Pańków, *Transformacja przedsiębiorstw ...*, s. 124 i n.

43 Art. 32 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

44 Art. 48 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

45 M. Bednarski, *Spoleczne funkcje ...*, s. 16.

wcy przedsiębiorstw w wyniku rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia, są przez ustawodawcę najbardziej obciążeni obowiązkiem realizacji funkcji społecznych na rzecz załogi i innych działań na rzecz otoczenia i ochrony środowiska.

Ustawowe różnicowanie regulacji prawnej w zakresie funkcji społecznych spółek kapitałowych, powstających w toku prywatyzacji, w zależności od metody prywatyzacji, nie wydaje się być rozwiązaniem właściwym. Trudno poszukiwać jednoznacznego uzasadnienia takiego stanu rzeczy, skoro inne przepisy prawne niż ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wprowadzają jednolite reguły w stosunku do wszystkich przedsiębiorstw, jeśli chodzi o ich funkcje socjalne.

## ZJAWISKA DYSFUNKCJONALNE W PROCESACH PRYWATYZACYJNYCH

### 1. UWAGI OGÓLNE

#### 1) Pojęcie zjawisk dysfunkcyjnych

Zdaniem socjologów pojęcie funkcja odnosi się przede wszystkim do obserwowalnych obiektywnych konsekwencji określonych działań, zachowań czy procesów społecznych<sup>1</sup>. Niektórzy przedstawiciele tej nauki dokonują różnych klasyfikacji, mających na celu określenie obszarów badań objętych tym określeniem.

Przyjmując, że termin „funkcja” występuje zasadniczo w dwóch znaczeniach: 1) w znaczeniu oczekiwań co do rezultatów pewnego działania (tzw. funkcje „projektowane” lub „założone”); 2) w znaczeniu konsekwencji, następstw działania zjawiska (tzw. funkcje „faktyczne” lub „realizowane”)<sup>2</sup>, trzeba mieć na względzie, że skutki społeczne, jakie wywołują określone normy prawne, czy unormowania określonych sfer życia społecznego, mogą ujawniać się nie tylko w postaci skutków pozytywnych, choć socjologowie, mówiąc o funkcji, rozumieją zasadniczo pozytywny skutek<sup>3</sup>. Z zagadnieniem tym łączy się więc pojęcie dysfunkcji. R.K. Merton stwierdził, że funkcjami są zaobserwowane skutki, które prowadzą do adaptacji bądź przystosowania systemu, a dysfunkcjami zaobserwowane konsekwencje, które wpływają na zmniejszenie adaptacji czy przystosowania systemu<sup>4</sup>. Jeśli więc określone przepisy prawne wywołują negatywnie oceniane skutki, określać je należy mianem dysfunkcji, nie zaś funkcji prawa.

---

1 R.K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa 1982, s. 131.

2 J. Bogucka, *O pojęciu „funkcja prawa”*; PiP 1990, nr 9, s. 52.

3 R.K. Merton, *Teoria socjologiczna ...*, s. 102 i n. oraz poglądy tam powołane, H. Stasiak, *Pojęcia związane z terminem „funkcja” w socjologii*, „*Studia Socjologiczne*” 1964, nr 2, s. 247 i poglądy tam przytoczone.

4 Cytuję za H. Stasiak, *Termin „funkcja” ...*, s. 24.

Towarzyszące prywatyzacji zjawiska dysfunkcjonalne mogą być rozpatrywane na wielu płaszczyznach. Mogą one występować w skali makroekonomicznej, jak i mikroekonomicznej - na poziomie tworzonych w toku prywatyzacji spółek kapitałowych. Przyczyna ich występowania może tkwić w niedoskonałości samych przepisów prawa, jak i w otoczeniu, w którym owe przepisy prawa funkcjonują. Abstrakcyjny przepis prawny zaczyna bowiem funkcjonować wówczas, gdy dochodzi do odbiorcy w postaci złożonej koniunkcji. Na elementy tej koniunkcji składają się: sam przepis oraz trzy metanormy: metanorma wywodząca się z charakteru ustroju społeczno-gospodarczego, metanorma czerpiąca swą treść z oznaczonej podkultury prawnej i metanorma wywodząca się z osobowości jednostki podejmującej decyzję o określonym zachowaniu się<sup>5</sup>. Jak widać obszar przyczyn sprzyjających zjawiskom dysfunkcjonalnym na płaszczyznach działania określonych przepisów prawnych - w tym przypadku przepisów regulujących prywatyzację - może być bardzo szeroki.

Bez uwzględnienia dysfunkcji nie można byłoby wytłumaczyć zmian zachodzących w systemie jako całości, wyznaczanym zarówno poprzez funkcje, jak i dysfunkcje. Przewaga dysfunkcji nad funkcjami prowadzi do zmiany stanu systemu<sup>6</sup>. Same zaś funkcje charakteryzować może ich zmienność, np. w prawie spadkowym i w prawie zobowiązań można prześledzić, jak wraz ze zmianą panującą ideologią zrodziły się w literaturze poglądy o zmianie funkcji tych norm<sup>7</sup>. Oceniając z tego punktu widzenia inne przepisy można zauważyć, że przepisy kodeksu handlowego pozostały jakby na uboczu, nie poddały się socjalistycznej ideologii.

Gdy interesującym nas układem jest system polityczny i gospodarczy, można ogólnie powiedzieć, że socjalistyczny układ państwa i gospodarki rozpadł się, bowiem w Polsce na tej płaszczyźnie przeważały zjawiska dysfunkcjonalne. Owe zjawiska dysfunkcjonalne w tym przypadku dały podstawy rozpoczęcia tworzenia nowego ładu, opartego na zasadach gospodarki rynkowej.

## **2) Najważniejsze obszary ujawniania się dysfunkcji**

Po upływie prawie dziesięciu lat od rozpoczęcia prywatyzacji należy stwierdzić, że zjawiska dysfunkcjonalne nie zagrażają dziś prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w taki sposób, by podważały sens założonych globalnie skutków prywatyzacji<sup>8</sup>. Warto jednak przyjrzeć się bliżej niektórym konsekwencjom proce-

---

5 Na temat hipotezy trójstopniowego działania prawa zob. A.Podgórecki, *Zarys socjologii prawa*, Warszawa 1971, s. 412.

6 H. Stasiak, *Pojęcia związane ...*, s. 250.

7 Np. J.St. Piątowski, *Prawo spadkowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 17, J. Górski, *Zarys prawa zobowiązań*, Warszawa 1983, s. 15.

8 Pomijam tu kwestię problemów ekonomicznych i społecznych jakie zaistniały w związku z prywatyzacją PGR-ów.



su prywatyzacji, wpływającym na zmniejszenie oczekiwanego pozytywnego skutku prywatyzacji, chociażby po to, by zapobiegać niektórym zjawiskom dysfunkcjonalnym. Na niektórych bowiem obszarach działań w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych negatywne skutki społeczne czy ekonomiczne zakłócają poważnie proces realizacji podstawowych celów prywatyzacji<sup>9</sup>. Myślę tu o tempie przebudowy stosunków własnościowych, jak również o podniesieniu efektywności gospodarki. Podobne zagrożenia mogą być skutkiem zadziałania zjawisk określonych przez socjologów jako funkcje ukryte. Zostały one zdefiniowane przez R.K.Mertona jako skutki nie zamierzone i nie rozpoznane<sup>10</sup>. Funkcje ukryte, zgodnie z tą definicją, nie mogą być utożsamiane tylko ze sferą zjawisk negatywnie postrzeganych.

Dysfunkcje i funkcje ukryte, występujące w toku prywatyzacji, przede wszystkim dają znać o sobie:

- 1) w sferze ekonomicznej w skali mikroekonomicznej jak i makroekonomicznej,
- 2) w sferze struktur społecznych,
- 3) w sferze psychologicznej,
- 4) w sferze kulturowej.

Negatywne skutki prywatyzacji oraz niezamierzone mogą się ujawniać zarówno w zachowaniach zbiorowych określonych społeczności, jak i zachowaniach jednostkowych. Tak jak funkcje, również zjawiska dysfunkcjonalne oraz funkcje ukryte charakteryzują się zmiennością w swej treści i czasie.

Ludzie najczęściej oceniają prywatyzację poprzez pryzmat konsekwencji jej wprowadzania, które odczuwają na własnej skórze: niepewność miejsca pracy, cofanie świadczeń socjalnych, inne reguły wynagradzania za pracę itp. Skutki prywatyzacji w różnym stopniu dotyczą różne grupy społeczne. Wzrost bezrobocia i malejąca rola niewykształconego robotnika najwyraźniej zostaną zauważone i negatywnie ocenione przez grupy społeczne najwięcej tracące na skutek transformacji gospodarki.

<sup>9</sup> W literaturze można było spotkać się z wieloma obawami co do losów transformacji gospodarki. Otóż, np. E. Dittrich stwierdził, że jednym z kluczowych zagadnień jest to, czy zastosowane reformy ekonomiczne rzeczywiście dały impuls i umożliwiły powstanie gospodarki rynkowej. Mimo że widoczne są zmiany ilościowe w Polsce, na Węgrzech, Bułgarii i Czechosłowacji (półki pełne towarów, bogaty wybór artykułów z importu, brak kolejek itp.), nikt nie jest w stanie przewidzieć, na ile są to zmiany gruntowne i trwałe. Czy w związku z tym naruszyły one podstawy starego systemu, czy też mają raczej ograniczony zasięg jako bezpośrednie efekty zmian w polityce gospodarczej. Zob. na ten temat: E. Dittrich, Transformacja gospodarki a stosunki pracy, w: H. Moerel (red.), Zbiorowe stosunki pracy w procesie przemian, Warszawa 1995, s. 177 i n.

<sup>10</sup> H. Stasiak, Pojęcia związane ..., s. 258.

Inaczej oceniane są zjawiska dysfunkcjonalne z punktu widzenia interesów państwa, które jest głównym aktorem wdrażania nowego ładu gospodarczego. W odczuciach społecznych jest ono nadal postrzegane jako najważniejszy właściciel środków produkcji, a zarazem jako twórca nowej struktury społecznej.

Wybór więc kryterium ukazującego istotę zjawisk dysfunkcjonalnych nie jest sprawą łatwą i jednoznaczną. Najbardziej miarodajna i neutralna wydaje się analiza zjawisk dysfunkcjonalnych w odniesieniu do głównych celów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z punktu widzenia skutków ekonomicznych i społecznych w skali makro, jak i na szczeblu przedsiębiorstw. Niektóre z tych zjawisk z równym natężeniem ujawniają się zarówno na płaszczyźnie przedsiębiorstwa, jak i całej gospodarki. Wyrażna ich klasyfikacja i rozdzielenie nie zawsze będzie więc możliwe i jednoznaczne.

## **2. ZJAWISKA DYSFUNKCJONALNE WYSTĘPUJĄCE W SKALI MAKRO**

### **1) Tempo prywatyzacji**

Zastanawiając się nad charakterem i zakresem obserwowanych zjawisk dysfunkcjonalnych w procesie prywatyzacji, można wyrazić na wstępie ogólną opinię, iż charakterystyczne jest to, że w Polsce przedmiotem krytyki i rozczarowania jest nie tyle efektywność prywatyzowanej gospodarki, gdyż tu można zanotować określone sukcesy, ale tempo prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>11</sup>. Kolejne problemy to przede wszystkim kwestia powszechnej prywatyzacji, uprawnienia pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw, restrukturyzacja, czy sytuacja poszczególnych grup społecznych w procesach prywatyzacji.

Na ogół panuje zgoda co do tego, że spowolnienie prywatyzacji wiąże się z negatywnymi skutkami ekonomicznymi w skali całej gospodarki narodowej, jak i na poziomie przedsiębiorstw państwowych przeznaczonych do prywatyzacji. Zwolnienie tempa prywatyzacji to dalsze finansowanie deficytowych przedsiębiorstw, odpowiedzialność państwa z tytułu roli właściciela przedsiębiorstwa, pracodawcy oraz dysponenta wypracowanych środków, dokonującego ich wtórnego podziału. Z perspektywy poszczególnych przedsiębiorstw taki stan rzeczy to często obniżenie produkcji, zmniejszenie atrakcyjności rynkowej, utrata kontrahentów, niepewność

---

11 G. Skąpska, *Reforma ekonomiczna i kształtowanie się porządku instytucjonalnego w Polsce. Dziezictwo przeszłości, mity i wizje przyszłości w: Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego. Pamiętnik IX Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego. Lublin, 27-30.VI.1994, Lublin 1995, s. 143.*

wśród załóg przedsiębiorstw. Jest to więc problem bardzo poważny, którego negatywne skutki mogą być trudne do zrekompensowania nawet w dłuższym przedziale czasu.

Znamiennym przykładem skutków przewlekłości w procesie prywatyzacji jest sytuacja, jaka zaistniała w przemyśle tytoniowym w 1996 r. Otóż, biorąc nawet pod uwagę ogólną tendencję zmniejszania się wówczas produkcji w przemyśle tytoniowym, z badań wynika, że w pierwszym półroczu 1996 r. odnotowano szczególnie niską dynamikę tempa produkcji w przedsiębiorstwach nie sprywatyzowanych, wynosiła ona około 30 % osiągnięć pierwszego półrocza 1995 r. Mniejszy relatywnie spadek produkcji odnotowały przedsiębiorstwa sprywatyzowane, w których produkcja w pierwszym półroczu 1996 r. w stosunku do odpowiedniego okresu 1995 r. wynosiła w poszczególnych przedsiębiorstwach od 41 % do 47,4% produkcji<sup>12</sup>.

Ocenia się, że zwłaszcza w 1995 r. przewlekłe były prowadzone przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, jak również wolniej przebiegał proces prywatyzacji kapitałowej poprzez ofertę publiczną. Zmniejszeniu też uległa liczba przedsiębiorstw państwowych prywatyzowanych w trybie art. 37 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>13</sup>.

