

PRZEKSZTAŁCENIA WŁASNOŚCIOWE W POLSCE



Białystok 1996

Przekształcenia własnościowe w Polsce

(Determinanty prawne)

Przekształcenia własnościowe w Polsce

(Determinanty prawne)

+ K

(praca zbiorowa pod red. Stanisława Prutisa)



Temida2

Białystok 1996

© Copyright by Temida 2
Białystok 1996

Komputera

Redaktor naukowy: **Stanisław Prutis**

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.

233019

ISBN 83-86137-25-8

Opracowanie graficzne okładki
Jerzy Banasiuk, Krzysztof Kruszewski

Opracowanie typograficzne
Krzysztof Kruszewski

Redaktor techniczny
Jerzy Banasiuk

BIBLIOTEKA GŁÓWNA FILII UW
w Białymstoku



FUW0030188

Wydawca: **Temida 2**

Y-154/96

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa
Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku

Spis treści

I. Wprowadzenie	
<i>Andrzej Stelmachowski</i>	
II. Przemiany polityczne 1989 r. a model prawa własności ... 11	
<i>Teresa Mróz</i>	
III. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych	27
1. Uwagi ogólne	27
2. Cele prywatyzacji	30
3. Uwarunkowania przebiegu prywatyzacji	35
4. Prywatyzacja kapitałowa przedsiębiorstwa państwowego	40
5. Prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego przez jego likwidację	51
6. Narodowe Fundusze Inwestycyjne	62
7. Wnioski i refleksje końcowe	65
<i>Stanisław Prutis</i>	
IV. Restrukturyzacja i prywatyzacja państwowej własności rolniczej	
1. Stan i formy organizacji państwowej własności rolniczej przed reformą	67
2. Dylematy i determinanty rozstrzygnięć normatywnych	69
3. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa - struktura organizacyjna, zadania	76
4. Zasady gospodarki finansowej Agencji	87
5. Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa	94
6. Formy rozdysponowania gruntów rolnych Zasobu	106
7. Ocena normatywnego modelu przekształceń własnościowych w rolnictwie państwowym	111
<i>Elżbieta Bieniek-Koronkiewicz, Agnieszka Kondracka</i>	
V. Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych	125
1. Historia komercjalizacji a propozycje współczesne	125
2. Idea modyfikacji własności w procesie komercjalizacji, bariery ekonomiczne komercjalizacji i jej przewidywane skutki	132

Krzysztof Pietrzykowski

VI. Przemiany własności spółdzielczej	139
1. Uwagi wprowadzające	139
2. Własność spółdzielcza w znaczeniu ekonomicznym	142
3. Własność spółdzielcza w znaczeniu cywilnoprawnym	152
4. Własność i inne prawa rzeczowe przysługujące spółdzielniom do gruntów	153
5. Własność spółdzielcza w przepisach innych ustaw	158
6. Uwagi końcowe	161

Stanisław Srocki

VII. Mienie komunalne - niektóre problemy definicji	163
--	-----

Edward Gniewek

VIII. O reprivatyzacji mienia państwowego - refleksje ogólne	185
---	-----

Wprowadzenie

Zachodzące w Polsce przekształcenia własnościowe obejmują szereg procesów dotyczących przede wszystkim dominującej w poprzednim układzie gospodarczym kategorii własności społecznej w obu jej formach: własności państwowej oraz własności spółdzielczej. Procesy te są konsekwencją różnorodnych nurtów reform polityczno-gospodarczych; znajdują się także w różnym stadium zaawansowania, zarówno gdy chodzi o płaszczyznę normatywną, jak i sferę praktycznej realizacji danego nurtu przekształceń.

W ujęciu normatywnym zasadniczą zmianą jest powrót modelowego ukształtowania prawa własności do konstrukcji tradycyjnych - jednolitego prawa podmiotowego, bez różnicowania na typy i formy własności, aczkolwiek przy funkcjonalnym różnicowaniu się własności (własność komunalna, własność rolnicza). Z ustawodawstwa cywilnego znika kategoria własności społecznej (mienie społeczne w dalszym ciągu korzysta ze wzmożonej ochrony prawnokarnej). Własność spółdzielcza ukształtowana została jako grupowa własność prywatna - przekształcenia w ramach własności spółdzielczej uznać można w istocie za dokonane. Aktem zamykającym przemiany jest tu ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy - prawo spółdzielcze, która uznała majątek spółdzielni za prywatną własność jej członków.

Główną sferą przekształceń własnościowych jest domena własności państwowej, gdzie można wyróżnić 5 zasadniczych nurtów przekształceń; realizowanych już, bądź przewidywanych. Są to mianowicie:

- 1) prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych,
- 2) przekształcenia w sferze państwowej własności rolniczej,
- 3) komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych,
- 4) komunalizacja mienia,
- 5) reprivatyzacja mienia państwowego.

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, przeprowadzona w oparciu o przepisy ustawy z dnia 13 lipca 1990 r., stanowi główny nurt przekształceń, jako że dotyczy produkcyjnego majątku państwowego zorganizowanego w formę przedsiębiorstw, a pełne działanie mechanizmów rynkowych jest niemożliwe jeśli w danej gospodarce nie dominuje własność prywatna. Tempo, zakres i formy prywatyzacji są wszakże zmienne w zależności od rangi, jaką kolejne ekipy rządzące nadają temu nurtowi przekształceń gospodarki narodowej. Na tle zmiennego tempa prywatyzacji trwają także spory wokół koncepcji komercjalizacji przedsiębiorstw - czy ma stanowić wyłącznie etap wstępny do prywatyzacji, czy też komercjalizacja, rozumiana jako dostosowanie formy organizacyjnej przedsiębiorstw państwowych do reguł gospodarki rynkowej, stanowić może przekształcenie docelowe, służące podniesieniu efektywności działania przedsiębiorstw. Rozstrzygnięcia w drodze referendum wymaga również problem powszechnej prywatyzacji.

W procesie przekształceń własnościowych w sposób odrębny potraktowana została państwowa własność rolnicza. W jednym zasobie zgromadzono majątek produkcyjny zorganizowany dotychczas w formie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, oraz nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi, oddając problemy restrukturyzacji i prywatyzacji państwowej własności rolnej w gestię powołanej w tym celu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Monopolistyczny charakter struktury ma swoje zalety, ale i wady.

Komunalizacja mienia państwowego stanowiła element reformy ustrojowej państwa na szczeblu gminy; służyła wyposażeniu samorządu terytorialnego w mienie mające zabezpieczyć realizację jego zadań. W płaszczyźnie normatywnej komunalizacja na szczeblu gminy jest już w istocie zakończona, aczkolwiek trwają jeszcze procesy realizacyjne. Zupełnie otwartym problemem jest uwłaszczenie kolejnych szczebli struktur samorządowych tzn. powiatu i województwa. Aktualnie trwają dyskusje, także w parlamencie, nad powołaniem powiatów. Nie ulega wszakże wątpliwości, w przypadku ich powołania, potrzeba wyposażenia powiatów w majątek służący realizacji zadań

samorządu powiatowego. Wyposażenie to nastąpić może wyłącznie kosztem mienia państwowego.

Specjalnego potraktowania wymaga problem reprivatyzacji mienia państwowego. Wobec braku instrumentacji prawnej wszelkie rozważania jurystów dotyczyć mogą jedynie postulowanego modelu reprivatyzacji. Opowiadając się za podjęciem pozytywnej decyzji o reprivatyzacji można jedynie rozważać o możliwych prawnie i uzasadnionych ekonomicznie warunkach i granicach reprivatyzacji.

Zamysłem pracowników Zakładu Prawa Cywilnego Wydziału Prawa FUU w Białymstoku stało się, aby ocenić stan regulacji prawnej obowiązującej w poszczególnych nurtach przekształceń własnościowych. Realizacja tego zamysłu nie byłaby pełna bez udziału Współpracowników i Przyjaciół naszego Zakładu - Panów Profesorów Andrzeja Stelmachowskiego i Krzysztofa Pietrzykowskiego z Uniwersytetu Warszawskiego i Edwarda Gniewka z Uniwersytetu Wrocławskiego, którym pragnę serdecznie podziękować za udział w naszym opracowaniu

Stanisław Prutis

Andrzej Stelmachowski

**PRZEMIANY POLITYCZNE 1989 r. A MODEL PRAWA
WŁASNOŚCI**

Przełom polityczny 1989 r miał o tyle charakter swoistej, bo pokojowej rewolucji, że zmienił samą zasadę ustroju. Odrzucony został ustrój socjalistyczny, przynajmniej w jego utrwalonej, wschodnioeuropejskiej wersji, a w to miejsce przywrócony został ustrój kapitalistyczny. Co prawda dziś trudno jest określić charakter tego kapitalizmu. Ma on bowiem szereg swoistych odmian. Inny jest kapitalizm amerykański, inny jest kapitalizm japoński, jeszcze inny jest kapitalizm zachodnio-europejski. Można z dużą dozą prawdopodobieństwa sądzić, że kapitalizm środkowo-europejski będzie się różnił od kapitalizmu zachodnio-europejskiego, mimo dążenia do włączenia się do Unii Europejskiej i mimo dążenia do daleko posuniętego ujednoczenia nie tylko systemu rynkowego, ale także struktur państwowych wewnątrz Unii. Niemniej jednak nie ulega wątpliwości, że mamy w kapitalizmie do czynienia z jednym typem, zasadniczo różnym od typu socjalistycznego, przynajmniej w sensie modelowym.

Oczywiście wspomniane zmiany rewolucyjne musiały oddziaływać i oddziaływały na system prawny. Niemniej jednak charakter tych zmian był znamienny. Może najbardziej spektakularny charakter miały zmiany Konstytucji. Ilustrują one najlepiej tezę, że łatwiej jest coś zburzyć niż zbudować. Nowela kwietniowa Konstytucji z 1989 r.¹ - dokonana jeszcze w ramach starego, ale już chwiejącego się ustroju - wprowadziła szereg zmian w strukturze organów państwowych. Nowela grudniowa 1989 r.² odrzuciła najważniejsze dwa pierwsze rozdziały określające zarówno ustrój polityczny, jak i gospodar-

1. Ustawa z 7 IV 1989 r. (Dz.U. nr 19 poz. 101).

2. Ustawa z 29 XII 1989 r. (Dz.U. nr 75 poz. 444).

czy Państwa. Nowela marcowa 1990 r.³ wprowadziła samorząd terytorialny zrywając z koncepcją rad narodowych jako organów jednolitej władzy państwowej. A jednak, mimo tak głębokich zmian nowa Konstytucja jeszcze nie powstała. „Ład konstytucyjny” (a może raczej „nieład konstytucyjny”) ukształtowany jest przez zlepek uregulowań nowych, wprowadzonych w drodze rozlicznych, większych i mniejszych nowelizacji, oraz starych partii Konstytucji z 1952 r. powstałych w epoce stalinowskiej, wreszcie t.zw. „Małej Konstytucji” z 1992 r. regulującej przede wszystkim strukturę i funkcjonowanie najwyższych organów władzy państwowej.⁴ Dlaczego tak się stało? Trudno się oprzeć wrażeniu, że po prostu nasza rewolucja jeszcze nie jest zakończona i przypomina młode wino w procesie fermentacji. Kształt ustroju nie jest jeszcze do końca uformowany, chociaż już wiadomo, do jakiego typu będzie on należał.

Wiadomo, że będzie to ustrój typu kapitalistycznego, oraz że będzie to ustrój typu demokratycznego. Natomiast nie mam pewności, czy np. inna zasada, bardzo eksponowana w krajach zachodnio-europejskich, mianowicie **zasada pomocniczości** będzie w pełni realizowana; dziś na pewno stosowana ona nie jest. Jak wiadomo, 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, wreszcie władze Unii Europejskiej winny zarządzać tylko tymi sprawami, które nie mogą być skutecznie zarządzane przez poszczególne państwa członkowskie.

U nas ciągle jeszcze władze państwowe sterują najważniejszymi sprawami, co więcej, od nich oczekuje społeczeństwo działań kształtujących naszą rzeczywistość. Mamy więc ustrój, który można by określić jako „kapitalizm etatystyczny”. Przecież nawet prywatyza-

3. Ustawa z 8 III 1990 r. (Dz.U. nr 16 poz. 94).

4. Ustawa z 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84 poz. 426).

cja, skądinąd szeroko reklamowana, przeprowadzona jest w taki sposób, by Skarbowi Państwa zagwarantować znaczny zakres uprawnień własnościowych.

Na tym tle, bardzo ogólnie i bardzo szkicowo zarysowanym możemy dopiero przystąpić do rozważania tematu właściwego, a mianowicie do przemian własnościowych w ich kształcie modelowym.

Już W. Pańko w swej monografii: „O prawie własności i jego współczesnych funkcjach”⁵ zauważył, że mówiąc o własności należy rozróżnić „ideę własności” i jej rzeczywistą treść.

Co się tyczy idei własności, to wykazuje ona na przestrzeni wieków zdumiewającą trwałość. Polega ona, ujmując rzecz najprościej, na zindywidualizowanym władztwie nad określonym mieniem, czy też jak ujmuje wspomniany przed chwilą W. Pańko na domniemaniu kompetencji właściciela, domniemaniu wyłączności jego prawa.⁶

Rzecz charakterystyczna, prawne pojęcie własności (w sensie jej idei) jest zbieżne z ujęciem potocznym, z pojmowaniem własności jako czegoś swojego. Owo dążenie do wyłączności obserwujemy nawet u małych dzieci przejawiających nader dobitnie chęć wyłącznego posiadania „swojej” zabawki.

O tyle też można mówić o swoistej **jednolitości prawa własności**. Bez względu na jej przedmiot, bez względu na jej zakres, własność zawsze będzie oznaczała najszerzy możliwy zakres uprawnień do określonego mienia, będzie zawsze oznaczała uznanie czyjegoś suwerennego prawa do tego mienia. Konsekwencją takiego pojmowania prawa własności jest zasada **elastyczności prawa własności**. Polega ona na tym, że ilekroć odpadną ograniczenia prawa własności (publiczno-prawnej lub prywatno-prawnej natury) tylekroć treść prawa własności wraca automatycznie do swego pierwotnego zakresu,

5. Katowice 1984; por. zwłaszcza s. 15.

6. Tamże, s. 75.

do zakresu pełnego monopolistycznego władztwa właściciela. Widać tu podobieństwo do laleczki obciążonej u podstawy ołowiem, czy też inną podobną substancją; możemy laleczkę zgiąć do poziomu, lecz gdy cofniemy rękę i ucisk zelżeje, laleczka wraca automatycznie do pozycji pionowej.

Stąd też określenie prawa własności przez klasyczną triadę uprawnień mianowicie prawa rozporządzania rzeczą, posiadania rzeczy i korzystania z niej wydaje się nie w pełni satysfakcjonujące. Może się bowiem zdarzyć, że właściciel nie będzie miał prawa rozporządzania rzeczą, ani prawa jej posiadania, ani prawa korzystania z niej, a jednak nie przestanie być właścicielem. Taka sytuacja występuje w szczególności wówczas, gdy w toku egzekucji rzecz zostanie poddana sekwestrowi, a w konsekwencji dłużnik nie ma ani jej posiadania, ani nie może z niej korzystać, ani nią rozporządzać. Z chwilą jednak uchyleniu sekwestru treść jego uprawnień odżywa w całej pełni.

Drugą konsekwencją jest **skuteczność prawa własności erga omnes**. Owa skuteczność wobec wszystkich jest cechą bodaj najstarszą, a jednocześnie niezwykle doniosłą. Oznacza ona obowiązek wszystkich do respektowania prawa właściciela i zakaz wkraczania w sferę jego władztwa bez jego zgody. Cała ochrona prawa własności zbudowana jest na tej właśnie zasadzie.⁷ Ochrona ta zresztą jest zapewniona przy pomocy bardzo różnorodnych instrumentów prawnych. Mamy znane instrumenty prawa cywilnego, takie jak skarga windykacyjna, skarga negatoryjna, roszczenia odszkodowawcze. Nie możemy wszakże zapominać o nader skutecznych środkach jakimi dysponuje prawo karne, dysponując najostrzejszymi środkami represyjnymi, takimi jak pozbawienie wolności.

7. Por. szerzej: T. Dybowski: Ochrona własności w polskim prawie cywilnym, Warszawa 1969.

Prawo własności nie jest bowiem domeną li tylko prawa cywilnego chociaż tradycyjnie to właśnie prawo określa modelowy zakres prawa własności.

Tak się rzecz przedstawia, gdy chodzi o **ideę** prawa własności, czy inaczej o **jądro** tego prawa, w ujęciu modelowym. Natomiast czymś innym jest sprawa **treści** prawa własności. Treść ta bywa zmienna, w zależności od kontekstu społeczno-politycznego, od warunków czasu i miejsca, od przedmiotu własności i jego funkcji.

W tym punkcie dochodzimy do nader istotnego nieporozumienia doktrynalnego z jakim mieliśmy do czynienia przed przełomem 1989 r. Jako reprezentatywną możemy tu przytoczyć wypowiedź J. Wasilkowskiego, który swego czasu twierdził: „Niepodobna mówić o prawie własności jako odbiciu w nadbudowie prawnej jakiejś wieczystej idei, niepodobna odrywać tego prawa od konkretnych stosunków społeczno-ekonomicznych i społeczno-politycznych, których odbiciem są normy prawne kształtujące jego treść.”⁸ Otóż zd.m. jest tu pomieszczenie **idei własności** z konkretną treścią tego prawa. Idea prawa własności, jądro tego prawa, są niezienne, natomiast treść może być zmienna w zależności od warunków czasu i miejsca.

Na tym tle dopiero możemy rozważyć wpływ zmian ustrojowych na prawo własności. Przede wszystkim powstaje pytanie: **kto może być podmiotem własności?** Inna bowiem będzie sytuacja, gdy **każdy** może być podmiotem własności, inna zaś, gdy podmiotem może być tylko wąski krąg osób.

Wiadomo, że teoria marksistowska znała ostry podział przedmiotu własności. Obywatele mogli być podmiotem prawa własności dóbr konsumpcyjnych, natomiast podmiotem własności dóbr produkcyjnych mogło być tylko Państwo lub organizacje zaliczone do kategorii jednostek gospodarki uspołecznionej. W praktyce model ten

8. J. Wasilkowski: Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim, Warszawa 1972, s. 51.

był zrealizowany konsekwentnie na terenie b. Związku Radzieckiego. Co więcej, tamże istniał państwowy monopol własności ziemi, która została w całości znacjonalizowana. Własność środków produkcji musiała być nadto wykonywana w sposób specyficzny. Jednostki gospodarki uspołecznionej nie miały bowiem swobody ani w zarządzaniu, ani w korzystaniu z przedmiotów powierzonych im dóbr produkcyjnych. Zasada planowości gospodarki narzucała bowiem wykonywanie własności według zaleceń centralnego planisty. W takiej sytuacji wprawdzie sama idea (jądro) prawa własności istniała nadal, wraz z całym arsenałem środków ochrony własności (przy nader charakterystycznym wzbogaceniu karnoprawnych środków ochrony własności), ale można było z pełnym uzasadnieniem mówić o szczególnym typie własności: o własności socjalistycznej. Po prostu ilość specyficznych cech ilościowych (w zakresie treści) była tak duża, że można było mówić - w myśl założeń dialektyki marksistowskiej - o zmianach jakościowych.

Opisany model własności socjalistycznej, stworzony w ZSRR, przyjęty został w Chinach i Mongolii. Natomiast, rzecz charakterystyczna, w krajach tzw. demokracji ludowej, w tym także w Polsce, mimo werbalnych deklaracji o tożsamości typu własnościowego, w praktyce był on zrealizowany z mniejszymi lub z większymi odchyleniami. I tak nie przeprowadzono nacjonalizacji ziemi, mimo, iż w większości omawianych krajów przeprowadzono kolektywizację rolnictwa (tu z kolei wyjątkiem była Polska, gdyż opór chłopów był na tyle silny, że myśl kolektywizacji porzucono już w 1956 r., przynajmniej w działaniach praktycznych, gdyż w warstwie werbalnej długo mówiono o potrzebie uspołecznienia rolnictwa). W wielu krajach utrzymało się rzemiosło, a w b. NRD sektor prywatny istniał, aczkolwiek w ograniczonym rozmiarze, także w przemyśle i handlu. Gdy chodzi o Polskę wypada przypomnieć wysoce charakterystyczne rozwiązania odnoszące się do domów mieszkalnych. Zasób domów mieszkalnych nie został znacjonalizowany. Natomiast dokonano ostrej selekcji, w myśl której wyodrębniono własność domków jednorodzinnych oraz pozostały zasób domów mieszkalnych. Domki

jednorodzinne uznano za własność osobistą i zaliczono do kategorii dóbr konsumpcyjnych, udzielając właścicielom daleko idącej ochrony. Natomiast gdy chodzi o tzw. kamieniczników, to wprawdzie pozostawiono im tytuły własności, ale dokonano swoistej nacjonalizacji dochodów. Mianowicie dochód został niezwykle wysoko opodatkowany (podatek od nieruchomości obejmował 85% uzyskiwanych czynszów), a reszta wolna od opodatkowania miała być przeznaczona wyłącznie na cele remontowe. Właściciel mógł zatrzymać dla siebie określoną niewielką kwotę tylko wówczas, gdy sam administrował domem. W praktyce znaczna większość właścicieli rezygnowała z administrowania, przekazując zarząd państwowej administracji domów mieszkalnych (ADM). Przykład ten jest o tyle doniosły dla naszych rozważań, że własność domów mieszkalnych (z wyłączeniem domków jednorodzinnych) została w swoisty sposób „wydrażona” zbliżając się do opisanej wyżej sytuacji dłużnika, którego własność w toku egzekucji poddano sekwestrowi.

Praktyka „wydrażania” treści instytucji prawnych była skądinąd ulubioną taktyką stosowaną w karajach „realnego socjalizmu”. Szczególnie wymownym przykładem była kategoria osobowości prawnej. Znana powszechnie kategoria prawna osobowości prawnej była w systemie prawnym państw socjalistycznych utrzymana, lecz wyprano ją z właściwej treści. Doktrynalnym „wytrychem” stała się tu teoria „specjalnej zdolności prawnej osób prawnych”. W myśl tej teorii osoba prawna ma zdolność prawną tylko w takim zakresie w jakim została jej przyznana przez ustawę, statut lub „zadania planowe”. Prawo cywilne znało więc (w sensie modelowym) kategorię osoby prawnej, ale rzeczywistej treści tej kategorii należało poszukiwać poza prawem cywilnym. Co gorsza, owa treść była zróżnicowana w zależności od kategorii osoby prawnej i od jej zadań, które były zmienne, w dodatku regulowane nader często aktami normatywnymi niższego rzędu (tzw. niższymi niż ustawa). Dla naszych rozważań ma to o tyle znaczenie, że wystąpiła płynność i brak stabilizacji dużej kategorii podmiotów własności, dodajmy podmiotów uprawiających działalność gospodarczą.

Opisywana sytuacja prawna była nadto zdeterminowana przez dwie dalsze zasady, które były powszechnie przyjęte przez kraje „realnego” socjalizmu, czyli socjalizmu w jego wschodnioeuropejskim wydaniu.

Pierwsza z nich to nierówne traktowanie podmiotów własności, w szczególności **uprzywilejowanie t.zw. własności społecznej**. W jakimś sensie był to nawrót do cech charakterystycznych dla własności feudalnej, która również znała nierówność podmiotów i system przywilejów dla określonych kategorii własności. Od strony legislacyjnej uprzywilejowanie własności społecznej przybrało formy swoiste. W cywilistyce stworzono system „dobudówek” do tradycyjnych kategorii cywilistycznych. Wspomniane „dobudówki” były wyjątkami od reguł powszechnych, stwarzając system przywilejów bądź dla wszystkich podmiotów własności społecznej, bądź też tylko dla podmiotów własności państwowej. Natomiast w innych gałęziach prawa uprzywilejowanie to miało już nie tylko dekoracyjny, ale realny charakter. Można tu wymienić cały system podatkowy, silnie różnicujący poszczególne podmioty własności, liczne przepisy zapewniające wyłączność w licznych sferach działalności gospodarczej itp. Silnie zróżnicowana była ochrona prawa własności (zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i karnego). Dlatego sam czułem się zobowiązany do potraktowania **szczególnej ochrony własności społecznej** jako jednej z zasad wiodących prawa cywilnego.⁹ Takie bowiem były realia minionego okresu.

Drugą z wymienionych zasad była **zasada jedności** (jednolitego funduszu) **własności państwowej**. Nacjonalizacja przemysłu a także wyeliminowanie handlu prywatnego (ostały się tylko marginalne resztki) spowodowały, że własność państwowa stała się czynnikiem dominującym zarówno w sensie ilościowym jak i jakościowym. Ten fakt sam w sobie nie musiał pociągać za sobą daleko posuniętej cen-

tralizacji gospodarki. Teoretycznie do pomyślenia była daleko idąca swoboda państwowych jednostek organizacyjnych w dziedzinie gospodarczej. Przed wojną jednostki państwowe kontrolowały dość znaczny zakres życia gospodarczego, ale odbywało się to w ramach gospodarki rynkowej. Prawnym tego wyrazem była tzw. komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych. Kraje „realnego” socjalizmu poszły jednak inną drogą. Jej cechą charakterystyczną była **centralizacja** decyzji oraz programowe **wyeliminowanie konkurencji**. Wyeliminowanie konkurencji nastąpiło w wyniku zrealizowanej jeszcze w 1950 r. zasadzie „czystości branżowej” podpartej wspomnianą teorią „specjalnej zdolności prawnej osób prawnych”. Natomiast centralizacja decyzji gospodarczych została zrealizowana głównie przez hierarchicznie zbudowany system aktów planowania. Niemniej jednak istotnym elementem była tu także omawiana zasada jedności własności państwowej. W myśl tej zasady państwowe jednostki organizacyjne (zarówno gospodarcze, jak i niegospodarcze) nie były właścicielami powierzonego im mienia, lecz swego rodzaju powiernikami. Jednostki nadrzędne mogły każdego czasu wyłączyć poszczególne składniki mienia danego przedsiębiorstwa (wzgl. innej jednostki) i przekazać je komu innemu, mogły dokonać reorganizacji przedsiębiorstwa, wreszcie mogły zastrzec sobie dysponowanie środkami trwałymi. Doktryna prawnicza dostrzegła dość szybko występującą tu wewnętrzną sprzeczność do jakiej doszło w systemie prawa prawa cywilnego.¹⁰ Mianowicie przedsiębiorstwa państwowe były wyposażone w osobowość prawną, ale z drugiej strony w sferze własnościowej - na skutek przyjętej zasady jednolitości własności państwowej - ich zdolność prawna była ograniczona, względnie nawet (jak twierdzili niektórzy) całkowicie wyłączona. Nie tu miejsce na przytaczanie rozlicznych argumentów i prób przezwyciężenia sprzeczności systemowej, jako, że ówczesne dyskusje mają dziś znaczenie już tylko historyczne. Warto jednak odnotować sam fakt dyskusji, która była

10. Por. zestawienie literatury w tym przedmiocie: A. Stelmachowski, *op. cit.*, s. 295, 296.

9. A. Stelmachowski: *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 195 i n.

próbą ocalenia samodzielności przedsiębiorstw państwowych, a ściślej rzecz biorąc próbą rozszerzenia marginesu swobody ich działalności gospodarczej.

Jakie zmiany na tym tle przyniósł przełom 1989 r. ?

Przede wszystkim oznaczał on **odejście od gospodarki planowej**, centralnie sterowanej i wejście na tory **gospodarki rynkowej**.

Miało to niezwykle doniosłe znaczenie dla konstrukcji cywilistycznych. Przede wszystkim gospodarka rynkowa zakłada **równość podmiotów** działających na rynku. Tym samym odpadła podstawa szczególnego uprzywilejowania podmiotów określanych dotychczas jako „jednostki gospodarki uspołecznionej”. Oznacza to rezygnację z jednej z zasad dotychczasowego prawa cywilnego mianowicie z zasady szczególnej ochrony własności społecznej. Wszystkie podmioty winny być bowiem chronione jednakowo. Tym samym straciło rację bytu różnicowanie podmiotowe własności.

Gospodarka rynkowa wymusiła także **porzucenie zasady jednolitości własności państwowej**. Zdolność prawna jednostek państwowych nie mogła być już dalej ograniczana.

Zrealizowanie wspomnianych założeń w sferze samego prawa cywilnego było stosunkowo łatwe. Jak już wyżej wspomniano autorzy kodeksu cywilnego z 1964 r. pozostawali pod głębokim wpływem europejskich tradycji cywilistycznych. Oczywiście musieli w określony sposób dostosować regulacje prawne do istniejących wówczas zasad ustrojowych. Pozostawili wszakże modelowy trzon konstrukcji tradycyjnych. Natomiast stworzyli system wspomnianych wyżej „dobudówek” mających dać wyraz obowiązującym wówczas rozwiązaniom systemowym. Usunięcie tych „dobudówek” wyrażających zarówno różnicowanie podmiotowe własności, jak i szczególną ochronę t.zw. własności społecznej mogło się odbyć stosunkowo szybko. Głęboka nowelizacja kodeksu cywilnego nastąpiła więc je-

szcze w 1990 r.,¹¹ a więc w pierwszym roku realizowania reformy gospodarczej. Zniknęły też instrumenty pozwalające na „wydrażanie” instytucji kodeksowych i pozbawienie ich rzeczywistej treści czego spektakularnym przykładem była konstrukcja „specjalnej zdolności prawnej osób prawnych”.

Pozakodeksowe zmiany przebiegały wolniej i wywoływały większe trudności. Trzeba było wprowadzać szereg ustaw epizodycznych mających na celu np. walkę z inflacją jak i stopniowanie wprowadzonych reform. Najwięcej pozostałości dawnego różnicowania podmiotów na „jednostki gospodarki uspołecznionej” i na „inne” jednostki pozostało w dziedzinie wyłączności gospodarowania w wybranych dziedzinach (wspomnieć tu można tytułem przykładu energetykę). Niemniej jednak można się spodziewać, że w krótkim okresie czasu wspomniane relikty dawnego systemu znikną.

Co się tyczy samego prawa własności, to zanotować trzeba przede wszystkim **przemiany funkcjonalne**. Wiemy, że gospodarka rynkowa zakłada wolność gospodarowania. Proklamacja tej wolności nastąpiła w Polsce jeszcze w grudniu 1988 r.,¹² a więc w przededniu wielkiego przełomu. Na tym tle wszakże pojawiła się bardzo ważna funkcja własności która w poprzednich warunkach ustrojowych była przytłumiona i nie mogła znaleźć adekwatnego wyrazu, mianowicie **funkcja gwaranta wolności**. Dostrzeżenie wagi tej funkcji nastąpiło już dawniej w społecznej nauce Kościoła Katolickiego. Już w encyklice Jana XXIII „Mater et magistra” (z 1961 r.) podkreślono, że „praktyka i świadectwo historii dowodzą, że tam, gdzie ustrój polityczny nie uznaje prawa poszczególnych ludzi do posiadania na własność także dóbr wytwórczych, tam korzystanie z ludzkiej wolności w sprawach zasadniczych albo jest utrudnione, albo nawet całkowicie uniemożliwione”.¹³ Po roku 1980 doktryna prawnicza pochwyliła ten

11. Ustawa z 28 VII 1990 r. (Dz.U. nr 55 poz. 321).

12. Ustawa z 23 XII 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41 poz. 324).

13. Jan XXIII: Mater et magistra, cz. II, pkt 5 B.

element jako klucz do postulatu zasadniczej reformy.¹⁴ W ten sposób od strony prawno-systemowej przesłanki do przełomu roku 1989 zostały przygotowane. Co więcej: treść prawa własności, która w ustroju „realnego socjalizmu” bardzo daleko oddaliła się od idei własności (jej jądra) miała szanse ponownie zbliżyć się do niej, a wspomniane wyżej wewnętrzne sprzeczności systemu prawa można było nareszcie usunąć.

Zasadnicze elementy modelowe własności oznaczające **powrót do harmonii idei i treści własności** nie oznaczają jeszcze, że nie powstały nowe zagadnienia wymagające rozwiązania.

