

## **PRYWATYZACJA PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH**

### **1. Uwagi ogólne**

Prywatyzacja, to konieczny element transformacji systemowej, czyli powrotu do kapitalizmu. Pełne działanie mechanizmów rynkowych jest niemożliwe, jeśli w danej gospodarce nie dominuje własność prywatna.<sup>1</sup> Rozpoczęty proces przekształceń własnościowych jest niewątpliwie częścią przebiegającej od kilku lat transformacji systemowej, co ma oznaczać budowanie gospodarki rynkowej w miejsce dotychczasowej gospodarki centralnie planowanej.<sup>2</sup>

Pojęcie prywatyzacja bywa często rozumiane wąsko i kojarzone przeważnie z zachodzącymi przemianami własnościowymi lub tylko prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych. Bez wątpienia, jest to zjawisko ogromnej wagi jeśli chodzi o sferę prawną, ale przecież także w dużej mierze przebiegające poza płaszczyznę prawa. Należy zdać sobie sprawę z tego, że sama analiza prawna nie ukaże pełnego obrazu badanego problemu, powinna jednak stanowić istotny element podejmowanych prób ocen procesów prywatyzacji. Są to zjawiska bardzo złożone tym bardziej, że przechodzenie od gospodarki centralnie planowanej ku gospodarce rynkowej jest eksperymentem dokonywanym przez grupę krajów po raz pierwszy. Nie ma w tej dziedzinie wzorców, szerszych badań. Światowe doświadczenia prywatyzacyjne dostarczają szereg przykładów zakończonych sukcesem, jednak możliwość ich naśladowania przez Polskę i inne kraje byłego obozu socjalistycznego jest nieduża.<sup>3</sup>

---

1. P. Jasiński, S. J., Z powrotem do kapitalizmu, problemy przekształceń systemowych i własnościowych, Warszawa 1994, str. 158.

2. E. Golachowski, Kierunki i problemy prywatyzacji w gospodarce postkomunistycznej, Materiały i studia, Warszawa 1992, z. 31, str. 4.

3. E. Golachowski, Kierunki ..., str. 12.

Różnice dzielące kraje o mniej lub bardziej rozwiniętej gospodarce rynkowej od krajów, które przeszły przez tzw. gospodarkę socjalistyczną są bardzo wielkie. Inna jest nawet sama geneza nacjonalizacji. W Polsce główna przyczyna nacjonalizacji wynikała z ideologii dążącej do stworzenia własności ogólnonarodowej jako bazy nowego ustroju. Obietnica dobrobytu za cenę zniesienia własności prywatnej należała do najistotniejszych elementów marksistowskiej dobrej nowiny.<sup>4</sup>

Założenia ideologiczne realizowane były w sposób odgórny, dogmatyczny, bez uwzględnienia uwarunkowań społecznych, ekonomicznych, bez względu na efekty gospodarcze upaństwowienia. Pociągnęło to za sobą zmianę typu gospodarki z rynkowej na centralnie planowaną. Celem funkcjonowania podmiotów gospodarczych stało się zaspokajanie potrzeb społecznych, ale nie rentowność i zysk. Dokonywane 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, przejęcie własności środków produkcji, a więc uzyskanie przez państwo kontroli nad środkami pracy i produktem, a głównie jego dystrybucją.

Skutki tych procesów odcisnęły trwałe piętno w szeregu dziedzinach życia. Warto przypomnieć, że w okresie PRL - a zwłaszcza zaraz po wojnie i do końca lat sześćdziesiątych oficjalna propaganda kształtowała w Polakach postawy uprzedzeń wobec gospodarki rynkowej i systemu kapitalistycznego.<sup>5</sup> Ośmieszano rzemieślników, właścicieli prywatnych zakładów pracy, osoby próbujące działać w prywatnym sektorze gospodarki (prywaciarze), rolników posiadających większe gospodarstwa rolne (kułacy). Niszczono tym samym

---

4. P. Jasiński, S. J., *Z powrotem ...*, str. 74.

5. E. Łojko, (w) *Prywatyzacja gospodarki w ujęciu regionalnym*, praca pod red. M. Jarosz, Warszawa 1995, str. 55 i 56.

etos pracy jako podstawę tworzenia dobrobytu materialnego. W sferze oficjalnej propagandy kształtowano również postawy niechęci wobec kapitału zagranicznego. Porównując osiągnięcia gospodarki PRL z okresem międzywojennym często używano argumentu, że w okresie II Rzeczypospolitej dopuszczano do penetracji polskiej gospodarki przez obcy kapitał. Ta oskarżająca opinia wykorzystywana była w celu udowodnienia tezy o wyższości gospodarki socjalistycznej nad kapitalistyczną.<sup>6</sup>

Podstawy tworzenia sektora publicznego w krajach o gospodarce rynkowej były inne bo chodziło m.in. o zapewnienie istnienia i działania uważanych za domenę państwa składników sfery usług publicznych jak: ochrona zdrowia, oświata, także wytwarzanie w wielkiej skali i utrzymywanie cen takich dóbr jak energia elektryczna, gaz, wodociągi itp. Sektor ten stał się dodatkiem do sektora prywatnego, a gospodarka jako całość pozostała gospodarką rynkową.

Sądzę, że należy przypomnieć te fakty i okoliczności gdyż obecnie stanowią one kontekst przekształceń systemowych, w tym przemian w sferze stosunków własnościowych.

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

Nie jest to ten sam proces widziany z dwóch stron. Jeśli bowiem przyjmiemy pierwszą - szerszą interpretację, to wynika z niej, że w kręgu naszego zainteresowania pozostają wszystkie sposoby oddziaływania na wzrost sektora prywatnego, a jeśli ograniczymy się do drugiej, to w centrum uwagi pozostaną głównie sposoby zmniejszania tej części sektora publicznego, który jest zorganizowany w postaci przedsiębiorstw państwowych. W pewnym uproszczeniu można za-

---

6. E. Łojko, jw.

tem powiedzieć, że pierwsze podejście jest nastawione bardziej na budowanie, a drugie - głównie na rozbiórkę.<sup>7</sup>

Sądzę, że nie ma podstaw do kwestionowania poglądu, że ważne jest całościowe traktowanie prywatyzacji i dostrzeganie wzajemnych uwarunkowań różnych działań prywatyzacyjnych, trzeba jednak zauważyć fakt, że prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych jako największej grupy podmiotów gospodarczych i mających największe znaczenie w gospodarce państwowej jest procesem o dużej doniosłości, a los prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych może decydować o efektach prywatyzacji szeroko rozumianej. Oczywiście, nie jest to zależność ani jedyna ani jednokierunkowa. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych to istotna część kompleksu procesów nazywanych prywatyzacją, kompleksu procesów prowadzących do zmniejszenia sektora własności państwowej jako nieefektywnego, obciążającego w różnych wymiarach społeczeństwo.<sup>8</sup>

## 2. Cele prywatyzacji

Analizę rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>9</sup> warto poprzedzić rozważaniami co do oczekiwań związanych z prywatyzacją szerzej rozumianą.

Zasadniczym celem prywatyzacji jest pobudzenie prywatnej inicjatywy, wzrost efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw i całej gospodarki. Nie można spodziewać się jednak automatycznej realizacji tego celu na skutek zmian formy własności z państwowej na prywatną. Stopień powodzenia będzie zależał od sprawności sektora prywatnego, od tego jak szybko wyłonią się właściciele biorący na siebie materialne ryzyko i kontrolę, od ekspansywności sektora prywat-

---

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

8. Cz. Żuławska, *Niektóre prawne i ekonomiczne aspekty prywatyzacji*, PiP 1991, z. 2, str. 5.  
9. Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298.

nego, a także od swobody wejścia na rynek, zasad kredytowania i opodatkowania reguł przepływu kapitału, oraz działań prokonkurencyjnych państwa. Zmiany prywatyzacyjne w polskiej gospodarce powinny też ułatwić zagranicznym inwestorom wstęp na rynek, wchodzenie w związki z polskimi przedsiębiorstwami, dzięki czemu te ostatnie mogłyby łatwiej przełamać bariery technologiczne, kapitałowe oraz uzyskać wstęp na rynki zagraniczne.<sup>10</sup> Oczekiwania społeczne wobec prywatyzacji są duże - obawy i rozczarowania - również.

Dostrzegając trudności w zdefiniowaniu pojęcia prywatyzacja niektórzy przedstawiciele nauki próbują najpierw określać czym prywatyzacja nie jest. Cz. Żuławska stwierdza, 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 skłonni widzieć w prywatyzacji zabieg analogiczny, tyle że ukierunkowany przeciwnie.<sup>11</sup> Prywatyzacja nie jest też 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, to pojęcie ekonomiczne, łączące w sobie odpaństwowienie, a także dekomunalizację kapitału produkcyjnego z otwarciem przed osobami niepaństwowymi.<sup>12</sup> Prywatyzacja stanowi więc niezbędny warunek powrotu do gospodarki rynkowej.<sup>13</sup>

Sama zmiana właściciela z reguły nie wystarczy do osiągnięcia celów stawianych procesom prywatyzacji, nie spowoduje wzrostu efektywności gospodarowania. Jest to jednak jeden z podstawowych warunków, dający szansę uruchomienia mechanizmów rynkowych

---

10. B. Błaszczyk, *Pierwsze lata ...*, str. 12 oraz 150.

11. Cz. Żuławska, *Niektóre ...*, str. 3.

12. Jw.

13. J. Rajski, *Założenia ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, PiP 1990, nr 12, str. 3.

przy odpowiedniej prokonkurencyjnej polityce państwa, jasnych prawnych podstawach funkcjonowania mechanizmów rynkowych, takich by jedne normy nie niweczyły skutków społecznych związanych z obowiązywaniem innych norm.

Można więc spotkać się z różnymi poglądami nawet już w kwestii samego pojęcia prywatyzacja. Niektórzy zauważają, że prywatyzacja jest obecnie jednym z najpopularniejszych tematów, który bardzo często używany jest w znaczeniu całego procesu przekształceń własnościowych, choć dotyczy on tylko przekazywania (sprzedaż lub nieodpłatne przekazanie) majątku będącego własnością państwa w ręce prywatne.<sup>14</sup> W tym znaczeniu prywatyzacja i reprivatyzacja oraz inne działania związane ze zmianami własnościowymi są częścią programu przekształceń własnościowych.<sup>15</sup> Zdecydowana większość wypowiedzi na temat problematyki prywatyzacji jest jednak zdania, że przekształcenia własnościowe dokonujące się w przedsiębiorstwach państwowych są częścią szerszego procesu, a pojęcie prywatyzacja nie może być odnoszone wyłącznie do przedsiębiorstw państwowych.