Zjawiska dysfunkcjonalne zmieniały swoje nasilenie, w różnych okresach prywatyzacji wyglądały różnie. Składało się na to szereg czynników zależnych i niezależnych od uczestników procesu prywatyzacji. Można jednak zauważyć, że od rozpoczęcia prywatyzacji prywatyzacja kapitałowa budzi szereg zastrzeżeń, zwłaszcza jeżeli chodzi o jej tempo. W ocenach przebiegu prywatyzacji w okresie lat 1990-1993 znajdujemy stwierdzenie o niepokojącym obniżaniu dynamiki dobrowolnej komercjalizacji, spowodowanej między innymi małym zainteresowaniem samych organów przedsiębiorstw państwowych, opóźnieniem we wdrażaniu programu powszechnej prywatyzacji i tworzeniu NFI. Ustawowy dwuletni termin udostępniania akcji (udziałów) jednoosobowych Spółek Skarbu Państwa w 1993 r. przekroczyło 50 % prywatyzowanych tą drogą przedsiębiorstw państwowych<sup>14</sup>. Przepis art. 19 ust. 1 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, określający termin zbycia akcji należących do Skarbu Państwa, był więc nagminnie łamany. Sankcję w razie niedochowania dwuletniego terminu udostępnienia wszy-

12 Najwyższa Izba Kontroli, Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Informacja o wynikach kontroli przekształceń własnościowych w przemyśle tytoniowym, Warszawa, lipiec 1997, s. 20.

13 Najwyższa Izba Kontroli, Departament Przekształceń Własnościowych, Informacja o wynikach kontroli przekształceń własnościowych w gospodarce narodowej 1 1995 r., Warszawa, grudzień 1995, s. 4 i n.

14 Informacja Najwyższej Izby Kontroli, Zespół Przekształceń Własnościowych, Wyniki kontroli stanu przekształceń własnościowych w gospodarce narodowej w 1993 r. z ogólną oceną procesów prywatyzacyjnych w latach 1990-1993, Warszawa sierpień 1993, s. 109.

stkich akcji (udziałów) przewidziano w art. 28 ust. 1 ustawy. Przepis ten sformułowany kategorycznie stanowił, że Minister Przekształceń Własnościowych przekazuje akcje bankowi lub innej instytucji finansowej na zasadach określonych w umowie, jeżeli prawa do tych akcji nie zostały przejęte w ciągu trzech miesięcy od upływu terminu ich udostępnienia. Mimo kłopotów z wykładnią tego przepisu uznano, że w przypadku przekazania nie dochodziło do przeniesienia własności akcji na rzecz przejmującego. Pozostawały one nadal akcjami Skarbu Państwa<sup>15</sup>. Intencją tego przepisu nie była prywatyzacja częściowa. W praktyce przepis ten nie sprawdził się. Miało to niekorzystny wpływ na proces przebudowy stosunków własnościowych w gospodarce i strukturze kapitałów w spółkach. Bez wątplenia na słabe tempo prywatyzacji złożył się też niedostatek kapitału wśród potencjalnych inwestorów i trudny dostęp do kredytów.

## 2) Ochrona interesów Skarbu Państwa

Kolejnymi zjawiskami towarzyszącymi prywatyzacji, mającymi charakter dysfunkcjonalnych, są różnorakie problemy o wymiarze nie tylko ekonomicznym, wpływające z nienależytego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa. Najczęściej są to kwestie wyceny majątku Skarbu Państwa, zbyt niskie ceny zbycia akcji.

Jak wynika z ustaleń NIK, nie należały do rzadkości przypadki wykonywania nierzetelnych wycen przedsiębiorstw. Doradcy rządowi w wielu przypadkach działali na korzyść kupującego<sup>16</sup>. Przy negocjowaniu ceny za akcje (udziały) prywatyzowanych spółek na ogół pomijano tak istotne elementy, jak dobrze wykwalifikowana załoga oraz fakt, że nabywca akcji przejmował także część rynku. Skumulowanie takich nieprawidłowości w procesie prywatyzacji niektórych spółek nie tylko uniemożliwiało osiągnięcie korzystnych warunków sprzedaży, lecz także osłabiało pozycję wyjściową w przypadku prywatyzacji kolejnych przedsiębiorstw w danej branży. W ten sposób dochodziło do osłabienia procesu realizacji przynajmniej niektórych celów prywatyzacji, takich jak tworzenie zdrowych zasad gospodarki rynkowej czy zwiększenie dochodów budżetowych. W wielu przedsiębiorstwach państwowych procesy prywatyzacji były celem, a nie narzędziem poprawy efektywności gospodarowania majątkiem. W początkowym okresie prywatyzacji (do końca 1993 r.), zauważyć można było, że szereg niepaństwowych podmiotów gospodarczych, dysponujących stosunkowo niewielkim kapitałem, uzyskiwało zy-

---

15 W. Góralczyk jr, Komentarz do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Warszawa 1991, s. 68.

16 Przykłady takich sytuacji dostarczają np. Informacje Najwyższej Izby Kontroli, Zespół Przekształceń Własnościowych, Wyniki kontroli stanu przekształceń własnościowych w gospodarce narodowej w 1993 r. z ogólną oceną procesów prywatyzacyjnych w latach 1990-1993 Warszawa sierpień 1993, s. 24 i n.

ski niewspółmierne do zaangażowanego kapitału. Następowało to kosztem strat ponoszonych przez jednostki państwowe<sup>17</sup>.

Analizując proces budowania nowego ładu gospodarczego w Polsce, określano też czasem mianem kapitalizmu hybrydalnego, czy politycznego, wyróżniano kilka faz jego formowania się. Pierwsza faza to lata 1987-1989, kiedy odbywała się nieformalna prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, polegająca na „przesuwaniu” kapitału z sektora państwowego do prywatnego, na przykład przez łączenie stanowiska dyrektora przedsiębiorstwa państwowego ze stanowiskiem prezesa spółki o kapitale prywatnym, co sprzyjało przerwaniu kosztów funkcjonowania powstającego sektora prywatnego na państwo. Druga faza (lata 1990-1991), kiedy tzw. twarde finansowanie prowadziło do „przesuwania” majątku i aktywności gospodarczej ze sfery produkcji do sfery obiegu pieniądza i handlu. W chwili objęcia władzy przez koalicję lewicową w 1993 r. można mówić o kolejnej fazie, którą charakteryzowała bezpośrednia polityczna kontrola państwa nad procesami prywatyzacji. Faza ta określana bywa niekiedy okresem pseudoprywatyzacji, czy korporatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>18</sup>. Utrata władzy przez koalicję lewicową w 1997 r. zapoczątkowała następną fazę budowy gospodarki rynkowej w Polsce, z rządowym założeniem przyspieszenia prywatyzacji.

Poza innymi negatywnymi skutkami i okolicznościami, występującymi zwykle w fazie przełomu polityczno-gospodarczego, do powstania strat w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw przyczyniło się nadmierne rozproszenie funkcji nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa oraz brak właściwych rozwiązań prawnych, dotyczących reprezentacji mienia Skarbu Państwa, co powodowało trudności we współpracy między różnymi organami administracji państwowej, sprawującymi nadzór z mocy różnych aktów prawnych. Za jedną z głównych przyczyn słabości sprawowania funkcji właścicielskich w procesach prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych uznano łączenie przez urząd Ministra Przekształceń Własnościowych dwóch ról - wykonawcy prywatyzacji kapitałowej i przedstawiciela Skarbu Państwa, nadzorującego ten proces<sup>19</sup>.

17 Informacja Najwyższej Izby Kontroli, Zespół Przekształceń Własnościowych ..., s. 63.

18 W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna*, Warszawa 1998, s. 108 i n. oraz źródła tam powołane. W kwestii uwłaszczenia nomenklatury zob. np. P. Strzałkowski, *Polityczne i społeczne uwarunkowania przedsiębiorczości ekonomicznej w: W. Morawski (red.), Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej*, Warszawa 1994, s. 348 i n. oraz A. Kaminski, *Corruption Under the Post-Communist Transformation: The Case of Poland*, „Polish Sociological Review” 1997, nr 2, s. 91 i n.

19 Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli realizacji zobowiązań wynikających z umów o nabycie udziałów lub akcji jednoosobowych Spółek Skarbu Państwa przez inwestorów strategicznych*, Zespół Przekształceń Własnościowych, Warszawa, marzec 1995, s. 445.

W aktualnym stanie rzeczy interesy Skarbu Państwa, w przypadku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, reprezentuje Minister Skarbu Państwa lub Agencja Prywatyzacji, o ile na podstawie odrębnych przepisów została upoważniona do dokonania prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego<sup>20</sup>.

Właściwym do prowadzenia prywatyzacji pośredniej jest obecnie Minister Skarbu Państwa albo działająca z jego upoważnienia Agencja Prywatyzacji. Funkcjonowanie tej Agencji jest normowane przepisami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz przepisami ustawy o urzędzie Ministra Skarbu Państwa, a także innymi przepisami<sup>21</sup>. Możliwość dekoncentracji kompetencji w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych na rzecz państwowej osoby prawnej o szczególnym statusie, jaką jest Agencja Prywatyzacji, jest inaczej uregulowana, niż miało to miejsce w ustawie z 1990 r. Tam bowiem kompetencje dotyczące prywatyzacji były podzielone pomiędzy Ministra Przekształceń Własnościowych (w zakresie prywatyzacji kapitałowej) oraz organy założycielskie przedsiębiorstw państwowych, gdy chodziło o prywatyzację w drodze likwidacji. Dziś można zauważyć, że ustawodawca, widząc mankamenty poprzednich rozwiązań prawnych, dążył do ujednoczenia procedur prywatyzacyjnych i ich scentralizowania. Pojawienie się Agencji Prywatyzacji może być odczytywane jako dążenie do zwiększenia profesjonalizmu, ale może także budzić niepokój uwarunkowany niepowodzeniami, czy aferami, jakie były udziałem innych agencji, też powoływanych jako szczególne podmioty prawne. Skupienie na szczelnie centralnym kompetencji może być pomocne w realizacji celów ustawy, jednak zwykle tak bywa, że centralizacja oznacza także szerszą możliwość politycznego wpływu na przebieg i tempo prywatyzacji<sup>22</sup>.

Przypatrując się procedurom prywatyzacji bezpośredniej można stwierdzić, że zagrożeniem jest przede wszystkim nadmierne sformalizowanie merytorycznych przesłanek, nadmierna kazuistyka i nadregulacje prawne, woluntaryzm urzędniczy oraz centralizacja procesów decyzyjnych<sup>23</sup>.

Przytoczone tutaj okoliczności pozwalają na stwierdzenie, że przyczyny zjawisk dysfunkcjonalnych mogą tkwić na różnych obszarach działania przepisów

---

20 Art. 9 ust. 4 pkt 2 ustawy z 30.08.1997 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. nr 118, p. 567.

21 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 03.04.1997 r. w sprawie nadania statutu Agencji Prywatyzacji, Dz.U. nr 33, poz. 199.

22 A. Wierciński, Prywatyzacja pośrednia w świetle ustawy z 30.08.1996 r. - szanse i zagrożenia, Materiały z konferencji Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, 10-11 marca 1997 r. Pałac Staszica w Warszawie, Dom Wydawniczy ABC, s. 21.

23 T. Kwieciński, Prywatyzacja bezpośrednia w świetle ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. - szanse i zagrożenia. Materiały z konferencji ustawa o komercjalizacji ..., s. 37.



prawa, odnoszących się do prywatyzacji, mogą wynikać bezpośrednio z wadliwości i niedociągnięć legislacyjnych. Szczególny niepokój i zagrożenie, nie tylko w zakresie celów prywatyzacji, budzi fakt, że niektóre przepisy nie są realizowane. Podważa to zaufanie do prawa i organów władzy państwowej. Przykładem takiej oto sytuacji może być okoliczność, że ustawa o NFI nie była realizowana w zakresie utworzenia funduszy, mających na celu dokonanie rekompensat dla sfery budżetowej i dodatków do emerytur, w związku z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego<sup>24</sup>. Problem stawał się coraz bardziej palący, zwiększała się liczba osób uprawnionych do rekompensat i rosła kwota, która mogłaby zaspokoić te potrzeby. Dnia 23 stycznia 1997 r. uchwalona została ustawa o zrekompensovaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utracie niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent. W odczuciu nie tylko osób uprawnionych wydanie ustawy problemu nie załatwiło<sup>25</sup>.

### **3) Metody i skutki powszechnej prywatyzacji**

Zdając sobie sprawę z tego, że zjawiska dysfunkcjonalne, jak inne skutki, które nie były przez ustawodawcę zamierzone, nie są kategoriami statycznymi, mogą się także ujawniać po upływie określonego czasu, należy stwierdzić, że niektóre z nich są szczególnie wyraźnie odczuwalne i niekorzystnie oceniane przez sporą część społeczeństwa. Szczególne zainteresowanie z wielu względów wzbudziły programy powszechnej prywatyzacji.

Koncepcja przyjętego przez polskiego ustawodawcę programu powszechnej prywatyzacji została oparta na założeniu, zgodnie z którym akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw nie są rozprowadzane bezpośrednio wśród obywateli, ale najpierw rozdzielone między specjalnie w tym celu utworzone narodowe fundusze inwestycyjne, a następnie wymieniane na świadectwa udziałowe, przysługujące każdemu dorosłemu obywatelowi<sup>26</sup>. W ten sposób świadectwa udziałowe miały stać się podstawowym instrumentem finansowym nabywania akcji narodowych funduszy inwestycyjnych.

24 Zostały wzięte tu pod uwagę następujące orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 29.01.1992 r. (K15/91), OTK 1992, cz. I, p. 8, s. 149, orzeczenie z 11.02.1992 r. (K.14/91), OTK 1992, cz. I, p.7, s. 93, z 19.10.1993 r. (K.14/92) OTK z 1993, p. 35, s. 319, z 30.12.1993 r. (K18/92), OTK z 1993, Orzeczenia te dotyczyły wynagrodzeń w sferze budżetowej, dodatków branżowych do emerytur i rent oraz rekompensat.