Problem pierwszy, skądinąd ogólnoteoretyczny, to sprawa powrotu do rozróżnienia prawa publicznego i prywatnego. Jak wiemy „realny” socjalizm konsekwentnie tępił ten podział opierając się na doktrynalnym ujęciu Lenina,¹⁵ że w ustroju socjalistycznym wszystko jest publiczne. Gdybyśmy zanalizowali aktualny stan prawa, to dostrzegliśmy narastanie elementów prawa publicznego, ale nie mamy jeszcze pełnego, modelowego zróżnicowania prawa publicznego i prywatnego.

Godnym uwagi przykładem narastania nowych elementów publiczno-prawnych jest pojawienie się **własności komunalnej**. Co więcej, już od czasu pierwotnego przywrócenia w 1990 r. samorządu terytorialnego rozgorzał spór wokół zagadnienia: czy gminy mogą, czy nie mogą prowadzić działalności gospodarczej. Odnosny przepis został w wyniku dyskusji stosunkowo szybko znowelizowany. W końcu przyjęto rozwiązanie, że gminy mogą prowadzić działalność gospodarczą tylko w zakresie służącym użyteczności publicznej.¹⁶ W

14. Por. W. Pańko: jw. i tamże przytoczona dalsza literatura.

15. W szczególności chodzi o jego wypowiedź: nie ma dla nas nic prywatnego, wszystko w dziedzinie gospodarczej jest dla nas rzeczą publiczno-prawną (W.I. Lenin: Dzieła: t. 36, Warszawa 1958, 594).

16. Por. art. 9 ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16 poz. 95 z późn. zmianami).

ten sposób treściowy zakres własności komunalnej został ograniczony. Chodziło o to, by gminy nie prowadziły takiej działalności gospodarczej, która mogłaby z jednej strony stwarzać konkurencję dla podmiotów gopodarujących, zwłaszcza prywatnych, z drugiej zaś strony pochłaniać energię władz gminnych odciągając je od ich podstawowej działalności statutowej. W ten sposób pojawiająca się już uprzednio kategoria przedsiębiorstw użyteczności publicznej została przeniesiona na teren samorządu terytorialnego wywierając swoiste piętno na reaktywowanej własności komunalnej. Nie wyczerpuje to wszakże zagadnienia, gdyż kategoria użyteczności publicznej nie da się sprowadzić li tylko do spraw lokalnych samorządu terytorialnego. Ewolucja prawa w tym zakresie wyraźnie nie jest jeszcze zakończona.

Omawiane zagadnienie łączy się z dalszym problemem jakim jest **funkcjonalne różnicowanie się własności**. Już w poprzednich warunkach ustrojowych proces różnicowania się własności ze względu na jej funkcje związane z przedmiotem własności został dostrzeżony. Nie znikł on bynajmniej wraz ze zmianą ustroju. W dalszym ciągu widoczne są swoiste cechy **własności rolniczej**,¹⁷ chociaż regulamentacja typu prawno-rzeczowego została wydatnie zredukowana. Ta deregulacja w sferze prawno-rzeczowej kontrastuje wszakże z rozwojem innego rodzaju regulacji zmierzającej do właściwego ukształtowania stosunków rynkowych. Jak grzyby po deszczu powstają różnorodne agencje, jako to: Agencja Rynku Rolnego, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa. Pojawiają się regulacje branżowe w rodzaju regulacji rynku cukrowego, a przykład krajów Unii Europejskiej nakazuje przewidywanie dalszego rozrostu tego rodzaju regulacji branżowych.

Własność zasobów mieszkalnych zachowuje również swoje cechy swoiste. Wprawdzie wydatnie zmniejszyło się „wydrażenie”

17. Por. szerzej w tym względzie: M. Korzycka: Ochrona własności rolniczej, Warszawa 1979.

własności kamienic (ich właściciele odzyskali w dużym, chociaż jeszcze nie w pełnym zakresie swoje uprawnienia). Nie oznacza to jednak by nastąpiła deregulacja prawna w zakresie mieszkalnictwa. Przeciwnie, regulacja ta istnieje, tyle, że inne są jej elementy treściowe.

Coraz większego znaczenia nabiera **rozdzielenie obrotu powszechnego i profesjonalnego**. Prawo handlowe przeżywa swój renesans. Co więcej, kodeks handlowy z 1934 r. wykazał tak daleko idącą przydatność dla nowych stosunków rynkowych, że może funkcjonować bez głębszych zmian. W zakresie własnościowym wyodrębnienie własności gospodarczej w sensie legislacyjnym nie nastąpiło, ale można wskazać szereg przepisów obligacyjnych, podatkowych itp., które wyodrębniając obrót „profesjonalny” w istocie stwarzają odrębną sytuację prawną podmiotów gospodarujących bez względu na to, czy są to osoby fizyczne, czy prawne. Można sądzić, że dopiero skryształizowanie się koncepcji doktrynalnych pozwoli na sprzecyzowanie konstrukcji „**własności gospodarczej**”.

Na tle przemian gospodarczych zarysowują się niektóre zagadnienia jeszcze nie w pełni rozwiązane, w tym także metody kształtowania struktur własnościowych.

Przykładem zagadnienia nie w pełni rozwiązanego jest problem **przedmiotu prawa własności**. Wprawdzie kodeks cywilny rozróżnia własność rzeczy i własność mienia, ale tak naprawdę reguluje tylko własność rzeczy (odnośnie mienia mamy tylko regulacje szacunkowe, jeśli nie liczyć prawa spadkowego, które jednak nastawione jest wyłącznie na sprawę następstwa na wypadek śmierci). Co gorsza, owa własność rzeczy odniesiona jest tylko do przedmiotów materialnych. Jest to ujęcie nie tylko bardzo wąskie, ale i bardzo konserwatywne. Kodeks całkowicie pomija sprawę własności intelektualnej nie precyzując nawet ogólnego modelowego jej ujęcia. W rezultacie rozwija się ustawodawstwo szczególne w postaci prawa autorskiego, prawa wynalazczego, przepisów prawa do nowych odmian roślin itp. Własność energii w ogóle jest pomijana. Prawda, że podobnie jak to się

dzieje w odniesieniu do własności gospodarczej doktryna prawnicza bardzo słabo opracowała omawianą problematykę, nie można więc mieć pretensji do ustawodawcy, że z konieczności poprzestaje na rozwiązaniach kazuistycznych w miarę powstających potrzeb.

Innym zagadnieniem jest **metoda kształtowania struktur własnościowych**. Otóż w miarę zbliżania się prawa polskiego do prawa zachodnioeuropejskiego coraz większego znaczenia nabiera **przejrzystość** konstrukcji prawnych. Dotyczy to zwłaszcza elementów strukturalnych, takich jak osobowość prawna, czy własność. Nie może być tak, że podmioty występujące na rynku są czymś innym niż zwykło się przyjmować. Najniebezpieczniejsze jest „wydrażanie” treści najbardziej znanych instytucji prawnych (była już o tym wyżej mowa w odniesieniu do praktyk stosowanych przed 1989 r.). Niestety praktyka takiego „wydrażania” treści nie została całkowicie zaniechana.

By nie być gołosłownym pozwolę sobie przytoczyć przykład z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.¹⁸ Otóż Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego przepis ustawy z dnia 6 III 1993 r. nowelizujący art. 47 ustawy z 19 XII 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych¹⁹ w ten sposób, że wprowadził odpowiedzialność współników spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, jak również komandytariuszy w spółkach komandytowych za zobowiązania podatkowe spółek całym ich majątkiem osobistym. Rzecznik wskazał słusznie, że w ten sposób konstrukcja spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (jak i spółki komandytowej) została „wydrażona” w zakresie jej treści. Okazuje się bowiem, że spółka z ograniczoną odpowiedzialnością odpowiada swej nazwie tylko w zakresie zobowiązań cywilno-prawnych, natomiast w zakresie

18. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 X 1994 r. (Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, poz. 36/1994).

19. Tekst jednolity: Dz.U. z 1993 r. nr 108 poz. 486.

zobowiązań publiczno-prawnych jest w istocie spółką z nieograniczoną odpowiedzialnością. Jest to typowe zjawisko „nieprzejrzystości” konstrukcji prawnej, szczególnie niepożądaną jeżeli chcemy być traktowani jako solidny partner w obrocie handlowym międzynarodowym (zabiegający o przyjęcie do Unii Europejskiej). Przecież model zarówno spółki akcyjnej, jak i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jak wreszcie spółki komandytowej jest znany nie tylko w Polsce i ma swoją wyraźną, jasną dla wszystkich treść. Praktyka „wydrażania” tej treści dla doraźnych korzyści fiskalnych musi być oceniana niezwykle krytycznie.

Jak widać, model własności ma swoje stabilne jądro, natomiast elementy treściowe są zmienne. W tym zakresie przemiany 1989 r. nie znalazły jeszcze swojego pełnego wyrazu.

Teresa Mróz

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.¹ 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.²

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.³

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.⁴

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. 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, przejście 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.⁵ 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.⁶

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.⁷

Sądę, 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.⁸

2. Cele prywatyzacji

Analizę rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁹ 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. 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 związku z polskimi przedsiębiorstwami, dzięki czemu te ostatnie mogłyby łatwiej przełamać bariery technologiczne, kapitałowe oraz uzyskać wstęp na rynki zagraniczne.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹² Prywatyzacja stanowi więc niezbędny warunek powrotu do gospodarki rynkowej.¹³

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 obowiązaniem 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.¹⁴ W tym znaczeniu prywatyzacja i reprivatyzacja oraz inne działania związane ze zmianami własnościowymi są częścią programu przekształceń własnościowych.¹⁵ 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 rozważając 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.¹⁶

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).¹⁷

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

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 Polki*, (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.¹⁹

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.²⁰ 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.²¹

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.²² Za zmianą Konstytucji poszły zmiany w innych ustawach. Dotyczyło to zwłaszcza szeregu przepisów zawartych w kodeksie cywilnym. Nowelizując kodeks cywilny w 1990 r.²³ 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.²⁴

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.²⁵

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,²⁶ 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.²⁷

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.²⁸ Nie ma więc on dalej idącego samodzielnego 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.²⁹

Zdaniem M. Bednarek obowiązujące obecnie przepisy nie zawierają wyczerpującego wyliczenia rodzajów własności. Ustawodawca wyraźnie wyodrębnił tylko trzy typy własności (państwową, komunalną i prywatną).

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.³⁰

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.³¹ 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.³² Dotyczy to zbywania poszczególnych składników mienia przedsiębiorstwa jak i zorganizowanych jego części. Przy zbywaniu środków trwałych zasadą jest obowiązek przeprowadzenia przetargu.³³ 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.³⁴ 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 jakiemu 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 Najwyższego³⁵ spółka taka jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 2 ust. 1 przepisów o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości.³⁶

G. Domański jest zdania, że zaistnienie w spółce chociażby jednego niepaństwowego podmiotu jako akcjonariusza lub udziałowca jest równoznaczne z utratą jej państwowego charakteru.³⁷ 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.³⁸

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.³⁹ Sądzę, że nie ma podstaw by pojęcie to interpretować rozszerzająco, a więc dzieląc 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.⁴⁰

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.⁴¹

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 jednosobowych. 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.⁴² 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.⁴³ 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.⁴⁴ Sąd Najwy-

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

43. A. Bugaj, Szczególny charakter jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, Radca Prawny 1995, nr 2/17, str. 29. L. Morys, Szczególny 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 Rzeczypospolitej nr 153 z 4 lipca 1995, str. 14.

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.

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 narażają sporo kłopotów, zarówno w doktrynie, jak i w praktyce.⁴⁵

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.⁴⁶

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

46. J. Rajski, Założenia ustawy o prywatyzacji ..., str. 7. L. Bar, Władze 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.⁴⁷ 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.⁴⁸ Do ministra należy też wybór formy spółki - akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Przyglądając się treści odpowiednich przepi-

47. J. Rajski, Założenia 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.⁴⁹

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 poprzez reprezentanta Skarbu Państwa, obligatoryjnie powołanie organu nadzorczo-kontrolnego w postaci rady nadzorczej jest w pełni uzasadnione.⁵⁰ Przyjęta zasada udziału pracowników w kontroli działalności spółki zapewnia pracownikom prawo wyboru jednej trzeciej składu rady nadzorczej. Warto dodać, że postanowienie aktu założycielskiego

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.⁵¹

Sposób zbywania akcji (udziałów) spółki przewidziany ustawą o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych odbiega od tradycyjnych rozwiązań.⁵² 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.⁵³ 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.⁵⁴

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

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.⁵⁶

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.⁵⁷

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. Szlązak, *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.⁵⁸

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.⁵⁹

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 jednoosobowych 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?⁶⁰ W teorii przyjmuje się najczęściej, że pojęcie przedsiębiorstwa może być rozpatrywane w trzech płaszczyznach: funkcjonalnej, podmiotowej o raz przedmiotowej⁶¹. Literatura zna także inne rozróżnienia i podziały.⁶² 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. 55¹ 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.⁶³

Opierając się na treści art. 55¹ i 55² 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. 55¹ 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.⁶⁴

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. 55² kodeksu cywilnego.⁶⁵ O zastosowaniu art. 526 kc decydować ma, nie fakt nabycia określonego zestawu rzeczy lecz fakt przejęcia funkcji spełnionej przy pomocy określonego kompleksu rzeczy.⁶⁶ 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 wierzycieli 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.⁶⁷

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: Glosa 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.⁶⁸

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. 55¹ pkt 5 kodeksu cywilnego w skład przedsiębiorstwa do określonej zorganizowanej części jego mienia.⁶⁹

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.⁷⁰

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. Prywaty-

70. S. Sotysiński, 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.⁷¹ Obok umów o odpłatne korzystanie pojawiają się także inne instrumenty cywilnoprawne czy też systemy organizacyjnoprawne przydatne przy transformacji gospodarki.⁷²

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.⁷³ 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.⁷⁴

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.⁷⁵

Pogląd ten o tyle zasługuje na aprobatę, że uwzględnia 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

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 właściwsze 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 być obok spółki przewidzieć spółdzielnię jako biorącą mienie do odpłatnego korzystania.⁷⁶

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-

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

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

76. Jw.

owniczej 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.⁷⁷ 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).⁷⁸ 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 przewidujące przeniesienia własności, jak też umowy mieszane o cechach sprzedaży o skutku wyłącznie obligacyjnym i dzierżawy. Możliwa jest również sprzedaż z zastrzeżeniem prawa własności.⁷⁹

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. 55¹ kodeksu cywilnego kładzie się nacisk na pojęcie przedsiębiorstwa jako funkcjonalnie powiązanego zespołu różnych składników, takich jak firma, rzeczy, prawa, zobowiązania, księgi handlowe.⁸⁰

6. Narodowe Fundusze Inwestycyjne

W aktualnym stanie rzeczy decydującą rolę w nadaniu biegu procesowi 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.⁸¹

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.⁸²

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.⁸³

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.⁸⁴ 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 cytują 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 wymiany na akcje funduszy.⁸⁵ 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.⁸⁶ 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.⁸⁷

Wypada tu jednakże zaznaczyć, że z posiadaniem świadectwa udziałowych lub akcji wiążą się zwykle nie tylko potencjalne korzyści jest także ryzyko odpowiedzialności za długi. Sądzę, że można poddać 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.⁸⁸ 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 pochłonąłby 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 wpływają 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 rządu 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 prywatyzacji 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.⁸⁹ 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.

Stanisław Prutis

RESTRUKTURYZACJA I PRYWATYZACJA PAŃSTWOWEJ WŁASNOŚCI ROLNICZEJ

1. Stan i formy organizacji państwowej własności rolniczej przed reformą

Aby zasadnie ocenić zastosowany model przekształceń własnościowych i stopień realizacji zakładanych celów w restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego wskazane jest przypomnienie „punktu wyjścia” czyli stanu sektora państwowej własności rolniczej przed reformą.

Model normatywny przekształceń państwowej własności rolniczej obowiązuje od dnia 1 stycznia 1992 r.,¹ dlatego też zasób własności państwowej opisać należy według stanu na koniec 1991 roku. Z pewnym uproszczeniem przyjąć można, że nieruchomości rolne stanowiące własność państwa 1) bądź stanowiły składnik zorganizowanych całości produkcyjnych w formie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej lub państwowych gospodarstw rolnych, 2) bądź też wchodziły do Państwowego Funduszu Ziemi, stanowiącego instytucjonalnie wyodrębniony państwowy zasób (zapasy, rezerwy) nieruchomości przede wszystkim rolnych, będących własnością Skarbu Państwa i nie będących we władaniu innych państwowych osób prawnych. Grunty PFZ bądź nie były wykorzystywane rolniczo, bądź były wdzierżawiane lub oddane w użytkowanie innym osobom fizycznym lub prawnym. W przypadku dzierżawy mieliśmy do czynienia z wykorzystaniem gruntów na cele produkcji towarowej, natomiast użytkowanie gruntów pełniło przede wszystkim funkcje ali-

1. Por art. 67 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst pierwotny: Dz.U. nr 107, poz. 464; tekst jednolity: Dz.U. z 1995 r. nr 57, poz. 299).

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

mentacyjne (użytkowanie gruntów przez rolników - emerytów, którzy przekazali własność swoich gospodarstw rolnych na rzecz państwa w zamian za świadczenia emerytalno-rentowe).

Skalę ilościową problemu restrukturyzacji rolnictwa państwowego odzwierciedlają dane na koniec roku 1991.² Wówczas to funkcjonowało 1409 państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, gospodarujących na powierzchni 3 477 tys. ha użytków rolnych, zatrudniających ponad 450 tys. pracowników. Stan zasobu Państwowego Funduszu Ziemi na dzień 31 XII 1991 r. wynosił 798 tys. ha użytków rolnych. Łącznie był to zatem obszar gruntów powyżej 4 250 tys. hektarów, a problem restrukturyzacji dotyczył, wraz z członkami rodzin, ok. 2 mln osób. Na terenie województw zachodnich i północnych, gdzie koncentracja własności państwowej w rolnictwie przybrała największe rozmiary właściwe rozwiązanie przekształceń prywatyzacyjnych decydowało, w dużej części, o poziomie bytu znacznej części społeczności województw.

Dodać należy, iż zarządzanie sferą państwowej własności rolnej charakteryzowało się dalekim stopniem decentralizacji. Oprócz specjalistycznych państwowych przedsiębiorstw nasiennych i hodowlanych dla których funkcję organu założycielskiego pełnił Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, organem założycielskim dla pozostałych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej byli wojewodowie. Do kompetencji organów administracji rządowej (województwie i kierownicy rejonowych urzędów) należało również gospodarowanie i administrowanie Państwowym Funduszem Ziemi. Kompetencje w zakresie gospodarowania Państwowym Funduszem Ziemi były, w dużej części, zlecone ustawowo organom gminy, a zatem jednostkom samorządu terytorialnego.³

2. Wszystkie przytoczone poniżej dane oparte są na informacjach Rocznika Statystycznego z 1992 r., w szczególności zawarte są one w tabelach o numerach: 2 (399) ze strony 305, 4 (401) ze s. 309, 6 (403) ze s. 310 i 7 (404) ze s. 311.

3. Por. przykładowo art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34, poz. 798).

2. Dylematy i determinanty rozstrzygnięć normatywnych

Reformowanie sektora państwowej własności rolnej jest zadaniem szczególnie skomplikowanym przede wszystkim ze względu na nałożenie się problemów należących do różnych płaszczyzn. W istocie mamy tu do czynienia z problemami o charakterze politycznym, ekonomicznym, społecznym i prawnym. Logiczną kolejnością rozwiązania tak złożonych i doniosłych społecznie problemów jest uprzednie sprecyzowanie przez politykę rolną państwa celów politycznych reformy, warunków ekonomicznych jej przeprowadzenia i społecznych skutków realizacji przyjętego programu reform. Konstrukcja modelu prawnego, który zapewni realizację programu polityki rolnej winna być czynnością następczą.

Gdy chodzi o reformę państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej stwierdzić należy, iż rozwiązania prawne w tym przypadku nie zostały poprzedzone należycie jasną koncepcją modelową ustroju rolnego polskiego rolnictwa, ani też analizą ekonomicznych i społecznych skutków możliwych wariantów transformacji. Rozwiązania prawne zawarte w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa stanowiły w istocie koncepcję restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego „od razu ubraną w szatę normatywną”, bez uprzedniego przedyskutowania programu prywatyzacji w dokumentach polityki rolnej państwa.⁴

Polityka rolna rządu w latach 1989-91 nie postawiła w sposób zdecydowany pytań, a tym samym nie mogła udzielić odpowiedzi, dotyczących kwestii zasadniczych, takich jak: 1) czy w przyszłym ustroju rolnym, którego ukształtowaniu ma służyć prywatyzacja jest w ogóle miejsce na zachowanie sektora państwowego w rolnictwie,

4. Podzielał pogląd wyrażony przez Bogdana Skwarę, że wejście w życie powołanej ustawy „...nie zostało jednak poprzedzone założeniami polityki rolnej, określającymi zasadnicze kierunki przekształceń własnościowych w całym rolnictwie. W praktyce więc rozwiązania prawne nie umożliwiły realizacji polityki rolnej, ale ją wyprzedziły”. (Przekształcenia własnościowe państwowych gospodarstw rolnych, *Wiś i Rolnictwo* nr 3-4/1992, s. 167).

w szczególności zaś na funkcjonowanie przedsiębiorstw specjalistycznych (nasiennych i hodowlanych) zaopatrujących całość rolnictwa w materiał reprodukcyjny; 2) kształtowaniu jakiego ustroju rolnictwa prywatnego służyć ma prywatyzacja ziemi państwowej (gospodarstwa farmerskie, rodzinne, wielorakość form); 3) prowadzony proces prywatyzacji postępować ma w trosce o zachowanie istniejącego potencjału przedsiębiorstw, czy też przy pełnym zastosowaniu reguł gospodarki rynkowej, z konsekwencjami upadłości przedsiębiorstwa wyłącznie; 4) konsekwencje socjalne prywatyzacji winny być troską firmy dotychczas zatrudniającej pracownika czy też wyłącznie samego pracownika i jego rodziny, ewentualnie - organów opieki społecznej. Katalog pytań tu przytoczonych nie ma bynajmniej charakteru wyczerpującego - odpowiedzi na nie próżno jednak poszukiwać w programach polityki rolnej lat 1989-91.

„Założenia polityki rolnej na rok 1990”⁵ problemy transformacji ujmują niezwykle skromnie traktując, iż „częścią procesu poprawy struktury agrarnej są współcześnie także zmiany w państwowych gospodarstwach rolnych i rolniczych spółdzielniach produkcyjnych”. Założenia te nie uzyskały aprobaty Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, który w uchwale z dnia 19 grudnia 1990 r. w sprawie rządowych założeń polityki rolnej,⁶ nakazał rządowi przedłożenie nowej wersji dokumentu, który uwzględniałby w szczególności: „opracowanie i przedstawienie Sejmowi projektów aktów prawnych regulujących najistotniejsze problemy rolnictwa, między innymi ustawy o gospodarstwie rolnym oraz przekształceniach w państwowych gospodarstwach rolnych i spółdzielczości rolniczej”.⁷

Program działań w sferze produkcji rolnej, przedstawiony przez rząd w lutym 1991 r. zapowiedział, iż będzie przygotowany system

5. Materiał rozpatrzony na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 13 grudnia 1989 r.; przedłożony do rozpatrzenia przez Sejm PRL.

6. Mon. Pol. z 1991 r. nr 1, poz. 1.

7. Por. pkt 5 wyżej powołanej uchwały Sejmu RP.

prawny umożliwiający prywatyzację pgr., ale zastrzegając, że o skali prywatyzacji w rolnictwie zadecydują przede wszystkim procesy ekonomiczne tj. koniunktura oraz kierunki i skala wsparcia przez państwo przemieszczania się ludności, osadnictwa i realizacji programów urzędniowych. W wykazie opracowywanych aktów prawnych mających służyć realizacji programu wymieniono projekt ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Oznacza to, że w miejsce dyskusji nad dylematami w koncepcji prywatyzacji państwowej własności rolniczej weszła dyskusja, w ramach prowadzonych już prac legislacyjnych, nad technikami prywatyzacyjnymi, przy milczącym niejako założeniu, że wszelkie problemy związane z prywatyzacją rozwiąże nowa struktura - Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Powołanie nowej struktury nastąpiło bez szerszej dyskusji na temat możliwych rozwiązań organizacyjno-prawnych problemu. Pominęto w szczególności odpowiedź na pytanie - nazwijmy to pierwszym dylematem - czy dla prywatyzacji ziemi państwowej konieczne było zgromadzenie w ramach jednolitego zasobu wszelkiej ziemi państwowej, zarówno tej zaangażowanej produkcyjnie w przedsiębiorstwach, jak i administrowanej przez organy państwowe w ramach Państwowego Funduszu Ziemi. O ile dla prywatyzacji pgr-ów jako nowego zadania stającego przed polityką gospodarczą można zakładać potrzebę zastosowania nowych metod, czy struktur, o tyle terenowe organy administracji publicznej, rządowej i samorządowej mogły w równie dobrym stopniu kontynuować swoje zadania w zakresie administrowania PFZ, w szczególności poprzez sprzedaż tych nieruchomości i ich dzierżawę.

Drugim dylematem, jaki należało rozważyć przed podjęciem decyzji o powołaniu nowej struktury, był problem, czy proces restrukturyzacji powinien być prowadzony w sposób jednolity dla wszystkich państwowych gospodarstw, czy też należy uwzględnić ich wewnętrzne zróżnicowanie. Postulowano wówczas, że reforma strukturalna PGR uwzględnić powinna przynajmniej trzy kategorie gospodarstw:

a) Państwowe gospodarstwa nasienne, zarodowe oraz doświadczalne, które powinny uzyskać odrębny status organizacyjny i finansowy gwarantujący zasilenie ze środków przeznaczonych w budżecie Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na postęp biologiczny. Zakładano, że działalność prowadzona przez przedsiębiorstwa tego typu jeszcze przez dłuższy okres nie będzie mogła być zastąpiona przez podmioty prywatne.

b) Państwowe gospodarstwa rolne wykazujące dochody oraz służące jako podstawowa baza infrastrukturalna dla rolnictwa indywidualnego. Ten typ przedsiębiorstwa powinien być utrzymywany w okresie przynajmniej średnioterminowym i korzystać z ogólnych preferencji przewidzianych dla rolnictwa indywidualnego, z wyłączeniem bezpośrednich i pośrednich dotacji państwowych.

c) Państwowe gospodarstwa rolne wykazujące się deficytem powinny być poddane szybkiemu procesowi prywatyzacji poprzez: 1) sprzedaż ziemi rolnikom prywatnym, 2) podział według kryteriów gospodarczych gospodarstw wielozakładowych oraz ich sprzedaż przy zagwarantowaniu nabywcom preferencyjnych kredytów, 3) częściową sprzedaż gospodarstw w celu doprowadzenia ich działalności do stanu ekonomicznej efektywności.⁸

Zdaniem A. Wosia w okresie transformacji systemowej rolnictwa państwowego powinniśmy widzieć uwarunkowania dwojakiego rodzaju: polityczne i ekonomiczne. „Dylemat polski polega na tym, że państwowe gospodarstwa rolne zostały zakwestionowane przede wszystkim w sensie politycznym i wszystko co się później działo, było skutkiem tej opcji politycznej.... Uznano, że sprawą nadrzędną jest prywatyzacja gospodarstw państwowych, a efekty ekonomiczne przyjdą jako efekt prywatyzacji”.⁹ Zdaniem powołanego Autora pro-

ces rekonstrukcji sektora państwowego w rolnictwie należało rozłożyć na dwa etapy, a mianowicie: 1) etap komercjalizacji oraz 2) etap prywatyzacji. Szczególne znaczenie miałyby tu etap pierwszy, kiedy istniejące jednostki państwowe zostałyby poddane regułom gry rynkowej i byłyby zmuszone do dostosowania się do dyktowań rynku. Przedsiębiorstwa państwowe, które nie zdołałyby się utrzymać na rynku powinny być poddawane stopniowo sanacji i restrukturyzacji, bez narażania przedsiębiorstw na przejmowanie ich majątku bez strat.¹⁰

Kolejny - trzeci już - dylemat wiązał się ze sprawą relacji pomiędzy modelem prywatyzacji ogółu przedsiębiorstw państwowych, a modelem prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Tu pewne nadzieje na przekształcenia własnościowe w PGR łączono z ustawą z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,¹¹ która - jak wiadomo - przewidywała prywatyzację przedsiębiorstwa bądź w drodze przekształcenia przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, bądź też poprzez likwidację w celu prywatyzacji. Okazało się wszakże, iż model prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie uwzględniał specyfiki sektora państwowego w rolnictwie,¹² ponieważ przedsiębiorstwom rolnym, w stosunku do władanych przez nie gruntów rolnych, przysługiwało jedynie prawo zarządu. Dla przeprowadzenia prywatyzacji PGR, czy to w drodze przekształcenia w spółkę Skarbu Państwa, czy w drodze likwidacji przedsiębiorstwa niezbędne było przyznanie PGR praworzeczowych uprawnień do gruntów znajdujących się w ich władaniu. Nowelizacja ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (dokonana ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ww. ustawy o gospodarce gruntami...¹³) nie przyniosła zmiany w tym zakresie. Przepisy znowelizo-

8. Por. opracowanie: „Kierunki programu dostosowawczego rolnictwa i stabilizacji rynku rolnego w Polsce w ramach działań interwencjonizmu państwowego” (maszynopis powielany).

9 A. Woś: Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji systemowej, *Więść i Rolnictwo* nr 2/1994, s. 29 i 30.

10. Tamże, s. 30.

11. Dz.U. nr 51, poz. 298 z późn. zm.

12. Por. B. Skwarka: *iw.*, s. 165-166.

13. Dz.U. nr 79, poz. 464 z późn. zm.

wanej ustawy wyposażyły przedsiębiorstwa państwowe w prawnorzeczowe uprawnienia do gruntów, w drodze przekształcenia zarządu gruntów, z mocy prawa, w prawo użytkowania wieczystego. Nie dotyczyło to wszakże uprawnień państwowych gospodarstw rolnych w stosunku do będących w ich zarządzie gruntów rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Przepis art. 2 ust. 1 ww. ustawy stwierdzał, iż uprawnienie PGR w stosunku do gruntów reguluje odrębna ustawa, co należało rozumieć jako odesłanie do przyszłych uregulowań rangi ustawowej, albowiem w świetle przepisów wówczas obowiązujących uprawnienia PGR do gruntów sprowadzały się właśnie do zarządu. Ostatecznie w stosunku do państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zastosowano odrębny, specjalny model prywatyzacji.

Prywatyzacja państwowej własności rolniczej, w odróżnieniu od prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych, poprzedzona została głęboką restrukturyzacją. Przed podjęciem jakichkolwiek przedsięwzięć prywatyzacyjnych, czy restrukturyzacyjnych dotyczących bezpośrednio podmiotów gospodarczych, nastąpiła restrukturyzacja (koncentracja) systemu zarządzania rolniczą własnością państwową, poprzez oddanie całości zorganizowanych przedsiębiorstw rolnych, a także Państwowego Funduszu Ziemi w gestię Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Takie rozwiązanie przedstawionych wcześniej dylematów upoważnia do postawienia tezy, iż u podstaw przyjętych uregulowań normatywnych względny natury ekonomicznej, czy społecznej odgrywały rolę jedynie drugorzędą. Pierwszorzędną rolę odegrały natomiast determinanty natury polityczno-prawnej, a mianowicie:

1) zachowanie własności ziemi w gestii Państwa i przyznanie uprawnienia do wykonywania własności wyłącznie jednemu powiernikowi - Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa,

2) przejście obowiązków wynikających z wykonywania prawa własności w stosunku do mienia przejmowanego przez Agencję, co oznacza przejście ogromnego zadłużenia państwowych przedsię-

biorstw gospodarki rolnej, z jednoczesnym wyeliminowaniem potencjalnych postępowań likwidacyjnych (z przyczyn ekonomicznych), czy nawet postępowań upadłościowych tych przedsiębiorstw.

Koncentracja wykonywania państwowej własności rolniczej w ramach jednej struktury organizacyjnej, odpowiedzialnej także za całość zobowiązań przeszłych i współczesnych wynikających z tego tytułu, jest rozwiązaniem mającym zarówno zalety, jak i wady. Zaletą jest niewątpliwie jednolitość rozwiązań organizacyjno-prawnych w skali kraju, a także jedność polityki tej samej struktury i równoprawność traktowania podmiotów gospodarczych funkcjonujących w ramach struktury, przez jej władze centralne. Z punktu widzenia wierzycieli, posiadających roszczenia do podmiotów państwowej własności rolniczej, dogodne jest skoncentrowanie odpowiedzialności w rękach jednego podmiotu, gwarantującego wykonanie przyjętych zobowiązań. Także dla centralnej administracji państwowej łatwiej jest kierować postulaty, czy dyrektywy polityki rolnej do jednego tylko adresata, niż do szeregu podmiotów funkcjonujących w układzie regionalnym, czy wojewódzkim.