W publikacjach dotyczących problematyki prywatyzacji, a zwłaszcza jej skutków społecznych kwestionowany jest czasem sposób przeprowadzenia prywatyzacji. Nie krytykuje się samej idei przekształceń własnościowych, lecz metodę jaką realizowany jest proces prywatyzacji. M. Jarosz stwierdza, że prywatyzację wprowadzono z marszu rozważę zastępując determinacją. Autorka podkreśla, że ważne jest to by odejść 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 do efektywności przedsiębiorstw, należałoby

---

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

15. Jw.

raczej zmierzać do rozwiązań pluralistycznych, stymulujących wielosektorowy model gospodarki.<sup>16</sup>

Wychodząc z założenia, że prywatyzacja ma być środkiem służącym poprawie efektywności gospodarki, oczekuje się, że poprzez przekształcenia własnościowe uda się osiągnąć:

a) zmniejszenie i zmianę charakteru ingerencji państwa w gospodarkę

b) wzrost efektywności przedsiębiorstw, a przez to całej gospodarki,

c) rozcięcie monopolistycznej struktury gospodarki i pobudzenie 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>17</sup>

Sądzę, że sprawą wagi podstawowej jest umiejętność odpowiedniej hierarchizacji oraz utrzymania odpowiednich relacji między założonymi celami.<sup>18</sup>

---

16. M. Jarosz, Szanse i zagrożenia polskiej prywatyzacji, *Polityka Społeczna* 1993, nr 4, str. 1 i n.

17. J. Krok, *Prywatyzacja ...*, str. 6.

18. Co do celów prywatyzacji i ich hierarchii to w literaturze można spotkać bardzo różne poglądy, np. G. Lubowicka twierdzi, że celem prywatyzacji jest przywrócenie obywatelom praw własności w gospodarce, a jednocześnie wyeliminowanie własności państwowej i samorządowej we wszystkich dziedzinach gospodarki, w służbie zdrowia, nauce, kulturze. Inne cele prywatyzacji jak np. zwiększenie dochodów budżetowych, tworzenie rynku kapitałowego schodzą na dalszy plan. Zob. G. Lubowicka, *Pozaeconomiczne bariery przekształceń własnościowych na przykładzie Polski*, (w) *Prawno-ekonomiczne aspekty procesów transformacji gospodarczej*. Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1992, nr 48, str. 45.

Pojawia się tu kolejny problem, a mianowicie w jakim stopniu proces prywatyzacji powinien być sterowany. Jeśli tak, to jakimi metodami, a w jakim zakresie można go pozostawić samemu sobie, to znaczy pozwolić - po ustaleniu pewnych ram i ograniczeń prawnych - aby toczył się sam w sposób spontaniczny? Jest to zagadnienie złożone. Można przypuszczać, że stawiając tylko na działania spontanicznie doszłoby drogą kolejnych prób i błędów do stosunkowo efektywnej alokacji majątku, że tą drogą wytworzyłyby się naturalne współzależności między podmiotami gospodarczymi, podobne do tych, które istnieją w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej. Uzasadnione są jednak przypuszczenia, że proces ten trwałby bardzo długo. Nie można też byłoby wyeliminować i takiego przebiegu zdarzeń gdzie doszłoby do załamania się budowanych nowych układów społeczno-gospodarczych.<sup>19</sup>

Przeważało przekonanie, że w realiach gospodarki polskiej (często występująca słaba kondycja przedsiębiorstw państwowych) konieczna jest ingerencja podmiotów władzy państwowej w przebieg procesu prywatyzacji. Jak daleko więc mogłaby sięgać taka ingerencja i jakimi posługiwać się środkami, aby nie przekreślić lub nie podważyć wytyczonych celów? Nadmierna ingerencja w sam proces prywatyzacji i mające służyć mu instytucje spowodować mogłyby stworzenie nowego sztucznego porządku, instytucji i reguł, które mało lub nic nie miałyby wspólnego z pożądanym modelem gospodarki rynkowej.<sup>20</sup> W Polsce wybrano rozwiązania kompromisowe i nie w pełni domknięte. Po przyjęciu podstawowych rozwiązań prawnych dotyczących prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w 1990 r., co roku uchwalany jest przez Sejm program prywatyzacji, który wytycza jej główne kierunki, zakres i inne wyznaczniki.

---

19. B. Błaszczyk, *Pierwsze lata ...*, str. 154.

20. B. Błaszczyk, *Pierwsze lata ...*, str. 155, zob. też: L. Bar, *Władcze i samorządne działania w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw*, PiP 1990, nr 10, str. 20.



### **3. Uwarunkowania przebiegu prywatyzacji**

Poza ogólniejszymi uwarunkowaniami systemowymi, podstawowe znaczenie odgrywała sytuacja prawna przedsiębiorstwa państwowego. Odejście od zasady jednolitego funduszu własności państwowej zapowiadało możliwości dalszych zmian w sferze funkcjonowania przedsiębiorstw i ich udziału w obrocie gospodarczym.<sup>21</sup>

Dopiero jednak zmiana konstytucji RP dokonana w grudniu 1989 r. przyniosła skreślenie przepisów nawiązujących do marksistowskiej koncepcji własności i przepisów ustanawiających przywileje dla własności społecznej.<sup>22</sup> Za zmianą Konstytucji poszły zmiany w innych ustawach. Dotyczyło to zwłaszcza szeregu przepisów zawartych w kodeksie cywilnym. Nowelizując kodeks cywilny w 1990 r.<sup>23</sup> ustawodawca pozbawił mocy prawnej przepisy art. 126-135 kc czym zapoczątkował powrót do klasycznej koncepcji prawa własności. Kolejnym ważnym krokiem była zmiana w 1990 r. przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, które postawiły przedsiębiorstwa państwowe w nowej sytuacji prawnej jeśli chodzi o prawo do gruntów, budynków, lokali i innych urządzeń.<sup>24</sup>

Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (czy związku międzygminnego) z wyjątkiem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, które w dniu wejścia w życie ustawy były w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa stały się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego. Budynki i inne urządzenia oraz lokale znajdujące się na tych gruntach stały się również z mocy prawa własnością tych osób. Prakty-

---

21. T. Dybowski, *Własność Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych w świetle nowego art. 120 kc.*, PiP 1990, z. 4, str. 20 i n.

22. Dz.U. nr 75, poz. 444.

23. Ustawa z dnia 28.07.1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, Dz.U. nr 55, poz. 321.

24. Ustawa z 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, Dz.U. nr 21, poz. 404. Tekst jednolity Dz.U. 1991 nr 30, poz. 137 z późniejszymi zmianami.

czne stosowanie omawianych przepisów łączyło się często z wieloma sporami i trudnościami.<sup>25</sup>

Te fakty i okoliczności, stanowią ważny kontekst przekształceń własnościowych w przedsiębiorstwach państwowych, a niektóre z nich jak np. zmiany Konstytucji, przepisów kodeksu cywilnego czy przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości dały podstawę prawną, bazę dla dalszych przemian w sferze własności i innych procesów społeczno-gospodarczych. Można by rzec, że to był już początek procesów prywatyzacyjnych.

Przechodząc na grunt rozwiązań dotyczących bezpośrednio prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych należy zauważyć, że analiza przepisów zawartych w ustawie z dnia 13.07.1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,<sup>26</sup> pozwala stwierdzić jaki jest zakres przedmiotowy ustawy oraz jakie przewidziano rodzaje prywatyzacji, jeśli chodzi zaś o to co w rozumieniu ustawy oznaczać ma pojęcie prywatyzacja - trudno jest sformułować jednoznaczną odpowiedź. Z woli ustawodawcy termin prywatyzacja stał się pojęciem prawnym, jednak o tyle tylko, że figuruje w ustawie. Jak pisze Cz. Żuławska w art. 1 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych znajdujemy coś w rodzaju legalnej definicji prywatyzacji.<sup>27</sup>

W rozumieniu art. 1 ustawy prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych polega na:

- udostępnieniu osobom trzecim akcji lub udziałów w spółkach z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa, powstałych z przekształcenia przedsiębiorstwa,
- udostępnieniu osobom trzecim mienia przedsiębiorstwa,
- sprzedaży przedsiębiorstwa.

---

25 I. Lewandowska, Przedsiębiorstwo właścicielem, Rzeczypospolita z 25-26.05.1992 r.

26. Dz.U. nr 51, poz. 298.

27. Cz. Żuławska, Niektóre prawne ..., str. 2.

Walor prawny definicji jest niewielki. Jak wspomniałam, jasny jest zakres podmiotowy ustawy, natomiast już na początku trudności interpretacyjne sprawia określenie udostępnienie akcji (udziałów). Posługiwanie się przez ustawodawcę terminami nie należącymi do pojęć prawnych zmienia przepis w mało użyteczny opis, co utrudnia stosowanie przepisów i stwarza niebezpieczeństwo błędnej wykładni.

Na marginesie warto wspomnieć, że aspekt prawny pojęcia własność prywatna też nie jest jasny. Obowiązujące przepisy prawa rzadko operują takim nazewnictwem (np. art. 3 przepisów prawa spółdzielczego). Nie jest jasne kto może być podmiotem własności prywatnej, jaka jest treść, co może stanowić przedmiot tej własności.

Są wyrażane poglądy, że terminu własność prywatna używa się przede wszystkim do zaakcentowania negatywnego stosunku do marksistowskiego ujęcia własności, że w istocie odzwierciedla tylko opozycję do terminu własność społeczna.<sup>28</sup> Nie ma więc on dalej idącego samoistnego znaczenia. O własności prywatnej można więc aktualnie mówić przede wszystkim w kategorii doktrynalnej, a nie w kategorii konstrukcji prawnej. Odnosząc się dość sceptycznie do pojęcia własności prywatnej, S. Wójcik uważa, że de lege lata można przyjąć, że własność prywatna to własność środków produkcji obywateli oraz własność osób prawnych innych niż państwowe i komunalne.<sup>29</sup>

Zdaniem M. Bednarek obowiązujące obecnie przepisy nie zawierają wyczerpującego wyliczenia rodzajów własności. Ustawodawca wyraźnie wyodrębnił tylko trzy typy własności (państwową, komu-

---

28. M. Bednarek, *Koncepcja własności w dobie transformacji ustrojowej w Polsce*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, Rok II, 1993, z. 4, str. 452.