25 Problem ten był również rozpatrywany przez Najwyższą Izbę Kontroli, zob. Najwyższa Izba Kontroli, Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Informacja o wynikach kontroli stanu prac nad realizacją ustawy z dnia 30.04.1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji, Warszawa, luty 1997 r., s. 43 i n.

26 Ustawa z 30.04.1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji, Dz.U. nr 44, poz. 202.

Ustawa o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji przyznała każdemu dorosłemu obywatelowi prawo do określonej liczby świadectw udziałowych, reprezentujących jednakową liczbę akcji wszystkich funduszy uczestniczących w programie powszechnej prywatyzacji. Warunkiem nabycia tych akcji było dokonanie wymiany powszechnych świadectw udziałowych na akcje narodowych funduszy inwestycyjnych. Tą drogą ustawodawca polski zamierzał zrealizować ideę powszechnego akcjonariatu obywatelskiego<sup>27</sup>. Z dniem 31 grudnia 1998 r. została zakończona wymiana powszechnych świadectw udziałowych, co oznacza też zakończenie procesu nabywania przez obywateli mienia objętego programem powszechnej prywatyzacji<sup>28</sup>.

Osoby, które otrzymały powszechne świadectwa udziałowe, mogły przede wszystkim:

- a) korzystając z uprawnienia przewidzianego treścią art. 37 ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji dokonać wymiany przysługujących ustawowo świadectw udziałowych na akcje narodowych funduszy inwestycyjnych i mieć tam wówczas faktycznie jedynie symboliczny udział, wynikający z posiadania tychże akcji,
- b) zbyć otrzymane świadectwa udziałowe i w związku z tym nie ponosić dalej ryzyka wahań ich wartości rynkowej,
- c) nabyć od innych jak najwięcej świadectw udziałowych, licząc na określone korzyści majątkowe w późniejszym czasie.

Można więc powiedzieć, że w programie powszechnej prywatyzacji przyjęto założenie, iż uzyskanie korzyści ekonomicznych przez wszystkich obywateli zostanie umożliwione zarówno na etapie obrotu świadectwami udziałowymi, jak i na etapie wtórnego obrotu akcjami uzyskanymi z wymiany, dalej byłyby to ewentualnie dochody uzyskiwane z dywidend.

Pod koniec ostatniego roku ważności świadectw udziałowych przeważają opinie, że najlepszego wyboru dokonali ci, którzy zaraz po ich otrzymaniu zbyli świadectwa udziałowe. Dziś więc można wyrazić opinię, że zarówno program powszechnej prywatyzacji, jak i związane z nim fundusze, nie spełniły oczekiwań, jakie z nimi były związane. Charakter powszechny miały jedynie świadectwa udziałowe. Duża część obywateli tuż po odebraniu świadectw udziałowych zbyła je, z różnych względów nie mając woli uczestniczenia w narodowych funduszach inwestycyjnych. Fundusze te po kilku latach ich funkcjonowania określane bywają

---

27 B. Bajor, Świadectwa udziałowe, „Radca Prawny” 1993, nr 6, s. 26.

28 L. Sobolewski, Wymiana powszechnych świadectw udziałowych na akcje narodowych funduszy inwestycyjnych, PUG 1997, nr 1, s. 2.

w społeczeństwie mianem „funduszy rozproszonych złudzeń”. Jakie więc mogą być przyczyny braku popularności, niewielkiej akceptacji społecznej tej metody prywatyzacji? Wydawać by się mogło, że przykład Republiki Czeskiej powinien spowodować duże zainteresowanie programem powszechnej prywatyzacji, jednak tak się nie stało. Jak sądzę jedną z przyczyn był fakt, że przypadające dla poszczególnych obywateli świadectwa udziałowe odzwierciedlały bardzo małą wartość majątkową majątku narodowego. Tak „rozproszona własność” kojarzona była nawet niekiedy z własnością ogólnonarodową, występującą w minionej epoce. Pamiętać też trzeba, że spośród krajów byłego obozu socjalistycznego w Polsce w największym stopniu zachowała się własność prywatna. Własność ta była bardziej kojarzona z pracą i gospodarowaniem na własny rachunek, niż z prawami wynikającymi z posiadania akcji czy udziałów w spółkach kapitałowych. Ta metoda prywatyzacji nie identyfikuje tak dalece przedmiotu prywatyzacji, jak inne metody.

Poza faktem spadku wartości rynkowej świadectw udziałowych, co można także tłumaczyć ogólnie złą koniunkturą gospodarczą, na niekorzystny obraz programu powszechnej prywatyzacji ma wpływ upolitycznienie tegoż programu, jak i nadmierne wciąż uzależnienie od resortu Skarbu Państwa sfery zarządzania narodowymi funduszami inwestycyjnymi<sup>29</sup>. W tych warunkach utrudniona jest realizacja celów stawianych przed powołanymi funduszami. Zgodnie bowiem z treścią art. 4 ustawy celem funduszy jest pomnażanie ich majątku, w szczególności poprzez powiększanie wartości akcji spółek, w których fundusze są akcjonariuszami. Cel ten ma być realizowany w pierwszym etapie głównie poprzez poprawę zarządzania spółkami, w których fundusze mają pozycję dominującą, pozyskiwanie dla nich nowych technologii i pożyczek, a także wprowadzanie ich w korzystne międzynarodowe powiązania gospodarcze, umożliwiające rozwój i pomnażanie wartości ich majątku.

Strategia działania narodowych funduszy inwestycyjnych zyskuje często nie-pochlebne oceny wielu znawców problemu. Pojawiają się opinie, że żaden z funduszy nie był w stanie dotychczas efektywnie, a więc w stopniu satysfakcjonującym akcjonariusza, spełnić roli inwestora strategicznego<sup>30</sup>.

W społeczeństwie polskim popularniejsze okazały się inne metody prywatyzacji, gdzie pracownicy mają określony wpływ na przebieg procesu prywatyzacji, np. mogą walczyć o tzw. pakiety socjalne czy zapewnienie utrzymania stanu zatrudnienia, a przy dużym rozproszeniu akcji czy udziałów w danej spółce mogą wpływać na władze spółki.

29 W. Kaczmarek, Katalog grzechów głównych MSP, „Prawo i Gospodarka” z 4.12.1998, nr 244.

30 K. Spark, M. Wyszomierski, Foksal NFI w ocenie analityka, „Prawo i Gospodarka” z 10.12.1998, nr 251.

W aktualnym stanie rzeczy można wyrazić opinię, że obserwowane niekorzystne zjawiska, jakie wystąpiły w procesie wdrażania programu powszechnej prywatyzacji, mają charakter dysfunkcjonalny przede wszystkim w stosunku do tej metody prywatyzacji i nie zagrażają prywatyzacji widzianej globalnie.

Tylko program powszechnej prywatyzacji przyjmował zasadę, że każdy dorosły obywatel tego kraju uzyskuje prawo do określonej liczby świadectw udziałowych reprezentujących jednakową liczbę akcji wszystkich funduszy uczestniczących w programie powszechnej prywatyzacji. Inne metody prywatyzacji nie miały w swych założeniach bezwzględnej i generalnej zasady „każdemu po równo”. Sądzić jednak należy, że ustawodawca nie przewidywał, jakie faktycznie skutki będzie miała realizacja uprawnienia pracowników do nabywania akcji w prywatyzacji pośredniej. Każde przedsiębiorstwo prywatyzowane tą metodą - warte więcej lub mniej - przeznaczają do nieodpłatnego nabycia uprawnionym pracownikom 15 % akcji należących do Skarbu Państwa (z zastrzeżeniami wynikającymi z art. 36 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych).

Jeśli ustawodawca w ten sposób zamierzał realizować zasadę sprawiedliwości, to jak się okazało w praktyce, jest to bardzo uproszczona i dość prymitywna koncepcja sprawiedliwości społecznej. Faktycznie bowiem jedni uprawnieni pracownicy otrzymali akcje o dużej wartości rynkowej, inni zaś akcje o znikomej wartości rynkowej. Te same 15 % akcji nie jest przecież taką samą wartością w poszczególnych spółkach Skarbu Państwa. Przysługujące nieodpłatnie akcje rozwarstwiły pracowników, tym bardziej, że podstawową przesłanką otrzymania tych akcji był tylko status pracownika uprawnionego. Sytuacja ta pogłębiła także poczucie pokrzywdzenia sfery budżetowej.

#### **4) Udział poszczególnych grup społecznych w prywatyzacji**

Zaprezentowane zjawiska, będące skutkami prywatyzacji, mogą być pretekstem do dyskusji nad sposobem potraktowania przez państwo poszczególnych grup społecznych, jeśli chodzi o ich możliwość udziału w procesach prywatyzacji i skutki procesów transformacji gospodarki. Niektórzy przedstawiciele nauki mówią nawet o prawie dostępu do procesu prywatyzacji mienia państwowego. Zdaniem G. Skąpskiej prawo dostępu do prywatyzacji i kształtująca się struktura własnościowa w gospodarce decydują nie tylko o efektywności, ale i o wiarygodności reform. Mają też swoje odbicie w przypadku konfliktów, np. w sferze własności państwowej żąda się ingerencji państwa i jego organów<sup>31</sup>.

---

31 G. Skąpska, *Reforma ekonomiczna i kształtowanie się porządku instytucjonalnego w Polsce. Dziedzictwo przeszłości...*, s. 143 i n.

Niektóre zjawiska ekonomiczne i społeczne związane z prywatyzacją określane są jako „paradoksalne efekty procesów przekształceń”<sup>32</sup>. Do nich zaliczane jest uprzywilejowanie pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych w postaci puli akcji zbywanych im na szczególnych zasadach. Tego rodzaju przywileje odróżniają polską drogę do kapitalizmu na przykład od drogi czeskiej. Rozwiązania prawne, tworzące formalną nierówność dostępu do przekształceń własnościowych, oceniane są niekiedy jako antyspołeczne, podważające rządy prawa, ponieważ dyskryminują obywateli, którzy zatrudnieni są w sektorach nie przeznaczonych do prywatyzacji.<sup>33</sup>

Jest jednak rzeczą znamionną, że często robotnicy pracujący w prywatyzowanych przedsiębiorstwach nie traktowali nabywania akcji czy udziałów powstających spółek jako lokaty kapitału. Dla nich własność pracownicza była raczej obroną przed nowymi właścicielami przedsiębiorstwa, przed ewentualnym zwolnieniem z pracy i społeczną degradacją. Takie postawy pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych charakterystyczne były zwłaszcza w pierwszym okresie po rozpoczęciu transformacji gospodarki<sup>34</sup>.

Można powiedzieć, że przedstawione wyżej poglądy, dotyczące problemu dostępu do procesów prywatyzacji, są przejawem postaw egalitarnych. Powstaje jednak pytanie, czy egalitarne postawy występujące w budowanym nieegalitarnym systemie gospodarczym mogą być wobec niego dysfunkcjonalne? L. Kolarska-Bobińska, badając czy przejawy egalitaryzmu lat dziewięćdziesiątych oznaczać mogą brak dostosowania systemu wartości części społeczeństwa do nowych warunków ekonomicznych, brak zgody normatywnej na gospodarkę rynkową i w konsekwencji brak legitymacji nowego systemu, podkreśliła, że systemy wartości ulegają bardzo powolnej zmianie<sup>35</sup>. Autorka słusznie zauważyła, że jeżeli będziemy mieli do czynienia ze wzrostem gospodarczym, poczuciem pewności związanej z jutrem i poczuciem stabilizacji, postawy egalitarne powinny słabnąć, a nie umacniać się. Dziś postawy egalitarne wciąż mocno dające znać o sobie, są dysfunkcjonalne wobec założeń budowanej gospodarki rynkowej. Wartości egalitarne odzwierciedlają interesy związane z podziałem dóbr, nieegalitarne - z ich wytwarzaniem. Akceptacja obu tych elementów jest w społeczeństwie wyrazem tęsknoty za „dobrym”, czy idealnym ustrojem, łączącym efektywną gospodarkę ze sprawiedliwością

32 Jw.

33 Jw.

34 L. Beskid, R. Milic - Czerniak, Z. Sufin, Polacy a nowa rzeczywistość ekonomiczna. Procesy przystosowania się w mikroskali, Warszawa 1995, s. 169.

35 L. Kolarska-Bobińska, Postawy egalitarne i interesy w procesie zmian ustrojowych w: W. Adamski (red.), Polacy '95, aktorzy i klienci transformacji, Warszawa 1998, s. 131.

społeczną<sup>36</sup>. Biorąc jednak pod uwagę dłuższy odcinek czasu, okres od rozpoczęcia przemian społeczno-gospodarczych, socjologowie badający zależności i dynamikę interesów w kontekście zmian własnościowych w gospodarce zauważają, że interesy ekonomiczne polskiego społeczeństwa stają się coraz bardziej zróżnicowane<sup>37</sup>.

Wśród występujących różnych zjawisk, które można określić jako nie zamierzone skutki prywatyzacji, zwracają uwagę liczne problemy związane z restrukturyzacją niektórych gałęzi gospodarki, przede wszystkim chodzi o przemysł ciężki i zbrojeniowy. Restrukturyzacja jest procesem bardzo trudnym, jednak koniecznym. Utrzymanie kopalń, hut w kształcie w jakim funkcjonowały one w okresie gospodarki socjalistycznej, bez radykalnych zmian przystosowujących je do gospodarki rynkowej, to nie tylko poniesione ogromne nakłady, ale wciąż nie rozwiązany narastający problem. Przykłady prywatyzacji w byłej NRD wskazują, że nakłady odebrane od reguł gospodarki rynkowej odraczają jedynie wystąpienie zjawisk dysfunkcjonalnych wobec celów prywatyzacji.

Niektóre gałęzie przemysłu, często nazywane w minionej epoce przemysłem strategicznym, były najbardziej związane z regułami funkcjonowania socjalistycznego państwa. Z tej między innymi przyczyny obszar ten okazał się być trudniejszy do restrukturyzacji i prywatyzacji, niż się tego można było spodziewać. Tu nadal bowiem najbardziej splatają się interesy polityczne, społeczne i ekonomiczne. Opóźnienia w restrukturyzacji to wzrost ekonomicznych i społecznych kosztów restrukturyzacji i prywatyzacji.