Uniformizm rozwiązań prawnych, a w szczególności powołanie do życia struktury monopolistycznej, będącym wyłącznym powiernikiem Państwa jako właściciela nieruchomości rolnych, może budzić również szereg wątpliwości. Powołanie struktury o ogólnokrajowym zasięgu działania, dysponującej w imieniu Skarbu Państwa tak wielkim zasobem majątku rolniczego, może przede wszystkim budzić niepokój, na ile struktura ta pełnić będzie cele określone przez władze państwowe (zwłaszcza, że cele te są niezbyt precyzyjnie określone), na ile zaś strukturę tą stać na autonomizację celów własnych. Podniesiona wątpliwość rodzi problem niezwykle starannego podejścia do skonstruowania systemu kontroli działania tak potężnego, ogólnokrajowego monopolisty. Scentralizowana struktura rodzi również wątpliwości co do prowadzenia polityki regionalnej, dostosowującej zasady restrukturyzacji i prywatyzacji do potrzeb warunków regionalnych, zróżnicowanych przede wszystkim wielkością państwowych użytków rolnych. Jednolita polityka scentralizowanej struktury

może nie dostrzegać, a w konsekwencji, nie uwzględniać, specyficznych warunków regionalnych. Kolejne zastrzeżenie wywołuje ociążalność maszyny, która przez trzy lata koncentrowała się głównie na ustalaniu stanu swego posiadania gromadząc PGR i PFZ w swoim zasobie własności rolnej Skarbu Państwa, z koniecznym, siłą rzeczy, odroczeniem działań dotyczących restrukturyzacji i prywatyzacji tegoż zasobu.

Nowa struktura organizacyjna łączy w sobie cechy organu administracji gospodarczej oraz podmiotu gospodarującego, działającego w skali kraju za pośrednictwem zróżnicowanych rodzajów jednostek wykonawczych (oddziały terenowe, ekspozytury, gospodarstwa skarbowe), co powoduje, iż rzeczą niezwykle ważną jest katalog obiektywnych kryteriów oceny efektywności działania poszczególnych struktur organizacyjnych Agencji.

3. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa - struktura organizacyjna, zadania

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa utworzona została z mocy postanowienia ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, działa na podstawie jej unormowań oraz postanowień statutu, nadanego rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów.¹⁴ Agencja jest państwową osobą prawną o ogólnokrajowym zasięgu działania z siedzibą w mieście stołecznym Warszawie, wykonującą prawo własności oraz inne prawa majątkowe na rzecz Skarbu Państwa w zakresie określonym przepisami prawa (§ 2 statutu). Organem Agencji jest jej prezes, który kieruje działalnością Agencji, reprezentuje ją na zewnątrz i ponosi odpowiedzialność za realizację zadań Agencji (§ 6 statutu). Prezes powoływany i odwoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Ministra Rolnictwa i Go-

14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 1992 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. nr 24, poz. 104 z późn. zm.). Statut Agencji stanowi załącznik do rozporządzenia.

spodarki Żywnościowej, w porozumieniu z Ministrem Przekształceń Własnościowych.

Szeroki wachlarz zadań Agencji i ogromna wartość powierzonego jej majątku państwowego powoduje, iż kompetencje prezesa Agencji są bardzo ważne i rozległe, stąd niezwykle istotnym zagadnieniem jest system skutecznych środków nadzoru i kontroli nad działalnością Agencji. W tym zakresie uregulowania ustawy budzą uwagi krytyczne. Ustawa przewiduje obowiązek składania raportów z działalności Agencji - raport kwartalny składany jest Ministrowi Rolnictwa, natomiast raport roczny - Sejmowi. Nie określa wszakże jaka powinna być zawartość raportu i jakie są skutki odrzucenia, czy nie przyjęcia raportu przez właściwy organ. Minister dysponuje środkami natury personalnej (wniosek o odwołanie prezesa), Sejm zaś w istocie nie posiada żadnych instrumentów oddziaływania w tym zakresie. W tym miejscu należy wyrazić zdziwienie, że powołanie prezesa Agencji następuje bez jakiegokolwiek opinii ze strony komisji sejmowej, podczas gdy powołanie członków Rady Agencji, będącej jedynie organem opiniodawczo-doradczym prezesa, wymaga pozytywnego zaopiniowania przez odpowiednie komisje Sejmu.¹⁵

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy nadzór nad Agencją sprawuje Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Tak enigmatyczne sformułowanie rodzi problem co do kryteriów sprawowanego nadzoru, a także możliwych do zastosowania - środków nadzoru. Utrudnia to możliwość jednoznacznego określenia granic treściowych pojęcia „nadzoru” w odniesieniu do układu stosunków pomiędzy Ministrem Rolnictwa - organem nadzoru a Agencją. W literaturze wypowiedziano pogląd, że nadzór o którym mowa w art. 3 ust. 2 nie tworzy stosunku zależności prezesa Agencji od Ministra Rolnictwa opartego na tzw. ogólnej kompetencji nadzorczej, z której wynikałoby prawo doboru środków nadzoru według uznania organu nadzorującego.¹⁶ Zda-

15. Por. B. Skwarka: jw., s. 168 i 169.

16. Por. C. Banasiński w: Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa..., pod red. C. Banasińskiego i P. Czechowskiego, Warszawa 1992, s. 21.

niem cytowanego Autora, aktywne oddziaływanie Ministra Rolnictwa wyraża się przede wszystkim w ocenie funkcjonowania Agencji w oparciu o przedkładane mu kwartalnie raporty z jej działalności (art. 9 ust. 3 ustawy) i na tej podstawie uczestnictwie w stosowaniu środków nadzorczych ad personam wobec prezesa Agencji (art. 9 ust. 1 ustawy). Minister Rolnictwa sprawując nadzór z punktu widzenia legalności nie może wkraczać jednak w ustawową sferę działań zastrzeżoną dla Agencji utworzonej odrębnym aktem ustawowym.¹⁷

Wypowiedziany pogląd skłania do dyskusji. Po pierwsze, nie można instytucji nadzoru nad Agencją sprowadzać jedynie do rozpatrywania przedkładanych raportów kwartalnych. Przepis art. 3 ust. 2 stwierdza, że nadzór nad Agencją sprawuje Minister Rolnictwa, co oznacza kompetencję, a zatem uprawnienie ale i obowiązek, ministra do permanentnego nadzorowania działalności Agencji. Po wtóre, mimo braku określenia kryteriów nadzoru, nie można ograniczać nadzoru jedynie do kryterium legalności. Agencja nie jest instytucją stosowania prawa, lecz organizacją gospodarczą, stąd pierwszorzędne znaczenie ma sprawowanie nadzoru z punktu widzenia gospodarności i rzetelności. Po trzecie, co się tyczy stosowanych środków nadzoru przyjąć należy, iż wobec braku określenia katalogu możliwych do zastosowania środków, wykluczona jest ingerencja w działalność Agencji przy użyciu środków władczych, z wyjątkiem środka represyjnego o charakterze personalnym (wniosek o odwołanie prezesa Agencji). Do zastosowania pozostaje szeroki wachlarz środków kontrolnych, środków doradztwa i pomocy, środków korygujących, czy też niewładczych środków koordynacyjnych.¹⁸

Jak wspomniano, organem opiniodawczym i doradczym prezesa Agencji jest Rada Agencji, składająca się z 9 członków. Członków

17. Tamże.

18. Syntetyczne ujęcie klasyfikacji środków nadzorczych w doktrynie polskiej przedstawione jest w pracy B. Dolnickiego: Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice 1993, s. 105 - 109.

Rady Agencji powołuje na okres 4 lat Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w porozumieniu z Ministrem Przekształceń Własnościowych, Ministrem Finansów oraz Ministrem Pracy, Płacy i Polityki Socjalnej, po zaopiniowaniu przez odpowiednie komisje sejmowe. Ustawa nie zawiera wszakże wymogu, aby do rady wchodził przedstawiciele organizacji, instytucji, czy środowisk rolniczych i można wątpić czy zgodny pogląd czterech ministrów będzie wystarczającą gwarancją reprezentatywności składu rady pod względem fachowości, nie mówiąc już o reprezentacji interesów wszystkich środowisk związanych z przekształceniami w rolnictwie. Stosownie do § 14 ust. 1 statutu do zadań Rady należy w szczególności opiniowanie:

- 1) kierunków działania Agencji oraz jej rocznego planu działania,
- 2) regionalnych kierunków działania Agencji,
- 3) kwartalnych i rocznych raportów prezesa Agencji,
- 4) innych spraw przedstawianych przez prezesa Agencji w celu zaopiniowania.

Wskazania i opinie Rady nie są wiążące dla prezesa Agencji, aczkolwiek prezes powinien się z nimi liczyć mając na względzie sposób powoływania Rady. Opinie Rady powinny poprzedzać podjęcie decyzji, a nie oceniać decyzje już wydane, choć Rada nie jest pozbawiona prawa do wyrażania ocen, zwłaszcza gdy mają one służyć ukierunkowaniu dalszej pracy prezesa. Kolegialny organ opini dawczo-doradczy z pewnością jest pomocny w funkcjonowaniu tak wielkiej struktury, jak Agencja. Sądzę, że dla obiektywnej oceny działalności prezesa Agencji bardziej przydatny byłby taki skład Rady, aby nie była ona agendą rządową, lecz opiniotwórczym reprezentantem środowisk rolniczych zaangażowanych w procesie przekształceń rolnictwa państwowego. Wymaga to wszakże zmiany ustawowej zasady co do sposobu powoływania Rady Agencji.

Struktura organizacyjno-prawna Agencji jest konsekwencją połączenia zasady jednoosobowego kierownictwa (tylko prezes jest orga-

nem Agencji, kieruje nią i reprezentuje ją na zewnątrz) z koniecznością objęcia siatką organizacyjną terenu całego kraju. Strukturę Agencji określa jej statut oraz wydany przez prezesa, na podstawie § 7 ust. 2 i § 10 statutu, regulamin organizacyjny Agencji. Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi Agencji są: biuro prezesa i oddziały terenowe Agencji.

Prezes stojąc na czele Agencji działa przy pomocy swoich zastępców, dyrektorów zespołów biura prezesa oraz dyrektorów oddziałów terenowych, którzy są odpowiedzialni wobec prezesa za całość spraw objętych ich zakresem działania. Podział zadań między prezesa, jego zastępców i dyrektorów zespołów oraz ich zadania wykonywane z tytułu nadzoru nad działalnością podporządkowanych im jednostek organizacyjnych określa prezes w regulaminie organizacyjnym. Prezes Agencji może wszakże zastrzec rozstrzygnięcie każdej sprawy do swojej wyłącznej decyzji (§ 7 ust. 3 statutu).

Biuro prezesa Agencji jest jego aparatem wykonawczym. W skład biura wchodzi następujące zespoły: 1) organizacyjny, 2) gospodarowania zasobem, 3) ewidencji i analiz, 4) finansowy, 5) księgowości, 6) prawny, 7) kontroli wewnętrznej, 8) aktywizacji zawodowej. Zakresy działalności zespołów są systematycznie związane z ustawowymi zadaniami Agencji. W ich skład wchodzi sekcje i samodzielne stanowiska pracy powoływane i likwidowane przez prezesa Agencji na wniosek dyrektorów zespołów.¹⁹

Dla realizacji zadań Agencji utworzonych zostało 15 oddziałów terenowych, z tym, że jeden z oddziałów (warszawski) obejmuje również sprawy dotyczące mienia pozostałego po likwidacji przedsiębiorstw hodowlanych, z terenu całego kraju, uznanych przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej za przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (§ 16 statutu). Organi-

19. Por. Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1994 r., W-wa, maj 1995, s. 25-26. Według stanu na 31 grudnia 1994 r. Biuro Prezesa zatrudniało w przeliczeniu na pełne etaty 114 osób.

zacja i zasięg działania oddziałów terenowych zostały dostosowane do warunków i potrzeb regionalnych głównie do liczby i wielkości jednostek organizacyjnych gospodarujących państwowymi nieruchomościami rolnymi.

Utworzenie oddziałów terenowych nie zamknęło możliwości dostosowywania struktur organizacyjnych do warunków regionalnych. Dyrektorzy oddziałów terenowych mogli powoływać i powoływali dodatkowe ekspozytury wojewódzkie. Jedną z nich (województwo piłskie) uzyskała już rangę oddziału terenowego.²⁰ Nadmienić należy, że do końca 1994 r. w ramach Agencji funkcjonowała jednostka organizacyjna pod nazwą: „Przedsiębiorstwo Rolno-Przemysłowe Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w Straszynie”, powołana do zarządzania mieniem po zlikwidowanym Kombinacie Rolno-Przemysłowym „Iglopol” w Dębicy. Poszczególne, samofinansujące się jednostki tego przedsiębiorstwa (23 jednostki położone w 13 województwach) podporządkowane zostały 7 oddziałom terenowym.²¹

Zgodnie z uregulowaniem statutowym (§ 21 statutu Agencji) do zadań oddziałów terenowych należą w szczególności następujące sprawy:

1) w zakresie tworzenia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa:

a) przejmowanie od organów założycielskich majątku likwidowanych przedsiębiorstw oraz występowanie z wnioskiem o likwidację państwowych gospodarstw rolnych,

20. Por. A. Kołodziej: Warunki i możliwości restrukturyzacji sektora państwowego w rolnictwie, *Więś i Rolnictwo* nr 1/1994, s. 132.

21. Por. Raport z działalności Agencji ... w 1994 r., s. 26. Według stanu na 31 grudnia 1994 r. oddziały terenowe Agencji zatrudniały w przeliczeniu na pełne etaty 777 osób co daje przeciętne zatrudnienie w oddziale 51,8 etatów.

b) przejmowanie nieruchomości rolnych Skarbu Państwa znajdujących się w użytkowaniu spółdzielni i osób fizycznych,

c) przejmowanie od wojewodów nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi,

d) przejmowanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów szczególnych;

2) w zakresie gospodarowania Zasobem:

a) przygotowanie i realizacja planu jego restrukturyzacji,

b) przygotowanie planów tworzenia gospodarstw rolnych oraz ich realizacja po zatwierdzeniu przez prezesa Agencji,

c) przygotowanie planów urzędnioworolnych oraz ich realizacja po zatwierdzeniu przez prezesa Agencji,

d) prowadzenie gospodarki mieszkaniowej i socjalnej.

Pracami oddziału terenowego kieruje dyrektor oddziału, reprezentujący oddział na zewnątrz oraz odpowiedzialny przed prezesem Agencji i działający w ramach określonych przez statut i pełnomocnictwa udzielane przez prezesa Agencji. Ponieważ jedynie prezes Agencji jest jej organem upoważnionym do reprezentowania jej na zewnątrz, możliwość dokonywania czynności prawnych w imieniu Agencji przez inne osoby, w tym dyrektorów oddziałów terenowych, oparta jest na systemie pełnomocnictw udzielanych przez prezesa Agencji. Do udzielania pełnomocnictw mają oczywiście zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego o przedstawicielstwie. W statucie Agencji mamy wszakże do czynienia ze szczególnym uregulowaniem zasad udzielania pełnomocnictw (§ 22 - § 27 statutu). Statut przewiduje dwa rodzaje pełnomocnictw: pełnomocnictwo ogólne oraz pełnomocnictwo odrębne do dokonywania poszczególnych czynności prawnych. Pełnomocnictwo ogólne udzielane jest przez prezesa Agencji dyrektorom oddziałów terenowych i zawiera umocowanie do dokonywania wszelkich czynności prawnych, z wyjątkiem czynności wymagających pełnomocnictwa do poszczególnych czynności. Od-

rębne pełnomocnictwo jest wymagane do każdej z następujących czynności prawnych:

1) sprzedaży nieruchomości o powierzchni przekraczającej 50 ha,

2) sprzedaży obiektów budowlanych, których wartość ewidencyjna przekracza równowartość 2 tys. ton żyta, ustaloną stosownie do przepisów o podatku rolnym,

3) wydzierżawiania nieruchomości o powierzchni przekraczającej 1500 ha,

4) wniesienia mienia do spółki, z wyjątkiem jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, w których aport stanowi mienie pozostałe po likwidacji przedsiębiorstw hodowlanych,

5) zaciągania kredytów i udzielania gwarancji kredytowych,

6) przekazania gminie na własność nieruchomości na cele inwestycji infrastrukturalnych.

Katalog czynności dla których wymagane jest pełnomocnictwo odrębne jest oczywiście katalogiem spraw zastrzeżonych do decyzji prezesa Agencji, z tym że przypomnieć należy, iż prezes Agencji może zastrzec rozstrzygnięcie każdej sprawy do swojej wyłącznej decyzji (§ 6 ust. 3 statutu).

Szeroki zakres zadań i rozbudowana struktura organizacyjna Agencji powoduje, że system pełnomocnictw może być dalej rozbudowywany. W szczególności prezes Agencji może w pełnomocnictwie udzielonym dyrektorowi oddziału zawrzeć postanowienie zezwalające na ustanowienie przez dyrektora oddziału innych pełnomocników do dokonywania poszczególnych czynności prawnych w granicach udzielonego mu pełnomocnictwa.

System pełnomocnictw dla jednostek produkcyjnych Agencji „zamykają” pełnomocnictwa udzielane tymczasowym zarządcom, a także administratorom gospodarstw rolnych Skarbu Państwa, które upoważniają do dokonywania wszelkich czynności prawnych w zakresie zwykłego zarządu gospodarstwem, z tym, że w praktyce

udzielania pełnomocnictw zastrzeżona jest górna granica wysokości rozporządzenia majątkiem (zazwyczaj kwota 5 tysięcy zł). Pełnomocnictwa dla terenowych organów samorządu terytorialnego powiązane są z umowami zlecenia przez Agencję organom szczebla gminnego, prowadzenia sprzedaży oraz dzierżawy gruntów rolnych Skarbu Państwa, będących w dyspozycji Agencji.

Przedstawione struktury organizacyjne Agencji mają do zrealizowania szeroki wachlarz zadań zarówno o charakterze restrukturyzacyjnym oraz prywatyzacyjnym, jak też gospodarczym. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa jest instytucją powierniczą, której zadaniem, określając generalnie, jest przejęcie a następnie rozdysponowanie mienia rolnego Skarbu Państwa, czyli nieruchomości będących dotychczas w zasobach Państwowego Funduszu Ziemi oraz majątku dotychczasowych państwowych przedsiębiorstw rolnych.

Normatywne ukształtowanie zadań Agencji określa art. 6 ustawy (w brzmieniu znowelizowanym) zgodnie z treścią którego, Agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie:

- 1) tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Skarbu Państwa,
- 2) restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze,
- 3) obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolne,
- 4) administrowania zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne,
- 5) tworzenia gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększania już istniejących gospodarstw rodzinnych,
- 6) zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa,
- 7) prowadzenia prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych,

8) tworzenia miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej.

Katalog zadań Agencji nie został sformułowany zbyt szczęśliwie. Szereg zadań szczegółowych w istocie jest po prostu formą realizacji zadania głównego, jakim jest restrukturyzacja oraz prywatyzacja mienia rolniczego Skarbu Państwa. Restrukturyzacja polega bowiem na tworzeniu warunków do racjonalnego wykorzystania potencjału produkcyjnego zasobu zarówno poprzez administrowanie tymi zasobami, jak i tworzenie nowych gospodarstw rolnych, czy też prowadzenie spraw urządzeniowo-rolnych. Natomiast prywatyzację pojmować należy jako zmianę stosunków własnościowych, a takowa dokonuje się poprzez obrót nieruchomościami rolnymi, czy organizowanie na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych.²²

Ocena realizacji zadań Agencji będzie jednym z końcowych, podsumowujących elementów niniejszego studium. W tym miejscu przypomnieć należy, iż tak często przywoływana w przepisach polityka rolna nie sformułowała w rzeczywistości katalogu wymagań stawianych przed Agencją, pozostawiając właśnie Agencji prawo do autonomicznego sprecyzowania zadań, sposobów ich realizacji oraz kryteriów oceny realizacji celu we wszystkich wymienionych wyżej sferach.

Zadania te zostały sprecyzowane w dokumencie zatytułowanym „Kierunki działania Agencji Własności Rolnej” (w raporcie Agencji za 1992 r.). W dokumencie tym stanowczo podkreślono, iż podstawową formą organizacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej docelowo jest i powinno być gospodarstwo rodzinne, gdyż tylko taka forma gwarantuje efektywność rozwoju rolnictwa polskiego. Niemniej jednak w celu realizacji tego zadania zaleca się tworzenie określonych w dokumencie tzw. gospodarstw skarbowych, które mają być formą

22. Por. Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Wydawnictwo Naukowe PWN, W-wa 1994, s. 162.

prześciową. Gospodarstwa te, najczęściej wyodrębniane w trakcie reorganizacji PPGR, mają być bądź wydzieławiane, bądź powierzone w administrację ustanowioną przez Agencję. Służyć one mają utrzymaniu zorganizowanych całości gospodarczych, byłych zakładów państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej lub ich części, które są i mogą być racjonalnie kierowane z tzw. "jednej ręki" w drodze dzierżawy lub administrowania.

Szczególnym zainteresowaniem Agencji ma być stworzenie warunków kontynuowania działalności w zakresie hodowli twórczej, roślin i zwierząt, prowadzonej przez dotychczasowe przedsiębiorstwa specjalistyczne. W tym celu Agencja może tworzyć spółki Agencji dla hodowli twórczej i działalności z nią związanych albo specjalistyczne gospodarstwa skarbowe, odpowiednie dla hodowli zarodowej.

Konkretyzację zadań Agencji i jej wewnętrznych jednostek organizacyjnych, w różnorodnych horyzontach czasowych i skalach terytorialnych zawierają takie dokumenty planistyczne jak: roczny plan działania Agencji, regionalne kierunki działania Agencji, czy też plany restrukturyzacji zasobu oraz plany tworzenia gospodarstw rolnych przygotowywane w skali poszczególnych oddziałów.

Kontrola wykonania zadań sprawowana jest przez organy, którym kwartalne i roczne raporty składa prezes Agencji. Rozbudowany jest także system kontroli wewnętrznej sprawowanej w postaci kontroli bieżącej, a także kontroli wynikowej.²³ Kontrola bieżąca polega na badaniu czynności w toku ich wykonywania w szczególności z punktu widzenia legalności i gospodarności. Kontrola ta obejmuje również badanie rzeczywistego stanu rzeczowych i pieniężnych składników majątkowych oraz prawidłowości ich zabezpieczenia przed stratami.

23. Por. dział VI statutu Agencji: System kontroli wewnętrznej (§ 38 - § 45).

Kontroli wewnętrznej podlegają komórki organizacyjne Agencji, zarządcy tymczasowi, państwowe jednostki organizacyjne mające mienie Skarbu Państwa w zarządzie oraz dzierżawcy i administratorzy w zakresie ich obowiązków wobec Agencji wynikających z zawartych z nimi umów, a za zorganizowanie i prawidłowe działanie kontroli wewnętrznej, a także za należyte wykorzystanie wyników kontroli, odpowiedzialny jest prezes Agencji.

Realizacja zadań rzeczowych ma oczywiście istotne znaczenie w ocenie działań Agencji jednakże, co należy podkreślić, w systemie gospodarki rynkowej podstawową rolę odgrywają mierniki natury finansowej. W instytucji o tak rozbudowanej strukturze organizacyjnej jak Agencja nie wystarcza wszakże operowanie syntetycznymi miernikami finansowymi (zysk, strata), a potrzebne jest szersze przedstawienie zasad i mechanizmów gospodarki finansowej.

4. Zasady gospodarki finansowej Agencji

Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową w ramach wpływów pochodzących z realizacji dochodów którymi są:

- 1) należności z tytułu sprzedaży mienia Skarbu Państwa,
- 2) opłaty z tytułu zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego oraz z tytułu najmu,
- 3) zysk uzyskany z gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa,
- 4) inne dochody,

z uwzględnieniem środków finansowych, które, na mocy art. 11 ustawy, Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, w porozumieniu z Ministrem Finansów, zapewnił na podjęcie działalności Agencji.

Środki finansowe uzyskane z ww. wpływów Agencja przeznacza na finansowanie zadań ustawowych (art. 6), na funkcjonowanie Agencji oraz odpisy na fundusz rezerwowy. Różnica między wpły-

wami a wydatkami stanowi nadwyżkę lub niedobór (§ 28 statutu Agencji).

Agencja Własności Rolnej jest instytucją deficytową, co nie powinno budzić jakiegokolwiek zdziwienia w sytuacji, gdy Agencja przejęła ogromne zadłużenia przejętych do zasobu państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Z tego też względu stan zobowiązań Agencji ulegał ciągłemu zwiększeniu w miarę przejmowania gospodarstw państwowych.²⁴ Spłata kilkudziesięciu bilionowych zobowiązań jeszcze przez dłuższy okres rzutować będzie na wynik finansowy działalności Agencji.

Również gdy chodzi o bieżącą działalność Agencji podkreślić należy złożoność jej statusu finansowego. Agencja uzyskuje dochody z prowadzenia działalności statutowej, pokrywając z nich, w zasadzie, wydatki statutowe i koszty funkcjonowania Agencji, jednakże na ocenę wyniku finansowego Agencji rzutują w sposób istotny wyniki finansowe gospodarstw rolnych działających w ramach Agencji, które niestety, są bardzo niekorzystne.²⁵ Dlatego też główną troską władz Agencji jest maksymalne racjonalizowanie zasad gospodarki finansowej. Efektem tych starań jest ustanowienie „Zasad przepływów pieniężnych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa”.²⁶ W trosce o zachowanie „płynności finansowej” Agencji, przez co rozumie się trwałą zdolność uzyskiwania wpływów pieniężnych umożliwiających pokrywanie wydatków, ustalono przestrzeganie szeregu zasad, spośród których warto wyszczególnić następujące:

1) samofinansowanie bieżącego działania gospodarstw skarbowych, z wewnętrznym rozrachunkiem zakładów w gospodarstwach wielozakładowych i z zastosowaniem reguły „nierozdzielania długu od majątku na którym powstał”;

2) niedopuszczanie do przenoszenia skutków zadłużenia gospodarstw skarbowych w złej kondycji finansowej na gospodarstwa w dobrej kondycji;

3) niedopuszczenie do powstawania w Agencji nowego złego długu;

4) nieprzejmowanie majątku bez propozycji restrukturyzacji długu na nim ciążącego;

5) przyporządkowanie określonych typów wydatków określonym typom wpływów na poziomie oddziału Agencji i biura prezesa, realizowane głównie poprzez limitowanie wydatków oddziałów;

6) ustalenie następującej kolejności ponoszenia wydatków:

a) utrzymanie struktur organizacyjnych Agencji w zakresie odpowiadającym nałożonym na nie zadaniom związanym z obsługą Zasobu,

b) regulowanie zobowiązań powstałych po przejęciu majątku do Zasobu, w tym zobowiązań wynikających z zawartej ugody (układu) z wierzycielami Agencji,

c) regulowanie przejętych wraz z majątkiem zobowiązań po ich uprzedniej restrukturyzacji,

d) finansowanie kosztów restrukturyzacji Zasobu,

e) finansowanie innych zadań nałożonych na Agencję przez ustawę.²⁷

Z przytoczonego dokumentu wynika przede wszystkim spostrzeżenie, jak bardzo trudnym zagadnieniem, przy rozbudowanej struktu-

24. Według załącznika nr 34 do raportu z działalności Agencji w 1994 r. stan zobowiązań Agencji na koniec roku 1994 wynosił 21.421 miliardów złotych, z tym że zobowiązania byłych PPGR przejętych w 1994 r. wynosiły 6.249 miliardów złotych.

25. Zgodnie z załącznikami nr 35 do tegoż raportu wynik finansowy gospodarstw rolnych za 1994 r. wyniósł - (minus) 5.472 mld złotych.

26. Wprowadzonych zarządzeniem nr 3/93 Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa z dnia 6 kwietnia 1993 r. (zarządzenie niepublikowane).

27. Por. część 1 „Cel i zasady ogólne” dokumentu powołanego w przypisie poprzednim.

rze i zróżnicowanym zakresie zadań poszczególnych jej elementów, jest zobiektywizować kryteria oceny racjonalności dochodów i wydatków poszczególnych, wewnętrznych jednostek organizacyjnych Agencji. Podmiotem praw i obowiązków jest Agencja jako osoba prawna, jednakże dla potrzeb funkcjonowania poszczególnych jednostek organizacyjnych w szczególności gospodarstw skarbowych, widzimy próbę upodmiotowienia poszczególnych zorganizowanych mas majątkowych w płaszczyźnie prawnofinansowej poprzez przyjęcie zasady samofinansowania, czy wewnętrznego rozrachunku w gospodarstwach wielozakładowych. Dotyczy to także łączenia odpowiedzialności z masami majątkowymi wewnętrznymi jednostek organizacyjnych Agencji.

Ograniczanie odpowiedzialności Agencji za długi związane z przejmowanym mieniem znalazło swój wyraz w pierwszej kolejności w orzecznictwie sądowym. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1992 r. (sygn. akt III CZP 106/92)²⁸ sformułowała tezę, iż Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa przejmująca majątek oraz wierzytelności i zobowiązania zlikwidowanego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej na podstawie art. 13 ust. 2, 14 ust. 3 w zw. z art. 19 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa... (Dz.U. nr 107, poz. 464) odpowiada za zobowiązania związane z przekazywanym mieniem do wysokości wartości przejętego mienia. Przy takim ograniczeniu odpowiedzialności Agencja ponosiła odpowiedzialność za długi całym swoim majątkiem (wszystkimi jego składnikami), ale tylko do wysokości wartości przejętego mienia. Przyjęcie ograniczenia odpowiedzialności nie miało jasnych podstaw ustawowych i oceniane było krytycznie, stąd też nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi przyniosła ustawowe uregulowanie tej kwestii. Zgodnie z art. 14 ust. 3 a egzekucja należności,

28. Opublikowana w OSN CP z. 1-2/93, poz. 6, a także w OSP z. 12/93, poz. 240 z krytyczną glosą Andrzeja Zielińskiego.

przypadających od Agencji z tytułu przejętego zobowiązania, może być prowadzona tylko z mienia i pożytków z niego uzyskiwanych, przekazanego Agencji po tym zlikwidowanym przedsiębiorstwie, które zaciągnęło zobowiązanie. Ten sposób ograniczania odpowiedzialności polega na określeniu składników majątkowych, którymi Agencja odpowiada, a zatem jest to ograniczenie odpowiedzialności do wyodrębnionej masy majątkowej dłużnika traktowanej w jego majątku jako osobna całość. Wierzyciele zlikwidowanego przedsiębiorstwa, które zaciągnęło zobowiązanie nie mogą skierować egzekucji do innego majątku Agencji, niż majątek przejęty po zlikwidowanym przedsiębiorstwie.

Kolejną formę czasowego ograniczenia odpowiedzialności Agencji reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 1995 r. w sprawie ograniczenia egzekucji z rachunków bankowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa²⁹. Zgodnie z przepisami rozporządzenia do dnia 30 czerwca 1996 r. nie może być prowadzona egzekucja z rachunków bankowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i jej oddziałów terenowych, na których gromadzone są środki przeznaczone na realizację zadań statutowych a w szczególności na restrukturyzację i prywatyzację przejętego mienia Skarbu Państwa, na tworzenie miejsc pracy oraz na bieżącą działalność. Przepis ten nie dotyczy pomocniczych rachunków bankowych oddziałów terenowych Agencji, prowadzonych dla gospodarstw wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz rachunków bieżących tych gospodarstw.