29. S. Wójcik, *Problem pojęcia własność prywatna w III Rzeczypospolitej*, *Rejent* 1991, nr 7-8. O własności prywatnej pisał także W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, str. 178. Jeśli chodzi o przepisy prawne określenie własność prywatna znajdujemy np. w przepisie art. 3 prawa spółdzielczego, po jego zmianach, *Dz.U.* 1994, nr 90, poz. 419.

nalną i osobistą). Na podstawie przepisów Konstytucji RP można powiedzieć, że istnieje też inna własność i to jej przysługuje walor kategorii ogólnej. Celem ustawodawcy było więc nadanie wyróżnionym rodzajom własności szczególnej pozycji w stosunku do własności w ogóle. Nasuwa to wniosek, iż każda postać własności, która nie mieści się w pojęciu własności państwowej, komunalnej czy osobistej powinna zostać zakwalifikowana do kategorii ogólnej, czyli do owej innej własności (własności prywatnej). Nie ma więc potrzeby tworzenia dodatkowych postaci własności.<sup>30</sup>

Idąc dalej tą drogą rozumowania prawniczego można dojść do wniosku, że skoro własność państwowa, komunalna i osobista należą do szczególnych rodzajów własności, to nie wolno rozciągać ich zakresów podmiotowych na przypadki, w których prawo własności przysługuje - obok państwowych i komunalnych osób prawnych - także innym podmiotom. W takim układzie prawidłową wydaje się ocena, w myśl której spółka z udziałem Skarbu Państwa lub gminy stanowi podmiot własności prywatnej. Natomiast prawo do udziałów czy akcji objętych przez Skarb Państwa lub gminy pozostaje przedmiotem własności państwowej lub odpowiednio - komunalnej. Do kategorii własności prywatnej należałoby zaliczyć każdy przypadek własności mieszanej tj. taki, w którym nie mamy do czynienia z własnością państwową, komunalną lub osobistą w czystej postaci.<sup>31</sup> Sądzę, że do kategorii własności prywatnej w takim rozumieniu dołączyć można też własność spółdzielni i własność innych organizacji społecznych.

Tych kilka ogólniejszych uwag dotyczących pojęcia własności prywatnej uznać należy za niezbędne na użytek dalszych rozważań w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

---

30. M. Bednarek, *Koncepcja ...*, str. 466.

31. Jw.

Jasne jest, że ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie obejmuje wszystkich możliwych form przekształceń mogących mieć miejsce w przedsiębiorstwach państwowych - takich przekształceń własnościowych i towarzyszących im innych zjawisk, które możemy nazwać prywatyzacją w szerszym tego słowa znaczeniu. Pominięte zostały te formy, gdzie już przed uchwaleniem ustawy były podstawy prawne i na ich bazie zachodziły przekształcenia w sferze własności. Dla przykładu: ustawa nie objęła zbywania majątku przedsiębiorstw na podstawie ustawy z dnia 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych.<sup>32</sup> Dotyczy to zbywania poszczególnych składników mienia przedsiębiorstwa jak i zorganizowanych jego części. Przy zbywaniu środków trwałych zasadą jest obowiązek przeprowadzenia przetargu.<sup>33</sup> Ta forma sprzedaży prowadzi do zmiany właściciela i może tworzyć podstawę do uruchomienia rynkowych reguł gospodarowania.

Istnieje możliwość wniesienia przedsiębiorstwa do spółki jako aportu na innej podstawie niż przepisy ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. O tych przekształceniach przedsiębiorstw decyduje w zasadzie samodzielnie, bez ingerencji organu założycielskiego czy Ministra Przekształceń Własnościowych. Należy jednak pamiętać o niebezpieczeństwie jakie w takich sytuacjach stwarza art. 19 ust. pkt 4 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Zgodnie z jego treścią przedsiębiorstwo państwowe może być zlikwidowane jeśli ponad połowę wartości jego majątku łącznie stanowią udziały, inne tytuły uczestnictwa w spółkach lub obligacje lub gdy ponad połowę wartości majątku łącznie oddano do używania innym osobom na podstawie umów prawa cywilnego.

---

32. Tekst jedn. Dz.U. 1991 r., poz. 80 z późn. zmianami.

33. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 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.

Warto też nadmienić, że upadłość przedsiębiorstwa państwowego może prowadzić do faktycznej prywatyzacji.<sup>34</sup> Nie jest to jednak sposób ani prosty ani szybki. Po pierwsze, z natury rzeczy postępowanie upadłościowe ma służyć czemu innemu niż prywatyzacja. W założeniach bowiem ma służyć przede wszystkim ochronie interesów wierzycieli. Można dziś zaryzykować stwierdzenie, że często postępowanie upadłościowe w efekcie nie chroni wierzycieli, nie przyczynia się do zwiększenia pewności obrotu gospodarczego, są to jednak uchybienia leżące głównie w sferze nieuczciwych praktyk podmiotów gospodarczych. Po wtóre, prywatyzacja to przecież nie tylko sama zmiana właściciela, chodzi tu głównie o efektywność, o to by określony zespół składników materialnych i niematerialnych przeznaczony do realizacji zadań gospodarczych funkcjonował zgodnie egułami gospodarki rynkowej. Upadające przedsiębiorstwa państwowe często nie posiadają majątku, lub jest to już tylko masa upadłościowa o małej wartości, pozostająca bezużyteczną niejednokrotnie od długiego czasu. Obiekcje te nie powinny jednak prowadzić do generalnego wniosku, że upadłość przedsiębiorstwa państwowego nie może być jednym ze sposobów na jego sprywatyzowanie.

#### **4. Prywatyzacja kapitałowa przedsiębiorstwa państwowego**

Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przewiduje dwie podstawowe formy prywatyzacji przedsiębiorstw:

1) Prywatyzację kapitałową polegającą na przekształceniu przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. W następnym etapie powinno dojść do udostępnienia (jak to ustawa określa) akcji lub udziałów spółki osobom trzecim na zasadach określonych przepisami kodeksu handlowego.

---

34. W. Góralczyk jr., *Komentarz do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1991, str. 12.

2) Prywatyzację likwidacyjną przedsiębiorstwa państwowego, gdzie następuje sprzedaż całości lub zorganizowanej części, wniesienie do spółki lub oddanie do odpłatnego korzystania.

Konstrukcję jednoosobowych spółek akcyjnych i jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością przewiduje kodeks handlowy. Sądzę, że jednoosobowe spółki Skarbu Państwa przewidziane ustawą o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych mają jednak charakter szczególny, ze względu chociażby na cel jakiego mają służyć oraz ze względu na to, że z założenia wszystkie powoływane są po to, by po pewnym czasie obowiązkowo stracić charakter jednoosobowej spółki Skarbu Państwa. Inne potraktowanie tych spółek przeczyłoby celom jakie są oczekiwane w związku z prywatyzacją, oznaczałoby de facto tylko zmianę samej formy prawnej przedsiębiorstwa. Problem jest tym bardziej ważny, że jednoosobowe spółki Skarbu Państwa bywają czasem uznawane za państwowe jednostki gospodarcze, a nawet zaliczane do grupy jednostek gospodarki uspołecznionej. Argumentem przemawiającym na rzecz tych poglądów było to, że spółki te opierają swoją działalność jedynie na mieniu państwowym. Według stanowiska Sądu Najwyższego<sup>35</sup> spółka taka jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 2 ust. 1 przepisów o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości.<sup>36</sup>

G. Domański jest zdania, że zaistnienie w spółce chociażby jednego niepaństwowego podmiotu jako akcjonariusza lub udziałowca jest równoznaczne z utratą jej państwowego charakteru.<sup>37</sup> Pogląd ten koreluje z treścią art. 8 ust. 1 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw

---

35. Uchwała Sądu Najwyższego z 29.09.1992 r., III Cz P 49/92, cyt. za L. Morys, Szczególny status prawny jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego, *Przegląd Prawa Handlowego* 1995 nr 4, str. 15 oraz literatura tam powołana.

36. Dz.U. 1990 r. nr 79, poz. 464.

37. G. Domański, *Spółka państwowa osobą prawną?* *Rzeczpospolita* 1993, Nr 35, str. IV.

państwowych, który stanowi, że spółka powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego pozostaje jednoosobową spółką Skarbu Państwa do chwili udostępnienia akcji osobom trzecim. Można też spotkać się z opinią, że spółki z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa należy uznać za tzw. wtórne państwowe osoby prawne jako powstałe na bazie pierwotnej osoby prawnej czyli w tym przypadku na bazie przedsiębiorstwa państwowego.<sup>38</sup>

Rozbieżności w poglądach na temat istoty pojęcia państwowa osoba prawna mają podłoże przede wszystkim w tym, że nie ma w przepisach prawa ogólnej definicji państwowej osoby prawnej. Trudno jednak dziś podzielić pogląd, że spółki, w których Skarb Państwa, lub inne państwowe osoby prawne posiadają co najmniej połowę udziałów są państwowymi osobami prawnymi.<sup>39</sup> Sądzę, że nie ma podstaw by pojęcie to interpretować rozszerzająco, a więc podzielając opinię G. Domańskiego można powiedzieć, że z chwilą gdy łącznie z własnością państwową pojawi się inny rodzaj własności chociażby w minimalnej ilości - nie mamy już do czynienia z państwową osobą prawną.

Mimo, że podział podmiotów biorących udział w obrocie prawnym ze względu na charakter mienia nie ma już tak fundamentalnego znaczenia, jednakże w niektórych dziedzinach prawa i innych sferach funkcjonowania takich podmiotów ma rolę niebagatelną.<sup>40</sup>

Najczęściej spotkać się można z poglądem, że jednoosobowa spółka Skarbu Państwa nie jest nową figurą prawną, nowym bytem prawnym, bowiem kodeks handlowy przewidział funkcjonowanie jednosobowych spółek, a określenie jednoosobowa spółka Skarbu Państwa oznacza jedynie to, że w spółce tej wyłącznym akcjonariuszem lub udziałowcem jest Skarb Państwa.<sup>41</sup>

---

39. W. Góralczyk, Komentarz do ustawy ..., str. 68.

40. Zob. między innymi na ten temat M. Bednarek, Koncepcja funkcjonowania ..., str. 455 i n.

41. W. Góralczyk, Komentarz do ustawy ..., str. 37, na temat Skarbu Państwa zob. m.in. N. Gajl, Skarb Państwa, Wyd. Sejmowe 1996.