Niektórzy przedstawiciele nauki, analizujący problemy prywatyzacji od strony ekonomicznej, przyznają, że mimo iż nikt dotychczas nie wymyślił lepszego niż rynek mechanizmu restrukturyzacji, to w przypadku restrukturyzacji przedsiębiorstw poprzednio funkcjonujących w systemie gospodarki socjalistycznej rynek nie jest w stanie podołać wszystkim trudnościom, jakie wylaniają się w związku z tym problemem<sup>38</sup>. Aktywność państwa w dziedzinie restrukturyzacji i stosowanie odpowiednich w tym celu narzędzi jest zadaniem szczególnie trudnym, jest to bowiem często stosowanie aparatu administracyjnego na drodze budowania gospodarki rynkowej.

Procesy restrukturyzacji przedsiębiorstw w byłej NRD powinny skłaniać do szczególnie starannej analizy czasu, sposobu i środków restrukturyzacji. Tam bowiem w pierwszej fazie prywatyzacji restrukturyzację przedsiębiorstw pozostawiono przyszłemu właścicielowi. Gdy pojawiły się trudności ze zbyciem przedsię-

---

36 L. Kolarska-Bobińska, *Postawy egalitarne ...*, s. 143.

37 W. Adamski, A. Rychard, *Zakończenie, czyli głównie o dynamice kontestacji i partycypacji społecznej w procesach zmiany ustrojowej*, w: W. Adamski (red.), *Polacy '95 ...*, s. 372.

38 W. Jakóbiak, *Restrukturyzacja przemysłu w okresie transformacji*, Warszawa 1993, s. 14 i 20.



biorstw, których nikt nie chciał kupić, dokonywano restrukturyzacji niektórych zakładów, jeśli nie można ich było zlikwidować ze względu na wysokie bezrobocie w danym regionie<sup>39</sup>. Utrzymywanie przez państwo przedsiębiorstw po to, by m.in. w ten sposób zapobiegać wzrostowi bezrobocia, nie było rozwiązaniem trafnym.

Na postawy Polaków wobec zachodzących procesów prywatyzacyjnych ma niewątpliwie wpływ „dziedzictwo przeszłości”, preferencje wartości odziedziczone po socjalizmie. W ścieraniu się rywalizacji starych i nowych reguł funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki tkwi zarówno potencjał sił blokujących prywatyzację, jak i ją wspierających<sup>40</sup>. Przemiany społeczno - gospodarcze, kształtowanie się nowych stosunków własnościowych, inne jak poprzednio reguły funkcjonowania przedsiębiorstw - zwłaszcza tych działających w oparciu o własność prywatną, wyraźnie wpływają na tworzenie się nowego kształtu społeczeństwa. Czy mamy do czynienia z kształtowaniem się dwóch izolowanych społeczeństw: społeczeństwa, które jest obecne, uczestniczące w procesach transformacji i społeczeństwa poza transformacją, a więc tych wszystkich, którzy z różnych względów „... nie potrafią wyrwać się z zakłętego kręgu biernie przystosowawczej orientacji klienta, zależnego w pełni od paternalistycznej polityki państwa”<sup>41</sup>? Trudno dziś jeszcze jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie.

Dylemat społecznej akceptacji lub jej braku, jeśli chodzi o procesy prywatyzacyjne i przekształcenia ustrojowe, jawi się bardzo wyraźnie, jeśli spojrzymy na ten proces poprzez płaszczyznę zmian w strukturze społeczno-zawodowej. Tworzone w toku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych spółki kapitałowe zwykle zaczynają swoją działalność od racjonalizacji zatrudnienia i redukcji miejsc pracy. Najczęściej ma to swoje uzasadnienie ekonomiczne i jest zgodne z wymogami gospodarki rynkowej. Przekształcenia własnościowe to nie tylko sfera odpowiednich rozwiązań prawnych i ekonomicznych. Łączny efekt tych procesów sprawia, że obok dość licznej kategorii osób wygranych, które zdołały stać się przedsiębiorcami (wśród nich są relatywnie częściej osoby bardziej wykształcone, które zajmowały kierownicze stanowiska w starym systemie, a również - choć rzadziej - wykwalifikowani robotnicy), pojawiła się równocześnie nowa kategoria przegranych, a więc głównie tych, którzy stali się bezrobotnymi<sup>42</sup>. Świadomość degradacji

39 S.T. Surdykowska, Prywatyzacja, Warszawa 1996, s. 201.

40 Ewolucyjna teoria transformacji zakłada, że transformacja systemowa dokonuje się nie przez odrzucenie i destrukcję starych instytucji, lecz w drodze ich „mutacji” jak również koegzystencji i rywalizacji starych i nowych. Przeciwnieństwem tej teorii jest tzw. „tranzytologia”, upowszechniona głównie przez amerykańskich politologów pod nazwą transition approach. Zob. na ten temat: W. Adamski, Dynamika interesów i preferencji ustrojowych a zmiany własnościowe w gospodarce w: W. Adamski (red.), Polacy '95 ..., s. 277 i n.

41 W. Adamski, A. Rychard, Zakończenie ..., s. 374.

42 W. Adamski, A. Rychard, Zakończenie ..., s. 375.

społecznej, oprócz bezrobotnych, wyrażają najsilniej niewykwalifikowani robotnicy oraz chłopi. W trudnej sytuacji jest zwłaszcza ta część ludności wiejskiej, która w czasach transformacji została pozbawiona pracy pozarolniczej. Szacuje się, że około 3/4 takich rodzin wiejskich to realni lub potencjalni klienci opieki socjalnej państwa<sup>43</sup>. Różne środowiska w różny sposób demonstrują niesprawiedliwy i krzywdzący ich zdaniem stosunek państwa do skutków transformacji gospodarki w zależności od gałęzi gospodarki<sup>44</sup>.

Różnicowanie szans odnalezienia się w nowej rzeczywistości w zależności od przynależności branżowej czy zawodowej budzi w społeczeństwie określone skojarzenia z przeszłości i działa dysfunkcjonalnie, zmniejszając akceptację społeczną dla dokonującej się transformacji.

Niektóre z tych problemów z upływem czasu tracą na ostrości lub przestaną istnieć. Mogą się też pojawić nowe skutki prywatyzacji, nieoczekiwane, zarówno pozytywne i negatywne.

### **3. PROBLEM ZJAWISK DYSFUNKCJONALNYCH, UJAWNIAJĄCYCH SIĘ NA POZIOMIE PRZEDSIĘBIORSTWA**

#### **1) Postawy pracowników i innych grup społecznych wobec prywatyzacji**

W samych przedsiębiorstwach poddawanych prywatyzacji ujawniły się także różne modele działania osób, grup osób, czy instytucji mających zdolność wywoływania realizacji, spowalniania lub blokowania celów prywatyzacji. Badania socjologów pozwoliły na wyróżnienie następujących strategii: wymuszania zmian sanacyjnych, gry na przetrwanie, ucieczki w prywatyzację, oporu wobec zmian<sup>45</sup>.

---

43 K. Szafraniec, Rolnicy polscy - aktorzy czy klienci transformacji, w: W. Adamski, Polacy '95 ..., s. 304 i n., także B. Fedyszak - Radziejewska, Społeczności wiejskie. Grabarz czy moderator państwa liberalnego?, w: Ludzie i instytucje stawanie się ładu społecznego ..., s. 181 i n.

44 Jako przykład najczęściej wskazuje się jak dalece w różny sposób traktowani są robotnicy rolni zwolnieni z pracy w byłych państwowych gospodarstwach rolnych i górnicy, otrzymujący pięcioletnie urlopy, odprawy pieniężne sięgające 44,5 tys. złotych. Koszty restrukturyzacji przemysłu ciężkiego są ogromne, inne gałęzie przemysłu i rolnictwo otrzymują znacznie mniejsze wsparcie finansowe państwa. Ocenia się, że transformacyjna polityka rządu wobec rolnictwa na razie nie jest ani kompletna, ani wdrażana. Zob. na ten temat np. W. Wesołowski, Transformacja charakteru i struktury interesów: aktualne procesy, szanse i zagrożenia w: A. Rychard, M. Fedorowicz (red.), Społeczństwo w transformacji. Ekspertyzy i studia, Warszawa 1993, s. 126.

45 W. Pańków, Model działania aktorów społecznych w przedsiębiorstwie, w: A. Rychard, M. Fedorowicz, Społeczństwo w transformacji. Ekspertyzy i studia, Warszawa 1993, s. 45 i n.

Strategia wymuszania zmian o charakterze naprawczym widoczna była chyba najbardziej w przedsiębiorstwach państwowych w początkowym okresie prywatyzacji, kiedy wielu wątpiło w realność podjętych radykalnych reform. Część przedsiębiorstw skupiła swoje siły i spory wewnątrz układu władzy przedsiębiorstwa na zdolności dostosowania się do nowych wymagań otoczenia. Trzeba tu zaznaczyć, że strategia wymuszania zmian - kadrowych i sanacyjnych - przekształcała się często w strategię udziału w realizacji tych zmian<sup>42</sup>. Przy okazji tych procesów, generalnie wpływających niekorzystnie na tempo prywatyzacji, pojawiło się korzystne zjawisko kształtowania się systemu komunikacji społecznej przedsiębiorstwa. Obok strategii wpuszczania zmian o charakterze naprawczym, realizowana była strategia gry na przetrwanie, szczególnie tam, gdzie zarówno dyrekcja przedsiębiorstwa, jak i jej społeczni partnerzy, charakteryzowali się słabością i biernością.

Stosunek kierownictwa przedsiębiorstw do prywatyzacji, nastawienie załóg czy tzw. „czynników społecznych”, działających w przedsiębiorstwie, zależy od szeregu okoliczności zewnętrznych, niezależnych od przedsiębiorstwa, takich jak układ polityczny w kraju, ogólna sytuacja gospodarcza. I tak na przykład w 1991 roku obserwować można było dominację strategii gry na przetrwanie i nasilenie się strategii aktywnego oporu, a nawet blokowania procesów prywatyzacji czy zmian restrukturyzacyjnych. Próbując odpowiedzieć na pytanie, dlaczego tak się stało, należy zauważyć, że w tym okresie następował stały spadek rentowności przedsiębiorstw, nie tylko państwowych, ale i tych, które przeszły przekształcenia własnościowe. Był to zły okres dla prowadzenia działalności gospodarczej, bez względu na status własnościowy przedsiębiorstw, bariery popytu, drogie kredyty, wzrost kosztów działalności gospodarczej, wysokie obciążenia podatkowe, utrata rynków wschodnich - nie sprzyjały transformacji gospodarki tak w wymiarze ogólnym, jak i jednostkowym.

Czynnikiem wzmagającym niechęć do prywatyzacji, tworzącym opór, stało się - obok pauperyzacji, frustracji coraz szerszych kręgów pracowników - zjawisko pluralizacji ruchu związkowego, a także osłabienia lub eliminacji samorządów pracowniczych w przedsiębiorstwach poddanych prywatyzacji. Tą drogą dochodziło do dużej polaryzacji układów społecznych w przedsiębiorstwach. Przełamanie w przedsiębiorstwie stereotypów układów społecznych z byleż epoki, kształtowanie się nowych elit zdolnych do sprawowania rządów w przedsiębiorstwie, jest procesem, a nie krótkim jednorazowym wydarzeniem, wymaga więc określonego czasu.

Mówiąc o zjawiskach dysfunkcjonalnych i funkcjach ukrytych, występujących w prywatyzowanych przedsiębiorstwach, trzeba podkreślić, że tzw. strategia ucie-

---

42 Jw.

czki w prywatyzację, szczególnie gdy oznaczała przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, nie jest bardzo odległa od strategii nazywanej gra na przetrwanie. Wiązała się ona często z oczekiwaniem na zmniejszenie obciążeń podatkowych i innych ograniczeń.

Jak wynika z obserwacji i badań prowadzonych przez socjologów, dla niektórych przedsiębiorstw strategia ucieczki w prywatyzację przyniosła jednak określone sukcesy. Mimo że w przedsiębiorstwach dokonywano redukcji zatrudnienia, uległa też osłabieniu podmiotowość pracowników, procesy te były rekompensowane przez korzyści finansowe pozostałych pracowników, a także przez to, że dochodziło do tworzenia spółek pracowniczych lub kierowniczo-pracowniczych<sup>47</sup>.

W spółkach kapitałowych powstających w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w sposób bezpośredni lub pośredni odbijają się problemy i dylematy okresu transformacji. Wpływa to na ekonomiczne wyniki przedsiębiorstw działających w formie spółek, kształt i problemy społeczności pracowniczych i kierowniczych w spółkach. Rozpoczęcie prywatyzacji można nazwać inicjowaniem budowy gospodarki rynkowej przez państwo, budową kapitalizmu bez kapitalistów. Proces ten niesie ze sobą szereg trudności i niebezpieczeństw, objawiających się w skali makro i mikro. Zadania spółek kapitałowych - poza tradycyjną ich rolą gospodarczą - są szersze, trudniejsze niż w gospodarkach o utrwalonych regułach rynkowych.

## **2) Sytuacja ekonomiczna prywatyzowanych przedsiębiorstw**

Spółki kapitałowe jako sprawdzone formy prowadzenia działalności gospodarczej, formy o utrwalonych konstrukcjach prawnych, mają łagodzić czy przeciwdziałać zjawiskom dysfunkcjonalnym, występującym w różnej skali w procesie przebudowy gospodarki i struktur społecznych. Te trwałe, silne formy prawne stały się więc jakby filarem wśród chwiejących, zmieniających się w okresie transformacji wielu czynników i okoliczności w otoczeniu, w którym powstały spółki kapitałowe, funkcjonujące na bazie przedsiębiorstw państwowych.