Interwencje ustawodawcze co do zasad odpowiedzialności Agencji za przejęte zobowiązania są zrozumiałe w sytuacji, gdy spłata zadłużeń pochłania tak wielkie środki, iż zagrożona jest realizacja za-

29. Dz.U. nr 75, poz. 379. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 894 kodeksu postępowania cywilnego oraz art. 88 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

dań statutowych Agencji. Stąd ochrona rachunków bankowych jednostek organizacyjnych gromadzących środki na realizację zadań statutowych, a skierowanie egzekucji do rachunków bankowych „obsługujących” gospodarstwa rolne Agencji. Rozwiązanie takie świadczy wszakże o „pęknięciach” w jednolitej strukturze organizacyjnej Agencji. Względem wierzycieli Agencja przestaje być gwarantem wykonania przejętych zobowiązań, skoro może ograniczyć egzekucję należności do mienia pozostałego po zlikwidowanym przedsiębiorstwie, czy rachunku bankowego działającego gospodarstwa skarbowego. Nie jest też Agencja monolitem organizacyjnym, skoro jej poszczególne jednostki organizacyjne posiadają zróżnicowany status finansowoprawnny.

Gdy chodzi o gospodarstwa rolne funkcjonujące w ramach Agencji stwierdzić należy, iż w oddziałach Agencji prowadzone są listy gospodarstw w tymczasowym zarządzie i administracji, uszeregowane od jednostek najlepszych do najgorszych. Lista ta, uwzględniająca wnioski z programów restrukturyzacji poszczególnych gospodarstw - w tym restrukturyzacji (redukcji) zadłużenia - a także możliwości finansowych ich realizacji przez Agencję, wyróżnia 4 kategorie gospodarstw skarbowych:

1) gospodarstwa samodzielne finansowo - grupa chroniona, gospodarstwa te posiadają najlepszy dostęp do wewnętrznych i zewnętrznych źródeł zasilania;

2) gospodarstwa skarbowe, które rokuja nadzieję na samofinansowanie działalności bieżącej i w konfrontacji z posiadanymi przez Agencję środkami i innymi, gorszymi gospodarstwami okres osiągnięcia zdolności samofinansowania jest relatywnie krótki; gospodarstwa te mogą być wspomagane przez Agencję, o ile nie jest naruszony interes gospodarstw z grupy chronionej;

3) gospodarstwa skarbowe, które rokuja nadzieję na samofinansowanie działalności bieżącej, lecz w konfrontacji z posiadanymi przez Agencję środkami i innymi, lepszymi gospodarstwami okres osiągnięcia ww. zdolności jest relatywnie zbyt długi, program restru-

kturyzacji obarczony realatywnie większym ryzykiem niepowodzenia, oraz restrukturyzacja których, w porównaniu do spodziewanych efektów restrukturyzacji lepszych gospodarstw, wymaga większych wydatków finansowanych spoza majątku danego gospodarstwa; w tych jednostkach produkcja powinna zostać wygaszona;

4) gospodarstwa skarbowe, które nie rokuja żadnej szansy na samofinansowanie bieżącej działalności, zatem w których produkcja powinna zostać wygaszona.³⁰

Przytoczony fragment dokumentu wyraźnie wskazuje, iż w ramach monopolistycznej struktury Agencji mamy w istocie do czynienia z „ręcznym sterowaniem” jednostkami organizacyjnymi. Dowodem tego jest przede wszystkim „relatywność” czynników branych pod uwagę przy ocenie sytuacji poszczególnych gospodarstw skarbowych. Relatywność tych czynników pozwala na wysoki stopień uznaniowości przy sporządzaniu listy gospodarstw; pomiędzy gospodarstwami drugiej i trzeciej kategorii mogą zachodzić bardzo niewielkie różnice, a decyzja dyrektora oddziału Agencji o skierowaniu pomocy do gospodarstwa praktycznie przesądzi o jego wyższej pozycji na liście. Prawdą jest, że w ramach jednej osoby prawnej nie można skonstruować zestawu obiektywnych, zewnętrznych wskaźników oceny działań poszczególnych jednostek organizacyjnych, jednakże obecna sytuacja gospodarstw skarbowych w zbyt dużym stopniu oparta jest na uznaniowości i relatywności.

Sytuacja gospodarstwa skarbowego przypomina sytuację zespołu - jednostki gospodarczej funkcjonującej w latach 1946-48 w Państwowych Nieruchomościach Ziemijskich, będących specyficznym przedsiębiorstwem państwowym o ogólnokrajowym zasięgu działania i wieloszczeblowej strukturze organizacyjnej (zarząd centralny, zarzą-

30. Por. załącznik do zarządzenia powołanego w przypisie 26.

dy okręgowe, jednostki gospodarcze zwane zespołami).³¹ Nadmienić także należy, iż w okresie centralistycznego systemu zarządzania państwowymi przedsiębiorstwami gospodarki rolnej, w ramach Centralnego Zarządu PPGR,³² który był szczególnym organem administracji gospodarczej, a jednocześnie organizacją gospodarczą grupującą, za pośrednictwem zjednoczeń, wszystkie PPGR w skali całego kraju, przedsiębiorstwa posiadały osobowość prawną, co umożliwiało skonstruowanie zewnętrznych wskaźników oceny ich działalności.

Rozważania problematyki finansowej zakończyć należy postawieniem pytania, czy gospodarstwo skarbowe winno mieć status prawnie uregulowany, czy dla jego funkcjonowania wystarczy regulacja uprawnień kierującego gospodarstwem?

5. Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa

Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, zwany dalej „Zasobem”, tworzy mienie Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 1 i 2 ustawy, przejęte w trybie niniejszej ustawy (art. 12 ust. 1 ustawy). Zasób tworzy także mienie nabyte przez Agencję, z wyjątkiem mienia nabytego w celu zapewnienia funkcjonowania biura prezesa i oddziałów terenowych, które stanowi własność Agencji.

Zakres przedmiotowy ustawy określa przepis art. 1 zgodnie z którym ustawa reguluje zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do:

1) nieruchomości rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego i innych nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych,

2) innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń,

3) lasów nie wydzielonych geodezyjnie z nieruchomości określonych w pkt. 1 i 2.

Przepis art. 2 ustawy precyzuje zakres jej zastosowania, poprzez określenie źródeł i kierunków wpływu nieruchomości Skarbu Państwa do Zasobu, regulując, iż zasady gospodarowania obejmują mienie (o którym mowa w art. 1) znajdujące się:

1) w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych,

2) w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych,

3) w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych,

4) w Państwowym Funduszu Ziemi, a także

5) nieruchomości rolne przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych lub innych tytułów.

Przejęcie przez Agencję mienia do Zasobu winno nastąpić nie później niż po upływie 3 lat (w pierwotnym brzmieniu ustawy termin ten wynosił 2 lata) od utworzenia Agencji. Tworzenie Zasobu należy do właściwości rzeczowej oddziałów terenowych Agencji a przejęcie mienia z każdego ze źródeł tworzenia Zasobu następuje z zachowaniem przewidzianych ustawą procedur, kończących się w sposób identyczny - faktyczne przekazanie nieruchomości następuje w formie protokołu zdawczo - odbiorczego sporządzanego przez podmiot przekazujący i Agencję (art. 19 ustawy).

31. Por. R. Cholewa, T. Ostrowski: Państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, W-wa 1976, s. 15-17; S. Prutis: Pozycja prawna państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, Białystok 1987, s. 64-65.

32. System ten funkcjonował od 1 stycznia 1975 r. do 30 czerwca 1981 r. Por. S. Prutis: jw., s. 103 i n.

Tworzenie Zasobu jest już obecnie zasadniczo zakończone, dlatego też ograniczyć się należy do dwu, aczkolwiek istotnych uwag. Sam proces zgromadzenia Zasobu był procesem bardzo pracochłonnym, trwał w istocie dwa razy dłużej niż przewidywał ustawodawca w pierwotnym brzmieniu ustawy, absorbując znaczną ilość sił i środków Agencji. Nie jest to bynajmniej zarzut w stosunku do Agencji, lecz jedynie refleksja, iż ustawodawca mógł pomyśleć o mechanizmach prywatyzacji państwowej własności rolniczej, bez konieczności przebycia etapu „wchodzenia” do Zasobu. Druga uwaga dotyczy stosunku Agencji do przejmowanego majątku. W pierwszym okresie obowiązywania ustawy Agencja wykazywała swoistą „zachłanność” reprezentując koncepcję (popieraną przez Ministra Rolnictwa³³) o nabyciu przez Agencję praw do nieruchomości z mocy samego prawa. Wobec braku podstaw do przyjęcia konstrukcji nabycia przez Agencję praw do nieruchomości z mocy samego prawa, koncepcja ta została skrytykowana przez doktrynę;³⁴ przeciwko koncepcji tej wypowiedziało się także orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego.³⁵ Nowelizacja art. 5 ustawy wyeliminowała te wątpliwości stanowiąc zasadę, iż Agencja, obejmując we władanie składniki mienia Skarbu Państwa, wstępuje w prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do Skarbu Państwa oraz do osób trzecich. W praktyce,

33. W piśmie z dnia 7 XI 1992 r. Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej skierowanym do wojewodów, z wyjaśnieniami na temat stosowania ustawy, zawarte jest stwierdzenie: „Stosownie do art. 5 ustawy..., Skarb Państwa z dniem 1 stycznia 1992 r., tj. z dniem wejścia w życie tej ustawy, powierzył Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia określonego w art. 1 i 2 ustawy”.

34. Por. S. Prutis w podręczniku: *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, W-wa 1994, s. 169.

35. W orzeczeniu z dnia 8 listopada 1994 r. (SA/Kr 2916/93) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: Przejęcie przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa praw i obowiązków wynikających z wykonywania przez Skarb Państwa prawa własności w odniesieniu do nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi nie nastąpiło ex lege w dniu wejścia w życie ustawy z 19 października 1991 r...., lecz następuje z chwilą uzyskania waloru ostateczności przez decyzję właściwego wojewody o przekazaniu Agencji konkretnej nieruchomości (art. 17 ustawy)”, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 3/1995, poz. 141.

zainteresowanie Agencji tempem przejmowania mienia Skarbu Państwa spadało, ze względu na wielkie zadłużenie przejmowanego majątku, jak i na problemy z jego zagospodarowaniem, dlatego też zgromadzenie Zasobu trwało lat cztery.

Zgodnie z postanowieniem art. 5 ust. 1 ustawy Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia wchodzącego do Zasobu. Z przytoczonego uregulowania wynikają dwie zasadnicze konstatacje:

1) Uprawnienia Agencji w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa opierają się na konstrukcji prawnej „powiernictwa”. Powiernikiem jest osoba prowadząca cudze sprawy, lecz we własnym imieniu. Tak jest i w przypadku Agencji - nie staje się ona właścicielem przejętego mienia, a wyłącznie podmiotem wykonującym w imieniu własnym powierzone jej uprawnienia właścicielskie państwa. Nasz porządek prawny nie zawiera generalnych uregulowań stosunku powiernictwa,³⁶ dlatego też treść stosunku prawnego pomiędzy Agencją a Skarbem Państwa określają wyłącznie przepisy omawianej ustawy.

2) Regulacja art. 5 ustawy statuuje sam stosunek powiernictwa pomiędzy Skarbem Państwa a Agencją; wola ustawodawcy zastępuje tu wolę właściciela i powiernika co do powierzenia uprawnień, a jednocześnie zobowiązania do działania w charakterze powiernika. Generalny stosunek powiernictwa praw nie określa wszakże, które konkretnie prawa służące Skarbowi Państwa w stosunku do konkretnych przedmiotów praw zostają powierzone Agencji - konkretyzacja nastę-

36. Konstrukcja prawna powiernictwa jest znana prawu niemieckiemu (Treuhand), natomiast w naszym porządku znalazło zastosowanie także przy funduszach powierniczych służących do zbiorowego lokowania środków pieniężnych w papierach wartościowych (ustawa z 22 III 1991 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierzonych (Dz.U. nr 35, poz. 155).

puje poprzez przekazanie mienia Agencji. I wówczas, jak powiedziano, obejmując we władanie składniki mienia Skarbu Państwa, Agencja wstępuje w prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do Skarbu Państwa oraz osób trzecich.

Analiza przepisów rozdziału 5 ustawy: „Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa” pozwala wyróżnić: 1) zagospodarowanie Zasobem poprzez wykorzystanie na cele rolnicze, 2) przeznaczenie mienia na inne cele, 3) zabezpieczenie mienia nie zagospodarowanego.

Formami rolniczego zagospodarowania Zasobu są:

- 1) sprzedaż mienia,
- 2) oddanie mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym (dzierżawa i najem),
- 3) wniesienie mienia do spółki,
- 4) oddanie mienia na czas oznaczony administratorowi w celu gospodarowania,
- 5) przekazanie w zarząd.

Mienie, które nie zostało zagospodarowane w trybie wyżej określonym Agencja zabezpiecza lub przeznacza na inne cele w trybie określonym w statucie Agencji (§ 37 statutu). Formą zabezpieczenia gruntów rolnych, bez zmiany ich rolniczego przeznaczenia, może być ich odłogowanie w uzasadnionych gospodarczo przypadkach (art. 24 ust. 3).

Przeznaczenie nieruchomości i innych składników majątkowych na inne cele obejmuje następujące kierunki zagospodarowania:

- 1) nieodpłatne przekazanie gruntów wchodzących w skład Zasobu Lasom Państwowym w celu zalesienia; przekazanie następuje na wniosek Agencji w drodze decyzji rejonowego organu rządowej administracji ogólnej (art. 24 ust. 4 ustawy) (zapis ten umożliwia przekazanie Lasom Państwowym gruntów o niskiej wartości dla gospo-

darki rolnej, a także tych, które są położone w obrębie kompleksów leśnych);

2) nieodpłatne przekazanie w drodze umowy nieruchomości na własność:

a) gminie na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi, służącymi wykonywaniu zadań własnych gminy;

b) Polskiej Akademii Nauk, szkole wyższej lub jednostce badawczo-rozwojowej - na cele służące wykonywaniu ich zadań statutowych;

c) Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad - na pasy drogowe autostrad (art. 24 ust. 5 i 7 ustawy);

3) przekazanie w drodze umowy urządzeń, obiektów i sieci energetycznych, wodnokanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz telekomunikacyjnych wraz z niezbędnymi gruntami na własność jednostkom prowadzącym działalność w tym zakresie, z tym że przekazanie na rzecz jednostek państwowych i komunalnych może nastąpić nieodpłatnie (art. 24 ust. 6 ustawy);

4) zagospodarowanie wydzielonych z Zasobu domów, lokali mieszkalnych i budynków gospodarczych, wraz z niezbędnymi gruntami, w trybie przepisów art. 42-50 ustawy.

Przedstawione kierunki możliwego rozdysponowania mienia Zasobu opatrzyć wystarczy jednym zdaniem komentarza. Nowelizacja ustawy w sposób oczywiście słuszny poszerzyła możliwości wyzbycia się przez Agencję mienia nie związanego z realizacją zasadniczych celów Agencji, w szczególności mienia nierolniczego zbudowanego z punktu widzenia realizacji ustawowych zadań Agencji. Zadania te koncentrują się wokół problemów restrukturyzacji i prywatyzacji państwowej własności rolniczej.

Gospodarownie Zasobem poprzez wykorzystanie na cele rolnicze polega: 1) bądź na prowadzeniu gospodarstwa rolnego przez Agencję, 2) bądź na rozdysponowaniu gruntów rolnych na rzecz osób trzecich

(sprzedaż, dzierżawa, przekazanie w zarząd). Formy prawne rozdysponowania gruntów rolnych Zasobu zostaną przedstawione w kolejnym fragmencie opracowania. W tym miejscu skonkretyzować należy struktury organizacyjno-prawne, w jakich mogą funkcjonować gospodarstwa (przedsiębiorstwa) rolne, będące przedmiotem własności państwowej.

Biorąc pod uwagę zarówno formy organizacyjne przewidziane w regulacji prawnej, jak i gospodarstwa rzeczywiście funkcjonujące wyróżnić należy 4 kategorie struktur organizacyjno-prawnych, służących organizacji gospodarstw rolnych:

- 1) jednoosobowa spółka Skarbu Państwa,
- 2) jednoosobowa spółka Agencji Własności Rolnej,
- 3) administrowanie gospodarstwem rolnym,
- 4) tymczasowy zarząd gospodarstwa rolnego.

Pierwsze dwie formy są strukturami kodeksu handlowego, z tym że forma jednoosobowej spółki Skarbu Państwa w praktyce nie występuje; dwie ostatnie formy polegają na gospodarowaniu wydzieloną częścią mienia Zasobu na podstawie umowy z administratorem lub tymczasowym zarządcą.

Ad. 1). Możliwość przekształcenia państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa przewiduje art. 26 ustawy. Przekształcenia dokonuje Minister Przekształceń Własnościowych na wniosek Agencji lub wniosek dyrektora i rady pracowniczej, po zasięgnięciu opinii Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Do spółek tych stosuje się przepisy ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, z tym że udostępnienie osobom trzecim akcji tych spółek lub zbywanie udziałów w tych spółkach nie jest dopuszczalne. Omawiane przekształcenie jest jedynym przypadkiem określonym w ustawie, w

którym majątek przedsiębiorstwa przed przekształceniem własnościowym nie wchodzi do Zasobu własności rolnej Skarbu Państwa, z tym że prawa Skarbu Państwa wobec takich spółek reprezentuje Agencja. Spółka prawa handlowego jako forma prawna pozwalająca na przekształcenie zorganizowanej całości gospodarczej, bez potrzeby likwidacji przedsiębiorstwa, została wprowadzona do ustawy z myślą o przedsiębiorstwach specjalistycznych - hodowli roślin i zwierząt - i poza tą grupą nie powinna być stosowana.³⁷ Jak na razie według informacji Ministra Przekształceń Własnościowych, jak i Agencji, możliwość przekształcenia PPGR w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa nie została w praktyce wykorzystana.

Ad. 2. W celu organizacji przedsiębiorstw specjalistycznych Agencja korzysta z możliwości tworzenia spółek przewidzianych w art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy. Przepis mówi wprawdzie o wniesieniu mienia do spółki, jednakże nie ma przeszkód prawnych, aby wydzielając określoną część majątku, zorganizowaną w formie gospodarstwa, utworzyć jednoosobową spółkę Agencji. Ustawa nie określa rodzaju spółek prawa handlowego tworzonych przez Agencję, teoretycznie mogą być to zarówno spółki akcyjne, jak i z ograniczoną odpowiedzialnością,³⁸ jednakże trudno sobie wyobrazić prowadzenie przedsiębiorstwa rolnego w formie spółki akcyjnej. W praktyce spółki utworzone przez Agencję mają charakter spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, z tym że zakres wykorzystania tej formy jest szeroki.³⁹ Spółki Agencji funkcjonują w obrocie zgodnie z regułami kodeksu handlowego,⁴⁰ z tym że gdy chodzi o władze spółki, ze względu na jednoosobowy charakter spółki, kompetencje zgromadzenia wspólników przysługują Agencji. Zastosowanie konstrukcji spół-

37. Por. Komentarz do ustawy s. 51.

38. Tamże, s. 48.

39. Do końca 1994 r. zarejestrowanych zostało 98 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością ze 100% udziałem Agencji Własności Rolnej - Raport ..., załącznik nr 4.

40. Dział XI kodeksu handlowego: Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 158-306 kh).

ki z ograniczoną odpowiedzialnością jest rozwiązaniem korzystnym zarówno dla Agencji (Agencja nie odpowiada za zobowiązania utworzonej spółki), jak i dla przedsiębiorstwa specjalistycznego (wyposażone w osobowość prawną jest samodzielnym podmiotem gospodarczym działającym na własny rachunek). Wyrazić należy jednak zdziwienie dlaczego dla organizacji przedsiębiorstw specjalistycznych nie skorzystano z możliwości bezpośredniego przekształcenia przedsiębiorstwa w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością w trybie art. 26 ustawy, a skorzystano z tej formy dopiero po przejęciu przedsiębiorstw specjalistycznych do Zasobu własności rolnej Skarbu Państwa. Przecież i w spółkach, które mogły być tworzone na podstawie art. 26 ustawy prawa Skarbu Państwa wobec spółek reprezentować miała również Agencja Własności Rolnej.

Ad. 3) Według art. 25 ustawy administrowanie polega na gospodarowaniu wydzieloną częścią mienia Zasobu, w imieniu Agencji, na podstawie umowy, za wynagrodzeniem przez czas określony. Instytucja administrowania uległa istotnym zmianom na skutek nowelizacji ustawy. Po pierwsze, administrowanie było poprzednio traktowane jako subsydiarna forma zagospodarowania, ponieważ wyprzedzały ją wszelkie inne formy i kierunki zagospodarowania - administratora ustanawiano w przypadku braku możliwości bądź celowości zagospodarowania w inny sposób, z wyjątkiem odłogowania gruntów. Nowa redakcja art. 25 ustawy traktuje administrowanie jako formę równorzędną w stosunku do innych form, takich jak sprzedaż, czy dzierżawa, choć oczywiście nie oznacza to, że każde gospodarstwo skarbowe kwalifikuje się do natychmiastowego wprowadzania administratora.⁴¹ Po drugie, dotychczasowe uregulowanie nie miało charakteru kompleksowego, albowiem do umowy o administrowanie stosowano odpowiednio art. 49 a ustawy z dnia 25 września 1981 r.

41. Por. A. Kołodziej, J. Marczak: Nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, "Agroprzemiany" nr 2 - 3/1994 r. (wkładka, s. IV).

o przedsiębiorstwach państwowych. Regulacja ustawy po nowelizacji ma charakter wyczerpujący, normując podstawowe elementy umowy o administrowanie, bez odsyłania do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy umowa między Agencją a administratorem powinna być zawarta na piśmie i określać w szczególności:

- 1) składniki mienia stanowiące przedmiot gospodarowania,
- 2) zasady wynagradzania administratora, w tym jego prawo do pobierania pożytków lub udziału w zyskach,
- 3) obowiązki administratora,
- 4) kryteria oceny efektywności administrowania,
- 5) zakres odpowiedzialności za powierzone mienie,
- 6) okres, na który umowa została zawarta.

W zakreślonych wyżej ramach ustawowych mogą być negocjowane postanowienia umów zawieranych przez Agencję (reprezentowaną przez dyrektorów oddziałów terenowych) z administratorami. Prezes Agencji opracował wzór umowy o administrowanie, w którym zostały rozwinięte elementy określone w ustawie, decydujące o statusie administrowanego gospodarstwa oraz o statusie administratora. Status ten wyznaczają następujące zasady, wyprowadzone przez doktrynę, z konkretnych postanowień wzoru umowy:

- 1) zasada samofinansowania gospodarstwa rolnego Skarbu Państwa,
- 2) zasada ciągłości istnienia gospodarstwa jako zakładu pracy,
- 3) zasada udziału administratora w zysku netto osiągniętym przez gospodarstwo,
- 4) zasada osobistego wykonywania umowy przez administratora będącego osobą fizyczną,

5) zasada odpowiedzialności administratora za szkody wynikające z nienależytego wykonania lub niewykonania umowy.⁴²

Gdy chodzi o charakter prawny umowy o administrowanie gospodarstwem należy stwierdzić, iż podobnie jak umowa o zarządzanie przedsiębiorstwem,⁴³ umowa ta zalicza się do umów o świadczenie usług (art. 750 kc), do której należy stosować przepisy kodeksu cywilnego o zleceniu (art. 734 i n. kc).

Zrównanie administrowania z innymi formami gospodarowania spowodowało zmiany w działaniu Agencji, która w coraz większym zakresie korzysta z tej formy w programach restrukturyzacji mienia przejętego po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej. Jeśli od początku istnienia Agencji do końca 1993 r. zawarto 42 umowy o administrowanie mieniem, to w końcu 1994 r. w administrowaniu znajdowały się 193 gospodarstwa skarbowe.⁴⁴

Zarówno prawna regulacja, jak i praktyczny zasięg zastosowania instytucji administrowania mieniem Skarbu Państwa wskazują jednoznacznie, że administrowanie z formy subsydiarnej, stosowanej w ostatniej kolejności, awansowało do trwałej formy organizacyjnej gospodarstwa skarbowego. Można wszakże mieć wątpliwości, czy zobowiązaniowy węzeł prawny łączący Agencję z administratorem jest wystarczającym instrumentem prawnym dla funkcjonowania gospodarstwa jako zorganizowanej całości łączącej w procesach produkcji czynniki: ziemi, pracy i kapitału. Węzeł umowny jest z pewnością wystarczający dla określenia wzajemnych roszczeń i zobowiązań wiążących Agencję z administratorem części jej mienia. Z punktu widzenia zasad funkcjonowania jednostek organizacyjnych w obrocie

gospodarczym pożądanym byłoby wyodrębnienie podmiotowe takiej struktury, aby z jednej strony ograniczyć, czy wyłączyć odpowiedzialność Agencji za jej zobowiązania, z drugiej zaś - usamodzielniając strukturę uruchomić bodźce maksymalizacji zysku.

Taki kierunek przekształceń rozważyć należy w stosunku do gospodarstw skarbowych, tam gdzie Agencja przewiduje prowadzenie gospodarstwa jako państwowego w dłuższym horyzoncie czasowym. Mając wszakże na uwadze zadania Agencji w przekształceniach własnościowych trzeba również określić warunki i mechanizmy, aby administrator mógł stać się dzierżawcą, a w końcu właścicielem administrowanego mienia.

Ad. 4) Tymczasowy zarząd gospodarstwa jest przejściową formą organizacyjną stosowaną do gospodarstw, w stosunku do których, w momencie przyjęcia do Agencji, zapada decyzja o likwidacji gospodarstwa jako jednostki organizacyjnej. Do obowiązków tymczasowego zarządcy, które precyzuje umowa zawierana z Agencją (reprezentowaną przez dyrektorów oddziałów terenowych), należy: 1) faktyczne przejęcie mienia zlikwidowanego PPGR, 2) bieżące zarządzanie gospodarstwem, 3) opracowanie, w porozumieniu z Agencją, programu restrukturyzacji gospodarstwa w celu przygotowania do prywatyzacji, 4) współdziałanie z Agencją w realizacji zatwierdzonego programu restrukturyzacyjnego, a w szczególności przygotowanie organizacyjne, prawne i finansowe gospodarstwa do prywatyzacji w terminie określonym w umowie o tymczasowy zarząd gospodarstwem rolnym.⁴⁵

Tymczasowy zarządca prowadzi gospodarstwo rolne na zasadach samofinansowania, z tym że samodzielność finansowa tymczasowego zarządcy jest ograniczona. Przychody z bieżącej działalności przeznaczane są na pokrywanie wydatków produkcyjnych, opłacanie podat-

42. Omówienie tych zasad por. J. Marczak, E. Dębek: Status prawny administratora gospodarstwa rolnego Skarbu Państwa, „Agroprzemiany” nr 1/1995, s. 15 i 16.

43. Por. L. Etel, St. Prutis: Umowa o zarządzanie przedsiębiorstwem (status prawny zarządcy), Przegląd Prawa Handlowego, nr 11/95, s. 20-24.

44. Raport z działalności Agencji... w 1994 r., załącznik nr 3.

45. Por. wzór umowy o tymczasowy zarząd gospodarstwem rolnym Skarbu Państwa, zamieszczony w wydawnictwie: Komentarz do ustawy ..., s. 115-122.

ków i ubezpieczeń, opracowanie i realizację programu restrukturyzacji gospodarstwa, a ewentualna nadwyżka w całości służy do regulowaniu przyjętych zobowiązań gospodarstwa.

Tymczasowy zarząd jako przejściową formą gospodarowania ustanawia się na czas określony sprecyzowany w umowie z zarządcą, uwzględniającą sytuację konkretnego gospodarstwa skarbowego; z wewnętrznych przepisów Agencji w sprawie zasad przepływów pieniężnych⁴⁶ wynika, iż należy dążyć, aby tymczasowy zarząd trwał jak najkrócej.

6. Formy rozdysponowania gruntów rolnych Zasobu

Sprzedaż nieruchomości, wydzierżawianie mienia oraz przekazywanie w zarząd są formami gospodarowania Zasobem, poprzez rozdysponowanie mienia na rzecz osób trzecich. Są to znane instytucje prawne, tradycyjnie stosowane do zagospodarowania gruntów Państwowego Funduszu Ziemi.⁴⁷ W istocie pełnią również te same funkcje - służą bowiem trwałemu, bądź czasowemu zagospodarowaniu gruntów państwowych. Akcentując obecnie prywatyzacyjne funkcje tych instytucji pamiętać należy, iż sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych zawsze prowadziła do ich prywatyzacji, natomiast funkcje prywatyzacyjne dzierżawy, tak poprzednio, jak i obecnie, winny być ujmowane specyficznie. Z kolei przekazywanie mienia w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nie ma nic wspólnego z prywatyzacją mienia.

Przeгляд wymienionych instytucji, z konieczności bardzo syntetyczny, koncentrować się będzie wokół zagadnienia, na ile te tradycyjne formy dysponowania gruntami państwowymi wzbogacone zo-

stały instrumentami, czy mechanizmami przyspieszającymi i ułatwiającymi restrukturyzację i prywatyzację własności państwowej. Kryterium to nie dotyczy oczywiście przekazywania w zarząd, która to instytucja zostanie jedynie zasygnalizowana.

Sprzedaż nieruchomości państwowych prowadzi Agencja lub upoważniony przez nią, w drodze umowy zlecenia, inny podmiot, w tym gmina. Zachowana została zatem struktura sprzedawców, albowiem do czasu powstania Agencji sprzedaż gruntów PFZ prowadziły gminy jako zadania zleczone,⁴⁸ zaś po utworzeniu Agencji prowadzi ją nadal na podstawie umowy zlecenia.⁴⁹ Do sprzedaży nieruchomości Zasobu mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego oraz omawianej ustawy, skonkretyzowane przepisami wykonawczymi Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej a także Ministra Finansów.⁵⁰

Przedmiotem regulacji jest w szczególności tryb sprzedaży oraz sposób ustalania ceny. I tu trzeba stwierdzić, iż dopiero nowelizacja ustawy wprowadziła szereg rozwiązań, które umożliwiają Agencji bardziej elastyczne podejście do potencjalnych kontrahentów; pozwalając na objęcie prywatyzacją szerszych kręgów, w tym i mniej zasobnych rolników.

Obowiązujący obecnie tryb sprzedaży nieruchomości stara się pogodzić wymagania gospodarki rynkowej z potrzebami prowadzenia przez Agencję określonej polityki sprzedaży, dyktowanej względami

48. Por. art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji ... pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej (Dz.U. nr 34, poz. 198 z późn. zm.).

49. Por. E. Tomkiewicz: Sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych, *Więś i Rolnictwo* nr 1/1994, s. 119 i n.

50. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 6 kwietnia 1994 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty, stawki szacunkowej gruntów oraz trybu przeprowadzenia przetargów na dzierżawę (Dz.U. nr 51, poz. 207) oraz zarządzenie Ministra Finansów z dnia 8 kwietnia 1994 r. w sprawie wysokości oprocentowania szczegółowych kryteriów niestosowania oprocentowania oraz określenia rodzajów mierników wartości przy rozkładaniu na raty należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy mienia z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (M.P. nr 24, poz. 195).

46. Por. załącznik do zarządzenia powołanego w przypisie 26.

47. Por. A. Zieliński: *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Państwowego Funduszu Ziemi*, Poznań 1980; P. Czechowski, S. Prutis: *Grunt rolny, Problemy prawno-organizacyjne*, Warszawa 1985, s. 62-91.

realizacji celów polityki rolnej państwa. Podstawową formą sprzedaży jest sprzedaż w trybie publicznego przetargu ustnego (licytacja), w ramach którego mamy do czynienia z nie skrepowaną grą rynkową, albowiem nabywcą nieruchomości jest osoba płacąca najwyższą cenę za kupowane grunty, z pominięciem kryteriów produkcyjnych, związanych z możliwością właściwego zagospodarowania nabytych gruntów.⁵¹ Jednakże zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy - w przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi można ustalić osobę nabywcy na podstawie przetargu ofert pisemnych (konkurs ofert), w ramach którego określić można wymagania, jakim powinna odpowiadać oferta. Nadto w razie zgłoszenia kilku równorzędnych ofert nabycia pierwszeństwo ma osoba podlegająca przepisom o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz pracownik i spółka pracowników zlikwidowanego PPR, nabywający nieruchomość rolną w celu powiększenia albo utworzenia gospodarstwa rolnego. Jeżeli więcej niż jednemu oferentowi przysługuje pierwszeństwo, nabywcę ustala się dokonując wyboru tego spośród oferentów, który daje najlepszą gwarancję należytego prowadzenia gospodarstwa. Właściwe korzystanie z formy przetargu ofert pisemnych pozwala Agencji, lub działającym z jej upoważnienia podmiotom, na prowadzenie określonej polityki sprzedaży, godzącej postulat polityki rolnej z lokalnymi warunkami funkcjonowania rolnictwa.