Trudno jest całkowicie zgodzić się z tym stanowiskiem. Sądzę, że na treść pojęcia jednoosobowa spółka Skarbu Państwa (jeśli rozważamy problem w kontekście prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego), nie składają się te same elementy jakie przewidział ustawodawca w kodeksie handlowym dopuszczając funkcjonowanie spółek jednoosobowych. Jak wcześniej wspomniałam, należy przede wszystkim w obu przypadkach zwrócić uwagę na cel powoływania takich spółek, jak również na sposób ich powstania, a następnie zasady funkcjonowania.

Przepisy kodeksu handlowego nie mają zastosowania na etapie powstawania jednoosobowej spółki Skarbu Państwa lecz dopiero po jej powstaniu.<sup>42</sup> Różnice rysują się już w momencie tworzenia spółek. Jednoosobowa spółka Skarbu Państwa powstaje wyniku przekształcenia istniejącego podmiotu prawnego jakim jest przedsiębiorstwo państwowe w spółkę prawa handlowego. Nie dochodzi więc tu do utworzenia nowego podmiotu gospodarczego, lecz do zamiany jego formy prawnej i rygorów prawnych, którym ten podmiot ma podlegać.<sup>43</sup> Takie przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego bywa nazywane komercjalizacją.

Jak stanowi art. 8 ustęp 2 i 3 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jednoosobowa spółka Skarbu Państwa przejmuje ogół praw i obowiązków dotychczasowego przedsiębiorstwa. Charakterystyczną cechą tego procesu jest to, że następuje zmiana ustroju podmiotu w toku prowadzonej działalności gospodarczej bez jej przerywania i bez postępowania likwidacyjnego.

Problem ten w pewien sposób znalazł odzwierciedlenie w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1995 r.<sup>44</sup> Sąd Najwy-

---

42. Twierdzenie to wynika z treści art. 7 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

43. A. Bugaj, *Specjalny charakter jednoosobowych spółek Skarbu Państwa*, Radca Prawny 1995, nr 2/17, str. 29. L. Morys, *Specjalny status prawny jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa ...*, str. 16 oraz literatura tam powołana.

44. Uchwała SN (podjęta w składzie 7 sędziów) oraz jej omówienie opublikowane zostało w *Rzeczpospolitej* nr 153 z 4 lipca 1995, str. 14.

wszy zajął stanowisko, że prawo wieczystego użytkowania nie wygasa w razie przekształcenia przedsiębiorstwa w spółkę na podstawie art. 5 i 6 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Uchwała wyjaśnia wątpliwości jakie powstały w praktyce organów administracji zajmujących się prywatyzacją, sądów i notariuszy. W praktyce wyrażany był pogląd, że skutkiem prywatyzacji użytkowanie wieczyste wygasa, gdyż po likwidacji przedsiębiorstwa podmiot, który to prawo otrzymał, przestaje istnieć. Sąd Najwyższy nie podzielił tego poglądu.

Jeśli przyjmiemy, że jednoosobowa spółka Skarbu Państwa powstaje w sposób szczególny, przewidziany ustawą o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, czyli jest tym samym podmiotem gospodarczym, tyle że działającym w innej formie prawnej to wówczas jak sądzę nie znajduje uzasadnienia stwierdzenie, że jest to przypadek sukcesji uniwersalnej, następstwa prawnego pod tytułem ogólnym. Pogląd ten opieram na założeniu, że o sukcesji można mówić wówczas gdy mamy do czynienia z różnymi podmiotami. Niemniej trzeba podkreślić, że problemy prawne jakie pojawiają się przy przekształceniach podmiotowych, czy to na gruncie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, czy przepisów kodeksu handlowego następczą sporo kłopotów, zarówno w doktrynie, jak i w praktyce.<sup>45</sup>

Proces przekształcenia przedsiębiorstwa zawiera w sobie pewne elementy postępowania obce prawu handlowemu. Przekształcenie następuje w trybie postępowania administracyjnego regulowanego przepisami ustawy prywatyzacyjnej. Decyzja należy do Ministra Przekształceń Własnościowych. Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zakłada tu jednak udział organów przedsiębiorstwa.<sup>46</sup>

---

45. A. Zawadowski, Kapitałowe przekształcenia spółek, PPH 1995, listopad, str. 6, także zob. A. Szlęzak, Przejęcie długów prywatyzowanego przedsiębiorstwa jako czynnik kształtowania jednoci europejskiej, RPEiS, Rok LIV, zeszyt I, 1992, str. 61 i n.

46. J. Rajski, Założenia ustawy o prywatyzacji ..., str. 7. L. Bar, Władcze i samorządne działanie w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw, PiP 1990, nr 10, str. 21 i n. K. Sobczak, Administracyjnoprawne zagadnienia prywatyzacji, PUG 1991, nr 8-9, str. 104 i n.

Przewiduje dwa podstawowe tryby postępowania. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 ustawy Minister może przekształcać dane przedsiębiorstwo w spółkę:

1) na wspólny wniosek dyrektora przedsiębiorstwa i rady pracowniczej, złożony po zasięgnięciu opinii ogólnego zebrania pracowników (delegatów) oraz opinii organu założycielskiego,

2) na wniosek organu założycielskiego, złożony za zgodą dyrektora przedsiębiorstwa i rady pracowniczej po zasięgnięciu opinii ogólnego zebrania pracowników (delegatów).

Minister Przekształceń Własnościowych może odmówić przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę ze względów dość ogólnie określonych w ustawie, a mianowicie, ze względu na sytuację ekonomiczno-finansową przedsiębiorstwa lub ważny interes państwa. Odmawiając przekształcenia przedsiębiorstwa Minister powinien określić warunki, których spełnienie umożliwi przekształcenie przedsiębiorstwa, lub termin, w którym sprawa przekształcenia będzie mogła być ponownie rozpatrywana.

Przy tak sformułowanych przepisach (art. 5 ust. 3 i 4) władza dyskrecyjna Ministra nie ma dużych ograniczeń.<sup>47</sup> Od odmownej decyzji Ministra Przekształceń Własnościowych służy sprzeciw w trybie przewidzianym w art. 61 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

Akt założycielski spółki powstałej w wyniku przekształcenia sporządzany jest przez Ministra Przekształceń Własnościowych reprezentującego Skarb Państwa. Minister ma w tym zakresie pełną swobodę decyzji - w ramach określonych przepisami prawa.<sup>48</sup> Do ministra należy też wybór formy spółki - akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Przyglądając się treści odpowiednich przepi-

---

47. J. Rajski, *Żałożenia ustawy ...*, str. 7.

48. *Jw.*, str. 8.

sów kodeksu handlowego i ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych można stwierdzić, że granice kształtowania treści aktu założycielskiego nie są małe. W innych spółkach ustalenie treści statutu należy do założycieli. W tym przypadku zasadą powinno być, że treść aktów założycielskich jednoosobowych Spółek Państwa powstaje nie tylko poprzez ustalenia przedłożone przez Skarb Państwa, ale przede wszystkim z aktywnym udziałem zainteresowanych przedsiębiorstw. Niewątpliwie, mogą się tu ujawnić sprzeczne interesy właściciela majątku - Skarbu Państwa i załogi przedsiębiorstwa chcącej mieć wpływ np. na wysokość kapitału zapasowego, czy liczbę akcji, zbywanych na zasadach preferencyjnych, lub sposób funkcjonowania władz spółki. Są to problemy trudne do rozwiązania i pogodzenia ze sobą, bowiem z jednej strony występuje Skarb Państwa, z wielu względów jako podmiot specyficzny, z drugiej załoga przedsiębiorstwa często ze stereotypami zachowań, przyzwyczajeni mających swoje źródło w poprzedniej formacji społeczno-gospodarczej.<sup>49</sup>

Ustawa o prywatyzacji zawiera przepisy szczególne dotyczące funkcjonowania jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (powstałej jako wynik przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego) do czasu zbycia akcji (udziałów) osobom trzecim. Ustawa przewiduje obowiązek powołania rady nadzorczej bez względu na wysokość kapitału akcyjnego (zakładowego) spółki. Sama idea tego rozwiązania prawnego zawartego w art. 17 ustawy oceniana jest pozytywnie. W sytuacji gdy działalność zgromadzenia wspólników wykonywana jest przez reprezentanta Skarbu Państwa, obligatoryjnie powołanie organu nadzorczo-kontrolnego w postaci rady nadzorczej jest w pełni uzasadnione.<sup>50</sup> Przyjęta zasada udziału pracowników w kontroli działalności spółki zapewnia pracownikom prawo wyboru jednej trzeciej składu rady nadzorczej. Warto dodać, że postanowienie aktu założycielskie-

---

49. Na temat problemów postaw pracowników w prywatyzowanych przedsiębiorstwach zob. M. Jarosz (red.), *Spółki pracownicze*, Warszawa 1992, str. 92 i n.

50. J. Rajski, *Założenia ustawy ...*, str. 9.

go dotyczące sposobu wyboru członków rady nadzorczej, udziału w niej pracowników nie mają prawa być uchylane lub zmieniane w okresie gdy ponad połowa akcji (udziałów) pozostaje własnością Skarbu Państwa, chyba że zgodę na to wyrazi większość członków rady nadzorczej wybieranych przez pracowników.

W praktyce funkcjonowanie rad nadzorczych w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa nie zawsze bywa skuteczne. Zwykle decydujący głos należy do właściciela.

Trzeba pamiętać, że udział pracowników w radzie nadzorczej ma charakter tymczasowy, tak jak byt jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. W spółkach prawa handlowego innych niż omawiane, udział w zarządzaniu czy kontroli nie ma związku z faktem czy ktoś jest pracownikiem przedsiębiorstwa działającego pod postacią spółki czy też nie jest. Znaczenie podstawowe ma tu w zasadzie wielkość zaangażowanych środków w prowadzenie danego przedsiębiorstwa (spółki).