Gospodarka polska w momencie przystąpienia do prywatyzacji była w złej kondycji. W następnych latach niekiedy stan ten ulegał dalszemu pogorszeniu. Jeśli wcześniej nie dokonywano oddłużenia i restrukturyzacji, spółki kapitałowe, tworzone w toku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, przejmowały ciężar złej kondycji finansowej przedsiębiorstw. Często towarzyszył temu spadek wyników ekonomicznych, zła struktura organizacyjna, przestarzałe technologie i przerost zatrudnienia. Spółki „przejmowały” szereg stanów i zjawisk dysfunkcjonalnych w

---

47 W. Adamski, A. Rychard, Zakończenie ..., s. 51.

stosunku do ogólnych celów prywatyzacji, jak i zjawisk działających niekorzystnie wewnątrz przedsiębiorstw prowadzonych w formie spółek. Przed spółkami postawiono więc zadanie swoiste - rozładowania zjawisk dysfunkcyjnych wobec prywatyzacji.

Jeśli chodzi o płaszczyznę prawną, to ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (a wcześniej o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych) zawiera w sobie szereg przepisów „modyfikujących” czy to samą konstrukcję prawną spółek kapitałowych, czy też pozycję prawną wspólników lub przepisów ingerujących w sferę majątkową spółek. Niektóre z tych rozwiązań prawnych mają charakter dysfunkcyjny w odniesieniu do samej konstrukcji prawnej spółek kapitałowych. Można powiedzieć, że są to rozwiązania niekiedy deformujące zasady działania spółek kapitałowych lub stwarzające możliwość zaistnienia zagrożeń dla prawidłowej realizacji globalnych celów prywatyzacji. Przykładem takiej sytuacji mogą być zasady funkcjonowania spółek w przypadku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych.

Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych prowadzi do zmiany formy prawnej przedsiębiorstwa i specyficznego ukształtowania składu osobowego władz spółki. O kształcie walnego zgromadzenia decyduje Minister Skarbu Państwa (art. 12 ustawy). Pracownicy spółki wybierają dwie piąte składu rady nadzorczej, a pracownikowi będącemu członkiem rady nadzorczej przyznaje się szczególny status (art. 15 ustawy). Pracownicy mają też wpływ na skład zarządu spółki (art. 16 ustawy). W spółkach regulowanych kodeksem handlowym uczestnictwo we władzach spółki lub wpływ na ich kształt wynika z kapitałowego uczestnictwa w spółce, z faktu bycia wspólnikiem, a nie pracownikiem. W jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa istnieje też niebezpieczeństwo wprowadzania kryteriów politycznych przy formułowaniu składu władz takiej spółki. Jeżeli Skarb Państwa pozostaje jedynym akcjonariuszem, nie ma mowy o przebudowie stosunków własnościowych. W przypadku zaś podjęcia prywatyzacji pośredniej, zastrzeżenia budziły i budzą nadal uprawnienia pracowników do nabywania akcji oraz zakaz obrotu tymi akcjami w czasie określonym w art. 38 ust. 3 ustawy. „Rozdawnictwo” akcji z uwagi na fakt, że określone osoby były pracownikami przedsiębiorstw państwowych, rodzi sprzeciw osób spoza tej grupy. Jest też elementem obcym dla spółek funkcjonujących w oparciu o przepisy kodeksu handlowego. Taki sposób gospodarowania akcjami może naruszać funkcję gromadzenia kapitału. Przy tej okazji warto dodać, że słuszne są obawy, iż komercjalizacja z konwersją wierzytelności nie spełni związanych z nią nadziei, jeśli jest alternatywą upadłości.

Prywatyzacja bezpośrednia może się wiązać z wyraźnym przerzuceniem kosztów prywatyzacji na przedsiębiorców, którzy zdecydują się na czynne uczestnictwo w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych tą metodą. Negatywnym skut-

kiem prywatyzacji i dla niej zagrożeniem jest wzrost bezrobocia i zubożenie części społeczeństwa. To nowy przedsiębiorca ma głównie stawić czoła tym zjawiskom dysfunkcjonalnym wówczas, gdy jest nabywcą przedsiębiorstwa w trybie rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. W przypadku bowiem sprzedaży przedsiębiorstwa w tym trybie, w umowie należy uwzględnić w szczególności zobowiązania kupującego w zakresie przewidywanych inwestycji, ochrony środowiska i dóbr kultury oraz ochrony miejsc pracy. Zgodnie z treścią art. 48 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, zobowiązania socjalne też stanowią integralną część umowy sprzedaży przedsiębiorstwa. Jest rzeczą oczywistą, że przepis ten w dużej mierze decyduje o gospodarowaniu kapitałem przedsiębiorcy w przeciągu określonego czasu po nabyciu przedsiębiorstwa. Trzeba podkreślić, że zachowanie miejsc pracy i tak zwane pakiety socjalne wielokrotnie były stawiane przez Skarb Państwa jako warunek, pod którym sprzedawano przedsiębiorstwa<sup>48</sup>. Brak zgody kupującego na takie postanowienia w umowie sprzedaży przedsiębiorstwa w myśl art. 48 ust. 2 ustawy może być interpretowane jako ustawą przewidziana konieczność odmowy sprzedaży przedsiębiorstwa, chociażby jego sprzedaż bez tych zobowiązań byłaby z wielu względów posunięciem racjonalnym.

Funkcji ochrony socjalnej, którą to obciążone zostały spółki powstające na bazie prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych, towarzyszy szereg zjawisk dysfunkcjonalnych w sferze zasad funkcjonowania tychże spółek, jeśli przyjmiemy, że mają one prowadzić działalność gospodarczą zgodnie z zasadami gospodarki rynkowej.

Wychodząc z założenia, że większość omówionych tu dysfunkcji i funkcji ukrytych ma charakter przejściowy, można oczekiwać, że globalnie nie zagrażą one realizacji podstawowych celów prywatyzacji, jak też trwale nie zdeformują cech konstrukcyjnych i zasad działania spółek kapitałowych, powstających w toku prywatyzacji. Mogą jednak spowodować opóźnienia w transformacji gospodarki, co wiąże się z reguły z wymiernymi stratami w gospodarce narodowej czy zahamowaniem innych przemian związanych z transformacją systemową.

Duża rola w budowaniu gospodarki rynkowej przypadnie z pewnością rodzącej się nowej klasie średniej<sup>49</sup>. Doświadczenia gospodarki światowej wyka-

---

48 H. Zarychta, Funkcja socjalna przedsiębiorstw w okresie transformacji (w świetle regulacji prawnej i praktyki), „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 5, s. 8 i n.

49 Na temat roli formującej się nowej klasy średniej zob. m.in.: E. Mokrzycki, Nowa klasa średnia, „Studia Socjologiczne” 1994, nr 1, s. 37 i n. oraz G. Matuszczak, Szkice do portretu nowej klasy średniej w Polsce, Łódź 1993, s. 5 i n., także H. Domański, Społeczeństwa klasy średniej, Warszawa 1994, s. 180 i n.



zują, że w czasach przełomu ważną rolę odgrywają małe i średnie przedsiębiorstwa<sup>50</sup>. Tu bowiem w mniejszym stopniu niż w dużych przedsiębiorstwach ogni-  
skują się konflikty interesów i inne zjawiska negatywne, towarzyszące gruntow-  
nym przemianom politycznym i gospodarczym.

---

50 T.E. Geu, T. Mróz, Prawno-ekonomiczne aspekty organizacji i funkcjonowania małej przedsiębiorczości w Polsce i w USA w: S.Prutis (red.), Spółki jako formy prawne organizowania przedsiębiorczości. Wybrane zagadnienia wraz z wzorami umów i innych dokumentów organizujących spółki, Białystok 1998, s. 11 i n.



# ZAKOŃCZENIE

1. Konieczność głębokich zmian struktury własnościowej gospodarek Europy Centralnej i Wschodniej jest dziś oczywista. Stopień zaawansowania tych zmian jest różny. Zakres toczących się procesów, ich głębokość i metody są wynikiem szeregu splecionych ze sobą uwarunkowań i okoliczności. Są to przede wszystkim okoliczności natury polityczno-ekonomicznej.

Trwający w Polsce proces przywracania dominacji własności prywatnej określa się powszechnie mianem prywatyzacji. Zmiana struktury własnościowej gospodarki nie jest celem samym w sobie, lecz podstawą budowy gospodarki rynkowej. Charakterystyczne jest to, że cele prywatyzacji są znane, lecz nie ma jednoznacznej odpowiedzi na pytanie - jak prywatyzować?

Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych jest procesem unikalnym, co przede wszystkim wynika z niepowtarzalności sytuacji historycznej. Nigdy dotąd nikt nie torował drogi od socjalizmu do gospodarki rynkowej, drogi z powrotem do kapitalizmu<sup>1</sup>.

Unikalny charakter przemian ustrojowych, powziętych w krajach byłego obozu socjalistycznego, jest źródłem nie tylko nadziei, lecz także problemów, których rozwiązywanie musi następować bez możliwości odwoływania się do doświadczeń czy precedensów. Ze względu na zasadniczą odmienną uwarunkowań nie mogą być bezpośrednio, wprost powielone wzorce prywatyzacji na Zachodzie, mimo że w krajach tych można odnotować różnorodność wykorzystywanych technik i procedur prywatyzacyjnych.

Zachodnie procesy prywatyzacyjne charakteryzowały się tym, że prywatyzacja z natury rzeczy dotyczyła pojedynczych przedsiębiorstw lub ich części. Dopiero przemiany w Europie Wschodniej i Centralnej zmieniły sens pojęcia „prywatyzacja”, bowiem prywatyzowane są całe gospodarki. Prywatyzacja zaczęła oznaczać gruntowną zmianę struktury własnościowej gospodarki i ustroju, stała się więc prywatyzacją transformacyjną. Odmienne niżeli w gospodarkach kapitalistycznych, prywatyzacja w Europie Środkowo-Wschodniej nie oznacza tylko techniki, za pomocą której uzyskuje się większą efektywność gospodarowania, lecz jest kompleksem zjawisk o bardzo szerokim zasięgu, związanym ściśle z głębokimi przemianami ustrojowymi.

Podkreślić trzeba, że prywatyzacja w Europie Środkowo-Wschodniej jest procesem bardzo skomplikowanym, zależnym tak dalece od wielu czynników różnej

---

1 P. Jasiński, S. J., Z powrotem do kapitalizmu. Problemy przekształceń systemowych i własnościowych, Warszawa 1994, s. 155.

natury, że jak się okazało, wielce ryzykowne lub nawet niemożliwe jest wykorzystywanie doświadczeń innych krajów postkomunistycznych w sposób bezpośredni.

2. Dziesięć lat temu Polska stanęła przed koniecznością wyboru metod, technik i instrumentów prawnych, za pomocą których miałyby się dokonywać prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Zasadniczą rolę w tym procesie przypisano spółkom kapitałowym. Zarówno ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>2</sup>, jak i ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>3</sup>, za podstawowe instrumenty prawne przekształceń własnościowych przyjęły spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością i spółkę akcyjną. Te właśnie instytucje prawne obciążone zostały nowymi, bardzo ważnymi i trudnymi funkcjami wynikającymi ze szczególnej sytuacji historycznej.

Pojawienie się w spółkach kapitałowych takich funkcji jak: funkcja strukturalno-własnościowej transformacji gospodarki, funkcja rozwoju rynku kapitałowego czy rozwoju przedsiębiorczości, podyktowane jest racją budowy modelu gospodarki rynkowej. Funkcje zaś ochrony socjalnej, kreowania i umacniania interesów przedsiębiorstwa, są swoistą ceną łagodnego procesu zmiany ustroju.

Podstawową rolę odgrywa funkcja strukturalno-własnościowej transformacji gospodarki, to właśnie ona i funkcje z nią związane powinny być w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych najbardziej widoczne. Rozciąganie ich w czasie, jak praktyka wykazała głównie z powodów politycznych, może zakłócać racjonalny przebieg procesów prywatyzacyjnych. Intensyfikacja zaś tej funkcji prowadzi do szybszego zakończenia prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, co umożliwi dalszy rozwój szeregu instytucji i mechanizmów gospodarki rynkowej.

Zmiana treści klasycznych funkcji spółek kapitałowych i przejściowe pojawienie się nowych funkcji dla potrzeb prywatyzacji, nie spowodowały zdeformowania klasycznego kształtu prawnego spółek kapitałowych. Spółki kapitałowe są trwałymi i silnymi instytucjami prawnymi, warto jednak podkreślić, że okresowej zmiany i roszczenia ich funkcji nie powinno się traktować jako budowy nowego modelu spółek. Efektem prywatyzacji nie może więc być wytworzenie się takiego stanu rzeczy, by spółki powstałe w prywatyzacji wykształciły się docelowo jako działające na szczególnych zasadach, jako nowy rodzaj spółek. W pewnym momencie powinny być potraktowane tak samo jak inne spółki, choć rodziły się nietypowo.

---

2 Ustawa z dn. 13.07.1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. nr 51, poz. 298 z późn. zm.

3 Ustawa z dn. 30.08.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. nr 118, poz. 561 z późn. zm.

Z góry więc trzeba przesądzić, że specyficzne funkcje spółek kapitałowych, podyktowane potrzebami prywatyzacji, mają charakter czasowy. Ich istnienie powinno być prawem zagwarantowane tylko na określone potrzeby.

Podobne stanowisko należy zająć co do innych szczegółowych rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a odbiegających od klasycznych zasad funkcjonowania spółek kapitałowych. Dotyczy to na przykład udziału pracowników w zarządzaniu spółką, czy ustawowego obowiązku podejmowania przez spółki powstałe w toku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych działań socjalnych i społecznych.

Udział w zarządzaniu spółką wynika z faktu bycia współnikiem, zaangażowania w spółce określonego kapitału, legitymacji takiej nie może dawać sam status pracownika. Gdy idzie zaś o działalność socjalną, społeczną, to cały system powinien być tak zbudowany aby owa działalność opłacała się spółce, a nie wynikała tylko z nakazu prawnego.