Zmiany wprowadzone w art. 29 mają także na celu złagodzenie dotychczasowych, dość rygorystycznych zasad ustalania ceny sprzedaży, które utrudniały sprzedaż mienia nie znajdującego nabywcy po przeprowadzeniu przetargu. Obecnie przyjęto, iż w przypadku nierozstrzygnięcia przetargu Agencja, ogłaszając kolejne przetargi, może obniżyć cenę wywoławczą, nie więcej jednak niż do połowy pierwotnej ceny. Jeżeli kolejny przetarg nie doprowadzi do wyłonienia osoby nabywcy, Agencja może sprzedać nieruchomość bez przetargu za ce-

51. Por. E. Tomkiewicz: jw.

nę nie niższą niż cena wywoławcza ostatniego przetargu (art. 29 ust. 3a).

Nowelizacja przepisu art. 30 ustawy miała przede wszystkim na celu ujednoczenie zasad ustalania ceny mienia przeznaczonego do sprzedaży, niezależnie od tego, czy sprzedaż następuje w wyniku realizacji prawa pierwokupu, przetargu ustnego, czy też konkursu ofert.⁵² Cenę hektara gruntu przeznaczonego do sprzedaży ustala się: 1) przy uwzględnianiu cen rynkowych lub 2) mnożąc stawkę szacunkową jednego hektara przez cenę kwintala żyta ustaloną stosownie do przepisów o podatku rolnym. Wartość budynków, urządzeń i maszyn ustalana jest obecnie, po nowelizacji, według cen rynkowych albo według wartości ich odtworzenia pomniejszonych o stopień zużycia, a w przypadku likwidacji - według wartości materiałów porzbiórkowych. Obowiązująca poprzednio metoda ustalania cen budynków, maszyn i urządzeń według wartości odtworzeniowej w wielu przypadkach blokowała możliwość ich sprzedaży.

Nowelizacja art. 31 ustawy wprowadziła rozwiązania pozwalające na bardzo elastyczne ustalenia warunków spłaty należności. I tak:

1) Agencja może rozłożyć spłatę należności na raty z zastosowaniem oprocentowania - należność z tytułu sprzedaży nieruchomości może być rozłożona na półroczne lub roczne raty, na okres nie przekraczający lat 15, w przypadkach uzasadnionych względami społeczno-gospodarczymi, w szczególności w razie nabycia nieruchomości w celu utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rolnego, a także w celu tworzenia miejsc pracy;⁵³

2) możliwe jest rozliczenie transakcji, związanej z nabyciem mienia, według innego miernika wartości niż pieniądź - takim naturalnym miernikiem jest zboże, a konkretnie - ustalony normatywnie -

52. Por. A. Kołodziej, J. Marczak: jw. (wkładka, s. V).

53. Por. 10 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i GŻ z 6 IV 1994 r.

1 kwintal pszenicy jako inny niż pieniądź miernik należności za sprzedane mienie (a także czynsz dzierżawy i najmu);⁵⁴ przy ustalaniu należności według miernika zbożowego Agencja nie stosuje oprocentowania;

3) Agencja może nie stosować oprocentowania w razie rozłożenia na raty należności z tytułu sprzedaży mienia (lub niektórych jego składników) położonego na terenie gminy uznanej, na podstawie przepisów o zatrudnieniu i bezrobociu, za zagrożoną szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym;

4) określone w poprzednich punktach zasady ustalania warunków spłaty należności mają zastosowanie nie tylko do sprzedaży mienia rolniczego, ale stosuje się je również do sprzedaży innych nieruchomości i ich części składowych dokonywanej na podstawie przepisów o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁵⁵ (art. 31. ust. 3).

Przyznać trzeba, że nowe reguły sprzedaży nieruchomości rolnych przyniosły widoczne efekty w praktyce - sprzedaż gruntów z Zasobu w roku 1994 była większa niż w poprzednich dwu latach.⁵⁶

Gdy chodzi o prowadzoną przez Agencję praktykę sprzedaży zasadą jest, że do sprzedaży przeznacza się w pierwszej kolejności grunty PFZ, a następnie te arealy wchodzące w skład gospodarstw skarbowych, które są niekorzystnie położone w stosunku do ośrodka gospodarczego. Zasada taka wynika z trudności dotyczących podziału tych gospodarstw na takie części, które mogliby nabyć potencjalni inwestorzy, ponieważ nie można pozbawiać gospodarstw skarbowych zdolności do dalszego funkcjonowania, bądź pogarszać ich strukturę organizacyjną i przestrzenną, jeżeli owe jednostki mimo twardych re-

guł rynkowych nadal dobrze prosperują.⁵⁷ Natomiast sprzedaż całych gospodarstw skarbowych, czy też ich większych powierzchni następuje w związku z ich bardzo złą sytuacją ekonomiczną nie rokującą żadnych szans rozwoju.

Nadto Agencja stosuje zasadę nie przeznaczania do sprzedaży dużych powierzchni ziemi (kilkaset hektarów) osobom fizycznym. I nie chodzi tu o przeciwdziałanie powstawaniu wielkoobszarowej własności ziemskiej, lecz o względy ekonomiczne. Aktualnie cena ziemi jest niska i zachodzi uzasadniona obawa, iż ziemia zostanie wykupiona nie w celach produkcyjnych, lecz w celach spekulacyjnych. Korzyść Agencji będzie w takich sytuacjach minimalna i uzyskiwane należności nie wystarczą na finansowanie innych zadań Agencji. Dlatego też sprzedaż tego typu realizowana jest w sposób umiarkowany.⁵⁸

Przechodząc do charakterystyki regulacji prawnej instytucji dzierżawy i najmu mienia wchodzącego w skład Zasobu powtórzyć należy uwagę poczynioną przy omawianiu sprzedaży - do czasu nowelizacji ustawy regulacja ta niewiele odbiegała od zasad wydzierżawiania gruntów Państwowego Funduszu Ziemi. Dopiero nowy model dzierżawy⁵⁹ można uznać za aktywny instrument restrukturyzacji i pośredniej prywatyzacji gruntów państwowych. Przez nowy model dzierżawy rozumieć zarówno zmiany regulacji prawnej klasycznej dzierżawy, jak i wprowadzenie nowej instytucji - dzierżawy, z zapewnieniem dzierżawcy prawa kupna przedmiotu dzierżawy (leasing).⁶⁰

57. Por. A. Kołodziej: Programy restrukturyzacji, „Agroprzemiany” nr 11/1994, s. 6.

58. Por. W. Zientara: Dzierżawa jako kierunek zagospodarowania mienia Skarbu Państwa w rolnictwie (kierunki i doświadczenia - referat na międzynarodową konferencję: „Przemiany własnościowe w rolnictwie”) Olsztyn 19-20 XII 93 r.

59. Zmiany dotyczą także najmu, jednakże w dalszych rozważaniach omawiana będzie jedynie instytucja dzierżawy gruntów rolnych.

60. Mowa tu o nowej instytucji ponieważ umowę leasingu w polskiej doktrynie prawa cywilnego uznawano z reguły za nowy rodzaj umowy lub wręcz kwalifikowano jako wykształcony w obrocie nowy typ umowy nienazwanej, por. J. Poczubot: Umowa leasingu w prawie krajowym i międzynarodowym, W-wa 1995, s. 157.

54. Por. § 7 zarządzenia Ministra Finansów z 8 IV 1994 r.

55. Por. ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity: Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127 z późn. wielokrotnymi zmianami).

56. Do 31 XII 1994 r. Agencja sprzedała 123 924 ha gruntów, w tym w roku 94 sprzedano 65.353 hektary (załącznik nr 14 do Raportu z działalności Agencji).

Klasyczna dzierżawa, polegająca na oddaniu dzierżawcy gruntu rolnego do używania i pobierania pożytków w zamian za zapłatę czynszu, jest instytucją cywilnoprawną regulowaną przepisami kodeksu cywilnego, a gdy chodzi o dzierżawę gruntów państwowych - także przepisami omawianej ustawy i aktów wykonawczych. Charakteryzując kodeksowy model dzierżawy stwierdzić trzeba, że kodeks cywilny tylko bardzo schematycznie określa ramy stosunku dzierżawnego - przepisy kodeksu regulujące dzierżawę (art. 693-710 kc) nie są zbyt rozbudowane, a w sprawach nie unormowanych odsyła się do przepisów o najmie (art. 659-692 kc). Nadto regulacja ma charakter uniwersalny w tym sensie, że dotyczy stosunku dzierżawy różnorodnych rodzajów rzeczy mogących przynosić pożytki: W praktyce najczęściej przedmiotem dzierżawy są grunty rolne jednakże tylko nieliczne spośród przepisów o dzierżawie odnoszą się specjalnie do gruntów rolnych. Ustawodawcy stawiano zarzut, że kodeksowy model dzierżawy ma na celu przede wszystkim wyważenie i ochronę interesów stron umowy dzierżawy; nie może być natomiast uznany za aktywny instrument polityki rolnej.⁶¹ Ze względu na zasadę swobody umów, charakterystyczną dla prawa zobowiązań, normatywny kodeksowy model regulacji dzierżawy ma charakter przepisów względnie obowiązujących, co pozwala stronom umowy dzierżawy na swobodne kształtowanie treści stosunku dzierżawy.

W stosunku do kodeksowego modelu dzierżawy ustawa wprowadza modyfikacje co do: 1) kręgu dzierżawców, 2) trybu zawierania umów i ustalania ich warunków, 3) zasad określania czynszu dzierżawnego.

Dzierżawcami nieruchomości rolnych mogą być osoby fizyczne i prawne, którym nie stawia się żadnych wymagań natury podmiotowej. W ciągu pięciu lat od dnia wejścia w życie ustawy obowiązuje wszakże zakaz zawierania umów dzierżawy z podmiotami zagranicz-

nymi, chodzi tu o osoby fizyczne zamieszkałe za granicą oraz o osoby prawne z siedzibą za granicą.⁶² W wypadkach wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych, nieruchomości rolne można jednak wydzierżawić takim podmiotom za zgodą Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (art. 38 ust. 3 i 4 ustawy).

Procedurę wydzierżawienia gruntów rolnych rozpoczyna, tak jak przy sprzedaży, sporządzenie i ogłoszenie wykazu nieruchomości oferowanych do dzierżawy. Warunki dzierżawy ustalane są z dzierżawcami wyłonionymi w drodze przetargu. I tu stwierdzić należy, iż nowelizacja ustawy wprowadziła szereg istotnych modyfikacji pozwalających na bardzo elastyczne korzystanie z instytucji dzierżawy, w szczególności gdy chodzi o wybór dzierżawcy i ustalenie wysokości czynszu. Oprócz przetargu ofert pisemnych dopuszczono możliwość stosowania, równorzędnie, publicznego przetargu ustnego, co jest rozwiązaniem niewątpliwie słusznym. W wielu przypadkach organizowanie przetargów ofertowych na dzierżawę traci sens, gdy chodzi o pojedyncze działki gruntów. Jeżeli jedynym elementem oferty w przetargu ma być wysokość oferowanego czynszu dzierżawnego, przetarg ustny lepiej i szybciej spełni swoją rolę. Oczywiście aktualny pozostaje przetarg ofert w przypadku rozstrzygnięcia wyboru dzierżawcy dla mienia tworzącego w sumie całe gospodarstwo rolne, gdzie obok wysokości czynszu, istotną rolę odgrywa szereg innych elementów.⁶³

Przetarg jest obowiązkowym trybem zawarcia umowy dzierżawy z wyjątkiem dwu sytuacji, a mianowicie przetargu nie stosuje się: 1) gdy wydzierżawienie następuje na rzecz jednoosobowej spółki utworzonej przez Agencję oraz 2) jeżeli dotychczasowy dzierżawca nieruchomości rolnej złoży Agencji oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia tej nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych

62. Por. Komentarz do ustawy ..., s. 66-67.

63. Por. A. Kołodziej, J. Marczał: jw. (wkładka s. VI).

61. Por. W. Pańko: Dzierżawa gruntów rolnych, W-wa 1975, s. 100 i n. oraz 230 i n.

z Agencją, z tym że czynsz nie może być niższy od dotychczasowego. Drugi wyjątek podyktowany jest troską o zapewnienie ciągłości dzierżawy, co wzmacnia funkcje produkcyjne dzierżawy, i przyczynia się do ułatwienia przekształceń własnościowych.⁶⁴ Pominięcie przetargu przy wydzierżawianiu gruntów spółkom Agencji tłumaczone jest okolicznością, że spółki te, jakkolwiek stanowią odrębny od Agencji podmiot gospodarczy, to i tak realizować będą pod jej nadzorem i kontrolą zadania państwa w zakresie postępu biologicznego. Stąd też decyzje o warunkach dzierżawy mienia, służącego wykonywaniu statutowych zadań tych spółek, powinny być podejmowane przez Agencję bez konieczności stosowania przetargu.⁶⁵ Można wszakże wyrazić wątpliwość, czy pominięcie przetargu w omawianej sytuacji nie prowadzi do zakłóceń oddziaływania mechanizmu rynkowego na rachunek ekonomiczny samodzielnych podmiotów gospodarczych.

Przy przeprowadzaniu przetargów na dzierżawę, wskutek odpowiedniego stosowania przepisu art. 29 ust. 2, 3 i 3a ustawy, mamy, tak jak przy sprzedaży, do czynienia z instytucją pierwszeństwa (osoby podlegające przepisom o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz pracownicy i spółki pracowników zlikwidowanego PPR) w zawarciu umowy dzierżawy. Zastosowanie ma także mechanizm obniżania wysokości czynszu dzierżawnego, w przypadku konieczności ponawiania przetargów.

Czynsz dzierżawny określa umowa zawierana w wyniku przetargu. Przepis art. 40 ustawy przewiduje ustawowe oraz umowne zwolnienie z zapłaty czynszu. Zwolnienie ustawowe dotyczy czynszu za użytki rolne klasy VI. Natomiast Agencja może zwolnić dzierżawcę

64. Przypomnieć należy, że dzierżawcy nieruchomości rolnej przysługuje, w razie sprzedaży tej nieruchomości, ustawowe prawo pierwokupu, jeżeli dzierżawa nieruchomości rolnej była zawarta na okres dłuższy niż trzy lata lub trwała faktycznie przez okres co najmniej dziesięciu lat (art. 695 § 2 kc).

65. Por. A. Kołodziej, J. Marczak, jw. (wkładka s. V).

z opłat czynszu, na warunkach określonych w umowie: 1) w okresie pierwszych trzech lat dzierżawy użytków rolnych odłogowanych co najmniej przez okres jednego roku przed wydzierżawieniem, 2) na okres nie dłuższy niż pięć lat, w przypadkach uzasadnionych stanem przedmiotu dzierżawy lub realizacją inwestycji tworzących nowe miejsca pracy.

Jak wcześniej powiedziano, regulacja kodeksowa stosunku prawnego dzierżawy skonstruowana jest dla potrzeb wydzierżawienia rzeczy. W przypadku dzierżawy mienia wchodzącego w skład Zasobu powinniśmy mieć często do czynienia z dzierżawą zorganizowanych całości gospodarczych (gospodarstw rolnych w rozumieniu art. 55³ kc). Z tego też względu podjęto w Agencji prace nad opracowaniem przydatnych w praktyce zasad organizacji i przeprowadzania przetargów, jak i nad wzorem umowy dzierżawy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.⁶⁶

Zupełnie nowym instrumentem prawnym służącym zagospodarowaniu mienia Zasobu własności rolnej Skarbu Państwa jest dzierżawa z prawem zakupu (leasing). Zgodnie z art. 38a ust. 1 ustawy, mienie wchodzące w skład Zasobu może być wydzierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym z zapewnieniem dzierżawcy lub najemcy prawa kupna przedmiotu dzierżawy lub najmu najpóźniej z upływem okresu, na jaki została zawarta umowa. Taka forma rozdysponowania mienia jest formą umowy leasingowej, stosowanej dotychczas w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jako umowa o oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części mienia przedsiębiorstwa (art. 37 ust. 1 pkt 3 oraz art. 39 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁶⁷). Obec-

66. Por. opracowanie: Dzierżawa nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, część 1: Organizacja i przeprowadzanie przetargów (Agroprzemiany nr 1/1995), część 2: Elementy umowy dzierżawy, wraz z wzorem umowy dzierżawy (Agroprzemiany nr 2/1995).

67. Dz.U. nr 51, poz. 298 z późn. zm.

nie znajduje również zastosowanie do prywatyzacji państwowego mienia rolniczego.

Ekonomiczny sens leasingu polega na możliwości trwałego korzystania z dóbr o charakterze produkcyjnym w celu prowadzenia działalności gospodarczej, w zamian za określoną opłatę pieniężną (rata leasingowa), uiszczaną z bieżących dochodów uzyskiwanych z prowadzonej działalności, bez konieczności przeznaczania na ten cel kapitału własnego lub środków pochodzących z kredytu bankowego. W przypadku dzierżawy mienia, dzierżawca, nie dysponując wystarczającymi zasobami kapitału, aby kupić mienie z rozłożeniem spłaty należności na raty, dzierżawi je od Agencji, a po upływie okresu na jaki została zawarta umowa może nabyć własność tego mienia, przy czym na poczet ceny nabywanego mienia zalicza się wpłacony czynsz dzierżawny. A zatem z ekonomicznego punktu widzenia jest to forma kredytu dla tych dzierżawców, którzy z wpływów uzyskiwanych z prowadzonej działalności gospodarczej są w stanie spłacić raty czynszu, a następnie staną się właścicielami dzierżawionego mienia.⁶⁸ Z drugiej strony umowa leasingowa daje również Agencji lepsze zabezpieczenie, gdyż własność mienia zostaje przeniesiona dopiero z chwilą wpłaty ostatniej raty czynszu, stąd nie ma też potrzeby stosowania przez Agencję specjalnych form zabezpieczenia.

Z prawnego punktu widzenia, prywatyzacja mienia państwowego realizowana jest poprzez dwie, odległe w czasie, umowy. W umowie leasingowej ustala się: 1) okres na jaki umowa o oddanie mienia do korzystania jest zawarta, 2) wartość przedmiotu dzierżawy lub najmu, 3) czynsz roczny w wysokości równej sumie wartości przedmiotu leasingu podzielonej przez liczbę lat, na które została zawarta umowa, i oprocentowania nie spłaconej części tej wartości. W umowie sprzedaży, przenoszącej własność mienia na dzierżawcę, cenę ustala się ja-

ko sumę wartości przedmiotu leasingu i oprocentowania należnego za okres do dnia zawarcia tej umowy, z tym że na poczet ceny sprzedaży zalicza się wpłacony czynsz.

W stosunku do regulacji ustawowej umowy leasingu podnieść należy dwie uwagi krytyczne. Pierwsza dotyczy kwestii ponoszenia ryzyka rozwiązania umowy leasingowej przed upływem okresu, na jaki została zawarta. W przypadku takiego rozwiązania, niezależnie od przyczyn i stopnia zawinienia stron, przepis art. 38a ust. 5 stanowi, iż wpłacony czynsz nie podlega zwrotowi. Oznacza to, że całe ryzyko w umowie leasingowej obciąża dzierżawcę, co nie jest zachęcające do wyboru tej formy gospodarowania. Jeżeli Agencja ma rzeczywiście stymulować i przyspieszać procesy prywatyzacyjne w rolnictwie, przepis ten wymaga zmiany i opracowania formuły podziału ryzyka pomiędzy strony umowy leasingowej. Druga uwaga dotyczy możliwości przekształcenia funkcjonujących klasycznych stosunków dzierżawnych w umowy leasingowe. Ze względu na odmienną obustronność typów umów nie może być mowy o automatycznym przekształceniu się umów dzierżawy w umowy leasingowe. Stwierdzić wszakże należy, iż nie ma żadnych przeszkód, aby mocą woli stron przekształcić stosunek dzierżawy w leasing. Wydaje się nawet, iż należałoby nałożyć na Agencję obowiązek wystąpienia do dzierżawców z ofertą przekształcenia, aby w stosunku do dzierżaw zawartych przed nowelizacją ustawy mogła zaistnieć również możliwość przekształcenia w leasing.

Mienie Skarbu Państwa, wchodzące w skład Zasobu może być przekazane w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej. Przekazanie następuje na podstawie decyzji prezesa Agencji; może nastąpić również w drodze umowy, zawartej za zgodą prezesa Agencji, pomiędzy jednostkami: przekazującą i przyjmującą mienie w zarząd. W ustawie zachowano więc, tak jak przy zagospodarowaniu gruntów PFZ, jurydyczną konstrukcję zarządu gruntami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, wykonywanego przez państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające

68. T. Olko-Bagieńska: Dzierżawa z prawem zakupu (leasing), „Agroprzemiany” nr 9/1994 r., s. 1-3.

osobowości prawnej. Jednostki te wykonują zarząd w sensie technicznoprawnym,⁶⁹ co oznacza, że korzystają z nieruchomości będącej w ich zarządzie zgodnie z wymogami prawidłowej gospodarki. Z tytułu wykonywania zarządu jednostki organizacyjne ponoszą opłaty roczne równe cenie jednego kwintala żyta z hektara przeliczeniowego stosownie do przepisów o podatku rolnym (art. 35 ustawy).

Oddawanie gruntu w zarząd stanowi element wykonywania uprawnień właścicielskich, a nie władczych. Z tego względu stosowanie instrumentów administracyjnych w dziedzinie gospodarowania gruntami trudno uznać za odpowiednie. Można w to miejsce wprowadzić umowę o oddanie gruntu w zarząd, z możliwością jednostronnego jej rozwiązania w tych przypadkach, kiedy obecnie przewiduje się wygaśnięcie zarządu w drodze decyzji. W aktualnym stanie prawnym przyjęć należy, iż w sprawach przekazywania w zarząd prezes Agencji działa jako organ administracji państwowej I instancji.⁷⁰

7. Ocena normatywnego modelu przekształceń własnościowych w rolnictwie państwowym

Przeprowadzone rozważania upoważniają do konkluzji na temat wybranego przez ustawodawcę modelu przekształceń własnościowych w rolnictwie państwowym. Podkreślić należy, iż zapowiedziane konkluzje w mniejszym stopniu dotyczą oceny działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, a koncentrują się nad modelem normatywnym przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań organizacyjno-prawnych. Dla pełnej oceny działalności Agencji niezbędne byłoby podjęcie własnych badań empirycznych nad jej funkcjonowaniem.

69. Zdaniem E. Gniewka (O przekształceniach prawa do nieruchomości państwowych osób prawnych, PiP z.12/1991, s. 60) przekazanie w zarząd nie oznacza przyznania takim jednostkom jakiegoś prawa rzeczowego, czy w ogóle podmiotowego.

70. Taki pogląd wypowiedział Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 5 czerwca 1995 r. (sygn. akt III AZP 18/95), w której to uchwale uznał, iż od decyzji prezesa Agencji Własności

W tym miejscu powołać się można na oceny działalności Agencji dokonywane przez Sejm oraz Najwyższą Izbę Kontroli. Specyfikę kontroli sejmowej najlepiej oddaje wypowiedź prezesa Agencji p. Adama Tańskiego - „To jest tak: najpierw posłowie w parlamencie nas krytykują, a potem przyjmują nasz raport, bo niczego złego się nie doszukali”.⁷¹ Dzieje się tak dlatego, ponieważ posłowie występują, najczęściej w oparciu o doświadczenia ze swego okręgu wyborczego, z krytyką zjawisk jednostkowych, które w syntetycznie ujętym raporcie z działalności Agencji znikają z pola widzenia. I nie sposób podważać raportu o rocznej działalności Agencji w skali całego kraju w oparciu o negatywne, ale jednostkowe informacje i oceny.

Działalność Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa była również przedmiotem kontroli Zespołu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Najwyższej Izby Kontroli. W informacji o wynikach kontroli wykorzystania Zasobu przejętego przez Agencję⁷² wskazano m.in. na znaczne dysproporcje między sposobem i tempem przejmowania przez Agencję podstawowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, a tempem ich rozdysponowania i zagospodarowania.⁷³ Krytycznie oceniono gospodarowanie na gruntach Zasobu, które nie zostały zrestrukturyzowane i znajdowały się w tymczasowym zarządzie. Zgłoszono również zastrzeżenia co do legalności dokonywanych przez Agencję przekształceń mienia przejętego po b. PPRG. Zastrzeżenia nasuwały również gospodarność, celowość i rzetelność działań prowadzonych przez Agencję w zakresie: przygotowania i wdrażania programów restrukturyzacji, organizowa-

Rolnej Skarbu Państwa przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

71. Adam Tański: Orka na ugorze (rozmowa z Krystyną Naszkowską), Gazeta Wyborcza, czwartek 25 maja 1995 r., s. 14.

72. Informacja o wynikach kontroli wykorzystania Zasobu przejętego przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, Warszawa, wrzesień 1995 (maszynopis powielany).

73. Ogółem od chwili utworzenia Agencji do końca 1994 r. wydzierzawiono tylko 46,8% gruntów przejętych do Zasobu i sprzedano zaledwie 2,9% - „Informacja...” s. 50.

nia przetargów, dokonywania wycen majątku Skarbu Państwa i windykacji należności od nabywców i dzierżawców mienia Zasobu.⁷⁴

Opierając się na wynikach kontroli Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o podjęcie przez prezesa Agencji następujących działań:

1. Dokonanie przeglądu nie zrealizowanych dotychczas programów restrukturyzacji pod kątem ich aktualności i zasadności wykonywania oraz dokonanie stosownej ich nowelizacji.

2. Pełne zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w procesie restrukturyzacji i prywatyzacji mienia Zasobu.

3. Usprawnienie funkcjonowania systemu ewidencji danych dotyczących mienia Zasobu, w układzie rzeczowym i finansowym, umożliwiającego pełną i bieżącą kontrolę jego zagospodarowania oraz terminową spłatę należności i rat czynszowych.

4. Zapewnienie skutecznego zabezpieczenia mienia Zasobu przed dewastacją i kradzieżą.

5. Wypracowanie form oddziaływania na gospodarstwa skarbowe pozostające w tymczasowym zarządzie w kierunku racjonalnego wykorzystania potencjału gospodarczego.

6. Usprawnienie procesu przekształceń własnościowych majątku Skarbu Państwa. W tym celu niezbędne jest zwłaszcza m. in.:

a) nawiązanie współpracy z organami samorządu terytorialnego i wojewodami w zakresie uporządkowania przejętego mienia według jakości i przydatności rolniczej gruntów oraz ustalenia sposobu i form ich trwałego zagospodarowania;

b) przejęcie do Zasobu pozostałych gruntów PFZ i zagospodarowanie nadających się do rolniczego wykorzystania przy współudziale wojewodów i organów samorządu terytorialnego;

74. Tamże, s. 53.

c) przyspieszenie procesu zastępowania tymczasowego zarządu innymi formami gospodarowania mieniem przejętym do Zasobu;

d) opracowanie kierunków zagospodarowania najślabszych gleb;

e) zainicjowanie prac nad złagodzeniem warunków dzierżawy majątku Skarbu Państwa przez spółki pracownicze;

7. Eliminowanie przypadków naruszania i nieprzestrzegania obowiązujących procedur przekształceń własnościowych poprzez usprawnienie systemu kontroli wewnętrznej oraz wzmoczenie nadzoru właścicielskiego.⁷⁵ Zastrzeżenia zgłoszone przez Najwyższą Izbę Kontroli wskazują na potrzebę doskonalenia działalności Agencji. Dyskusyjny jest wszakże sam model normatywny tej organizacji, przyjęty przez ustawodawcę dla rozwiązania problemów restrukturyzacji oraz prywatyzacji rolnictwa państwowego.

Z pewnym przejawieniem stwierdzić należy, że utworzenie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa było rozwiązaniem organizacyjnym stosowanym tradycyjnie w systemie zarządzania scentralizowaną gospodarką planową. W tamtym układzie wszystkie struktury miały ściśle określone funkcje więc pojawienie się nowego problemu wymagało utworzenia nowej struktury. Podobnie postąpiono tworząc Agencję. Nie próbowano stworzyć nowych mechanizmów prawnych służących restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, lecz powołano od razu nową strukturę, z całym bagażem kosztów rozwiązywania problemu taką drogą. Dowodem na słuszność powyższego twierdzenia jest fakt, iż w pierwotnej wersji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa brak jest jakiegokolwiek nowego mechanizmu prawnego służącego prywatyzacji - formy zagospodarowania Zasobu w niczym nie różniły się od form zagospodarowania Państwowego Funduszu Ziemi. W konsekwencji nowa struktura dwa lata czasu poświęciła na samoorgani-

75. Tamże, s. 54-56.

zając oraz na gromadzenie swego Zasobu. Lata te były jednak stracone dla podjęcia realnych procesów restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego. I co więcej, nie został przy tym zrealizowany podstawowy cel, dla którego Agencja była tworzona. Nie uratowano dużej ilości zadłużonych PPGR doprowadzając je do stanu dewastacji; nie zabezpieczono także interesów wierzycieli tych przedsiębiorstw wprowadzając ograniczenia odpowiedzialności Agencji za długi przejętych przedsiębiorstw. Dowodem na to, że już z momentem tworzenia Agencji (lub zamiast jej tworzenia) pomyśleć można było o aktywnych instrumentach prywatyzacyjnych, stosowanych dla innych kategorii przedsiębiorstw państwowych, są mechanizmy wprowadzone wskutek nowelizacji ustawy. Mechanizmy te wymagają wszakże dalszego doskonalenia.

Zgłaszanie propozycji reorganizacji Agencji w obecnej sytuacji kraju i rolnictwa byłoby powtórzeniem wyżej skrytykowanego błędu. Zasygnalizować jednak trzeba, iż rozwiązania strukturalne nie mogą stanowić wartości samej w sobie i należy rozważyć, czy struktura Agencji jako organizacji o ogólnokrajowym zasięgu będzie adekwatna w zreformowanej strukturze administracyjnej kraju (mała liczba dużych województw o charakterze jednostek samorządowo-rządowym). Za utworzeniem agencji o wojewódzkim zasięgu działania przemawia przede wszystkim przestrzenny charakter problemu, jakim jest restrukturyzacja i prywatyzacja rolnictwa państwowego. Problem ten w poszczególnych regionach kraju ma różną rangę i powinien być rozwiązywany przy uwzględnieniu specyfiki regionu. Utworzenie kilku agencji regionalnych pozwoli także na porównanie efektów ich działalności. Obecne oceny działalności Agencji, z braku jakichkolwiek konkurentów, mogą być jedynie postulatami adresowanymi do monopolisty.

Nie chodzi zatem o zmiany samej Agencji jako struktury, lecz o zmiany natury strukturalnej w działalności Agencji. Przez pożądane zmiany tej natury rozumiem przede wszystkim przełamanie strukturalnych barier własnościowych. Wszystkie propozycje restrukturyzacyjno-prywatyzacyjne opierają się, tak jak w poprzednim układzie,

na zachowaniu ścisłej odrębności jednostek państwowych oraz prywatnych, aby nie pomieszać „państwowego” z „prywatnym”. Dla przekształcenia naszego rolnictwa, przy tak znacznym odsetku ziemi stanowiącej własność państwową potrzebne są formy mieszane kapitałowo, łączące przykładowo państwową ziemię z prywatną pracą (ale nie w charakterze najemcy a udziałowca) i z uzyskanymi w ramach leasingu, środkami produkcji, finansowanymi przez kapitał bankowy. Konieczne jest również otwarcie rolnictwa na kapitał zagraniczny. Właśnie zmiany prywatyzacyjne w naszej gospodarce powinny ułatwić zagranicznym inwestorom wstęp na nasz rynek, a z drugiej strony kapitał ten powinien przyspieszyć zmiany prywatyzacyjne. Należy zlikwidować w tym zakresie anachroniczne bariery.