Zgodnie z treścią art. 3 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, przepisy ustawy traktujące o statucie, akcjach, kapitale akcyjnym, radzie nadzorczej i walnym zgromadzeniu powinny być stosowane odpowiednio do umowy, udziałów, kapitału zakładowego, rady nadzorczej i zgromadzenia wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W związku z tym przepisem powstaje problem, czy jest to wyliczenie wyczerpujące, czy tylko przykładowe? Według współtwórców ustawy jest to jedynie wyliczenie przykładowe.<sup>51</sup>

Sposób zbywania akcji (udziałów) spółki przewidziany ustawą o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych odbiega od tradycyjnych rozwiązań.<sup>52</sup> Kodeks handlowy generalnie nie ustala szczególnych zasad ograniczających właścicieli akcji lub udziałów w rozporządza-

---

51. Zob. na temat: A. Bugaj, *Szczególny charakter ...*, str. 31.

52. Ustawodawca niefortunnie posłużył się pojęciem: udostępnienie akcji lub udziałów (art. 1), które nie należy do pojęć języka prawniczego.

niu swym prawem. Pewne ograniczenia w ich zbywaniu zawiera art. 347 kodeksu handlowego przewidując dwuletnie ograniczenie w zbywaniu i zastawianiu akcji imiennych wydawanych w zamian za wniesione przy zawiązywaniu spółki aporty i art. 348 § 2,3,4, oraz art. 181 kodeksu handlowego ustalające ogólne reguły, przy zastosowaniu, których możliwe jest ograniczenie właściciela w rozporządzaniu akcjami czy udziałami. Specyficzne uregulowania zawarte są też w art. 261 i 177 kodeksu handlowego, wprowadzające ograniczenie w zbywaniu akcji (udziałów), z którymi związany jest obowiązek dodatkowego świadczenia na rzecz spółki.<sup>53</sup> Co do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, to narzuca ona obowiązek zachowania trybu zbywania akcji lub udziałów w sposób przewidziany w art. 23 ust. 1 i art. 24 ust. 1 ustawy. Jest to tzw. publiczny tryb sprzedaży w drodze:

- przetargu,
- oferty ogłoszonej publicznie,
- rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia.

W procesie zbywania akcji lub udziałów musi być uwzględnione prawo pracowników spółki do zakupu akcji lub udziałów na zasadach preferencyjnych. Zgodnie z art. 24 ustawy pracownikom przedsiębiorstwa przekształconego w spółkę przysługuje prawo zakupu na zasadach preferencyjnych do 20% ogólnej liczby akcji należących do Skarbu Państwa.

Zbycie akcji lub udziałów z pominięciem wskazanych wyżej procedur, bez uzyskania specjalnego zezwolenia Rady Ministrów jest pozbawione mocy prawnej.

Przepisy ustawy o prywatyzacji dają duży wpływ Ministrowi Przekształceń Własnościowych na sferę powstawania, a następnie funkcjonowania jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Poza

---

53. A. Bugaj, *Szczególny charakter ...*, str. 31.

wcześniej wskazanymi przypadkami można dostrzec, że w drodze aktu administracyjnego, działając w oparciu o treść art. 20 ustawy, Minister może zarządzić nie tylko przeprowadzenie analiz ekonomicznych ale także zmian organizacyjnych lub technicznych w spółce. Skarb Państwa korzysta tu z szeroko rozumianych uprawnień właścicielskich z tym, że działa w innych niż przewidziane w kodeksie handlowym.

Niektórzy uznają, że spółka z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa jest formą sztucznie stworzoną z naruszeniem zasad kodeksu handlowego, w związku z tym postulują uchwalenie odrębnej ustawy o skomercjalizowanym przedsiębiorstwie państwowym.<sup>54</sup>

Jednoosobowa spółka Skarbu Państwa bywa określana jako koncepcja czysto biurokratyczna, wynikająca z dążenia za wszelką cenę do przyśpieszenia procesu prywatyzacji bez względu na efektywność ekonomiczną lub hybryda spółki i przedsiębiorstwa.<sup>55</sup>

Można wysunąć wiele uwag krytycznych i zastrzeżeń co do rozwiązań przyjętych w ustawie o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Myślę, że spółka z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa nie jest konstrukcją prawną właściwą dla prowadzenia przedsiębiorstwa państwowego na dłuższą metę. Ustawa prywatyzacyjna słusznie traktuje komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego wyłącznie jako etap wstępny, wyznaczając jednoosobowym spółkom Skarbu Państwa dwuletni termin zbycia akcji lub udziałów. Nie wydaje się by sama zmiana formy prawnej mogła przetransponować przedsiębiorstwa państwowe w dobrze prosperujący podmiot gospodarczy. Oczywiście, nie należy wykluczać wyjątków. Komercjalizacja nie powinna więc być celem samym w sobie. Okres funkcjonowania spółek z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa nie może być długi. Zbyt długi

---

54. R. Tupin, Spółki prawa handlowego z udziałem Państwa, PUG 1992, nr 6, str. 4.

55. Zych, Prywatyzacja czyli pogłębione „3S”. Przegląd Organizacji 1992, nr 4, str. 7-8, R. Czerniawski, Prywatyzacja. Ustawy z komentarzem, Warszawa 1991, Poltex, str. 32, cytując za L. Morys, Szczególny status prawny ..., str. 24.

stan zawieszenia może zagrażać podstawowym celom prywatyzacji. Okres ten powinien być wykorzystany przede wszystkim jako czas przygotowania przedsiębiorstwa do działalności na zasadach gospodarki rynkowej. Mogą to być kroki zmierzające do podniesienia sprawności działania, ekonomiczności czy przejęcia długów spółki, czyli przedsięwzięcia idące w kierunku podniesienia atrakcyjności zbywanych później akcji lub udziałów.<sup>56</sup>

Proces prywatyzacji, a zwłaszcza etap, w którym mają funkcjonować jednoosobowe spółki Skarbu Państwa wymaga ogromnej uwagi i ostrożności. Nieprawidłowości pojawiające się w praktyce wzbudzają niepokój, skłaniają także do formułowania czasem skrajnych ocen. Otóż, można spotkać się ze stanowiskiem, że prywatyzacja dokonuje się przez nacjonalizację, w ramach której znika między innymi podział na fundusz założycielski i fundusz przedsiębiorstwa, a uprawnienia rad pracowniczych przechodzą na rady nadzorcze. Interpretuje się to jako utratę przez przedsiębiorstwa wywalczonej samodzielności. Z tymi poglądami stanowczo polemizuje P. Jasiński S. J. słusznie wskazuje na zagadnienie tu podstawowe tj. relację: własność - odpowiedzialność.<sup>57</sup>

Spółka jest w przeciwieństwie do przedsiębiorstwa państwowego taką formą organizacyjną, która umożliwia przeniesienie praw do części, a nawet do całości jej majątku na inne podmioty. Ze statusem wspólnika łączy się określona odpowiedzialność majątkowa (i nie tylko majątkowa), uprawnienie do udziału w zyskach spółki i uprawnienie, w jakim uprawnienia te zyskują wspólnicy, w takim utraci je Skarb Państwa. W procesie utraty uprawnień Skarbu Państwa niektórzy autorzy dopatrują się wręcz istoty prywatyzacji twierdząc, że prywatyzację przedsiębiorstw państwowych możemy rozumieć jako sy-

---

56. Na temat problematyki przejęcia długów prywatyzowanego przedsiębiorstwa, zob. H. Szlęzak, *Przejęcie długów prywatyzowanego przedsiębiorstwa jako czynnik kształtowania jednostki europejskiej*, RPEiS 1992, z. 1, str. 59.

57. P. Jasiński S. J., *Z powrotem do kapitalizmu problemy ...*, str. 124.



tuację, gdy Skarb Państwa dopuszcza nowych współników do spółki, a przede wszystkim taki stan rzeczy gdy Skarb Państwa przenosi na inne osoby co najmniej większość swoich akcji (udziałów), a więc przynajmniej teoretycznie traci kontrolę nad spółką.<sup>58</sup>

Nie bez racji St. Buczkowski twierdził, że fikcją jest spółka jeśli sto procent udziałów (akcji) posiada jedna osoba - tylko ta jest tworem realnym, a spółka - fantomem.<sup>59</sup>

## **5. Prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego przez jego likwidację**

Prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego przez jego likwidację nazywana też - prywatyzacją bezpośrednią, polega na rozporządzeniu mieniem przedsiębiorstwa z pominięciem etapu pośredniego, jakim jest przekształcenie przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa a w następnym etapie zbywanie akcji lub udziałów. Zgodnie z art. 37 ustawy prywatyzacyjnej organ założycielski, za zgodą Ministra Przekształceń Własnościowych, może zlikwidować przedsiębiorstwo państwowe w celu jego prywatyzacji, jeśli odpowiednią koncepcję prywatyzacyjną przedstawi samo przedsiębiorstwo proponując: sprzedaż przedsiębiorstwa lub zorganizowanych jego części, wniesienie przedsiębiorstwa w całości lub w części do spółki albo oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania. Decyzję o likwidacji przedsiębiorstwa podejmuje organ założycielski z własnej inicjatywy, bądź na wniosek rady pracowniczej. Dyrektorowi przedsiębiorstwa oraz radzie pracowniczej przysługuje sprzeciw wobec decyzji organu założycielskiego o likwidacji przedsiębiorstwa.

---

58. E. Płonka, Udostępnienie udziałów i akcji jednosobowych spółek Skarbu Państwa powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych, PUG 1992, nr 1, str. 14. Warto tu dodać, że akcje lub udziały należące do Skarbu Państwa nie mogą być nabywane przez państwowe osoby prawne bez zgody Ministra Finansów - art. 29 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

59. S. Buczkowski, Ograniczona odpowiedzialność przedsiębiorcy, Warszawa 1937, str. 6.

Jeśli organ, który wydał decyzję mimo sprzeciwu nie zmieni jej, to wówczas istnieje możliwość skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego.