3. Baczną uwagę należy zwrócić na jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Na gruncie przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych spółki te powstają przede wszystkim na skutek komercjalizacji w celu prywatyzacji, jak i w innym celu niż prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Cechą charakterystyczną jest to, że spółka powstała w wyniku komercjalizacji wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było przedsiębiorstwo państwowe. Zmienia się więc forma prawna przedsiębiorstwa, nie zostaje zmieniony układ stosunków własnościowych. Bazą działania tych spółek pozostaje nadal własność państwowa, jedynym akcjonariuszem jest bowiem Skarb Państwa. Spółki te charakteryzuje specyficzna struktura organizacyjna i zasady funkcjonowania<sup>4</sup>.

Na etapie funkcjonowania jednoosobowych spółek Skarbu Państwa nie można mówić o realizacji funkcji związanej ze zmianą struktury własnościowej przedsiębiorstwa, czy gospodarki.

Wiele okoliczności wskazuje na to, że w przypadku komercjalizacji w celu prywatyzacji realizacja funkcji dotyczącej zmiany struktury własnościowej powinna być przyśpieszona. Przedłużający się okres przejściowy między skomercjalizowanie przedsiębiorstwa a zbywaniem akcji lub udziałów z reguły pociąga za sobą duże koszty, nie tylko w sferze ekonomicznej. Może to być zarówno utrata lub zmniejszenie się klienteli i rynku, jak również utrata akceptacji społecznej dla procesów przekształceń własnościowych. Dominacja własności państwowej utrudnia

4 R. Jurga, M. Michalski, Specyfika struktury organizacyjnej i zasad funkcjonowania spółki powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w związku z jego komercjalizacją i prywatyzacją, PUG 1999, nr 4, s. 13 i n.

lub uniemożliwia działanie mechanizmów gospodarki rynkowej, a więc zagraża podstawowym celom prywatyzacji.

Proces wypełniania nowych funkcji przez spółki kapitałowe, jest osłabiany występowaniem zjawisk dysfunkcyjnych w stosunku do celów, metod prywatyzacji. Fakt ten powinien być przedmiotem ustawicznych obserwacji i analiz, a one zaś podstawą do podejmowania stosownych działań w sferze ekonomicznej czy prawnej.

Nie ma idealnych rozwiązań jeżeli chodzi o metody i instrumenty prywatyzacji. Należy mieć świadomość, że pewne problemy i określone koszty prywatyzacji są nie do uniknięcia.



## BIBLIOGRAFIA

- Adamski W., Rychard A., Zakończenie, czyli głównie o dynamice kontestacji i partycypacji społecznej w procesach zmiany ustrojowej, w: Adamski W. (red.), *Polacy '95, aktorzy i klienci transformacji*, Warszawa 1998.
- Adamski W., Dynamika interesów i preferencji ustrojowych a zmiany własnościowe w gospodarce w: Adamski W. (red.), *Polacy '95, aktorzy i klienci transformacji*, Warszawa 1998.
- Allerhand M., *Kodeks handlowy. Komentarz*, Lwów 1935.
- Aslund A., Boone P., Johnson S., *How to Stabilize: Lessons from Post-communist Countries*, *Brookings Papers on Economic Activity* 1996, nr 1.
- Baehr J., *Spółka z udziałem kapitałowym pracowników*, Warszawa-Poznań 1993.
- Bajor B., *Świadczenia udziałowe*, „*Radca Prawny*” 1993, nr 6.
- Balcerowicz L., *Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych w perspektywie porównawczej. Referat wygłoszony na konferencji na temat: Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, 10-11 marca 1997 roku. Pałac Staszica w Warszawie, organizowanej przez Dom Wydawniczy ABC.*
- Balcerowicz L., *Wolność i rozwój, ekonomia wolnego rynku*, Kraków 1995.
- Balcerowicz L., *Socializm, Capitalism, Transformation*, Central European University Press, Budapest, London, New York 1995.
- Banasiński C., Gronkiewicz-Waltz H., Kaszubski R., Pawłowicz K., Szafranski D., Wierzbowski M., Wyrzykowski M., *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1998.
- Banaszczyk Z., Łukawski K., *Wierzytelności i zobowiązania prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego. Materiały z konferencji: Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, 10-11 marca 1997 r., Pałac Staszica w Warszawie, Dom Wydawniczy ABC.*
- Bar L., *Władcze i samorządne działania w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw*, P i P 1990, nr 10.
- Barber D. H., *Piercing the Corporate Veil Except from Corporate Practice. Commentator*, vol 23, nr 4, Winter 1982.
- Bartczak E., *Efektywność różnych form prawnych prywatyzacji*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1995, z. 4.
- Bartczak E., *Efektywność różnych form prawnych prywatyzacji*, *RPiS* 1995, z. 1.
- Barzel Y., *Economic Analysis of Property*, New York 1989.

- Bednarek M., *Koncepcja własności w dobie transformacji ustrojowej w Polsce*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1993, z. 4.
- Bednarski M., *Państwo i przedsiębiorstwo w tworzeniu nowego ładu ekonomicznego w Polsce*, w: Marody M., Guca-Leiny E. (red.), *Podstawy życia gospodarczego w Polsce*, Warszawa 1996.
- Bednarski M., *Społeczne aspekty działalności przedsiębiorstw prywatnych*, w: *Nowe instytucje sfery społecznej*, Warszawa 1994.
- Bednarski M., *Społeczne funkcje przedsiębiorstw prywatnych*, „Polityka Społeczna” 1994, nr 11-12.
- Bernadzikiewicz T., *Koncern państwowy w Polsce*, Warszawa 1938.
- Bernadzikiewicz T., *Przerosty etatyzmu*, Warszawa 1936.
- Bernadzikiewicz T., *Udział państwa w spółkach handlowych*, Warszawa 1938.
- Bernadzikiewicz T., *Zagadnienie rentowności gospodarki państwowej*, Warszawa 1932.
- Beskid L., Milic - Czerniak R., Sufin Z., *Polacy a nowa rzeczywistość ekonomiczna. Procesy przystosowania się w mikroskali*, Warszawa 1995.
- Biegeleisen L.W., *Teoria małej i wielkiej własności. Referat na VI zjazd prawników i ekonomistów polskich*, Kraków 1918.
- Bieniek G., *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Materiały z konferencji: Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych 10-11 marca 1997 r. Pałac Staszica w Warszawie, Dom Wydawniczy ABC*.
- Bieniek G., *Ścieżki prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Bydgoszcz 1994.
- Bieniek G., *Z problematyki zmiany wierzytelności na akcje (udziały) w spółkach kapitałowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 2.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych, problematyka prawna*. Warszawa - Kraków 1994.
- Blumenfeld T., *Klientela jako przedmiot obrotu i ochrony prawnej*, Warszawa 1932.
- Błahut K.J., *Prywatyzacja - model niemiecki*, „Rzeczpospolita” nr 120, z 24.05.1991r.
- Błaszczuk B., Baczek T., Olko-Bagieńska T., *Prywatyzacja i przebudowa systemowa w Niemczech Wschodnich 1990-1991*, Warszawa 1992.
- Błaszczuk E., *Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce (1989-1991). Dylematy koncepcji i realizacji*, Warszawa 1993.

- Boć J., Guziński M., Kocowski T., Uczestnictwo pracowników jednoosobowej spółki Skarbu Państwa w radzie nadzorczej, „Przegląd Prawa Handlowego”, 1997, nr 4.
- Bogucka J., O pojęciu „funkcja prawa”, „Państwo i Prawo” 1990, nr 9.
- Borish M., Noel M., Privatisation in the Visegrad Countries: A Comparative Assessment, *World Economy*, March 1997.
- Borowiecki R., Czekał J., Kaczmarek J., Leśniak M., Owsiak S., Sułkowska W., w: Perspektywy rozwoju polskiego rynku kapitałowego a strategia prywatyzacji dużych przedsiębiorstw, Studium na zlecenie Ministerstwa Skarbu w Warszawie, Kraków, grudzień 1997.
- Brozi E., Drogi i bariery prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, studium programów i doświadczeń, Łódź 1993.
- Brozi K., Winiarski L., Czy „własność ogólnospołeczna” jest „własnością”? „Studia Filozoficzne” 1980, nr 7.
- Brzeziński M., Paszke H., Miejsce państwa w procesie prywatyzacji likwidacyjnej w Polsce, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 4.
- Buczkowski S., Glosa do orzeczenia Sądu Wojewódzkiego dla Miasta Stołecznego Warszawa z 11.02.1962, Cr 2226/61, „Państwo i Prawo” 1993, nr 2.
- Buczkowski S., Ograniczona odpowiedzialność przedsiębiorcy. studium prawno-handlowe, Warszawa 1937.
- Buczkowski S., Ograniczona odpowiedzialność przedsiębiorcy, studium prawno-handlowe, Warszawa 1937.
- Buczkowski S., Przedsiębiorstwo państwowe. Charakterystyka prawna, Warszawa 1948 r.
- Buczkowski S., Nowakowski Z.K., Prawo obrotu uspołecznionego, Warszawa 1971.
- Budziak T., Ile jest warte przedsiębiorstwo, Warszawa 1990.
- Business in Slovakia. Not Cinderella, „The Economist”, 10.09.1994.
- Caro L., Zasady nauki ekonomii społecznej, Lwów 1926.
- Celichowski M., Odpowiedzialność za długi zlikwidowanego przedsiębiorstwa państwowego. (Uwagi na tle uchwały Sądu Najwyższego), „Przegląd Prawa Handlowego” 1996 r., nr 11.
- Chwiałkowski J., Sektor państwowy w gospodarce rynkowej w: Kosikowski C. (red.), Państwo i prawo w gospodarce rynkowej, problemy dostosowawcze, Łódź 1993.

- Czekaj J., Owsiak S., Finansowy mechanizm alokacji zasobów w gospodarce rynkowej, Warszawa 1992.
- Czerwińska E., Problemy funkcjonowania jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, w: Iwanek M., Kwieciński A., (red.), Przekształcenia własnościowe a funkcjonowanie przedsiębiorstw. (Materiały konferencyjne), Warszawa 1992.
- Danecka B., Łojko E., Zmiany w strukturze społecznej firmy: akceptacja przekształceń grupowych uczestników procesu prywatyzacji, w: Jarosz M. (red.), Kapitał zagraniczny w prywatyzacji, Warszawa, 1996.
- Danecka B., Społeczne aspekty prywatyzacji z udziałem inwestorów strategicznych: przedsiębiorstwo - społeczność lokalna, w: M.Jarosz (red.), Prywatyzacja polskiej gospodarki w ujęciu regionalnym, Warszawa, 1995.
- Daniluk M., Inwestorzy na rynku kapitałowym, „Bank i Kredyt”, 1996, nr 23.
- Daniluk M., Rynek kapitałowy. Papiery wartościowe, operacje giełdowe, strategie inwestowania, Warszawa 1998.
- Dąbrowski J.M., Efekty i przebieg likwidacji przedsiębiorstw ze względu na zły stan finansowy, Transformacja gospodarki, Warszawa 1996, nr 70.
- Dąbrowski J.M., Efekty prywatyzacji przedsiębiorstw drogą kapitałową. Transformacja gospodarki, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1996, nr 67.
- Dąbrowski M., Od gospodarki planowej do gospodarki rynkowej: tempo i etapy transformacji systemowej, „Ekonomista” 1991, nr 4-6.
- Dąbrowski M., Badzio P., Spółki, które są problemem, „Życie Gospodarcze” 1993, nr 26.
- Dittrich E., Transformacja gospodarki a stosunki pracy w: Moerel H. (red.), Zbiórowe stosunki pracy w procesie przemian, Warszawa 1995.
- Domański G., Konwersja długu na kapitał: aport czy potrącenie?, „Przegląd Prawa Handlowego” 1996, nr 4.
- Domański G., Spółka państwową osobą prawną ?, „Rzeczpospolita” 1993, nr 35.
- Domański H., Społeczeństwa klasy średniej, Warszawa 1994.
- Domański H., Rychard A. (Red), Elementy nowego ładu, Warszawa 1997.
- Domaszewicz R., Finanse krajów kapitalistycznych, Warszawa 1985.
- Drucker P.F., Innowacja i przedsiębiorczość. Polityka i zasady, Warszawa 1992.
- Dynamika Przekształceń Własnościowych, nr 33, Ministerstwo Skarbu Państwa. Biuro Analiz Ekonomicznych, Warszawa, czerwiec 1997.

- Dyoniziak R., Iwanicka K., Karwińska A., Nikołajew J., Pucek Z., Społeczeństwo w procesie zmian. Zarys socjologii, Kraków - Szczecin - Zielona Góra 1997.
- Dziurzyński T., Fenichel Z., Honzatko M., Kodeks handlowy. Komentarz, Kraków 1935.
- Ehrlich M.J., Przedsiębiorstwo jako przedmiot umownych stosunków obligacyjnych, Tarnów 1934.
- Fedorowicz Z., Rynek pieniądza i rynek kapitału, Warszawa 1997.
- Fedyszak - Radziejewska B., Społeczności wiejskie. Grabarz czy moderator państwa liberalnego?, w: Ludzie i instytucje stawanie się ładu społecznego. Pamiętnik IX Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego, Lublin 27-30.VI.1994 r., tom II, Lublin 1995.
- Fershtman Ch., The Interdependence between Ownership Status and Market Structure: the Case of Privatisation, „Economica” 1990, t. 57.
- Fiejka M., Punkty za akcje „Polityka”, 7 sierpień 1993.
- Fischer W., Hax H., Schneider H.K., Treuhandanstalt, The impossible Challenge, Akademie Verlag GmbH, Berlin 1996.
- Frąckowiak J., Prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego a użytkowanie wieczyste gruntu przysługujące temu przedsiębiorstwu, „Rejent” 1996, nr 1.
- Frydman R., Rapaczyński A., Earlie J.S. i współpracownicy, Privatization Process in Central Europe, Central University Press, Budapest, London, New York 1993.
- Frydman R., Rapaczyński A., Earlie J.S. i współpracownicy, Proces prywatyzacji w Europie Środkowej, Warszawa 1994.
- Gajl N., Skarb Państwa, Warszawa 1996.
- Gąciarz B., Pańków W., Transformacja przedsiębiorstw. Aktorzy - integracja - struktury społeczne. w: Domański H., Rychard A. (red.), Elementy nowego ładu, Warszawa 1997.
- Geu T.E., Mróz T., Prawno-ekonomiczne aspekty organizacji i funkcjonowania małej przedsiębiorczości w Polsce i w USA, w: Prutis S. (red.), Spółki jako formy prawne organizowania przedsiębiorczości. Wybrane zagadnienia wraz z wzorami umów i innych dokumentów organizujących spółki, Białystok 1998.
- Gieorgica J.P., Swoistość systemu społecznego spółek z udziałem kapitału zagranicznego, w: Jarosz M. (red.), Kapitał zagraniczny w prywatyzacji, Warszawa 1996.