Druga sfera wymagająca istotnych modyfikacji to struktury organizacyjno-produkcyjne funkcjonujące w ramach Agencji. Do Agencji przekazane zostały wszystkie PPGR w celu ich restrukturyzacji i prywatyzacji. Obecnie już wiadomo, że kilkaset przedsiębiorstw rolnych funkcjonuje w dalszym ciągu pod szyldem „gospodarstw skarbowych”, z tym, że przedsiębiorstwa specjalistyczne funkcjonują jako jednoosobowe spółki Agencji, inne natomiast znajdują się w administrowaniu, które obecnie traktowane jest jako trwała forma gospodarowania. A zatem przewidywać należy długookresowe jeszcze, a może trwałe funkcjonowanie tych gospodarstw (w szczególności specjalistycznych). Sytuacja taka jest zrozumiała ze względów społeczno-gospodarczych; nie jest również dogmatem konieczność likwidacji państwowej własności rolniczej w Polsce. Niezbędne jest natomiast przekształcenie tych struktur gospodarczych w samodzielne podmioty o strukturze prawnej spółek kapitałowych Skarbu Państwa, z możliwością dalszego ich prywatyzowania w sposób przewidziany dla tych osób prawnych. Dotychczasowa sytuacja, kiedy to Agencja pełni w istocie funkcję centralnego zarządu państwowych gospodarstw rolnych jest nie do utrzymania, albowiem nie do takich celów Agencję powoływano. Nadużyciem ze strony Agencji było nadanie wszystkim przejętym przedsiębiorstwom specjalistycznym charakteru jednoosobowej spółki Agencji, w sytuacji gdy wyraźny przepis ustawy stwa-

rzał możliwość przekształcenia takich przedsiębiorstw w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, w ogóle bez potrzeby przekazywania ich do Agencji. Nieporozumieniem jest również uznanie administrowania, czyli gospodarowania na podstawie umowy z administratorem, za prowadzenie przedsiębiorstwa o charakterze trwałym. Można zatem stwierdzić, że struktury organizacyjno-produkcyjne funkcjonujące w ramach Agencji jedynie częściowo poddane są regułom gospodarki rynkowej, w części bowiem pozostają w dyskrecyjnej władzy prezesa Agencji. Stan ten wymaga szybkiego reagowania. Po czterech latach funkcjonowania Agencji można już postawić pytanie, które ze „swoich” spółek i „gospodarstw skarbowych” uznaje za zdolne do trwałego gospodarowania. Jednostkom tym należy nadać status jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, wyłączając je spod „czapy” organizacyjnej Agencji, a poddając regułom gospodarki rynkowej. Agencji należy zaś pozostawić zadanie zagospodarowania tej części mienia Zasobu, które rzeczywiście wymaga restrukturyzacji i prywatyzacji metodami określonymi w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Jednostki wyodrębnione z Agencji, po uzyskaniu statusu jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, mogą bowiem, funkcjonując na rynku, być prywatyzowane metodami określonymi dla tych osób prawnych.

Elżbieta Bieniek-Koronkiewicz
Agnieszka Kondracka

KOMERCJALIZACJA PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

1. Historia komercjalizacji a propozycje współczesne

Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych polega na sprawieniu, aby przedsiębiorstwa te działały w sposób jak najbardziej zbliżony do prywatnych podmiotów gospodarczych. Ma zmierzać do stworzenia takich warunków działania przedsiębiorstwom państwowym, aby ich funkcjonowanie było możliwie najbardziej zbliżone do funkcjonowania przedsiębiorstw prywatnych.

Funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych w ramach gospodarki rynkowej to problem, który pojawił się w okresie międzywojennym i nie został skutecznie rozwiązany. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. problem ten wiązał się z przejmowaniem majątku państw zaborczych oraz tworzeniem nowych przedsiębiorstw działających zwykle w dziedzinach uważanych za szczególnie istotne z punktu widzenia interesu państwa, takich jak: obronność, eksploatacja niektórych kopalni, przesyłanie gazu ziemnego i in. W początkowym okresie przedsiębiorstwa te traktowane były jako działy administracji państwowej, nie miały osobowości prawnej, majątek, którym dysponowały pozostawał własnością państwa, a za ich zobowiązania odpowiadał Skarb Państwa.¹

1. Por. J. Gołębiowski, Sektor państwowy w gospodarce Polski międzywojennej, Warszawa-Kraków 1985; W. Roszkowski, Kształtowanie się podstaw polskiej gospodarki państwowej w przymyśle i bankowości w latach 1918-1924, Warszawa 1982.

Z oczywistych względów wkrótce okazało się, że funkcjonujące na takich zasadach przedsiębiorstwa nie były efektywnie zarządzane. Deficyt, i co za tym idzie, straty budżetu były nieuniknione. Podejmowane próby reform wyznaczają trzy następujące etapy:

1. Luty 1919 r., dekret Naczelnika Państwa poddający przedsiębiorstwa państwowe kontroli Najwyższej Izby Kontroli Państwa (jako kryterium kontroli przyjęto: oszczędność, gospodarność, uczciwość, celowość);

2. 1924 r. - wprowadzono nowy podział budżetu na trzy działy, w dwóch z nich wyodrębniono przedsiębiorstwa i monopole. Miało to na celu zwiększenie stopnia niezależności przedsiębiorstw państwowych od administracji państwowej, ale cel ten nie tylko nie został osiągnięty, ale nawet zaobserwowano dalsze ograniczenia samodzielności. Toteż jeszcze w tym samym roku podjęto inne próby zmierzające do względnego usamodzielnienia przedsiębiorstw, m.in. przez nadanie niektórym z nich statutów i osobowości prawnej;

3. 17 marca 1927 r. - rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych, górniczych oraz ich komercjalizacji.² W akcie tym użyto po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie terminu komercjalizacja.

Zdaniem J. Namitkiewicza³ komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych w aspekcie prawnym polegała na poddaniu tego przedsiębiorstwa normom prawa handlowego i stworzeniu w ten sposób odrębnego typu kupca - kupca będącego państwem. Podobnie definiował komercjalizację przedsiębiorstw państwowych S. Buczkowski,⁴ twierdząc, że przez nią należy rozumieć poddanie przedsiębiorstwa

2. Dz.U. Nr 25, poz. 195.

3. J. Namitkiewicz, *Prawo przedsiębiorstwa państwowego*, Łódź 1965, s. 165.

4. S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe. Charakterystyka prawna*, Warszawa 1948, s. 11.

publicznego pod rządy takich samych warunków gospodarczych i prawnych, jakim podlegają przedsiębiorstwa prywatne. Zdaniem tego autora komercjalizacja była postrzegana w dwojaki sposób: zwolennicy etatyzmu uważali, że ułatwi ona państwu prowadzenie przedsiębiorstw wg nowoczesnych zasad organizacji i kierownictwa, natomiast w koncepcji przeciwników etatyzmu miała być środkiem ograniczającym państwo przez wprowadzenie przedsiębiorcy w orbitę myślenia kategoriami kapitalistycznymi i oddziaływania metod kapitalistycznych, przez postawienie przedsiębiorstwa państwowego w pełnym świetle wartościowań kapitalistycznych celem skutecznej kontroli jego działalności.⁵

W świetle uregulowania z 17 marca 1927 r. państwowe przedsiębiorstwo skomercjalizowane było samodzielną jednostką gospodarczą, czemu służyć miało wyposażenie w przymiot osobowości prawnej oraz majątkowe wyodrębnienie. Wydzielone i przyznane przedsiębiorstwu środki majątkowe podzielone zostały na majątek nieruchomy i ruchomy. Majątek nieruchomy pozostawał własnością Skarbu Państwa i był przedsiębiorstwu przekazany jedynie w zarząd i użytkowanie (art. 4 rozporządzenia), majątek zaś ruchomy stanowił własność przedsiębiorstwa (art. 5 rozporządzenia). Przedsiębiorstwo odpowiadało całym swoim majątkiem za zaciągane zobowiązania. Odpowiedzialność Skarbu Państwa była subsydiarna i ograniczona do wysokości wartości majątku nieruchomego, użytkowanego przez przedsiębiorstwo (art. 11 rozporządzenia).⁶ Organy przedsiębiorstwa: rada administracyjna, dyrekcja, komisja rewizyjna powoływane były w drodze nominacji ministrów (por. art. 17, 18-20, 24-25, 28 rozporządzenia).

Komercjalizacja była celem ostatecznym przekształceń przewidzianych rozporządzeniem z 1927 r., nie regulowało ono bowiem

5. *Ibidem*, s. 11-12.

6. Por. K. Kruczalak, *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1994, s. 202-203.

problemów prywatyzacji czy reprivatyzacji. W okresie przedwojennym tych zagadnień nie regulował też żaden inny akt prawny, co pozwala zakładać, że państwo przyjęło komercjalizację za wystarczający kierunek przekształceń przedsiębiorstw państwowych. Dodać należy, że skomercjalizowane przedsiębiorstwa państwowe nie były jedyną formą przedsiębiorczości państwowej. Zdaniem S. Buczkowskiego⁷ omawiane rozporządzenie nie tylko nie ujednoliciło form przedsiębiorczości państwowej, lecz przeciwnie - przyczyniło się do ich pomnożenia. W podanym przez tego autora schemacie form przedsiębiorczości państwowej wyróżniono:

1. Przedsiębiorstwa należące w całości do państwa,
2. Przedsiębiorstwa mieszane (spółki o kapitale mieszanym).

Wśród zaliczonych do grupy pierwszej wyróżniono przedsiębiorstwa:

- a) objęte budżetem państwa,
- b) nie objęte budżetem państwa.

Przedsiębiorstwa objęte budżetem państwa posiadały lub nie posiadały osobowości prawnej, w różny sposób rozliczały się z budżetem. Natomiast do nie objętych budżetem należały banki państwowe i spółki prawa handlowego.

Skomercjalizowane przedsiębiorstwa państwowe nie odznaczały się samodzielnością, czy uprawnieniami decyzyjnymi większymi niż uprawnienia w tym zakresie posiadane przez obecnie funkcjonujące przedsiębiorstwa państwowe. Generalnie można stwierdzić, że dzisiejsze przedsiębiorstwa mają większy zakres samodzielności. Współczesna komercjalizacja w przeciwieństwie do przedwojennej, nie zakłada poszerzenia zakresu samodzielności przedsiębiorstw. Natomiast jednym z zakładanych celów jest poprawa zarządzania i zwiększenie

7. S. Buczkowski, op. cit., s. 20 i nast.

dzięki temu efektywności przedsiębiorstw. Służyć temu ma wzmocnienie roli organu zarządzającego, głównie przez zniesienie zasady samorządności, która w przedsiębiorstwach państwowych oznaczała udział pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem przez instytucje samorządu pracowniczego. W przedsiębiorstwach przekształconych w spółkę organy samorządu załogi nie działają. Zapewnienie pracownikom prawa wyboru określonej liczby członków rady nadzorczej jest uprawnieniem daleko węższym niż rozwiązania obowiązujące w przedsiębiorstwach państwowych, ale odpowiada warunkom działania spółek handlowych. Jest to rozwiązanie odpowiadające standardom światowym.

Nadrzędnym celem przekształcenia przedsiębiorstw państwowych jest dostosowanie ich formy organizacyjnej do gospodarki rynkowej i podniesienie przez to efektywności gospodarowania. Przy dokonywaniu tych przekształceń wykorzystywane są różne sposoby, prowadzące jednak w kierunku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W dotychczasowym stanie prawnym ostatecznym efektem przekształceń powinna być prywatyzacja. Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁸ zakłada co prawda komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego (przekształcenie w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa), ale tylko jako formę przejściową, ograniczoną w czasie (w zasadzie 2 lata).

W świetle projektu⁹ ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych problem komercjalizacji prezentowany jest odmiennie. Zwolennicy komercjalizacji zakładają, że z uwagi na

8. Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 51, poz. 298 z późn. zm.).

9. Projekt ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (w dalszej części pracy powoływany jako projekt) uchwalony dnia 30 czerwca 1995 r. przez Sejm, następnie zatwierdzony przez Senat, został zakwestionowany przez Prezydenta. Na wniosek Prezydenta Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się co do zgodności ustawy z Konstytucją stwierdzając niezgodność niektórych jej przepisów z Konstytucją. Obecnie (styczeń 1996 r.) proponowane jest rozwiązanie oparte o uchwaloną już ustawę z wyłączeniem przepisów kwe-

fakt, iż przedsiębiorstwa państwowe jeszcze długo będą ważnym elementem gospodarki, należy zająć się dostosowywaniem ich formy organizacyjnej do wymogów gospodarki rynkowej i stworzyć przez to dogodne warunki funkcjonowania i rozwoju. Cel ten, zdaniem zwolenników komercjalizacji, można osiągnąć przez zbliżenie zasad działania przedsiębiorstw państwowych do sposobów funkcjonowania firm prywatnych, a więc przez nadanie przedsiębiorstwom państwowym formy organizacyjnej spółki handlowej z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa. W rozumieniu projektu komercjalizacja miałaby polegać na przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w spółkę akcyjną lub w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 11). Dokonywanie komercjalizacji należałoby do kompetencji Ministra Przekształceń Własnościowych bądź organu założycielskiego przedsiębiorstwa. Dotyczyć to mogłoby wszystkich przedsiębiorstw państwowych z wyjątkiem znajdujących się w szczególnych sytuacjach, wskazanych wyczerpująco w art. 33. Powstała w wyniku komercjalizacji spółka miałaby wstąpić w ogół praw i obowiązków przedsiębiorstwa państwowego (art. 6 i 7). Organ dokonujący komercjalizacji (Minister Przekształceń Własnościowych lub organ założycielski) sporządzałby za Skarb Państwa akt komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego, w którym ustalałby statut spółki, wysokość kapitału akcyjnego (zakładowego) spółki oraz imiona i nazwiska członków władz pierwszej kadencji (art. 9.1 i 2). Projekt zastrzega współdziałanie Ministra Przekształceń Własnościowych z organami pełniącymi funkcje organów założycielskich w stosunku do komercjalizowanego przedsiębiorstwa. To współdziałanie konkretyzowane jest przez obowiązek działania w porozumieniu w sytuacjach:

1. gdy komercjalizacja dokonywana jest na wniosek organu założycielskiego (art. 4 ust. 1 pkt. 1 projektu),

stionowanych przez Trybunał Konstytucyjny. Autorki niniejszego opracowania korzystały z tekstu projektu ustawy będącego w posiadaniu Delegatury Ministerstwa Przekształceń Własnościowych w Białymstoku.

2. gdy komercjalizacji dokonuje minister przekształceń własnościowych z inicjatywy własnej (art. 4 ust. 1 pkt. 3 projektu),

3. przy wskazywaniu osób mających wchodzić w skład rady nadzorczej (art. 12 ust. 1 projektu).

Powstała w wyniku komercjalizacji spółka podlegałaby wpisowi do rejestru handlowego na wniosek jej zarządu (art. 10. 1), a z chwilą dokonania tego wpisu następowaloby z urzędu wykreślenie przedsiębiorstwa państwowego z rejestru przedsiębiorstw państwowych (art. 10. 2). Szczególnie eksponowanym organem, w świetle projektu, jest rada nadzorcza, mimo, że w spółkach z o.o. można jej nie ustanawiać (art. 11. 2). Projekt określa skład i sposób powołania rady (art. 11. 1), wymagane kwalifikacje członków rady (art. 12), ograniczenia dotyczące członków rady nadzorczej (art. 13). Przewidziana byłaby możliwość zmiany zasad powoływania i odwoływania członków rady w sytuacji zbycia przez Skarb Państwa ponad połowy akcji spółki (art. 14). Projekt uwzględnia również odmienną formę komercjalizacji z tzw. konwersją wierzytelności. Polegałaby ona na tym, iż część akcji bądź udziałów obejmowałiby wierzyciele przekształconego przedsiębiorstwa (art. 21-31).

Odejście od rozwiązań określonych przepisami kodeksu handlowego uzasadnione jest tym, że pominięcie procedury tworzenia spółek, zwłaszcza wymogu dotyczącego formy aktu notarialnego przyspieszy procesy komercjalizacji, a jednocześnie obniży ich koszty. Podobne rezultaty da zrezygnowanie z obowiązku analiz poprzedzających akt komercjalizacji (art. 33 ust. 1). Niewątpliwie przy masowej komercjalizacji są to argumenty istotne, jednakże rodzić mogą wątpliwości co do zasadności wyłączenia stosowania zasad zapewniających jednolitość postępowania, pewność reguł i w konsekwencji pewność obrotu prawnego.

2. Idea modyfikacji własności w procesie komercjalizacji, bariery ekonomiczne komercjalizacji i jej przewidywane skutki

Podstawowym założeniem zarówno procesu komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, jak i ich prywatyzacji jest dochodzenie do własności prywatnej w drodze sprzedaży składników majątku lub udziałów przedsiębiorstw państwowych. Procedura taka, zaczerpnięta z realiów gospodarki rynkowej, może napotykać liczne trudności w warunkach polskich. Główną przeszkodę stanowi bariera popytu. Przyjęcie, że dostęp kapitału zagranicznego do akcji sprzedawanych przedsiębiorstw powinien być limitowany, pozostawia możliwość nabywania tego majątku przede wszystkim nabywcom krajowym. Należy podkreślić, że zinstytucjonalizowani nabywcy są nieliczni, a społeczeństwo zbyt ubogie, aby pokryć wartość majątku ekonomicznego przedsiębiorstw państwowych. Może to doprowadzić do sprzedaży tego majątku za symboliczną złotówkę, co sprzeczne jest z zasadą prawa cywilnego mówiącą o ekwiwalentności świadczeń, a nieograniczone uprawnienia właścicielskie zdobywać mogliby praktycznie wszyscy. Jeżeli prywatyzacja i komercjalizacja w Polsce miałyby charakter ekwiwalentny, to przez wiele lat w strukturze własności mogą dominować przedsiębiorstwa państwowe.

Ze względu na istnienie przeszkód natury ekonomicznej formą tzw. złotego środka jest komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych. Ogólnie ma polegać na przeprowadzeniu takich przemian w warunkach funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych, które prowadziłyby do ich usamodzielnienia oraz poddania takim samym regułom i przepisom, jakim podlegają firmy prywatne. Jednakże z prawnego punktu widzenia ustroj własności tych przedsiębiorstw nadal pozostawałby nie zmieniony i sektor państwowy miałby w nich pozycję dominującą.

Zwolennicy komercjalizacji prezentują ją jako rozwiązanie konkurencyjne w stosunku do przyspieszenia prywatyzacji. Proponuje się, aby uprawnienia właścicielskie w stosunku do państwowego mienia wykonywali pełnomocnicy Skarbu Państwa pod kontrolą Parla-

mentu. Usamodzielnieniu przedsiębiorstw ma służyć wyodrębnienie ich majątku z mienia państwowego i przekazanie go na własność przedsiębiorstwom. Własnością Skarbu Państwa miałyby pozostać majątek nieruchomości (zwłaszcza ziemia), przedsiębiorstwo zaś otrzymałoby na własność majątek ruchomy dotychczas zgromadzony oraz nabyty w przyszłości z własnych środków. W konsekwencji przedsiębiorstwo mogłoby nabyć majątek nieruchomości tylko na własność Państwa,¹⁰ zatrzymując go w swoim użytkowaniu. Bez zgody Parlamentu nie mogłoby dokonywać obciążenia, ani sprzedaży tego majątku, czyli uprawnienia właścicielskie z prawnego punktu widzenia byłyby bliższe ograniczonym prawom rzeczowym, a nie nieograniczonemu prawu własności. Wyrazem uzależnienia skomercjalizowanego przedsiębiorstwa od Skarbu Państwa miałyby być instytucja nominacji władz przedsiębiorstwa (dyrekcji oraz rady nadzorczej i komisji rewizyjnej).

U podstaw koncepcji komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych tkwią dwa wzajemnie powiązane założenia:

1. W celu uruchomienia sprawnie działającego mechanizmu rynkowego zbędna jest zmiana stosunków własnościowych,
2. Związek między własnością i efektywnością działania podmiotu gospodarczego (w tym także przedsiębiorstwa państwowego) nie istnieje.

Należy jednak podkreślić, że z tzw. teorii property rights wynika, że tylko podmiot, którego prawa własności mają charakter wyłączny, kieruje się dążeniem do maksymalizacji zysku.¹¹ Jednakże w odniesieniu do własności wyłącznie państwowej taka zależność nie istnieje. Stąd też próby jej wkomponowania przez obowiązkowe

10. B. Borkowska, Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych w gospodarce polskiej, Prace Naukowe AE Wrocław 1991, nr 603, s. 20.

11. Ibidem, s. 23.

przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółki akcyjne, powołanie rady nadzorczej (gdzie większość stanowią przedstawiciele Skarbu Państwa). Nie są to przesłanki zmierzające do usamodzielnienia się przedsiębiorstw państwowych, a z pewnością nie sprzyjają ich uwolnieniu od licznych procedur biurokratycznych. Jednocześnie nie ma nadziei na to, aby przedsiębiorstwa państwowe skoncentrowały się przede wszystkim na osiąganiu zysku oraz na swobodnym przepływie kapitału. Doświadczenia bowiem państw zachodnich pokazują, iż niezależnie od charakteru władzy państwowej, samodzielność przedsiębiorstwa i kierowanie się przez nie motywem zysku trudno jest pogodzić z osobistą zależnością dyrektorów od organów władzy państwowej. Punkt widzenia państwa - przedsiębiorcy jest niejednoznaczny, gdyż oprócz celów gospodarczych państwo ma określone cele polityczne i społeczne. Z pewnością łatwiej jest państwu uprzywilejowywać, subsydiować własne przedsiębiorstwa. Doprowadzić to może do złamania zasady równouprawnienia przedsiębiorstw o różnych formach własności. Przeciwno koncepcji komercjalizacji sektora państwowego przemawia też fakt, że działalność przedsiębiorstw państwowych jest o 60 % droższa w porównaniu z działalnością firm prywatnych.¹² Sprzeciw budzi przede wszystkim monopol państwowy, a właściwie jego wzmocnienie w wyniku procesu komercjalizacji, a nie fakt istnienia przedsiębiorstw państwowych w ogóle. Są bowiem rodzaje usług, których przedsiębiorstwa prywatne nie są w stanie zapewnić bez konieczności poniesienia wysokich kosztów przez społeczeństwo jako użytkownika tych usług (np.: utrzymanie dróg, oświetlenie ulic, usługi oczyszczania miast).

Z projektu ustawy o komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych można wywnioskować, iż zmierzać ma ona do alokacji środków finansowych pod nadzorem państwowej administracji gospodarczej. Nadal państwo będzie właścicielem przedsiębiorstw. Mają zostać zlikwidowane rady pracownicze, a w ich miejsce pojawić się ra-

12. G. Domański, Komercjalizacja bez prywatyzacji, (w:) Życie Gospodarcze 1989, nr 39.

dy nadzorcze. Nie dojdzie tutaj do oddzielenia przedsiębiorstw od administracji gospodarczej, bowiem w składzie rad nadzorczych będą zasiadali reprezentanci Skarbu Państwa, załogi oraz przedstawiciele lokalnych organizacji gospodarczych. Istnieje ryzyko, iż zamiast oczekiwanej w efekcie komercjalizacji alokacji rynkowej wytworzy się silny mechanizm alokacji politycznej.¹³ Niewątpliwie osoby bezpośrednio zarządzające komercjalizowanymi przedsiębiorstwami (kadra kierownicza oraz osoby zajmujące wysokie stanowiska w aparacie politycznym i administracji gospodarczej) będą starały się działać w sposób daleki od ideału gry rynkowej. Ścisłe związki dyrektorów przedsiębiorstw państwowych i urzędników ministerialnych dadzą im poczucie skuteczniejszej realizacji interesu publicznego, a w konsekwencji doprowadzi to do nierynkowego subwencjonowania, dotowania, stosowania systemu ulg i upustów. Trwaniem za wszelką cenę przedsiębiorstw państwowych w nie zmienionym kształcie będą również zainteresowane społeczności lokalne i samorządy załóg. Wszelkie bowiem zmiany w przedsiębiorstwie, innowacje rodzą obawy pracowników o utratę miejsc pracy oraz o wysokość płac. Upadek nawet fatalnie prosperujących przedsiębiorstw państwowych nie będzie leżał w interesie państwowej administracji gospodarczej. Zrodzi to bowiem ryzyko uszczuplenia majątku (nadal państwowego, czyli własnego), zmniejszenia liczby atrakcyjnych stanowisk w radach nadzorczych. Należy również liczyć się z negatywnym zjawiskiem emanacji powyższych zachowań na sektor prywatny.

Rozwiązania dotyczące przekształceń przedsiębiorstw państwowych wynikające z projektu odbiegają od systemu stworzonego w oparciu o regulację ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 1990 r. Powstanie urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych i przekazanie mu nie tylko nadzoru nad procesami przekształceń własnościowych, ale również nadzoru właścicielskiego wykony-

13. J. Hryniewicz, Dlaczego program masowej komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych jest szkodliwy dla polskiej gospodarki? (w:) Przegląd organizacji nr 9, 1995, s. 21.

wanego za Skarb Państwa przełamywało struktury branżowe i tworzyło jeden ośrodek nadzorujący. Z rozwiązań ustawy z 1990 r. wyraźnie wynikało, iż nadzór ten miał być sprawowany przejściowo (art. 19 ust. 1), wykonywany do czasu właściwej prywatyzacji. Rozwiązania projektowanej ustawy o komercjalizacji z jednej strony osłabiają uprawnienia ministra przekształceń własnościowych, pozostawiając część uprawnień ministrom branżowym, z drugiej zaś - z uwagi na brak wyraźnego określenia granic czasowych funkcjonowania spółek powstałych w wyniku komercjalizacji - rozszerzają zakres nadzoru na nieokreślony czas. Trudno też jest w tym kontekście nadal traktować komercjalizację jako etap przejściowy przed właściwymi działaniami prywatyzacyjnymi.

W przeciwieństwie do komercjalizacji, prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych prezentuje następujące zalety:

1. Umożliwia państwu skoncentrowanie się na długofalowej strategii w skali gospodarki narodowej, dzięki zwolnieniu go od odpowiedzialności za bieżące funkcjonowanie przedsiębiorstw,
2. Sprzyja stworzeniu aktywnej i efektywnej postawy menedżerskiej, takiej jak długofalowe planowanie oraz dążenie do wprowadzania innowacji,
3. Dzięki stymulacji konkurencji - umożliwia przepływ kapitału do najbardziej efektywnych sektorów gospodarki, co oczywiście pociąga za sobą wzrost wydajności pracy.

Powyższe przeciwstawienie komercjalizacji procesowi prywatyzacji może doprowadzić do wniosku, że komercjalizacja w skrajnej postaci jest zaprzeczeniem prywatyzacji.

Czy komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych w Polsce jest zasadna z punktu widzenia przekształceń własnościowych? Biorąc pod uwagę powyższe rozważania należy na to pytanie odpowiedzieć negatywnie. Jeżeli przyjąć, że głównym celem komercjalizacji miałyby być nadanie przedsiębiorstwom państwowym formy umożliwiającej wprowadzenie zasad zarządzania właściwych firmom prywat-

nym i poddanie ich mechanizmom rynkowym, to uznać należy, że cel ten nie zostanie w pełni zrealizowany. Można zakładać, że komercjalizacja jako etap przejściowy może być w niektórych wypadkach celowa, ale masowa komercjalizacja bez prywatyzacji jest tylko pozorem działań mających zmierzać do racjonalizacji gospodarki Państwa.

Krzysztof Pietrzykowski

PRZEMIANY WŁASNOŚCI SPÓŁDZIELCZEJ

1. Uwagi wprowadzające

1. Przekształceniom w systemie politycznym i ekonomicznym Polski towarzyszą przemiany podstaw prawnych funkcjonowania spółdzielczości. Jednym z podstawowych zagadnień teoretycznych prawa spółdzielczego jest określenie charakteru prawnego własności spółdzielczej w znaczeniu ekonomicznym. W tym zakresie nastąpiło w ciągu ostatnich lat znamienne przejście od społecznej własności grupowej do własności prywatnej. Przekształcenie to jest wynikiem zmian w polskim ustawodawstwie, które rozpoczęły się w latach 1987-1988.¹

W niniejszym artykule są rozważane w zasadzie tylko zagadnienia wspólne dla wszystkich spółdzielni. Pominięto natomiast szczególne problemy własnościowe spółdzielni produkcji rolnej i spółdzielni mieszkaniowych (zwłaszcza wkładów gruntowych i pieniężnych oraz wkładów mieszkaniowych i budowlanych wraz ze związanymi z nimi spółdzielczymi prawami do lokali mieszkalnych i użytkowych lub domów jednorodzinnych).

2. W doktrynie wyróżnia się trzy pojęcia własności: ekonomiczne, konstytucyjne i cywilistyczne. W znaczeniu ekonomicznym własność jest stosunkiem powstającym w związku z korzystaniem przez człowieka z rezultatów działalności gospodarczej (faktycznym korzystaniem, a więc niezależnym od istnienia uprawnień do takiego ko-

1. W 1987 r. nastąpiła znacząca nowelizacja przepisów prawa spółdzielczego (Dz.U. Nr 33, poz. 181) zwiększająca samodzielność spółdzielni, a w 1988 r. została uchwalona ustawa o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324), która wprowadziła m.in. zasadę równości podmiotów gospodarczych.

rzystania) oraz dysponowaniem czynnikami produkcji (tj. bezpośrednim lub pośrednim udziałem w podejmowaniu istotnych decyzji dotyczących zarządzania czynnikami produkcji). Przedmiotem własności są przede wszystkim tzw. czynniki produkcji (zasoby naturalne, kapitał, praca ludzka). Podmiotami własności są natomiast ludzie (pojedyncze osoby, rodziny, grupy osób, społeczności lokalne, społeczeństwo jako całość). W znaczeniu ekonomicznym podmiotami własności nie są więc w szczególności osoby prawne.²

W znaczeniu konstytucyjnym pojęcie własności obejmuje swym zakresem własność w ścisłym (cywilnoprawnym) znaczeniu oraz inne prawa rzeczowe, prawa obligacyjne i prawa na dobrach niematerialnych. Własnością w znaczeniu konstytucyjnym jest więc mienie w ujęciu kodeksu cywilnego (art. 44 - własność i inne prawa majątkowe).

Własność w znaczeniu cywilnoprawnym jest wprawdzie tylko jednym prawem majątkowym, a ściślej: prawem rzeczowym, jednakże najsilniejszym i najpełniejszym. Kodeks cywilny definiuje własność w art. 140 kc, według którego w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy, oraz może rozporządzać rzeczą.

3. Własności spółdzielczej dotyczył art. 16 Konstytucji PRL z 1952 r., w którym wskazano na społeczny charakter tej własności, zapewnianie jej szczególnej opieki i ochrony oraz popieranie przez państwo różnych form ruchu spółdzielczego w mieście i na wsi, a także udzielanie temu ruchowi wszechstronnej pomocy w wypełnianiu jego zadań. W art. 44 kc w pierwotnym brzmieniu podkreślono, że własność i inne prawa majątkowe mogły być m.in. mieniem or-

ganizacji spółdzielczych. Z art. 126 kc w pierwotnym brzmieniu wynikało zaś, że własność spółdzielcza była własnością społeczną.

Artykuł 16 Konstytucji (wraz z innymi jej przepisami dotyczącymi ustroju społeczno-gospodarczego) został uchylony przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. Małej Konstytucji).³ Obecnie własności dotyczą dwa artykuły utrzymany w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r.: art. 7 i 91. Pierwszy z nich zapewnia ochronę własności i prawa dziedziczenia oraz całkowitą ochronę własności osobistej, drugi nakłada na obywateli obowiązek strzeżenia i umacniania własności społecznej. Takie uregulowanie problemu nie jest ani całościowe, ani konsekwentne.⁴ Przede wszystkim niezrozumiałe jest utrzymanie w jednym z przepisów Konstytucji pojęcia własności społecznej, podczas gdy z pozostałych jej przepisów zostało ono jednocześnie usunięte.

Ustawa z 28 lipca 1990 r. o zmianie kodeksu cywilnego⁵ m.in. uchyliła bądź zmieniła przepisy dotyczące jednostek gospodarki uspołecznionej i własności spółdzielczej. W szczególności uchylono art. 126 kc (wraz z innymi przepisami ogólnymi o własności), a art. 44 kc otrzymał nowe brzmienie; przepis ten nie różnicuje już pojęcia mienia w zależności od podmiotu, któremu ono przysługuje, nie ma więc podstaw do wyróżniania poszczególnych typów i form własności.⁶

Istotne znaczenie z punktu widzenia określenia charakteru prawnego własności spółdzielczej miała ustawa z 30 sierpnia 1991 r. o

3. Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.