Sprzedaż przedsiębiorstwa państwowego jako jedna z form prywatyzacji rodzi wiele problemów zarówno teoretycznych, jak i praktycznych. Trwają dyskusje, co w tym przypadku jest przedmiotem obrotu. Czy chodzi o mienie przedsiębiorstwa, a może prawo do przedsiębiorstwa?<sup>60</sup> W teorii przyjmuje się najczęściej, że pojęcie przedsiębiorstwo może być rozpatrywane w trzech płaszczyznach: funkcjonalnej, podmiotowej o raz przedmiotowej<sup>61</sup>. Literatura zna także inne rozróżnienia i podziały.<sup>62</sup> Sądzę, że w praktyce najbardziej i przydatne jest jednak kompleksowe pojęcie przedsiębiorstwa tj.: w znaczeniu podmiotowo-przedmiotowym i funkcjonalnym. Sam bowiem podmiot praw i obowiązków bez składników przykładowo wymienionych w art. 55<sup>1</sup> kodeksu cywilnego oraz elementu funkcjonalnego, organizacyjnego zwykle nie będzie przedstawiał istotnej wartości ekonomicznej w obrocie. Spotyka się też poglądy podkreślające, że przedsiębiorstwo nie jest tylko sumą swoich składników, ale odmienną od nich jakością, dobrem samoistnym.<sup>63</sup>

Opierając się na treści art. 55<sup>1</sup> i 55<sup>2</sup> kodeksu cywilnego i art. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz art. 37 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, można powiedzieć, że przedsiębiorstwo państwowe to pewien zorganizowany kompleks majątkowy przeznaczony do wytwarzania dóbr i usług występujący jako podmiot stosunków cywilnoprawnych. Nie jest to

---

60. J. Preussner-Zamorska, Konstrukcja prawa do przedsiębiorstwa i jej konsekwencje w świetle nowej regulacji prawnej - głos w dyskusji, Rejent 1992, nr 2/10, str. 42.

61. B. Sołtys, Sprzedaż przedsiębiorstwa państwowego, PPH 1995, lipiec, str. 19.

62. S. Grzybowski, (w) System prawa cywilnego, t. I część ogólna, Wrocław, Warszawa, Gdańsk, Łódź 1985, str. 458 i n. oraz literatura tam powołana, także St. Buczkowski, Przedsiębiorstwo państwowe charakterystyka prawna, Warszawa 1948.

63. M. Poźniak-Niedzielska, Zbycie przedsiębiorstwa w świetle zmian w kodeksie cywilnym, PiP 1991, z. 6, str. 31.

rzecz zbiorowa, która i tak na gruncie kodeksu cywilnego nie mogłaby stanowić przedmiotu prawa.

Zlikwidowane przedsiębiorstwo państwowe traci osobowość prawną. Nie jest już przedsiębiorstwem państwowym. Nie przestaje jednak być automatycznie przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, sprzedaż przedsiębiorstwa w całości na podstawie art. 37 ustawy prywatyzacyjnej może nastąpić bez przeprowadzenia likwidacji przedsiębiorstwa. Oznacza to, że przedsiębiorstwo może być zbyte bez zaspokojenia lub zabezpieczenia wierzycieli tylko wówczas, gdy sprzedawane jest w całości. Strony zawierające umowę sprzedaży przedsiębiorstwa nie mogą w tym przypadku wyłączyć poszczególnych jego składników. W takiej właśnie sytuacji Skarb Państwa na podstawie art. 526 kodeksu cywilnego ponosi solidarnie odpowiedzialność z nabywcą przedsiębiorstwa za zobowiązania związane z jego prowadzeniem. Odpowiedzialność ta powstaje jednak dopiero po wykreśleniu przedsiębiorstwa państwowego z rejestru. Zgodnie z art. 40 kodeksu cywilnego Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania przedsiębiorstw państwowych dopóki ono formalnie istnieje.

Zbycie przedsiębiorstwa państwowego w całości lub w części jako jeden z instrumentów prawnych wykorzystywanych w celu prywatyzacji może być dokonane jedynie w następstwie decyzji likwidacyjnej przedsiębiorstwa państwowego w znaczeniu podmiotowym. Dopiero na skutek jej wydania, Skarb Państwa reprezentowany przez organ założycielski może rozporządzać przedsiębiorstwem w znaczeniu podmiotowym lub zorganizowanymi częściami jego mienia.<sup>64</sup>

Wychodząc nieco poza tematykę prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych należy zauważyć, że w literaturze stwierdzono, iż o nabyciu przedsiębiorstwa można mówić wówczas gdy przedmiotem na-

---

64. B. Sołtys, Sprzedaż ..., str. 22.

bycia są co najmniej elementy warunkujące ciągłość funkcji spełnianych przez przedsiębiorstwo. Zbycie przedsiębiorstwa nie musi być równoznaczne ze zbyciem całego majątku. W umowie zawartej między zbywcą a nabywcą przedsiębiorstwa mogą być wyłączone określone aktywa, czy nawet niekiedy nabycie przedsiębiorstwa może polegać na nabyciu tylko niektórych elementów niematerialnych i materialnych. Taki pogląd reprezentuje M. Poźniak-Niedzielska wywodząc do z treści art. 55<sup>2</sup> kodeksu cywilnego.<sup>65</sup> O zastosowaniu art. 526 kc decydować ma, nie fakt nabycia określonego zestawu rzeczy lecz fakt przejęcia funkcji spełnionej przy pomocy określonego kompleksu rzeczy.<sup>66</sup> Rozwijając dalej problem można sformułować pogląd, że prywatyzacji podlegają nie przedsiębiorstwa lecz składniki ich mienia.

Zgodnie z ustawą prywatyzacyjną, zorganizowana część mienia przedsiębiorstwa państwowego powinna być zbywana na innych zasadach niż przedsiębiorstwo w całości. Zorganizowana część mienia przedsiębiorstwa może być sprzedana jedynie po zaspokojeniu lub zabezpieczeniu uwierzyteli przedsiębiorstwa państwowego. Wniosek taki wypływa z treści art. 37 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w związku z art. 18 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.<sup>67</sup>

Są też odmienne poglądy, według których postępowanie likwidacyjne nie jest wymagane - analogicznie jak przy sprzedaży całego przedsiębiorstwa, jeśli jest to związane ze sprzedażą jego zorganizowanych części materialnych i niematerialnych, które mogą stanowić odrębne przedsiębiorstwo. Do takiego z kolei stanowiska miałyby

---

65. M. Poźniak-Niedzielska, *Zbycie przedsiębiorstwa ...*, str. 35.

66. S. Buczkowski: *Głosa do orzeczn. SN z 10.01.1972 r. OSPiKA 1972, nr 12, poz. 282*, cyt. za M. Poźniak-Niedzielską, *Zbycie przedsiębiorstwa ...*, str. 35.

67. B. Sołtys, *Sprzedaż ...*, str. 21.

upoważniać przepisy art. 43 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w związku z art. 4 pkt 3 tej ustawy.<sup>68</sup>

Trudno się zgodzić z poglądem, że nie ma potrzeby przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego w przypadku sprzedaży zorganizowanej części mienia przedsiębiorstwa. Sądzę, że ustawodawca stwierdzając w art. 43 ustawy prywatyzacyjnej, że do zbycia zorganizowanej części mienia przedsiębiorstwa państwowego stosuje się odpowiednio przepisy o zbyciu przedsiębiorstwa nie miał na uwadze jedynie prostego ich przełożenia. Ponadto, należy zauważyć, że przepis art. 18 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych zwalniający jedynie przedsiębiorstwo jako całość od likwidacji polegającej na konieczności zaspokojenia wierzycieli jest przepisem późniejszym w stosunku do przepisu art. 43 ustawy prywatyzacyjnej.

Zbywanie zorganizowanych części mienia przedsiębiorstwa bez zaspokojenia lub zabezpieczenia wierzycieli mogłoby prowadzić do naruszenia interesów wierzycieli. Należy też zdać sobie sprawę z poważnych problemów jaki wiązałyby się z koniecznością przypisywania zobowiązań wchodzących zgodnie z art. 55<sup>1</sup> pkt 5 kodeksu cywilnego w skład przedsiębiorstwa do określonej zorganizowanej części jego mienia.<sup>69</sup>

Wniesienie przedsiębiorstwa państwowego lub jego zorganizowanych części mienia do spółki jako, kolejny sposób prywatyzowania gospodarki, nie znalazł tak szerokiego jak inne formy odzwierciedlenia ani w praktyce, ani w literaturze.

Już na wstępie nasuwa się zasadnicza uwaga: ustawodawca w art. 37 ust. 1 pkt 2 nie precyzuje jak należy rozumieć wniesienie przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części mienia do spółki. Różna może być forma wniesienia aportu, czyli wkładów niepieniężnych. Aporty mogą być wnoszone do spółki „na własność” bądź też tylko

---

68. P. Dubowski, Prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego przez jego likwidację, Rejent 1992, nr 10/18, str. 63.

69. B. Sołtys, Sprzedaż ..., str. 21.

do używania przez spółkę, a więc bez przeniesienia własności przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części. Analizując ten problem należy brać pod uwagę inne elementy przepisu art. 37 ust. 1, a zwłaszcza jego pkt 3 przewidujący oddanie do odpłatnego korzystania przedsiębiorstwo lub zorganizowaną część mienia przedsiębiorstwa na czas oznaczony. Ustawa odrębnym więc przepisem wyszczególnia oddanie mienia do używania. Na tej podstawie można wysunąć wniosek, że wniesienie przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia do spółki ma polegać na wniesieniu własności tegoż, jako aportu do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjnej.

Warto nadmienić, że w literaturze rozważany był podobny problem występujący czasem w treści umów spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Stwierdzono, że postanowienia umowne powinny być interpretowane tak, że jeśli umowa spółki stwierdza jedynie, iż określone przedmioty (dobra) zostały do spółki wniesione, domniemywa się, że wniesiono je na własność.<sup>70</sup>

Spółka może być założona przez Skarb Państwa i inne podmioty krajowe również zagraniczne. Akcje lub udziały Skarbu Państwa powinny być następnie zbywane.