- Gieysztor W., *Przedsiębiorstwa państwowe*, Warszawa 1928.
- Glynn A. *UK Economic Performance and Patterns of European Growth*, „Economic Papers”, Jagiellonian University 1990, nr 4.
- Golachowski E., *Kierunki i problemy prywatyzacji w gospodarce postkomunistycznej*, Materiały i studia zeszyt nr 31, NBP Departament Analiz i Badań, Warszawa 1992.
- Gołąb S., *Istota osoby prawnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1925.
- Góralczyk W. jr, *Komentarz do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1991.
- Górski J., *Zarys prawa zobowiązań*, Warszawa 1983.
- Grabowski J., *Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Komentarz, Warszawa 1998 r.
- Grabowski M., Kulawczuk P., Sak W., *Pionierzy kapitalizmu. Wyniki badań*, Gdańsk, grudzień 1992.
- Gruszecki T., *Własność na rynku*, „Gazeta Bankowa” 1989, nr 31.
- Grzybowski S. (red.), *System prawa cywilnego, tom I, część ogólna*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985.
- Grzybowski W., *Przedsiębiorczość, niepewność, zysk*, Lublin 1995.
- Guziński M., Kocowski T., *Struktura prawna władczych działań organów administracji w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 9.
- Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988.
- Hełczyński B., *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów prawnych*, Warszawa 1929.
- Herman A., Strzyżewska-Kamińska M., *Własność jako podstawa współczesnych systemów gospodarczych*, „Ekonomista” 1978, nr 3.
- Heydel A., Lulek T., Schmidt S., Wyrobisz S., Zweig F., *Etatyzm w Polsce*, Warszawa 1936.
- Heydel A., T.Lulek, S.Schmidt, S.Wyrobisz, F.Zweig, *Etatyzm w Polsce*, Kraków 1932.
- Hurl B., *Privatisation and the Public Sector*, Cambridge 1992.
- Informacja Najwyższej Izby Kontroli, *Zespół Przekształceń Własnościowych*, Wyniki kontroli stanu przekształceń własnościowych w gospodarce narodowej w 1993 r. z ogólną oceną procesów prywatyzacyjnych w latach 1990-1993, Warszawa sierpień 1993.



- Iwanek M., Niektóre problemy przekształceń własnościowych przedsiębiorstw w świetle ekonomii w: Iwanek M., Kwieciński A. (red.), Przekształcenia własnościowe a funkcjonowanie przedsiębiorstw (materiały konferencyjne), Warszawa 1992.
- Jacyszyn J., Wokół ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, „Rejent” 1997, nr 2.
- Jacyszyn J., Z rodowodu spółek, „Rejent” 1991, nr 4.
- Jakóbiak W., Restrukturyzacja przemysłu w okresie transformacji, Warszawa 1993.
- Jakubek M., Mojak J., Prawo papierów wartościowych, Lublin 1998.
- Janczewski S., Prawo handlowe, wekslowe i czekowe, Warszawa 1946.
- Jankowski B., Nadużycie formy prawnej spółki w prawie amerykańskim, „Państwo i Prawo” 1996, nr 2.
- Jarosz M. (red.), Kapitał zagraniczny w prywatyzacji, Warszawa 1996.
- Jarosz M., Szanse i zagrożenia polskiej prywatyzacji, „Polityka Społeczna” 1993, nr 4.
- Jasińska M., Ile jest warte przedsiębiorstwo. (Metody wyceny a wartość rynkowa), „Radca Prawny” 1994, nr 5.
- Jasiński P., S.J., Z powrotem do kapitalizmu. Problemy przekształceń systemowych i własnościowych, Warszawa 1994.
- Jasiński P., Wpływ transferu prawa własności na efektywność gospodarowania przedsiębiorstwa, „Ekonomista” 1992, nr 5-6.
- Jaśkiewicz W., Model przedsiębiorstwa w procesie zmiany społecznej, w: Konecki K., Kulpińska J. (red.), Przekształcenia społeczne w gospodarce, Łódź 1994.
- Jaśkiewicz W., Uwarunkowania zmian modelu przedsiębiorstwa socjalistycznego w Polsce w: Haber L.M. (red.), Przedsiębiorstwo przemysłowe w okresie zmian społecznych. Struktura-własność-aktywność, Kraków 1989.
- Jurga R., Michalski M., Narodowe Fundusze Inwestycyjne - charakter prawny i specyfika organizacji (I), „Przegląd Prawa Handlowego” 1995 r., nr 2.
- Jurga R., Michalski M., Specyfika struktury organizacyjnej i zasad funkcjonowania spółki powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w związku z jego komercjalizacją i prywatyzacją, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1999, nr 4.
- Kaczmarczuk K., Zmiany w strategii działań pracowników w przedsiębiorstwie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych na przykładzie Łodzi,

- w: Konecki K., Kulpińska J. (red.), *Przekształcenia społeczne w gospodarce*, Łódź 1994..
- Kaczmarek W., *Katalog grzechów głównych MSP*, „Prawo i Gospodarka” 4.12.1998, nr 244.
- Kaminski A., *Corruption Under the Post-Communist Transformation: The Case of Poland*, „Polish Sociological Review” 1997, nr 2.
- Karpińska-Mizelińska W., Smuga T., *Wpływ prywatyzacji na funkcjonowanie przedsiębiorstw*, w: Haffer M., Kosiedowski W. (red.), *Przedsiębiorstwa w procesie transformacji rynkowej*, Toruń 1993.
- Katner W.J., *Rozwiązania prawne i przebieg prywatyzacji w Polsce*, w: *Studia z prawa gospodarczego i handlowego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Stanisława Włodyki*, Kraków 1996.
- Kerkowsky M., *Rola prywatyzacji w restrukturyzacji czeskiego przemysłu mechanicznego*, w: Haffer M., Kosiedowski W. (red.), *Przedsiębiorstwo w procesie transformacji rynkowej*, Toruń 1993.
- Klich J., *Prywatyzacja w Wielkiej Brytanii lata 80*, Katowice 1993.
- Koch A., *Przedsiębiorstwo zagraniczne - podmiot czy przedmiot stosunków cywilnoprawnych*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 7-8.
- Kodeks handlowy z komentarzem. Orzecznictwo Sądu Najwyższego w zakresie prawa handlowego*, Tom III, Bydgoszcz 1992.
- Kolarska-Bobińska L., *Postawy egalitarne i interesy w procesie zmian ustrojowych*, w: Adamski W. (red.), *Polacy '95, aktorzy i klienci transformacji*, Warszawa 1998.
- Komosa T., Tropaczyńska J., *Charakter prawny przedsiębiorstwa*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1996 r., nr 8.
- Kornai J., *The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System: the Example od Hungary*, New York, London 1990.
- Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994.
- Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 1998.
- Kosikowski C., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1994.
- Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.
- Kosikowski C., *Zadania państwa w zakresie zmiany typu gospodarki w: Kosikowski C. (red.), Państwo i prawo w gospodarce rynkowej, problemy dostosowawcze*, Łódź 1993.
- Kowalewski M., *Dzierżawa przedsiębiorstwa handlowego*, Warszawa 1934.

- Kozłowska-Chyła B., Nowa ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych - główne kierunki zmian ustawodawczych, „Przegląd Prawa Handlowego” 1997, nr 6.
- Kozłowski J., Szawłowski W., Kodeks handlowy obowiązujący na Ziemiach Wschodnich, Warszawa 1929.
- Krajewski S., Transformacja przedsiębiorstw państwowych - bilans mógł być korzystniejszy, Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 4.11.1993, wyd. PTE.
- Krok J., Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w drodze przekształceń w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, Bydgoszcz 1991.
- Kubot Z., Spółki pracownicze. (Pojęcie i rodzaje), „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 1992, nr 2.
- Kwieciński T., Prywatyzacja bezpośrednia w świetle ustawy z 30 sierpnia 1996 r. - szanse i zagrożenia. Materiały z konferencji: Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych 10-11 marca 1997 r. Pałac Staszica w Warszawie, Dom Wydawniczy ABC.
- Kwiek-Pietrzykowska J., Prywatyzacja i reprivatyzacja to umowa społeczna, „Rzeczpospolita”, 31.12.1994 r., 1.01.1995 r.
- Lanchner D., Who'll Get The Business in France, „Global Finance”, 1993.
- Lang W., Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej, „Prawo” 1969, nr 9.
- Lang W., Struktura odpowiedzialności prawnej, „Prawo” 1968, nr 8.
- Leipold H., Alternative Privatisierungs und Sanierungsmethoden in Mittel und Osteuropa, Marburg 1993.
- Leipold H., Privatisierungs konzepte in Systemwandel, Philipps-Universität Marburg, czerwiec 1992.
- Lichttblau K., Privatisierungs und Sanierungsarbeit der Treuhandanstalt, Köln 1993.
- Litwińska M., Pojęcie przedsiębiorstwa w prawie handlowym i cywilnym. Przedsiębiorstwo jako przedmiot obrotu, I, „Przegląd Prawa Handlowego” 1993, nr 1.
- Litwińska M., Pojęcie przedsiębiorstwa w prawie handlowym i cywilnym. Przedsiębiorstwo jako przedmiot obrotu II, „Przegląd Prawa Handlowego” 1993, nr 2.
- Lityński A., O prawie i sądach początków Polski Ludowej, Białystok 1999.
- Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego. Pamiętnik IX ogólnopolskiego zjazdu socjologicznego Lublin, 27-30.VI.1994, Lublin 1995.

- Łojko E., Efekty i bariery prywatyzacji z udziałem kapitału zagranicznego: proces - historia - ludzie w: Jarosz M. (red.), Prywatyzacja polskiej gospodarki w ujęciu regionalnym, Warszawa 1995.
- Management Gesellschaften haben sich bewahrt, „Suddentsche Zeitung” 31.08.1993.
- Marshall A., Zasady ekonomiki, Warszawa 1925, t. I.
- Matuszczak G., Szkice do portretu nowej klasy średniej w Polsce, Łódź 1993.
- Merton R.K., Teoria socjologiczna a struktura społeczna, Warszawa 1982.
- Mikosik S., Teoria rozwoju gospodarczego Josepha Schumpetera A., Warszawa 1993.
- Minas M., Aspekty prawne wyceny wkładu niepieniężnego do spółki kapitałowej, „Rejent” 1996, nr 10.
- Minkiewicz A., Publiczny obrót papierami wartościowymi w świetle ustawy z 22 marca 1991 r., „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1991, nr 8-9.
- Mojak J., Opolski D. M., Publiczny obrót papierami wartościowymi, PiP 1991, nr 12.
- Mokrzycki E., Nowa klasa średnia, „Studia Socjologiczne” 1994, nr 1.
- Morawski W., Zmiana instytucjonalna, Warszawa 1998.
- Marody M., Antynomie społecznej świadomości, „Odra” 1987, nr 1.
- Morys L., Jednoosobowa spółka akcyjna Skarbu Państwa według regulacji nowej ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, „Przegląd Prawa Handlowego” 1996, nr 12.
- Mróz T., Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w: Prutis S. (red.) Przekształcenia własnościowe w Polsce (Determinanty prawne), Białystok 1996.
- Mujżel J., Przekształcenia własnościowe w Polsce (1990-1992), „Studia Ekonomiczne”, nr 31.
- Najwyższa Izba Kontroli, Departament Przekształceń Własnościowych, Informacja o wynikach kontroli przekształceń własnościowych w gospodarce narodowej 1995 r., Warszawa, grudzień 1995.
- Najwyższa Izba Kontroli, Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Informacja o wynikach kontroli przekształceń własnościowych w przemyśle tytoniowym, Warszawa, lipiec 1997.
- Najwyższa Izba Kontroli, Departament Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Informacja o wynikach kontroli stanu prac nad realizacją ustawy z dnia 30.04.1993 r. o

- narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji, Warszawa, luty 1997 r.
- Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli realizacji zobowiązań wynikających z umów o nabycie udziałów lub akcji jednoosobowych Spółek Skarbu Państwa przez inwestorów strategicznych, Zespół Przesłuchań Własnościowych, Warszawa, marzec 1995.
- Namitkiewicz J., O najważniejszych zasadach badania prawa handlowego, Warszawa 1927.
- Nędzka K., Pyziół W., Szumański A., Szwaja J., Weiss I., Włodyka S. (red.), Prawo spółek, Kraków 1996.
- Norek E., Przedsiębiorstwo jako przedmiot obrotu gospodarczego, Warszawa 1997.
- Nuti D.M., Prywatyzacja w krajach Europy Środkowej, „Ekonomista” 1991, nr 1.
- Ofiarski Z., Świadczenia udziałowe w uregulowaniach ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1993, nr 12.
- Okolski J., Modrzejewski J., Jednoosobowa spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, „Palestra” 1990, nr 1.
- Okólski M. (red.), Między państwem a rynkiem. Dylematy polityki gospodarczej Polski. Raport PPGR, Warszawa 1994.
- Ostdentschen Untemehmen fehlt das Marketingbewusstsein, „Frankfurter Allgemeine” 14.02.1994.
- Pańko W., O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984.
- Pańków W., Model działania aktorów społecznych w przedsiębiorstwie w: Rychard A., Fedorowicz M., Społeczeństwo w transformacji. Ekspertyzy i studia, Warszawa 1993.
- Pawłowicz K., Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej w: Rzepliński A. (red.), Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim, Warszawa 1994.
- Pennington R.R., Company Law, London, Dublin, Edinburgh 1990.
- Perdeus W., Świdorska J., Wrońska E., Żak K., Raport z badań sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek pracowniczych korzystających z mienia Skarbu Państwa zlikwidowanych przedsiębiorstw państwowych w trybie art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Lublin 1997.
- Perspektywy rozwoju polskiego rynku kapitałowego a strategia prywatyzacji dużych przedsiębiorstw, Kraków 1997.