4 J. Ignatowicz: Prawo rzeczowe, Warszawa 1994, s. 40.

5. Dz.U. Nr 55, poz. 321.

6. Zob. jednak dwa powołane wyżej artykuły (7 i 91) utrzymany w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r.

2. R. Milewski (w) Elementarne zagadnienia ekonomii, Warszawa 1994, s. 14-15 i 42-43.

waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw,⁷ a zwłaszcza ustawa z 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych innych ustaw.⁸

2. Własność spółdzielcza w znaczeniu ekonomicznym

1. W dotychczasowej doktrynie sporny był problem określenia podmiotu własności spółdzielczej w znaczeniu ekonomicznym. Zgodnie z pierwszym poglądem, z ekonomicznego punktu widzenia mienie spółdzielni stanowiło własność jej członków. Podmiotami własności spółdzielczej byli więc poszczególni członkowie spółdzielni.⁹ Według drugiego, przeważającego poglądu, własność spółdzielcza w znaczeniu ekonomicznym była społeczną własnością grupową¹⁰ wszystkich członków spółdzielni jako całości. W takim ujęciu członek spółdzielni nie był podmiotem wspomnianej własności, ale jedynie jej uczestnikiem.¹¹ Pogląd ten miał podstawę normatywną w dawnym art. 16 Konstytucji PRL, w art. 44 kc (przed nowelizacją w 1990 r.) oraz w art. 126 kc (uchylonym w 1990 r.), a także w dotychczas obowiązujących przepisach prawa spółdzielczego. Po pierwsze, bezwzględnie obowiązywała zasada niepodzielności majątku spółdzielni wynikająca z art. 26 § 2 i art. 125 § 5 pr. spółdz. Po dru-

7. Dz.U. Nr 83, poz. 373 ze zm.

8. Dz.U. Nr 90, poz. 419 ze zm.

9. J. Wasilkowski (referent główny) oraz A. Chełmoński, K. Przybyłowski, S. Szer i J. Topiński: Własność społeczna w świetle Konstytucji PRL, (w:) Zagadnienia prawne Konstytucji PRL. Tom I, Warszawa 1954, s. 66; Z. K. Nowakowski: Prawo rzeczowe. Zarys wykładu, Warszawa 1969, s. 42.

10. Pogląd o grupowym charakterze własności spółdzielczej został zakwestionowany przez A. Stelmachowskiego (Wstęp do teorii prawa cywilnego, wyd. II, Warszawa 1984, s. 279-281), który zwrócił uwagę m. in. na okoliczność, że liczne spółdzielnie były kredytowane przez państwo i wykonywały zadania zlecone organizacji państwowych.

11. M. Gersdorf: Prawne zagadnienia samorządu spółdzielni w doktrynie i orzecznictwie, Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy 1974, nr 1, s. 6; S. Szer: Własność spółdzielcza, Warszawa 1960, s. 52; J. Wasilkowski: Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim, Warszawa 1972, s. 132 i nast.; J. Wiszniewski: Prawo gospodarcze, Warszawa 1982, s. 202.

gie, podzielny fundusz udziałowy był wielokrotnie mniejszy od niepodzielonego funduszu zasobowego i innego niepodzielonego majątku spółdzielni. Po trzeciej, obowiązywała zasada ograniczonego udziału członków spółdzielni w zyskach (w podziale nadwyżki bilansowej) wynikająca w szczególności z art. 76, 77 i 171 pr. spółdz. Po czwartej, nie bez znaczenia była okoliczność, że każdemu członkowi przysługiwał (i nadal przysługuje) jeden głos na walnym zgromadzeniu bez względu na liczbę posiadanych udziałów (art. 36 § 3 pr. spółdz. - zasada jeden członek - jeden głos).

2. Fundusz udziałowy w spółdzielni tworzą wpłacone udziały członkowskie, które przechodzą na własność spółdzielni (fundusz udziałowy jest bowiem funduszem własnym spółdzielni - zob. art. 78 § 1 pkt 1 pr. spółdz.). Udziałem członkowskim jest określona w statucie kwota pieniężna (wysokość udziału), którą (albo której wielokrotność, czyli ilość udziałów) członek jest obowiązany zadeklarować w formie pisemnej, z reguły w deklaracji członkowskiej, a następnie wpłacić do spółdzielni. Udział jest więc długiem członka wobec spółdzielni. Termin wymagalności roszczenia o wpłatę udziału określa statut. Z chwilą wpłaty udziału powstaje prawo podmiotowe do udziału, które wyraża uczestnictwo członka w funduszu udziałowym i istnieje przez cały czas trwania stosunku członkostwa. Prawo do udziału jest niezbywalne, a roszczenie o zwrot udziału może być zbyte dopiero od dnia, w którym stało się wymagalne (art. 27 § 1 pr. spółdz.). Prawo do udziału podlega też egzekucji dopiero z chwilą ustania członkostwa w spółdzielni. Z chwilą mianowicie ustania członkostwa prawo do udziału przekształca się w roszczenie byłego członka (jego spadkobierców) o wypłatę wniesionych udziałów, a więc wierzytelność byłego członka (spadkobierców) wobec spółdzielni. Roszczenie o wypłatę udziału staje się wymagalne w chwili określonej w statucie; statut określa również sposób wypłaty udziału (art. 26 § 1 pr. spółdz.).

Relacja między podzielnym funduszem udziałowym i niepodzielnym funduszem zasobowym (zob. niżej pkt 4) w wielu spółdzielniach zmieniała się po wejściu w życie ustawy z 1991 r. o wa-

loryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach. Walne zgromadzenia spółdzielni (z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych) zostały mianowicie upoważnione do podjęcia uchwał waloryzujących udziały członkowskie, to znaczy powiększających udziały z części funduszu zasobowego, stanowiącej jednak nie więcej niż 50% tego funduszu.¹²

W spółdzielniach, które dokonały waloryzacji udziałów, własność spółdzielcza w znaczeniu ekonomicznym stała się w połowie własnością prywatną członków. W drugiej zaś połowie była nadal własnością społeczną. Można bowiem twierdzić, że mimo zmian, które w latach 1989-1990 zostały dokonane w Konstytucji z 1952 r. i w kodeksie cywilnym, pojęcie własności społecznej zostało wprowadzone częściowo usunięte z języka prawnego (pozostawiono je zresztą w innych aktach normatywnych, o czym niżej), nie przestało natomiast istnieć w znaczeniu opisowym.¹³

3. Silne podstawy do określenia własności spółdzielczej w znaczeniu ekonomicznym jako prywatnej własności członków spółdzielni stworzyła dopiero ustawa z 7 lipca 1994 r. zmieniająca prawo spółdzielcze.

Zmianie uległa przede wszystkim definicja spółdzielni. Artykuł 1 w dotychczasowym brzmieniu określał miejsce spółdzielni jako jednostki gospodarki uspołecznionej, będącej elementem składowym tzw. rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego z jego gospodarką nakazowo - rozdzielczą i reglamentowaną. Świadczyły o tym zwłaszcza sformułowania uzależniające działalność gospodarczą spółdzielni od założeń określonych w centralnych i terytorialnych planach społeczno-gospodarczych oraz nakładające na spółdzielnię obowiązek prowadzenia tej działalności i działalności społeczno-wychowawczej dla stałego podnoszenia materialnego i kulturalnego poziomu życia i

12. Zob. K. Pietrzykowski: Waloryzacja udziałów członkowskich w spółdzielniach. Przepisy i komentarz, Warszawa 1991.

13. Zob. K. Pietrzykowski: W sprawie własności spółdzielczej, PUG 1989, nr 5-6, s. 144.

świadomości społecznej swych członków oraz dla dobra Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Obecna definicja spółdzielni, wzorowana na określeniu przyjętym w art. 1 ustawy z 29 października 1920 r. o spółdzielniach,¹⁴ wyraźnie podkreśla cechę dobrowolności spółdzielni, jej zrzeszeniowy charakter, zmienny skład osobowy, zmienny fundusz udziałowy, prowadzenie wspólnej działalności gospodarczej w interesie członków oraz fakultatywne prowadzenie działalności społecznej i oświatowo-kulturalnej.

Z art. 1 w obecnie obowiązującym brzmieniu wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że skoro spółdzielnia prowadzi działalność wyłącznie w interesie swoich członków, a nie, jak dotychczas, również, a nawet przede wszystkim w interesie ogólnospołecznym, nie ma już żadnych podstaw do traktowania jej jako jednostki gospodarki uspołecznionej. Nie zmienia takiego obrazu spółdzielni okoliczność, że w tej korporacji, inaczej niż w spółce handlowej, obowiązuje zasada jeden członek - jeden głos (z możliwością odstępstwa od tej zasady w wypadku spółdzielni zrzeszających wyłącznie osoby prawne). Spółdzielnia jest bowiem tradycyjnie organizacją w pełni demokratyczną, co wynika z drugiej zasady spółdzielczej w brzmieniu ustalonym przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy w Wiedniu w 1966 r.¹⁵

4. Artykuł 26 § 2 w dotychczasowym brzmieniu wyrażał zasadę niepodzielności majątku spółdzielni w okresie działalności spółdzielni, a art. 125 § 5 w dotychczasowym brzmieniu - w wypadku jej likwidacji. Problem utrzymania, zmiany bądź uchylecia tej zasady należał do najbardziej spornych zagadnień rozważanych w czasie prac w Sejmie i Senacie nad nowelizacją prawa spółdzielczego. Ostatecznie zdecydowano się na kompromis polegający na utrzymaniu rozwa-

14. Dz.U. Nr 111, poz. 733 ze zm.

15. O międzynarodowych zasadach spółdzielczych zob. K. Boczar: Spółdzielczość. Problematyka społeczna i ekonomiczna, Warszawa 1986, s. 37 i nast.

zanej zasady w okresie działalności spółdzielni oraz na jej modyfikacji w wypadku likwidacji spółdzielni. W kwestii zaś nowego sformułowania art. 125 § 5 pr. spółdz. były reprezentowane dwa następujące, skrajne stanowiska: pierwsze, opowiadające się za utrzymaniem zasady dotychczasowej, oraz drugie, zmierzające do wprowadzenia pełnej swobody w zakresie określenia przez walne zgromadzenie sposobu przeznaczenia pozostałego majątku spółdzielni. W tej sytuacji w ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. zmieniającej prawo spółdzielcze (która nie została podpisana przez Prezydenta RP) przyjęto rozwiązanie kompromisowe. Zasadą pozostawałaby wprowadzenie niepodzielności majątku spółdzielni, jednakże Rada Spółdzielcza, kierując się stopniem przyczynienia się członków do powstania majątku spółdzielni, mogłaby zezwolić na podjęcie przez walne zgromadzenie uchwały o całkowitym lub częściowym podziale pozostałego majątku między członków. W Sejmie II kadencji i w Senacie III kadencji przewagę uzyskali zwolennicy zniesienia lub przynajmniej znacznego ograniczenia rozważanej zasady.

Obecnie zasada niepodzielności majątku spółdzielni w wypadku jej likwidacji ma charakter względnie obowiązujący. Według bowiem nowego art. 125 § 6 likwidator przekazuje pozostały majątek nieodpłatnie na cele spółdzielcze lub społeczne tylko wtedy, gdy uchwała ostatniego walnego zgromadzenia nie zawiera stosownego wskazania.

Zgodnie ze zmienionym art. 125 § 5 pozostały majątek spółdzielni zostaje przeznaczony na cele określone w uchwale ostatniego walnego zgromadzenia. W szczególności walne zgromadzenie może podjąć uchwałę o podzieleniu pozostałego majątku między członków. Ma ono w zasadzie pełną swobodę w zakresie określenia kryteriów takiego podziału.

Obecnie byłemu członkowi nie przysługuje prawo do funduszu zasobowego oraz do innego majątku spółdzielni w okresie jej działalności (art. 26 § 2). Przepis ten interpretowany w związku ze zmienionym art. 125 § 5 oznacza, że wspomniane prawa nie przysługują byłemu członkowi w okresie do dnia wpisania do rejestru otwarcia

likwidacji spółdzielni; a contrario przysługują one zatem od tego dnia. Byłemu członkowi przysługuje zatem roszczenie o wypłatę udziałów członkowskich (i o zwrot wkładów, jeżeli statut przewiduje ich wnoszenie) oraz ekspektatywa udziału w części funduszu zasobowego i innego majątku spółdzielni niepodzielnego w okresie jej działalności.

W związku ze sformułowaniem art. 125 § 5 i art. 26 § 2 powstaje pytanie, kto jest byłym członkiem spółdzielni w rozumieniu tych przepisów. Nie ulega jedynie wątpliwości, że nie są byłymi członkami obecni członkowie likwidowanej spółdzielni, ponieważ ich członkostwo ustanie dopiero z chwilą wykreślenia spółdzielni z rejestru. Teoretycznie w rozważanej kwestii są możliwe do obrony trzy następujące stanowiska:

1) byłymi członkami spółdzielni są osoby, których członkostwo ustało po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r., a więc po dniu 26 września 1994 r.; wniosek taki wynikałby z zasady nieobowiązania ustawy wstecz (*lex retro non agit*);

2) byłymi członkami spółdzielni są osoby, którym w chwili otwarcia likwidacji spółdzielni nie zostały jeszcze wypłacone wszystkie udziały członkowskie; są to zatem przede wszystkim osoby, których nie mogą być wypłacone ze względu na pięcioletnią karencję przewidzianą w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 83, poz. 373 z późn. zm.) lub ze względu na postanowienia statutów określające zasady i terminy zwrotu udziałów byłym członkom (zob. art. 21 i art. 26 § 1);

3) byłym członkiem spółdzielni jest każda osoba, która kiedykolwiek była członkiem spółdzielni, a jej członkostwo ustało najpóźniej w dniu podejmowania przez walne zgromadzenie uchwały w sprawie przeznaczenia majątku spółdzielni pozostałego po jej likwidacji.

Ogólnie stosowane reguły wykładni prawa, przyznające pierwszeństwo wykładni językowej (gramatycznej), zdają się przemawiać za stanowiskiem trzecim, którego przyjęcie może wszakże prowadzić do absurdalnych rezultatów.¹⁶

5. Ustawa z 1994 r. nowelizująca prawo spółdzielcze wprowadziła zasadnicze zmiany w przepisach dotyczących gospodarki spółdzielni, w tym nadwyżki bilansowej. Obecnie członkom spółdzielni przysługuje w tym zakresie w zasadzie taka sama swoboda, jak wspólnikom i akcjonariuszom w spółkach handlowych. Ewentualne zaś ograniczenia (o czym niżej) wynikają w większym stopniu z celu spółdzielni i zasad spółdzielczych niż z konkretnych przepisów prawa spółdzielczego. Zmienione przepisy o nadwyżce bilansowej i jej podziale (zwłaszcza art. 76 i 77 pr. spółdz.) dostarczają więc kolejnego argumentu przemawiającego za tezą, iż własność spółdzielcza w znaczeniu ekonomicznym jest prywatną własnością członków.

Zgodnie z art. 76 pr. spółdz. w jego pierwotnym brzmieniu istniał obowiązek przeznaczenia co najmniej 20% nadwyżki bilansowej na zwiększenie funduszu zasobowego oraz części tej nadwyżki, określonej w uchwale zjazdu delegatów centralnego związku, na fundusz rozwoju. Później, na podstawie art. 24 ustawy z 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁷ obowiązkowy odpis na zwiększenie funduszu zasobowego został podniesiony do 30%. Wraz z postawieniem centralnych związków spółdzielczych w stan likwidacji na mocy ustawy z 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości¹⁸ nieaktualny stał się obowiązek dokonywania odpisu na fundusz rozwoju. Zgodnie z art. 19 ust. 7 tej ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 9 pkt 4 ustawy o

16. Zob. Szerzej K. Pietrzykowski: *Prawo spółdzielcze. Komentarz do zmienionych przepisów*, Warszawa 1995, s. 140 i nast.

17. Dz.U. Nr 3, poz. 12.

18. Dz.U. Nr 6, poz. 36 ze zm.

waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw, walne zgromadzenia spółdzielni zostały uprawnione do obniżania wysokości odpisów z nadwyżki bilansowej na fundusz zasobowy, przewidzianych w art. 76 § 1 w dotychczasowym brzmieniu.

Artykuł 76 w obecnie obowiązującym brzmieniu przewiduje obowiązkowy odpis na fundusz zasobowy w wysokości 5% nadwyżki bilansowej, o ile fundusz ten nie osiąga wysokości wniesionych udziałów obowiązkowych. Przepis ten stwarza więc obowiązek zachowania równowagi między dwoma podstawowymi funduszami spółdzielni: udziałowym i zasobowym. Nie jest tu zresztą brany pod uwagę cały fundusz udziałowy, ale jedynie ta jego część, która powstała z wniesionych udziałów obowiązkowych (a więc pomija się w tym rachunku część funduszu zasobowego powstałą z wniesienia udziałów ponadobowiązkowych - zob. art. 21 pr. spółdz.).

Po dokonaniu odpisu z nadwyżki bilansowej na fundusz zasobowy w warunkach, o których mowa w art. 76, pozostaje część tej nadwyżki, którą walne zgromadzenie może w zasadzie swobodnie dysponować. Stosownie bowiem do art. 77 § 1 walne zgromadzenie określa cele, na które przeznacza wspomnianą część nadwyżki bilansowej i jest w tym zakresie związane jedynie postanowieniami statutu spółdzielni określającymi zasady podziału tej nadwyżki między członków (art. 77 § 2) oraz przepisami art. 77 § 3 i 4.

Określenie sposobu podziału nadwyżki bilansowej jest też ograniczone celem spółdzielni. Według nowej definicji spółdzielni (zob. art. 1 § 1 pr. spółdz.) takim celem jest prowadzenie wspólnej działalności gospodarczej w interesie członków. Cel ten był bardziej precyzyjnie określony w art. 1 ustawy z 29 października 1920 r. o spółdzielniach. Celem obligatoryjnym było mianowicie podniesienie zarobku lub gospodarstwa członków przez prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa. Można sądzić, że mimo odmiennego obecnie sformułowania takie określenie celu jest nadal aktualne. Osiąganie zatem i maksymalizacja zysku (nadwyżki bilansowej) nie powinny być ce-

lem samym w sobie, ale jedynie środkiem do realizacji innych, wyżej wskazanych celów. Spostrzeżenie to potwierdza sformułowanie czwartej zasady spółdzielczej Międzynarodowego Związku Spółdzielczego, zgodnie z którą „Jeżeli powstają nadwyżki w wyniku działalności spółdzielni, należą one do członków i powinny być podzielone tak, aby jeden członek nie odnosił korzyści kosztem innych. Członkowie mogą podjąć decyzję o przeznaczeniu nadwyżki lub oszczędności na:

- a) środki rozwoju działalności spółdzielni,
- b) na środki do wspólnego użytku,
- c) podział do między członków, proporcjonalnie do ich transakcji ze spółdzielnią”.

Część nadwyżki bilansowej, o której mowa w art. 77 pr. spółdz., powinna więc być przeznaczona przede wszystkim na rozwój spółdzielni (inwestycje), na utworzenie lub zwiększenie funduszy statutowych (zob. art. 78) oraz do podziału między członków. Podział nadwyżki bilansowej między członków powinien być dokonywany sprawiedliwie. Nadwyżka ta powinna być mianowicie dzielona w zasadzie nie według reguł kapitalistycznych, tj. proporcjonalnie do liczby udziałów albo akcji (zob. art. 191 § 3 i art. 355 § 2 kh), ale proporcjonalnie do transakcji członków ze spółdzielnią (w spółdzielniach konsumenckich - zasada zwrotu od zakupów) lub do wkładu pracy członków (w spółdzielniach wytwórczych, a więc zwłaszcza w spółdzielniach pracy i w spółdzielniach produkcji rolnej).

Zasada zwrotu od zakupów, która w okresie minionych 50 lat praktycznie nie była stosowana w spółdzielniach konsumenckich, powinna doprowadzić do odzyskania autentyczności przez np. gminne spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”, spółdzielnie mleczarskie, spółdzielnie ogrodniczo-pszczelarskie i spółdzielnie spożywców „Społem”. Praktyczna realizacja tej zasady oznaczałaby, że członkowie wymienionych spółdzielni mogliby od niej taniej kupować lub drożej sprzedawać niż osoby nie będące członkami. Należy w związku z tym podkreślić, że zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.,

zmieniającym ustawę z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym,¹⁹ nie uznaje się za praktyki monopolistyczne udzielania przez spółdzielnię swoim członkom w obrotach z nimi bonifikat, ulg i innych korzyści ekonomicznych.

Odpowiednikiem zasady zwrotu od zakupów w spółdzielniach konsumenckich jest zasada podziału nadwyżki bilansowej stosownie do wkładu pracy członków spółdzielni produkcyjnych. Zasada ta obecnie bezwzględnie obowiązuje w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych (zob. art. 158 § 1). Przed nowelizacją prawa spółdzielczego w 1994 r. bezwzględnie obowiązywała ona również w spółdzielniach pracy (zob. art. 183 § 1 w dotychczasowym brzmieniu). Obecnie statut spółdzielni pracy powinien określać zasady udziału członków w części nadwyżki bilansowej przeznaczonej do podziału między członków.

Zarówno w spółdzielniach konsumenckich, jak i wytwórczych jest oczywiście dopuszczalny podział części nadwyżki bilansowej między członków w formie oprocentowania udziałów (a więc proporcjonalnie do wniesionych udziałów). Dopuszczalne są dwa sposoby takiego podziału: wypłacenie członkom stosownych kwot (dywidendy) albo powiększenie z nadwyżki bilansowej ich udziałów członkowskich. Zgodnie z trzecią zasadą spółdzielczą Międzynarodowego Związku Spółdzielczego „O ile kapitał udziałowy jest oprocentowany, oprocentowanie to musi być wysoce ograniczone”. Z zasady tej wynika, że podział części nadwyżki bilansowej między członków polegający na oprocentowaniu udziałów nie powinien stanowić podstawowego sposobu takiego podziału.

6. Zgodnie z nowym art. 3 pr. spółdz. majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Sformułowanie to jedynie potwierdza tezę, i tak możliwą do udowodnienia na podstawie wyżej

19. Dz.U. z 1991 r. Nr 89, poz. 403.

omówionych, znowelizowanych przepisów prawa spółdzielczego oraz innych ustaw, zgodnie z którą własność spółdzielcza w sensie ekonomicznym jest własnością prywatną członków.

Sformułowanie art. 3 pr. spółdz., które było dyskusyjne już w czasie prac w Sejmie i Senacie nad nowelizacją prawa spółdzielczego, wywołuje liczne wątpliwości interpretacyjne. Użyte w nim pojęcie majątku jest pojęciem szerszym od pojęcia mienia (art. 44 kc), obejmuje bowiem nie tylko własność i inne prawa majątkowe (w szczególności prawa rzeczowe i obligacyjne, czyli wierzytelności, a także prawa majątkowe związane z prawami na dobrach niematerialnych), ale również obowiązki majątkowe (a więc długi i inne obciążenia). Powstaje w związku z tym pytanie, jak rozumieć art. 3 pr. spółdz. oraz w jakim znaczeniu zostało w nim użyte określenie własność.

Przepis art. 3 pr. spółdz. można uznać za swoiste superfluum ustawowe. Formułuje on w istocie ekonomiczną definicję własności spółdzielczej wbrew wyraźnej w ostatnich latach tendencji do usuwania takich określeń z języka prawnego. Przepis ten powinien być rozumiany przede wszystkim jako zawierający regułę interpretacyjną, umożliwiającą właściwą wykładnię tych przepisów polskiego prawa, niestety dość licznych (zob. niżej), które nadal traktują spółdzielnię jako jednostkę gospodarki uspołecznionej, a własność spółdzielczą - jako własność społeczną.

3. Własność spółdzielcza w znaczeniu cywilnoprawnym

1. Lektura art. 3 pr. spółdz. prowadzi do wniosku, że własność, o której w nim mowa nie jest własnością w znaczeniu cywilnoprawnym. Nie można bowiem być właścicielem np. praw rzeczowych ograniczonych, wierzytelności czy też długów (które należą do majątku w rozumieniu tego przepisu).

Podmiotem własności w znaczeniu cywilnoprawnym jest więc jedynie spółdzielnia jako osoba prawna. Pod tym względem własność spółdzielcza nie różni się od własności przysługującej np. spółce z

ograniczoną odpowiedzialnością czy spółce akcyjnej. We wszystkich tych korporacjach ich majątek jest wyraźnie oddzielony od majątków osobistych członków, wspólników i akcjonariuszy. Osoby te wprawdzie angażują swoje majątki osobiste w działalność korporacji oraz nabywają prawa do udziału w zyskach i ewentualnie także do innych świadczeń. Ponoszą one jednak ryzyko działalności gospodarczej korporacji tylko do wysokości udziałów (akcji), nie odpowiadają natomiast za zobowiązania korporacji swoimi majątkami osobistymi (choć w wypadku spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych istnieją tu określone wyjątki).

2. W znaczeniu cywilnoprawnym spółdzielnia (podobnie jak spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna) jest również podmiotem innych praw i obowiązków do majątku spółdzielni (np. użytkownikiem, użytkownikiem wieczystym, wierzycielem, dłużnikiem). W szczególności przedmiotem własności spółdzielczej może być przedsiębiorstwo (w znaczeniu przedmiotowym) obejmujące wszystkie składniki wymienione w art. 55¹ kc.

4. Własność i inne prawa rzeczowe przysługujące spółdzielniom do gruntów

1. W ostatnich latach nastąpiły istotne przekształcenia w zakresie uprawnień przysługujących spółdzielniom do gruntów.

Przed wejściem w życie ustawy z 29 września 1990 r.,²⁰ zmieniającej ustawę z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości,²¹ spółdzielniom mogły w zasadzie przysługiwać wszelkie tytuły prawne do korzystania z gruntów, zarówno prawnorzeczowe (zwłaszcza własność, użytkowanie wieczyste i użytkowanie), jak i obligacyjne (zwłaszcza najem i dzierżawa). Spółdziel-

20. Dz.U. Nr 79, poz. 464.

21. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.

nie mogły więc być właścicielami gruntów (choć, poza rolniczymi spółdzielniami produkcyjnymi, zdarzało się to raczej wyjątkowo). Grunty państwowe mogły być jednakże oddawane w użytkowanie wieczyste jedynie spółdzielniom mieszkaniowym, natomiast pozostałe spółdzielnie mogły, przynajmniej teoretycznie, nabyć takie prawo wtedy, gdy wcześniej zostało ono ustanowione na rzecz innego podmiotu. Typowa więc była sytuacja, w której spółdzielnie (poza spółdzielniami mieszkaniowymi) były użytkownikami gruntów państwowych. Z reguły wznosiły one na takich gruntach z własnych środków budynki i inne urządzenia, które - zgodnie z obowiązującą na podstawie art. 48 kc zasadą superficies solo cedit - były częściami składowymi takich gruntów (wyjątki od tej zasady dotyczyły rolniczych spółdzielni produkcyjnych - zob. art. 272 kc).

2. Ustawa z 29 września 1990 r. uwłaszczyła z mocy samego prawa państwowe osoby prawne, w których zarządzie w dniu 5 grudnia 1990 r. znajdowały się grunty państwowe. Osoby te w tym dniu stały się mianowicie użytkownikami wieczystymi gruntów oraz właścicielami znajdujących się na tych gruntach budynków, innych urządzeń i lokali (stwierdzenie nabycia własności gruntów wymaga jednak deklaratywnej decyzji właściwego wojewody).

W wymienionej ustawie pominięto spółdzielnie będące użytkownikami gruntów państwowych. Przeoczenie to wkrótce dostrzeżono i na podstawie ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach dodano w art. 2 ustawy z 29 września 1990 r. ust. 10, który przyznawał spółdzielniom, z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych, prawo do otrzymania w użytkowanie wieczyste użytkowanych przez nie gruntów bez konieczności przeprowadzenia przetargu. Przepis ten, zresztą niefortunnie zrehabilitowany, od początku obowiązywania stwarzał wątpliwości interpretacyjne, wyjaśnione częściowo w dwóch uchwałach składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego (z 13 maja 1992 r. III CZP 31/92²² oraz z 25

22. OSNCP 1992, z. 9, poz. 146.

czerwca 1992 r. III CZP 45/92²³). Uchwały te skłoniły ustawodawcę do podjęcia kolejnej interwencji legislacyjnej.

W ustawie z 7 października 1992 r.²⁴ zmieniono ustawę z 29 września 1990 r. wprowadzając do niej m.in. nowy art. 2c. Zgodnie z przepisami tego artykułu spółdzielnie będące w dniu 5 grudnia 1990 r. (tj. w dniu wejścia w życie ustawy z 29 września 1990 r.) użytkownikami gruntów państwowych²⁵ albo komunalnych uzyskały cywilnoprawne roszczenie o oddanie tych gruntów w użytkowanie wieczyste oraz o przeniesienie własności znajdujących się na tych gruntach budynków, innych urządzeń oraz lokali.²⁶ Przeniesienie własności znajdujących się na gruntach budynków, innych urządzeń oraz lokali następuje nieodpłatnie, jeżeli zostały one wybudowane lub nabyte ze środków własnych spółdzielni. Spółdzielnie zostały zwolnione z obowiązku wniesienia pierwszej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów. Utrzymano zasadę, zgodnie z którą oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następuje bez konieczności przeprowadzenia przetargu. W odniesieniu do stwierdzenia użytkownika gruntów przez spółdzielnie w dniu 5 grudnia 1990 r. stosuje się § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób

23. Nie opublikowanej.

24. Dz.U. Nr 91, poz. 455.

25. Z wyjątkiem nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, które znalazły się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz.U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299, nieruchomości rolne, znajdujące się w użytkowaniu spółdzielni produkcji rolnej (zwłaszcza rolniczych spółdzielni produkcyjnych), pozostają nadal we władaniu tych spółdzielni do czasu zawarcia umów z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa. Nieruchomości te mogą m.in. być sprzedane w drodze licytacji albo oddane w dzierżawę lub najem.

26. Roszczenie to przysługuje odpowiednio także związkowi spółdzielczym postawionym w stan likwidacji na podstawie ustawy z 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości, Dz.U. Nr 6, poz. 36 ze zm., a także następcom prawnym spółdzielni oraz wspomnianych związków.

prawnych nieruchomości będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu.²⁷

3. Zmieniona w 1992 r. ustawa z 29 września 1990 r. nie dotyczy spółdzielni mieszkaniowych, nie mogły one bowiem spełnić przesłanki użytkowania gruntów państwowych albo komunalnych w dniu 5 grudnia 1990 r. Zważywszy jednak, że liczne spółdzielnie mieszkaniowe mają nie uregulowaną sytuację posiadanych przez nie gruntów, na których zostały wzniesione budynki mieszkalne, a nawet całe osiedla mieszkaniowe, ustawodawca zdecydował się na kolejną interwencję legislacyjną. W rezultacie została uchwalona ustawa z 10 czerwca 1994 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz niektóre inne ustawy.²⁸ Na mocy tej ustawy w ustawie z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości dodano w art. 88a nowe ustępy 2-4 uwłaszczające spółdzielnie mieszkaniowe, ale ponadto ponownie uwłaszczające inne spółdzielnie i związki spółdzielcze, a także Naczelną Radę Spółdzielczą. Wymienionym osobom prawnym przyznano mianowicie roszczenia o oddanie będących w ich posiadaniu gruntów państwowych albo komunalnych w użytkowanie wieczyste oraz o nieodpłatne przeniesienie własności znajdujących się na tych gruntach obiektów budowlanych, jeżeli do dnia 5 grudnia 1990 r. wybudowały one same lub wybudowali ich poprzednicy prawni objekty budowlane z własnych środków za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego. Zawarcie stosownej umowy w tym zakresie następuje bez przetargu i bez obowiązku wniesienia pierwszej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu.