Spółka może być tworzona specjalnie dla celów wniesienia mienia likwidowanego przedsiębiorstwa lub mienie to wnoszone jest do już istniejącej spółki. Utworzenie takiej spółki nie wymaga zgody organów przedsiębiorstwa. Trzeba podkreślić, że w tym przypadku pracownikom likwidowanego przedsiębiorstwa nie przysługują przywileje przewidziane w art. 24 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Ważne jest również to, że spółka nie przejmuje wszystkich praw i obowiązków likwidowanego przedsiębiorstwa, tak jak ma to miejsce przy przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w spółkę na podstawie przepisów rozdziału drugiego ustawy. Prywatyzacja

---

70. S. Sołtysiński, A. Czajkowski, J. Szwaja, Kodeks Handlowy, komentarz - tom I, C.H. Beck, PWN, Warszawa 1994, str. 909 i 910.

zacja przedsiębiorstw państwowych oraz mienia komunalnego w widoczny sposób przyczynia się do renesansu instytucji prawnych przewidzianych kodeksem handlowym, jak i zmusza do skorzystania z pewnych rozwiązań z innych systemów prawnych używanych w międzynarodowym obrocie handlowym. Przykładem może być tu wzrastająca rola umów o oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części mienia przedsiębiorstwa. Sądzę, że niesłusznie umowy te są często utożsamiane z leasingiem - instytucją cywilnoprawną o wielowariantowym układzie wewnętrznym i zewnętrznym oraz rozlicznych funkcjach kredytowo-finansowych.<sup>71</sup> Obok umów o odpłatne korzystanie pojawiają się także inne instrumenty cywilnoprawne czy też systemy organizacyjno-prawne przydatne przy transformacji gospodarki.<sup>72</sup>

W literaturze prawniczej dostrzegana jest pilna potrzeba analizy charakteru prawnego umowy o oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części mienia przedsiębiorstwa.

J. Krauss stanowczo stwierdza, że umowa leasingu nigdy nie może mieć zastosowania w przypadku oddania przedsiębiorstwa (czy wyodrębnionej jego części) do odpłatnego korzystania, a taka umowa o oddanie mienia (przedsiębiorstwa) nigdy nie może być leasingiem.<sup>73</sup> Autor udawadniając słuszność swoich poglądów wskazuje

---

71. Literatura na temat leasingu jest już dość bogata, zob. np. J. Poczobut, *Umowa leasingu w prawie krajowym i międzynarodowym*, Warszawa 1994. J. Jacyszyn, M. Statkiewicz, Geneza i przesłanki ekonomiczno-prawne leasingu, *Rejent* 1992, nr 5, oraz J. Krauss, *Umowa leasingu w prywatyzacji likwidacyjnej przedsiębiorstw państwowych*, PUG, nr 8-9, nr 129.

72. J. Jacyszyn, *Prywatyzacja rodzi nowe formy prawne*, *Rejent* 1992, nr 9, str. 41.

73. J. Krauss, *Umowa leasingu ...*, str. 130. Autor określa umowę leasingu jako zawieraną wyłącznie w stosunkach gospodarczych, mającą za przedmiot wyłącznie dobra inwestycyjne (maszyny, środki transportu, budynki, hale fabryczne), na mocy której użytkownik otrzymuje przedmiot do odpłatnego używania na długi okres, co najmniej bliski okresowi zużycia - amortyzacji przedmiotu, tym samym leasing stanowi kredyt rzeczowy, co znajduje wyraz w opłacie leasingowej. Umowy o odpłatne korzystanie nie mogą nabierać cech konstrukcji leasingu z uwagi chociażby na specyfikę przedmiotową.

także na liczne mankamenty ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a również błędy praktyki.

Z treści art. 38 ustawy prywatyzacyjnej wynika, że przed decyzją o likwidacji przedsiębiorstwa państwowego powinien istnieć podmiot, któremu przedsiębiorstwo zostanie oddane. W praktyce bywa tak, że wstępne uzgodnienia, iż taki podmiot powstanie skutkują wydaniem decyzji likwidacyjnej. Można mieć wątpliwości, czy na gruncie przepisów ustawy postępowanie takie jest prawidłowe. Przepisy są niejasne, chociażby kwestia czy słowo likwidacja ma oznaczać decyzję o likwidacji, początek procesu likwidacyjnego, czy zakończenie likwidacji, zatem wykreślenie przedsiębiorstwa z rejestru przedsiębiorstw państwowych.<sup>74</sup>

Zestawienie brzmienia art. 37 ust. 2 z art. 38 ustawy prywatyzacyjnej też prowadzi do pewnych wątpliwości. Otóż nie jest jasne czy likwidacja przedsiębiorstwa w celu oddania mienia do odpłatnego korzystania może być również dokonana z własnej inicjatywy organu założycielskiego, czy też art. 38 wskazuje warunki konieczne takiej likwidacji, a wśród nich - wniosek rady pracowniczej. Cz. Żuławska stwierdza, że wniosek rady pracowniczej jest przesłanką decyzyjną likwidacji o tyle, że ma ona być sposobem produkcyjnego wyposażenia byłych pracowników zlikwidowanego przedsiębiorstwa, zorganizowanych w spółkę - wobec czego celowe jest, aby ich inicjatywa była faktyczną podstawą likwidacji.<sup>75</sup>

Pogląd ten o tyle zasługuje na aprobatę, że uwzględni szeroko rozumiane cele prywatyzacji jak również interesy pracowników likwidowanych przedsiębiorstw.

Prywatyzacja w trybie likwidacji przeprowadzona na podstawie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych powinna dotyczyć tylko przedsiębiorstw w dobrym stanie finansowym. Likwidacja

---

74. J. Krauss, *Umowa leasingu ...*, str. 133.

75. Cz. Żuławska, *Niektóre prawne i ekonomiczne ...*, str. 11.



przedsiębiorstw w złym stanie finansowym winna być dokonywana na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. W tym przepisów prawa upadłościowego, na które powołuje się ustawa o przedsiębiorstwach państwowych.

W trybie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oddanie mienia do odpłatnego korzystania następuje jedynie na rzecz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej. Należy przypuszczać, że ustawodawca uznał te tylko formy prawne za najwłaściwsze i najbezpieczniejsze ze względu na cele i charakter odpowiedzialności za zobowiązania powstających podmiotów. Są głosy krytykujące takie ograniczenie wariantów rozwiązań, jeśli chodzi o formy prawne. Niektórzy zauważają, że ustawodawca powinien był obok spółki przewidzieć spółdzielnię jako biorącą mienie do odpłatnego korzystania.<sup>76</sup>

Zasadą jest, że wspólnikami spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej mogą być wyłącznie osoby fizyczne. Tylko wyjątkowo Minister Przekształceń Własnościowych może postanowić inaczej tj. może zezwolić na udział osoby prawnej w spółce.

Oddanie mienia do odpłatnego korzystania powinno nastąpić z pierwszeństwem na rzecz spółki pracowniczej, jeśli do tej spółki przystępuje większość pracowników likwidowanego przedsiębiorstwa. W spółce mogą brać udział osoby fizyczne nie będące pracownikami przedsiębiorstwa. Udział pracowników może być jednak mniejszy od połowy, gdy wyrazi na to zgodę ogólne zebranie pracowników lub nie powstanie spółka z większością pracowników w ciągu 2 miesięcy od dnia uchwalenia wniosku o likwidację. Likwidacja przedsiębiorstwa celem oddania jego mienia do odpłatnego korzystania może nastąpić także na rzecz innej spółki - takiej, która nie będzie spółką pracowniczą, jeśli spółka pracownicza nie powstanie w ciągu wyżej wymienionego okresu. Kolejnym wymogiem stawianym spółce pra-

---

76. Jw.

cowniczej jest minimalny próg kapitałowy. Wielkość kapitału akcyjnego lub zakładowego nie może być niższa niż 20% łącznej wartości funduszu założycielskiego i funduszu likwidowanego przedsiębiorstwa. Obserwując praktykę można stwierdzić, że pracownicy wielokrotnie mają trudności ze zgromadzeniem środków finansowych w wymaganej wysokości.

Na marginesie warto dodać, że teoretycy kwestionują prawidłowość posługiwania się pojęciem spółka pracownicza stwierdzając że aktualnie obowiązujące przepisy prawa cywilnego i handlowego nie znają takiego określenia. Prawo stoi na stanowisku numerus clausus form spółek. Spółki mogą powstawać tylko w formach i trybach przewidzianych przez obowiązujące prawo, zapewniając osobom trzecim wiedzę i informację o powstaniu osoby prawnej i dając tym samym dostęp do podstawowych informacji na jej temat.<sup>77</sup> Rozumiejąc niepokój autora sądzę, że te obawy są trochę na wyrost. Spółki pracownicze kojarzone są bowiem ze spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółkami akcyjnymi powstającymi w procesie prywatyzacji, a nie z nową formą spółki.

Łączne spełnienie omawianych wyżej wymogów pozwala na oddanie mienia do odpłatnego korzystania na podstawie umowy zawartej w imieniu Skarbu Państwa przez organ założycielski ze spółką. J. Krauss uważa, że spełnienie wszystkich przesłanej wyrażonych w ustawie o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (decyzja likwidacyjna w celu oddania mienia - powstanie spółki zgodnie z art. 38 ustawy) rodzi po stronie Skarbu Państwa obowiązek złożenia oferty zawarcia umowy lub przystąpienia do rokowań. Jedynie wówczas, gdy spółka nie przyjmie oferty lub zgodnie z art. 72 kodeksu cywilnego strony nie dojdą do porozumienia co do wszystkich postanowień umowa może nie być zawarta. Jedyną umową, która w takim wypadku może wchodzić w grę, jest umowa dzierżawy zawarta na

---

77. J. Jacyszyn, *Prywatyzacja rodzi nowe...*, str. 48.

czas oznaczony (co narzuca ustawa prywatyzacyjna).<sup>78</sup> Konsekwencją takiego ukształtowania umowy jest powszechnie przyjęta praktyka niedopuszczalności jej wypowiedzenia przez żadną ze stron. Tylko wyjątkowo może nastąpić jej rozwiązanie z przyczyn wskazanych w samej umowie, bądź w kodeksie cywilnym. W prywatyzacji likwidacyjnej istnieją możliwości zawarcia umowy dzierżawy oraz wszystkich wariantów, w których pojawia się element oddania do korzystania i przeniesienia własności przedsiębiorstwa.