- Piaseczny J., Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych - cele, szanse i zagrożenia, „Kontrola Państwowa”, 1995, nr 3.
- Piątowski J.St., Prawo spadkowe. Zarys wykładu, Warszawa 1983.
- Pirie M., Privatisation in Theory and Practice, Adam Smith Institute, London 1985.
- Podgórecki A., Prestiż prawa, Warszawa 1966.
- Podgórecki A., Zarys socjologii prawa, Warszawa 1971.
- Pomianowski W., Nie mieliśmy wyboru. Rozmowa z Brigit Breuel, Prezydentem Urzędu Powierniczego wschodnioniemieckiej gospodarki, „Rzeczpospolita”, 12.10.1993.
- Posner S., Prawo a życie. Główne zagadnienia literatury prawa handlowego w ostatnim dziesięcioleciu, Warszawa 1900.
- Późniak-Niedzielska M., Zbycie przedsiębiorstwa w świetle zmiany w kodeksie cywilnym, „Państwo i Prawo” 1991, nr 6.
- Preussner-Zamorska J., Konstrukcja prawa do przedsiębiorstwa i jej konsekwencje w świetle nowej regulacji prawnej - głos w dyskusji, „Rejent” 1992, nr 2/10.
- Prutis S., Restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego - 5 lat doświadczeń, w: Prutis S. (red.), Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998.
- Pyziak-Szafnicka M., Ustawa o przedsiębiorczości komunalnej. Prezentacja projektu, kierunek prac legislacyjnych, „Finanse Komunalne” 1996, nr 4..
- Rajski J., Założenia ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, „Państwo i Prawo” 1990, nr 12.
- Raport o przekształceniach własnościowych w 1996 r. Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 1997 r.
- Rączka K., Zakładowa działalność socjalna - nowa regulacja prawna, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 1994, nr 8.
- Ritterman H., Zarys prawa handlowego, Warszawa 1936.
- Romanowska W., O komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych. Finanse, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 1992, nr 624.
- Rybiński M., Treuhand przeszedł do historii, „Rzeczpospolita”, 02.01.1995 r.
- Sand H., Znaczenie zwyczaju handlowego, Katowice 1928.
- Savas E.S., Prywatyzacja. Klucz do lepszego zarządzania, Warszawa 1992.
- Schatz A., L'entreprise gouvernementale et son administration, Paris 1922.
- Schumpeter J.A., Teoria rozwoju gospodarczego, Warszawa 1960.



- Seręga Z., Rola przedsiębiorczości w kreowaniu lokalnych rynków pracy na obszarach wiejskich w: Malikowski M., Markowski D. (red.), *Struktura społeczna, rynek pracy, bezrobocie*, Rzeszów 1996.
- Skapska G., Reforma ekonomiczna i kształtowanie się porządku instytucjonalnego w Polsce. Dziedzictwo przeszłości, mity i wizje przyszłości, w: *Ludzie i instytucje. Stawanie się ładu społecznego. Pamiętnik IX Ogólnopolskiego Zjazdu socjologicznego*, Lublin 27-30.VI.1994, Lublin 1995.
- Shor B., *Nations in Transit. 1997 Freedom House Rankings Transition*, June 1997.
- Sobolewski L., Wymiana powszechnych świadectw udziałowych na akcje narodowych funduszy inwestycyjnych, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1997 r., nr 1.
- Socha J., *Rynek, giełda, inwestycje*, Warszawa 1998.
- Sochacka-Krysiak H., *Finanse publiczne*, Warszawa 1994.
- Sołtys B., Kontrowersje wokół pojęcia zorganizowanej części przedsiębiorstwa, „Przegląd Prawa Handlowego” 1996 r., nr 2.
- Sołtys B., Sprzedaż przedsiębiorstwa oraz jego zorganizowanych części a VAT, „Rzeczpospolita” z 19.09.1995.
- Sołtys B., Sprzedaż przedsiębiorstwa państwowego, „Przegląd Prawa Handlowego” 1995, nr 7.
- Sołtysiński S., Zgrupowania spółek. Zarys problematyki prawnej. „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 1993, z. 3.
- Souček Z., Doświadczenia w formułowaniu i wdrażaniu strategii w przedsiębiorstwach czeskich i słowackich, w: Haffer M., Kosiedowski W. (red.), *Przedsiębiorstwo w procesie transformacji rynkowej*, Toruń 1993.
- Spark K., Wyszomierski M., Foksal NFI w ocenie analityka, „Prawo i Gospodarka” z 10.12.1998, nr 251.
- Stasiak H., Pojęcia związane z terminem „funkcja” w socjologii, „Studia Socjologiczne”, 1964, nr 2.
- Statut Urzędu Powierniczego z dnia 18 lipca 1990 roku, *Dziennik Ustaw NRD 1990, część I*.
- Stec M., Obowiązek kontraktowania w działalności transportowej a zasada wolności gospodarczej. Uwagi na tle nowego ustawodawstwa transportowego, w: *Studia z prawa gospodarczego i handlowego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Stanisława Włodyki*, Kraków 1996.
- Stefanowicz J.A., Wkład. Kapitał zakładowy. Udział, „Przegląd Sądowy” 1995, nr 2.

- Stelmachowski A., Przemiany polityczne 1989 r. a model własności. w: S.Prutis (red.), Przekształcenia własnościowe w Polsce. (Determinanty prawne), Białystok 1996.
- Stenogram z 35 posiedzenia Sejmu w dniu 12.07.1990 r. Dyskusja nad projektami ustaw: o prywatyzacji; o przekształceniach własnościowych przedsiębiorstw państwowych; o utworzeniu Agencji Przekształceń Własnościowych.
- Stenogram z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Rozpatrzenia Projektów Ustaw Dotyczących Komercjalizacji i Prywatyzacji Przedsiębiorstw Państwowych z 13.06.1995 r.
- Strzałkowski P., Polityczne i społeczne uwarunkowania przedsiębiorczości ekonomicznej, w: Morawski W. (red.), Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej, Warszawa 1994.
- Surdykowska S.T., Prywatyzacja, Warszawa 1996.
- Szafraniec K., Rolnicy polscy - aktorzy czy klienci transformacji, w: Adamski W., Polacy '95, aktorzy i klienci transformacji, Warszawa 1998.
- Szanica D., Kilka uwag na temat skutków zbycia przedsiębiorstwa w świetle ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1997 r., nr 7-8.
- Szul R., Przekształcenia własnościowe w byłej NRD (na tle procesu zjednoczenia Niemiec), „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1-2.
- Szumański A., Pojęcie i przedmiot aportu do spółki akcyjnej, „Przegląd Prawa Handlowego” 1995, nr 1.
- Szumański A., Problem dopuszczalności prawnej emisji nowych papierów wartościowych. Z problematyki zasady numerus clausus papierów wartościowych w prawie polskim, w: Studia z prawa gospodarczego i handlowego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Stanisława Włodyki, Kraków 1996.
- Szumański A., Problem przekształcenia spółki cywilnej w spółkę kapitałową, „Przegląd Prawa Handlowego” 1995, nr 8.
- Szumański A., Publiczny obrót papierami wartościowymi a prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, „Przegląd Prawa Handlowego” 1996, nr 11.
- Szumański A., Wykonanie obowiązku wniesienia do spółki kapitałowej rzeczy ruchomej tytułem aportu, „Przegląd Prawa Handlowego” 1996, nr 3.
- Szwaja J., Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa Zagadnienia ustrojowe, „Studia Prawnicze” 1996, z. 1-4.
- Szymczak M. (red.), Słownik języka polskiego, tom drugi, Warszawa 1979.

- Szyszkowski S.Z., Zagadnienie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, Warszawa 1930.
- Szyszkowski S.Z., Istota prawna skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych, „Przemysł i Handel” 1929.
- Szyszkowski S.Z., Zagadnienie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, Warszawa 1930.
- THA “Handbuch Privatisierung” 1992, grudzień, rozdział 4.
- THA, Privatisierung, 31.10.1991.
- THA, Reprivatisierung von Unkemeihen, wrzesień 1993.
- The Czech Republik. The new Bohemians, „The Economist”, 22.10.1994.
- Thompson R.B., Piercing The Corporate Veil. An Empirical Study. „Cornell Law Review” 1991, nr 7-6.
- Tittenburn J., Teoria wolnodostępnej własności, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, z. 2.
- Tokarski J. (red.), Słownik wyrazów obcych PWN, Warszawa 1980.
- Tomaszewski M., Pominięcie osobowości prawnej spółki w prawie USA, „Przegląd Prawa Handlowego” 1995, nr 10 i 11.
- Treuhand kann keine neuen tragen, „Suddentsche Zeitung”, 3.12.1993.
- Tupin R., Spółka prawa handlowego z udziałem Państwa, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1993, nr 6.
- Umowa między Republiką Federalną Niemiec a Niemiecką Republiką Demokratyczną o przywróceniu jedności Niemiec z dnia 31.08.1990, Bulletin der Bundesregierung, nr 104, 06.09.1990 r.
- Walaszek - Pyziół A., Działalność gospodarcza sektora publicznego w ustawodawstwie w doktrynie Republiki Federalnej Niemiec, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 3..
- Walaszek-Pyziół A., Swoboda działalności gospodarczej, Kraków 1994.
- Warkało W., Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice, Warszawa 1972.
- Wawak T. (red.), Własność prywatna, Kraków 1993.
- Wawrzyniak B., Za i przeciw przedsiębiorstwa państwowego, Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 4.11.1993r.
- Wechta P., Przedsiębiorca w teorii Josepha A.Schumpetera, „Ruch Prawniczy Socjologiczny i Ekonomiczny” 1997, z. 4.

- Wesołowski W., Transformacja charakteru i struktury interesów: aktualne procesy, szanse i zagrożenia, w: A. Rychard, M. Fedorowicz (red.), *Spółczeństwo w transformacji. Ekspertyzy i studia*, Warszawa 1993.
- Widło J., Pojęcie przedsiębiorstwa, „Przegląd Prawa Handlowego” 1997, nr 7.
- Widło J., Zakres stosowania art. 526 k.c. w odniesieniu do przepisów o zbyciu przedsiębiorstwa, „Przegląd Prawa Handlowego” 1996 r., nr 7.
- Wierciński A., Prywatyzacja pośrednia w świetle ustawy z 30 sierpnia 1996 r. - szanse i zagrożenia. Materiały z konferencji: Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych 10-11 marca 1997 r. Pałac Staszica w Warszawie.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1996.
- Wiktor J.W., Bariery prywatyzacji przedsiębiorstw, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. *Studia i materiały*, Warszawa 1992, z. 4.
- Wilczyński S., Transformacja gospodarki polskiej po pięciu latach 1989-1994, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1994, nr 3.
- Wiszniewski J., *Prawo gospodarcze*, Warszawa 1982.
- Wiśniewski A.W., *Spółki kapitałowe. Podstawowe problemy tworzenia i funkcjonowania*, Warszawa 1995.
- Wiśniewski C., Funkcje kapitału zakładowego w spółce z o.o., „Przegląd Podatkowy” 1992, nr 2.
- W.K. Czechy prywatyzują, „Nowa Europa”, 8.07.1993 r.
- Wnuk-Lipiński E., *Rozpad połowiczny. Szkice z socjologii transformacji ustrojowej*, Warszawa, 1993.
- Wolanin M., Transakcja sprzedaży przedsiębiorstwa i jej skutki prawne, „Rejent” 1996 r., nr 7-8.
- Wójcik S., Zagadnienia cywilistyczne własności prywatnej, w: Wawak T. (red.), *Własność prywatna*, Kraków 1993.
- Wójcik S., Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczypospolitej, „Rejent” 1991, nr 7-8.
- Zacharko L., Prywatyzacja zadań publicznych w nauce niemieckiej, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 3.
- Zalewski H., *Finanse w spółkach i innych podmiotach gospodarczych*, Gdańsk 1996.

- Zarychta H., Funkcja socjalna przedsiębiorstw w okresie transformacji (w świetle regulacji prawnej i praktyki), „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 1995, nr 5.
- Zoll F., Przedsiębiorstwo przedmiotem własności, „Przegląd Prawa i Administracji” 1925.
- Zoll F., Z zagadnień funkcjonalizmu własności na tle spuścizny po Leonie Dregreit, PN 1947, tom I.
- Zoll, Kraus, Polska ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz, Poznań 1929.
- Żabiński Z., Jednoosobowa spółka kapitałowa, Kraków 1948.
- Żukowski R., Istota procesów transformacji ustrojowej i sterowanie nimi przez rząd w: Haffer M., Kosiedowski W., Przedsiębiorstwo w procesie transformacji rynkowej, Toruń 1993.
- Żukowski R., Uwagi o roli państwa w procesie transformacji w: Haffer M., Kosiedowski W., Przedsiębiorstwo w procesie transformacji rynkowej, Toruń 1993.
- Żuławska Cz., Aporty w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością. Przedmiot i wycena, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 7-8.
- Żuławska Cz., Prawo do własności - problem nie tylko konstytucyjnoprawny, „Państwo i Prawo” 1989, nr 8.
- Żuławska Cz., Niektóre prawne i ekonomiczne aspekty prywatyzacji, „Państwo i Prawo” 1991, z. 2.