Reasumując, mogą więc wystąpić umowy dzierżawy nie przewidyjące przeniesienia własności, jak też umowy mieszane o cechach sprzedaży o skutku wyłącznie obligacyjnym i dzierżawy. Możliwa jest również sprzedaż z zastrzeżeniem prawa własności.<sup>79</sup>

W przypadku umów o oddanie do odpłatnego korzystania ustawodawca przyjmuje, że gdyby doszło do zawarcia umowy sprzedaży przedsiębiorstwa, to przy określeniu ceny kupna uwzględnia się wartość dotychczasowych świadczeń z tytułu korzystania z mienia. Opłaty za korzystanie muszą być zaliczane na poczet ceny kupna. Pomniejszanie ceny sprzedaży o sumę zapłaconych świadczeń stanowi swego rodzaju preferencję dla spółki pracowniczej. Nie jest to jednak konsekwencja finansowa wynikająca z charakteru leasingu. Słusznie zauważono, że konstrukcja, według której opłaty odzwierciedlają stopniowe zużycie przedmiotu aż do - z ekonomicznego punktu widzenia - pozbawienia prawa własności rzeczy gospodarczego znaczenia, w ogóle nie ma zastosowania do przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo nie podlega mechanicznemu zużyciu jak np. maszyny czy inne urządzenia. Jego wartość może rosnąć (czy zmniejszać) i na pewno nie jest ono tylko sumą urządzeń czy nieruchomości. Co więcej zużywające się przedmioty ulegają substytucji, zastępowane są przez nowe

---

78. Warto dodać, że w orzeczeniu z 12.05.1959 r. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że odpłatne oddanie innej osobie do eksploatacji zorganizowanego w całość przedsiębiorstwa rodzi między stronami stosunek dzierżawy, cyt. za M. Litwińską, *Pojęcie przedsiębiorstwa w prawie handlowym i cywilnym. Przedsiębiorstwo jako przedmiot obrotu*, PPH 1993, luty, str. 7.

79. J. Krauss, *Umowa leasingu...*, str. 133.

urządzenia, przez co przedsiębiorstwo jako całość nie jest przecież młodsze. Dlatego w art. 55<sup>1</sup> kodeksu cywilnego kładzie się nacisk na pojęcie przedsiębiorstwa jako funkcjonalnie powiązanego zespołu różnych składników, takich jak firma, rzeczy, prawa, zobowiązania, księgi handlowe.<sup>80</sup>

## 6. Narodowe Fundusze Inwestycyjne

W aktualnym stanie rzeczy decydującą rolę w nadaniu biegu procesu prywatyzacji mają organy administracji państwowej, tak jak w szczególności Minister Przekształceń Własnościowych, a również Minister Finansów oraz organy założycielskie. Aparat ten posługuje się w dużej mierze aktami władczymi. Innymi słowy, w działaniach tych (przynajmniej na początku) nie dominują czynności właściwe prawu prywatnemu. Jest paradoksem, że prywatyzacja jako ważny dla rozwoju gospodarki rynkowej proces, dalej zachowuje pewne atrybuty organizacyjne i funkcjonalne stosowane w systemie, dla którego sama ma być przeciwieństwem. Prywatyzacja pozostaje w pewnej części w sferze prawa administracyjnego. Jak zauważa K. Sobczak, trzeba w tym procesie dostrzegać więcej znamion charakterystycznych dla czynności związanych z zarządzeniem własnością.<sup>81</sup>

Prezentowane są także oceny bardziej krytyczne. Ocenia się, że ustanowienie urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych nie było właściwym rozwiązaniem. Czy nie słuszniejsza byłaby koncepcja „sprywatyzowania prywatyzacji” dzięki powierzeniu jej dokonywania instytucjom w formie banku, przedsiębiorstwa czy spółki, które mogłyby działać według ustalonych przez pracodawcę zasad, posługując się instrumentami umowy, ugody, a więc instrumentami cywilnoprawnymi.<sup>82</sup>

---

80. J. Krauss, Umowa leasingu ..., str. 134.

81. K. Sobczak, Administracyjnoprawne zagadnienia ..., str. 134 oraz str. 137.

82. L. Bar, Władcze i samorządne ..., str. 28.

Czytając przepisy ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz akty wykonawcze, obserwując praktykę, także kolejne inicjatywy i regulacje prawne dotyczące procesu prywatyzacji można dojść do wniosku, że zmiana struktury własnościowej stanowi tu założenie wcale nie najważniejsze.<sup>83</sup>

W uzasadnionych do rządowego projektu ustawy o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji 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>84</sup> Zgodnie z treścią art. 4 ustawy o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji celem NFI jest pomnażanie majątku funduszy powstałego w drodze wnoszenia do nich przez Skarb Państwa wkładów niepieniężnych - akcji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w proporcjach określonych w ustawie. Jedynym akcjonariuszem NFI jest Skarb Państwa, który wnosi do NFI akcje jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, czyli w obu przypadkach są to akcje tego samego właściciela, chociaż podmioty prawne są inne.

NFI jako inwestor ma realizować swoje zadania poprzez: wykonywanie praw z akcji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, pozyskiwanie nowych technologii i kredytów, udzielanie pożyczek jednoosobowym spółkom Skarbu Państwa. Są to więc działania mające cechy pośrednictwa. Pozostaje mieć nadzieję, że funkcjonowanie tego typu funduszy będzie przedsięwzięciem opłacalnym i czynnik przede wszystkim ekonomiczny odegra rolę decydującą.

---

83. Zob. podobnie R. Jurga, M. Michalski, Narodowe Fundusze Inwestycyjne - charakter prawny i specyfika organizacji (I) PPH 1995 luty, str. 18.

84. Ustawa z 30.04.1993 r. o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji, Dz.U. nr 44, poz. 202, uzasadnienie projektu ustawy cytując za R. Jurga, M. Michalski, Narodowe ..., str. 18.

Ustawa przewiduje dwie grupy funduszy. Pierwsza grupa powoływana jest w celu dokonania rekompensaty emrytom, rencistom i pracownikom sfery budżetowej. Pozostałe fundusze umożliwią wykupienie świadectw udziałowych przez dorosłych Polaków. Posiadacze świadectw udziałowych są uprawnieni do ich wyniany na akcje funduszy.<sup>85</sup> Świadectwo udziałowe jest papierem wartościowym na okaziciela w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 22.03.1991 r., prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych.<sup>86</sup> Świadectwa udziałowe mogą być przedmiotem publicznego obrotu.

W programie powszechnej prywatyzacji założono, że uzyskanie korzyści ekonomicznych przez wszystkich obywateli będzie możliwe na etapie obrotu świadectwami udziałowymi, a następnie na etapie wtórnego obrotu akcjami uzyskanymi w zamian za świadectwo. Do tego mogą dojść również dochody pochodzące z dywidend oraz inne przychody z tytułu posiadania akcji NFI.<sup>87</sup>

Wypada tu jednakże zaznaczyć, że z posiadaniem świadectwa udziałowych lub akcji wiąże się zwykle nie tylko potencjalne korzyści jest także ryzyko odpowiedzialności za długi. Sądzę, że można podać w wątpliwość optymistyczne założenie, że program powszechnej prywatyzacji w sposób tańszy i szybszy uruchomi dalsze mechanizmy gospodarki rynkowej. Proces ten jest zdominowany przez Skarb Państwa i aparat państwowy. W następnym etapie może nastąpić rozproszenie własności, które jak pokazuje historia nie zawsze pozwalało gospodarować racjonalnie, zgodnie z regułami gospodarki rynkowej. Dopiero więc kolejny etap może dać szansę na wyłonienie inwestorów tzw. strategicznych gdzie nie będzie nim Skarb Państwa.

---

85. B. Bajor, Świadectwa udziałowe, Radca Prawny, 1993, nr 6, str. 26 i n.

86. Dz.U. nr 35, poz. 155.

87. B. Bajor, świadectwa ..., str. 30.

## **7. Wnioski i refleksje końcowe**

Przyznać należy, że w Polsce nie mamy zbyt bogatych technik i narzędzi prywatyzacji.<sup>88</sup> Trzeba jednak w tym miejscu postawić pytania: Czy w warunkach polskiej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, silnej dominacji własności państwowej i całego otoczenia innych okoliczności, wystarczyłyby same tylko narzędzia cywilnoprawne? Ile czasu wówczas pochłonięłyby proces transformacji gospodarki?

Prywatyzacja wzbudza wiele zastrzeżeń, między innymi takich jak: zbyt powolny jej przebieg, mała różnorodność form, w zasadzie 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. Sądzę, że poważnym mankamentem przebiegu procesu transformacji gospodarki jest fakt, że środki finansowe uzyskiwane z prywatyzacji spływają wyłącznie do budżetu centralnego. Centralizacja tych środków bywa odczytywana jako swoista renacjonalizacja kapitału. Sytuację pogłębia daleko posunięty fiskalizm. Powstałe spółki na bazie majątku Skarbu Państwa zlikwidowanych przedsiębiorstw częstokroć borykają się z ogromnymi trudnościami finansowymi. Wiele z nich upada. Zdarza się tak, że dopiero któryś z rzędu obrót mieniem byłego przedsiębiorstwa państwowego powoduje to, że można liczyć na efektywność, na zysk. Są też i ogromne straty. Upadłość jest zjawiskiem o szerokim rezonansie ekonomiczno-społecznym. Nikt dziś nie kwestionuje samej idei sprywatyzowania majątku państwowego, jednak niczym nie uzasadniona jest czasem spotykana wiara w to, że sama tylko zmiana formy własności automatycznie powinna determinować stopień efektywności przedsiębiorstwa.

---

88. T. Wawak (red.). *Własność prywatna*, Kraków 1993, str. 45, 79 i n. Autorzy omawiają zjawisko prywatyzacji w świecie współczesnym w wybranych krajach, traktując również o technikach prywatyzacyjnych.

Cele jakie zamierza się osiągnąć przez prywatyzację, są różnorodne, sama bowiem ustawa jest wynikiem ścierania się wielu różnych koncepcji. Jest rozwiązaniem kompromisowym.<sup>89</sup> Nie tylko względy ekonomiki gospodarowania ale i aspekt polityczny odegrał tu dużą rolę. Prywatyzacja jako zjawisko wagi dziś podstawowej, dotycząca mienia Skarbu Państwa i komunalnego, powinna być oparta o solidne podstawy rachunku ekonomicznego. Stosowanie przepisów prawnych w tej mierze, ich interpretacja, kontrolna podejmowanych działań (w tym władczych) wymaga dużej uwagi. Prawdą jest, że praktyka niejednokrotnie przyniosła zadawalające efekty, nawet przy przepisach prawnych obarczonych pewnymi mankamentami, co nie umniejsza znaczenia prawidłowych podstaw prawnych dla rozwoju procesu prywatyzacji.

---

89. A. Szpunar, Podstawowe problemy papierów wartościowych, PiP 1991, z. 2, str. 5.