W porównaniu z kilkakrotnie nowelizowaną ustawą z 29 września 1990 r. został rozszerzony krąg podmiotów, którym przysługują roszczenia o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste oraz o prze-

27. Dz.U. Nr 23, poz. 97.

28. Dz.U. Nr 84, poz. 384.

niesienie własności znajdujących się na tych gruntach budynków i innych urządzeń (według terminologii ustawy z 10 czerwca 1994 r. - obiektów budowlanych, co nie jest określeniem cywilnoprawnym), o spółdzielnie mieszkaniowe, Naczelną Radę Spółdzielczą oraz o nowo powstające związki spółdzielcze. W wypadku pozostałych spółdzielni, związków spółdzielczych w likwidacji, a także nowych związków spółdzielczych, jeżeli są one następcami prawnymi spółdzielni lub związków, w licznych sytuacjach faktycznych powstaje konkurencja roszczeń z dwóch ustaw. Ustawy te obowiązują równolegle, żadna z nich bowiem nie jest w stosunku do drugiej ani szczególną, ani późniejszą (skoro w ustawie z 10 czerwca 1994 r. zmieniono również niektóre przepisy ustawy z 29 września 1990 r.). Powstanie takiej sytuacji jest rezultatem oczywistego błędu ustawodawcy. Zainteresowana spółdzielnia wybierze wszakże tę ustawę, która będzie dla niej korzystniejsza; np. ustawę z 10 czerwca 1994 r., jeżeli nie będzie w stanie wykazać faktu użytkowania gruntu, a jest jego posiadaczem, albo ustawę z 29 września 1990 r., jeżeli nie będzie w stanie wykazać, że wzniosła lub nabyła budynki lub inne urządzenia z własnych środków. Można jednak przypuszczać, że z reguły stosowanie każdej z rozważanych ustaw będzie prowadziło do takich samych rezultatów.

4. Roszczenia przewidziane w wyżej omówionych przepisach art. 2c ustawy z 29 września 1990 r. oraz w art. 88a ust. 2-4 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. wygasają 31 grudnia 1995 r. Obie zatem ustawy ograniczyły dochodzenie tych roszczeń zawitym terminem kalendarzowym. Roszczenia te zostały zachowane, jeżeli najpóźniej w dniu 31 grudnia 1995 r. (przy analogicznym zastosowaniu art. 123 § 1 pkt 1 kc) spółdzielnia wytoczyła przeciwko właścicielowi gruntu (a więc z reguły właściwej gminie) powództwo o zobowiązanie tego właściciela do złożenia oświadczenia o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste oraz o przeniesieniu własności budynków i innych urządzeń znajdujących się na gruncie (zob. art. 64 kc). Już obecnie wiadomo, że z różnych zresztą przyczyn, w tym zwłaszcza ze względu na nie zakończony proces komunalizacji mienia państwowego, wiele spółdzielni nie otrzymało do końca 1995 r. gruntów w użytko-

wanie wieczyste. Z tych powodów do Sejmu wpłynął poselski projekt zmierzający do dalszego przedłużenia wspomnianego terminu (w wypadku art. 2c ustawy z 29 września 1990 r. termin wygaśnięcia rozszczenia już raz był przedłużany przez ustawodawcę o jeden rok - z 31 grudnia 1994 r. do 31 grudnia 1995 r.).

5. Własność spółdzielcza w przepisach innych ustaw

1. Mimo przedstawionych wyżej zmian dokonanych w latach 1990-1994 w przepisach Konstytucji RP z 1952 r., kodeksu cywilnego i prawa spółdzielczego, w niektórych innych ustawach spółdzielnia jest nadal traktowana jako jednostka gospodarki uspołecznionej, a własność spółdzielcza jako własność społeczna. Powstaje w związku z tym pytanie, jak należy obecnie interpretować przepisy takich ustaw.

2. Zgodnie z kodeksem karnym mieniem społecznym jest m. in. mienie spółdzielcze (art. 120 § 6 kk), spółdzielnia jest instytucją społeczną (art. 120 § 12 kk), a osoba zajmująca kierownicze stanowisko lub pełniąca funkcje związane ze szczególną odpowiedzialnością w organizacji spółdzielczej jest funkcjonariuszem publicznym (art. 120 § 11 kk). Z takiej samej ochrony jak mienie społeczne korzysta cudze mienie, które zostało powierzone instytucji społecznej (art. 120 § 7 kk). Szczególna odpowiedzialność karna dotyczy m. in. zagarnięcia mienia społecznego (art. 199 - 201 kk), zagarnięcia aferowego mienia na szkodę jednostki gospodarki uspołecznionej, zniszczenia lub uszkodzenia mienia społecznego (art. 212 § 1 i 3 kk), zaboru pojazdu stanowiącego mienie społeczne (art. 214 § 1 i 3 kk), stworzenia możliwości powstania niedoboru w mieniu społecznym (218 kk), ukrycia niedoboru w mieniu społecznym (art. 219 kk), spekulacji lub sprzedaży własnego towaru dokonanej przez pracownika zatrudnionego w jednostce gospodarki uspołecznionej (art. 221 i 223 kk), czynów skierowanych przeciwko funkcjonariuszom publicznym (art. 233, 235, 236 i 267 kk) lub związanych z pełnieniem funkcji publicznej (art. 238, 239, 240, 241, 244, 246, 264 i 266 kk).

Problem wpływu nowelizacji prawa spółdzielczego dokonanej w 1994 r. (zwłaszcza art. 3 pr. spółdz.) na przepisy ustawodawstwa karnego wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale z 22 czerwca 1995 r. I KZP 17/95.²⁹ Zdaniem Sądu Najwyższego nowelizacja art. 3 pr. spółdz. nie powoduje zmiany definicji mienia społecznego zawartej w art. 120 § 6 kk, w związku z czym mienie spółdzielcze stanowi - w rozumieniu przepisów prawa karnego - mienie społeczne. Nie każda bowiem zmiana dokonana w obrębie jednego działu prawa musi powodować skutki w zakresie wykładni pojęć funkcjonujących w obrębie innego, odrębnego działu prawa. Z uzasadnienia uchwały wynika też, że utrzymanie wzmożonej ochrony mienia spółdzielni w obrębie prawa karnego jest uzasadnione tym, że w odróżnieniu od spółek prawa handlowego spółdzielnie mają szersze zadania i cele nie ograniczające się li tylko do kwestii ekonomicznych, ale także społecznych. Miałyby o tym świadczyć regulacje przewidziane w art. 68 (odpowiedzialność spółdzielni za zobowiązania całym majątkiem), w art. 1 § 2 (możliwość prowadzenia działalności społecznej i oświatowo-kulturalnej na rzecz członków) oraz w art. 125 § 6 pr. spółdz.

3. W przepisach prawa pracy i ubezpieczeń społecznych nadal występuje pojęcie uspołecznionego zakładu pracy, np. w art. 32 ustawy z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych,³⁰ w art. 18 i 96 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin³¹ oraz w wielu rozporządzeniach wykonawczych. Pojęcie to co do zasady odpowiada pojęciu jednostki gospodarki uspołecznionej występującemu w przepisach kodeksu cywilnego (zwłaszcza w art. 1 i 33) przed nowelizacją w 1990 r. Mimo więc wyżej wspomnianej nowelizacji przepisów Konstytucji z 1952 r. i kodeksu cywilnego spółdzielnia często nadal była, a nawet jest nadal traktowana jako jednostka go-

29. OSNKW 1995, z. 9-10, poz. 57.

30. Dz.U. z 1983 r. Nr 30, poz. 144 ze zm.

31. Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.

spodarki uspołecznionej i uspołeczniiony zakład pracy w rozumieniu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, a także niektórych przepisów prawa podatkowego. Tezę tę ilustruje uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 30 czerwca 1994 r. II UZP 15/94,³² zgodnie z którą w okresie od 1 października 1990 r. do 4 lipca 1993 r. spółdzielnie należało traktować jako uspołecznione zakłady pracy w rozumieniu 19 ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 6 czerwca 1983 r. w sprawie zasad obliczania zasiłków z ubezpieczenia społecznego oraz pokrywania wydatków na te zasiłki.³³

Wskazany w wymienionej uchwale dzień 4 lipca 1993 r. jest dniem, w którym utraciła moc obowiązującą ustawa z 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej.³⁴ Mimo to pojęcie jednostki gospodarki uspołecznionej nadal występuje w niektórych przepisach podatkowych, np. w art. 3 i art. 5 ust. 4 i 5 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania³⁵ oraz w art. 1 ust. 1 ustawy z 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych.³⁶

4. Abstrahując od oceny de lege lata wyżej wymienionych uchwał Sądu Najwyższego³⁷ należy podkreślić, że w polskim prawie częściowo albo już nastąpiły, albo dopiero są projektowane zmiany, które dostosowują do nowych warunków politycznych i ekonomicznych niektóre przepisy wspomnianych dziedzin prawa.

32. OSNAP 1994, nr 8, poz. 131.

33. Dz.U. Nr 33, poz. 157 ze zm.

34. Dz.U. z 1987 r. Nr 12, poz. 77 ze zm.; ustawa ta została uchylona przez ustawę z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.

35. Dz.U. Nr 9, poz. 30.

36. Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 ze zm.

37. Zasadnicze wątpliwości budzą zwłaszcza rozważania w uchwale Sądu Najwyższego z 22 czerwca 1995 r. I KZP 17/95 dotyczące próby wykazania, że obecnie obowiązujące przepisy prawa spółdzielczego stwarzają podstawę do dalszego traktowania własności spółdzielczej jako własności społecznej.

W projekcie kodeksu karnego z lutego 1995 r. nie występują już pojęcia mienia społecznego i instytucji społecznej, a funkcjonariuszami publicznymi są wyłącznie funkcjonariusze organów państwowych albo samorządowych. W ustawie z 2 lutego 1996 r. zmieniającej kodeks pracy³⁸ z dotychczasowych przepisów usunięto sformułowania dotyczące uspołeczniionych zakładów pracy.

6. Uwagi końcowe

Po nowelizacji prawa spółdzielczego dokonanej w 1994 r. odpadły przesłanki do dalszego traktowania własności spółdzielczej w znaczeniu ekonomicznym jako własności społecznej. Po pierwsze, działanie zasady niepodzielności majątku spółdzielni zostało znacznie ograniczone, a praktycznie, przynajmniej w wypadku likwidacji spółdzielni, wyłączone (zob. art. 26 § 2 i art. 125 § 5 pr. spółdz.). Po drugie, stosunek między wielkością funduszu udziałowego i funduszu zasobowego uległ w znacznej większości spółdzielni radykalnemu przekształceniu po skorzystaniu przez spółdzielnie z możliwości określonych w ustawie o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw. Po trzecie, członkowie spółdzielni mają obecnie niemal pełną swobodę w zakresie określenia zasad podziału nadwyżki bilansowej. Po czwarte, prywatny charakter własności spółdzielczej został wyraźnie podkreślony w art. 3 pr. spółdz. po nowelizacji w 1994 r. Już wcześniej, bo w 1990 r. (po nowelizacji przepisów Konstytucji oraz kodeksu cywilnego) przestały istnieć pojęcia własności społecznej w znaczeniu normatywnym oraz jednostek gospodarki uspołecznionej (choć zostały one utrzymane w wielu innych ustawach i aktach wykonawczych). Odpadły więc normatywne przesłanki do dalszego traktowania spółdzielni jako jednostki gospodarki uspołecznionej, a własności spółdzielczej - jako własności społecznej. Członek spółdzielni nie może już bowiem być

38. Dz.U. Nr 24, poz. 110.

w znaczeniu ekonomicznym traktowany jako uczestnik spółdzielczej własności grupowej, ale jest podmiotem własności spółdzielczej.

Przedstawione rozważania prowadzą więc do wniosku, zgodnie z którym po nowelizacji prawa spółdzielczego w 1994 r. własność spółdzielcza jest już bez wątpienia w znaczeniu ekonomicznym własnością prywatną członków spółdzielni, a nie, jak dotychczas, społeczną własnością grupową, w znaczeniu zaś cywilnoprawnym własność i inne prawa majątkowe są mieniem spółdzielni jako osoby prawnej. Spółdzielnia jako osoba prawna nie jest już w konsekwencji jednostką gospodarki uspołecznionej.

Stwierdzenia te, oczywiste w rozumieniu prawa konstytucyjnego, kodeksu cywilnego i prawa spółdzielczego, nadal budzą wątpliwości w innych dziedzinach prawa, zwłaszcza w prawie karnym, prawie pracy i ubezpieczeń społecznych i w prawie podatkowym. Przyczyny takiego stanu rzeczy obciążają autorów całego procesu legislacyjnego, którzy reformują polskie prawo w kierunku dostosowania go do nowych warunków politycznych i ekonomicznych, zwłaszcza reguł gospodarki rynkowej, zdecydowanie zbyt wolno i niekonsekwentnie.

Stanisław Srocki

MIENIE KOMUNALNE - NIEKTÓRE PROBLEMY DEFINICJI

Idea powołania samorządu terytorialnego, po niemal półwieczu obowiązywania konstytucyjnej zasady jednolitości władzy i administracji państwowej¹ spowodowała, iż konieczne się stało ustrojowe określenie uprawnień majątkowych przysługujących jednostkom samorządowym. Ozanaczało to, iż ustawodawca powinien zdecydować, czy jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć „własne” uprawnienia majątkowe wobec pozostającego przed reformą w ich dyspozycji (zarządzie) mienia, czy też, jak miało to miejsce uprzednio, uprawnień tych samorząd terytorialny pozbawić. Teoretycznie możliwe było też inne, trzecie rozwiązanie, a mianowicie powierzenie jednostkom samorządowym wykonywania we własnym imieniu uprawnień majątkowych państwa za państwo i na rzecz państwa.

Na to ostatnie rozwiązanie wskazywały wcześniejsze, bardzo nieśmiałe, a z politycznego i ideologicznego punktu widzenia dla ówczesnych władz - wstydliwe, próby przyznania radom narodowym uprawnień majątkowych wobec mienia pozostającego w ich gestii. Ustawodawstwo obowiązujące w przeddzień reformy samorządowej z 1990 roku przewidywało, iż gminy, a właściwie raczej rady narodowe, będą wykonywały uprawnienia własnościowe tak, jak by one im przysługiwały. Ustawą z 16 czerwca 1988 r. dokonano zmiany ówczesnie obowiązującej Konstytucji (art. 49 ust. 1 a) przewidując, że „rady narodowe na podstawie ustaw dysponują mieniem komunalnym, stanowiącym własność samorządu terytorialnego”.² Ustawo-

1. Radom narodowym przypisywano też funkcje samorządu terytorialnego *nowego typu*; por. np. Z. Leoński, Organizacja podstawowych organów administracji terenowej, (w) System prawa administracyjnego, t. II, Ossolineum 1977, s. 149 in.

2. Ustawa z 16 czerwca 1988 r. o zmianie Konstytucji, Dz.U. nr 18, poz.129.

dawstwo zwykle próbowało tę normę konstytucyjną doprecyzować stwierdzając, iż rady narodowe są samodzielnymi podmiotami gospodarczymi uczestniczącymi w obrocie cywilnoprawnym na zasadach właściwych dla osób prawnych.³ Rady narodowe mogły (art. 63 ustawy o r.n.) w szczególności: zawierać z innymi podmiotami gospodarczymi umowy zlecenia lub umowy o wykonanie określonych zadań, wносить udziały do spółek i spółdzielni, podejmować inne formy działalności gospodarczej, przewidziane w ustawach; uprawnionym do czynności związanych z realizacją tych przedsięwzięć był organ wykonawczy i zarządzający rady narodowej lub ustanowiony przez niego pełnomocnik. Przytoczony przepis mógł budzić, gdyby miał praktyczne zastosowanie, szereg wątpliwości. Obecnie wspomnieć wypada tylko jedną, choć zasadniczą - z cywilnoprawnego punktu widzenia - a mianowicie pytanie: o jakie czynności - prawne, czy też faktyczne, w tym zwłaszcza tzw. czynności organizacyjne (inicjowanie, koordynowanie itp.) - w tym przepisie chodziło. Pytanie jest o tyle zasadne, iż nie przyznawano wyraźnie osobowości prawnej radom narodowym, a były one w tym czasie przede wszystkim organami władzy i administracji państwowej zobowiązanymi do inicjowania, organizowania i koordynowania wszelkich przedsięwzięć w terenie. Charakterystyczną cechą tego unormowania było też i to, że uprawnienia majątkowe rad narodowych były w zmienionej wówczas Konstytucji i ustawie o radach narodowych jedynie zadeklarowane i, jak się wydaje, w zamiarze ustawodawcy było późniejsze, ustawowe uregulowanie zagadnień szczegółowych. Należy bowiem pamiętać, iż organ wykonawczy i zarządzający rady narodowej (naczelnik) był jednocześnie organem administracji, który mógł podejmować działania tylko na podstawie wyraźnie przyznanych mu kompetencji.

Wskazuje na to już sama redakcja omawianego przepisu, który *in principio* używał formuły „w szczególności”, co znaczy, że zawarte

3. Por.: art. 52 ustawy z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, t. jedn. Dz.U. z 1988 r nr 26, poz. 183.

w nim upoważnienie do dokonywania czynności ma charakter jedynie przykładowy, i który *in fine* mówił, iż rady narodowe mogły podejmować tylko te działania, które były przewidziane w ustawach szczególnych, wykonawczych stosunku do Konstytucji i ustawy o radach narodowych. Zawarta w tym przepisie myśl, a raczej brak zdecydowania ustawodawcy, stawał już wówczas, aktualny do dziś - pomimo treści art. 45 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁴ - problem, czy gminy mogły podejmować wszelkie, majątkowe czynności prawne wedle zasady *co nie zakazane, jest dozwolone*, czy też tylko te czynności, które są przez konkretny przepis dozwolone.⁵

Niedoprecyzowana nowelizacja ustawy o radach narodowych z 1988 roku oznaczać mogła, iż przyznawano radom narodowym jakąś

4. Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn.zm. - cyt. dalej jako u.s.t.

5. Por.: Wyrok NSA, z 10 stycznia 1992 r. (sygn.akt SA/Ka 815/91) którego teza brzmi: Przepisy regulujące gospodarkę finansową gmin oraz przepisy ustaw: prawo bankowe, budżetowe i o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych nie zakazują radom gmin udzielania pożyczek przedsiębiorstwom komunalnym; Orzecznictwo Sądów Polskich 1993 r. nr 1, poz. zob. też także aprobującą glosę Z. Kosikowskiego. W innym wyroku NSA rozpatrując sprawę dopuszczalności cesji wierzytelności podatkowych przez gminę stwierdził: *Do działalności organów samorządowych w sferze zobowiązań publicznoprawnych (np. podatków) nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dowolne, (dozwolone), lecz zasadę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”*; por.: wyrok z dnia 24 maja 1993 r. (III SA 2017/92) w: Orzecznictwo NSA 1993, z. poz.113. Oznaczać to może, iż w orzecznictwie NSA kształtuje się słuszna - zd.m. - linia rozgraniczająca sferę działań majątkowych, niepublicznoprawnych samorządu terytorialnego, w której *to co nie zakazane jest dozwolone* i sferę działań gminy, w której gmina, jej organ, występuje w pozycji władczej, gdzie możliwe jest podejmowanie tylko działań wyraźnie przewidzianych przez prawo. Obecnie więc, wnioskując *a contrario*, a więc z pewną dozą wątpliwości, na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, wnosić można, iż zasada *co nie zakazane jest dozwolone* obowiązuje w stosunkach majątkowych z udziałem gmin, byle by stosunki te nie polegały na prowadzeniu działalności gospodarczej wykraczającej poza zakres użyteczności publicznej. Przytoczone orzeczenia wykazują jednak, iż w praktyce stosowania prawa tak przez gminy, jak i przez organy nadzoru nad samorządem (województw i regionalne izby obrachunkowe) omawiane w tych orzeczeniach zasady nie są w pełni ugruntowane. Pomijam tu inny zasadniczy problem związany z zagadnieniem dopuszczalności działań gmin, a mianowicie, które czynności prawne gmin są objęte zakazem prowadzenia działalności gospodarczej zawartym w art. 9 ust. 2 u.s.t.

(cywilno- ?, administracyjno- prawną ?) podmiotowość, być może nawet tzw. ułomną osobowość prawną⁶ oraz uprawnienie do wykonywania praw majątkowych przysługujących państwu. Nie było jednak jasne na jakich zasadach wykonywanie to miało mieć miejsce, w tym zwłaszcza na czyją rzecz i na czyj rachunek.

Zastosowane rozwiązania, wywołując wiele trudności interpretacyjnych, nie przyniosły (bo nie mogły przynieść) spodziewanego skutku praktycznego - tak w sferze polityczno-społecznej, jak i w obrocie prawnym. Przede wszystkim nie było jasne kto - gmina, czy jej organ, rada narodowa - została wyposażona w podmiotowość prawną i jaką postać przyjmowała ta podmiotowość, czy „pełną” osobowość prawną, czy też raczej postać ułomnej osoby prawnej. Ustawodawstwo zwykle, wbrew zapowiedzi zawartej w znowelizowanej Konstytucji, nie określało też praw majątkowych, w tym choćby przedmiotu tych praw, przysługujących (przyporządkowanych) radom narodowym (gminom ?). Przytoczone wyżej sformułowanie konstytucyjne, posługujące się nie cywilistycznymi kategoriami własności i mienia („rady ... dysponują mieniem komunalnym, stanowiącym **własność** samorządu terytorialnego”) nie mogły zastąpić ustawodawstwa zwykłego i wywołać praktycznego skutku w obrocie prawnym już z tej tylko przyczyny, że w świetle art. 44 kc. mieniem jest także własność i nie można, cywilistycznie rzecz ujmując, być właścicielem - własności. Niemniej jednak pojęcie *mienie komunalne* zaistniało wówczas na nowo jako termin prawny, a nawet konstytucyjny, choć, i to należy podkreślić, nie miało ono zdefiniowanej treści normatywnej.

Ustawodawca ówczesny był uwikłany - nie miejsce tu oceniać, czy z przyczyn ideowych, politycznych, czy też intelektualnych - w splotu dwu kanonów: wspomnianej na wstępie zasady jedności orga-

6. Wątpliwość co do podmiotowości cywilnoprawnej rad narodowych jako ułomnych osób prawnych zgłosił W. Katner; por.: W.J. Katner: *Mienie komunalne jako podstawa działalności gospodarczej samorządu terytorialnego*; Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica 57, 1993, s. 66.

nów władzy i administracji państwowej i związanej z tą zasadą (winnikającej niejako z niej) reguły, w myśl której mienie tzw. ogólnonarodowe „*przysługiwało niepodzielnie państwu*” (art. 128 kc). Przepis ten w jego wersji ostatecznej wprowadzonej w życie w dniu 1 lutego 1989 r.⁷ budził zasadnicze wątpliwości; zrezygnowano wprawdzie z zasady niepodzielności (jednolitości) własności państwowej, nie było jednak jasne, czy „*uwłaszczał*” on państwowe osoby prawne (przyznawał uprawnienia majątkowe tym osobom) w stosunku do pozostających w ich zarządzie dóbr (rzeczy i dóbr niematerialnych), czy też pozwalał jedynie na nabywanie „nowych” praw majątkowych dopiero po tej dacie. Kwestia ta została wyjaśniona później poprzez uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 czerwca 1991 r. w której stwierdzono, iż z chwilą wejścia w życie ustawy z 31 stycznia 1989 r. zniesiona została zasada, że jedynie Skarbowi Państwa może przysługiwać prawo własności mienia państwowego, w wyniku czego państwowe osoby prawne uzyskały zdolność prawną w zakresie nabywania składników majątkowych na własność, a zmiana art. 128 kc dokonana tą ustawą nie spowodowała przekształcenia przysługujących państwowym osobom prawnym - z mocy kodeksu cywilnego i ustaw szczególnych - uprawnień do części mienia ogólnonarodowego, pozostającego w ich zarządzie w dniu wejścia w życie wspomnianej ustawy.⁸ Stan konstrukcji prawnej mienia państwowego obowiązujący w dniu wprowadzania samorządu terytorialnego,

7. W dniu tym weszła w życie ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. nr 3, poz. 11).

8. Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 18 czerwca 1991 r., III CZP 38/91, OSN CP 1991, z. 11-12, poz. 118; z glosą A. Agopszowicza (Samorząd Terytorialny 1992, nr 4, s. 62 i nast.) oraz W.J. Katnera (Państwo i Prawo 1992, nr 10, s. 108 i nast.). Uchwała ta ustaliła ponad to, iż przekształcenie zarządu, odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, w prawo użytkowania wieczystego, a w odniesieniu do budynków, innych urządzeń i lokali znajdujących się na tych gruntach - w prawo własności, nastąpiło dopiero na podstawie ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 79, poz. 464), a co do innych składników majątkowych (w prawo własności) nastąpiło na podstawie ustaw określających ustrój majątkowy państwowych osób prawnych.

a określany przez obowiązujący wówczas jeszcze art. 128 kc rzutował - zd.m. - na konstrukcję mienia komunalnego; m.in. przepis ten przewidywał wielopodmiotowość mienia ogólnonarodowego (Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne),⁹ którą zastosowano następnie w przypadku mienia komunalnego (art. 43 u.s.t.).¹⁰

Dokonując reformy samorządu terytorialnego w 1990 roku ustawodawca uniknął charakterystycznego dla wcześniejszych prób reform, braku zdecydowania. Sprzyjały temu zmiany polityczne, które poprzedziły przywrócenie samorządu terytorialnego w Polsce.

Ustawa o samorządzie terytorialnym wyposażała gminy w osobowość prawną (art. 2 ust. 2) stwierdzając przy tym, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1), a samodzielność gminy podlega ochronie sądowej (art. 2 ust. 3). Samodzielność gminy została dodatkowo podkreślona w odniesieniu do gospodarki finansowej (art. 51 ust. 1) oraz w stosunku do majątku komunalnego - podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych (art. 45 ust.1). Gminy zostały też wyposażone już w momencie ich powstawania, tj. w dniu 27 maja 1990 r., w majątek poprzez komunalizację z mocy samego prawa części mienia państwowego, a także przewidziano inne sposoby nabywania przez gminy praw majątkowych na przyszłość. Ustawa zdefiniowała też pojęcie mienia komunalnego. Nie zostały jednak także i w tym przypadku rozwiązane wszystkie problemy interpretacyjne związane z tą definicją. Stało się to za sprawą braku ustawowego określenia terminu „komunalne osoby prawne”, do którego to pojęcia odwołuje się art. 43 ustawy samorządowej.¹¹

9. Zasadę wielopodmiotowości mienia państwowego potwierdziła następnie nowela z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz.U. nr 55, poz.321) zmieniająca brzmienie art. 44 kc i wprowadzająca do kodeksu dodatkowy art. 44.

10. Por.: G. Bieniek w: G. Bieniek, S. Dmochowski, S. Rudnicki, G. Rudnicki, Prawo obrotu nieruchomości, Warszawa 1995, s. 77 i n..

11. Zwraca na to uwagę A. Agopszowicz m.in. (w) A. Agopszowicz, Zarys prawa samorządu terytorialnego, Katowice 1994, wyd. II, s. 73.

Zgodnie z art. 43 u.s.t. mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Definicja ta, w stylizacji podobna do późniejszego art. 44¹ kc odnoszącego się do mienia państwowego, nie powinna, na pierwszy rzut oka, wzbudzać większych wątpliwości. W istocie jednak tak nie jest. Problemem, w przypadku mienia komunalnego jest jego definiowanie w ustawie samorządowej poprzez jego podmiotowe przyporządkowanie w ustawowej definicji (*mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe naneżące do...*) komunalnym osobom prawnym, w tym zwłaszcza innym niż gminy - komunalnym osobom prawnym wedle zasady analogicznej jak w kodeksie cywilnym (art. 44¹) zastosowanej w odniesieniu do państwowych osób prawnych. W przypadku państwowych osób prawnych zasada ta została w kodeksie doprecyzowana (art.44¹ §2) poprzez odesłanie do ustawodawstwa regulującego ustrój państwowych osób prawnych, a mimo to budzi wątpliwości co do tego, które osoby należy uznać za państwowe osoby prawne.¹² Zastosowanie podobnego sposobu definiowania mienia komunalnego nie mogło zawierać odesłania do ustawodawstwa szczególnego, bowiem brak było ustawodawstwa regulującego byt innych niż gminy osób prawnych, które w ustawodawstwie tym byłyby określane jako komunalne osoby prawne. Z tego też względu brak ustawowej definicji tych osób stwarza inne problemy, nie tylko teoretyczne, ale też i praktyczne,¹³ niż ma to miejsce w przypadku państwowych osób prawnych.¹⁴

12. Por.: uchwałę SN z dnia 10 stycznia 1992 r. (III CZP 140/91) OSN CP 1992, z. 6, poz. 109.

13. Np. zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. nr 85, poz. 428 ze zm.) zobowiązane są do kontroli także „innych komunalnych osób prawnych”, co wobec braku doprecyzowania tego pojęcia wywołuje spory o zakres kompetencji tych organów. Zwraca na to uwagę A. Agopszowicz, jw., s. 74.

14. Komunalnych osób prawnych nie dotyczy problematyka uregulowana np. w ustawie z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych nieustannie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz.U. nr 44, poz. 255; zm. Dz.U. z 1991 r. nr 75, poz. 331).

Definiowanie mienia komunalnego poprzez wskazanie podmiotu (komunalnej osoby prawnej), któremu jest ono przyporządkowane, tak jak to czyni ustawa samorządowa wzorując się na kodeksie cywilnym, bez określenia tego podmiotu, prowadzi do sytuacji, w której mamy do czynienia z pewną niejasnością definicyjną wywołaną poprzez sposób określania państwowych osób prawnych, przeniesioną następnie także na komunalne osoby prawne. Sposób ten polega na definiowaniu mienia państwowego poprzez odniesienie do pojęcia Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych i odwrotnie na definiowaniu państwowych osób prawnych poprzez odwołanie się do pojęcia mienia państwowego.¹⁵

Zabieg ten jest - zd.m. - oparty na pewnym nawyku interpretacyjnym wywodzącym się z dyskutowanego dawniej problemu proceduralnego dotyczącego zakresu drogi arbitrażowej, a zawierającego się w pytaniu, czy spółki prawa handlowego są jednostkami gospodarki uspołecznionej, a przez to także podmiotami arbitrażu gospodarczego. Ugruntował się wówczas pogląd, iż spółki kapitałowe są jednostkami gospodarki uspołecznionej, jeżeli wspólnicy zaliczani do kategorii j.g.u. objęli więcej niż połowę udziałów lub akcji.¹⁶ Pogląd ten został następnie recypowany przez art. 3 ust. 1 nie obowiązującej już ustawy z 23 października 1975 r. o Państwowym Arbitrażu Go-

15. Por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1992 r. sygn. III CZP 140/91 (OSN CP 1992, z.6, poz. 109), w której Sąd ten podnosi, iż brak (jest - przyp. mój: St.S.) w ustawodawstwie definicji, a w doktrynie bliższego, bardziej szczegółowego wyjaśnienia pojęcia państwowej osoby prawnej, co do której w orzecznictwie stwierdzono jedynie, że mieści się ono w szerszym pojęciu państwowej jednostki organizacyjnej (patrz uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1991 r. III CZP 38/91, OSN CP 1991, z. 10-12, poz. 118). Należy też podzielić wynikający z motywacji przedstawionego zagadnienia pogląd (...) Sądu (zgłaszającego zagadnienie prawne), że słowo (państwowy) należy tu rozumieć jako należący do państwa w zakresie regulowanym przez prawo cywilne, czyli przede wszystkim w sferze majątkowej, co oznacza, że państwowa osoba prawna to taka osoba, której mienie jest mieniem państwowym stosownie do normy art. 44 i 44¹ kc".

16. Por. np.: J. Jodłowski, W kwestii pojęcia jednostek gospodarki uspołecznionej w kc i kpc, PIP 1966, nr 4-5, s. 656 i n.

spodarczym,¹⁷ który rozgraniczał drogę sądową od drogi arbitrażowej. Obecnie problem ten przestał istnieć, ponieważ nie istnieje państwowy arbitraż gospodarczy, a właściwość sądów gospodarczych nie jest określana poprzez odwołanie się do stosunków własnościowych charakteryzujących strony postępowania przed tymi sądami. Powstaje zatem pytanie, czy zasadne jest posługiwanie się przy definiowaniu państwowych osób prawnych argumentacją analogiczną do tej, która służyła do kwalifikowania spółek prawa handlowego jako jednostek gospodarki uspołecznionej. Wydaje się, iż zabieg taki nie jest właściwy. Idee, które legły u podstaw konstrukcji pojęcia *jednostki gospodarki uspołecznionej* - m.in. uprzywilejowanie tzw. własności społecznej, w tym zwłaszcza państwowej, jej szczególna ochrona i odrębne zasady wykonywania - są obecnie nieaktualne. Słusznie więc Sąd Najwyższy w uchwale z 10 stycznia 1992 r. (III CZP 140/ 91) podnosi, pomimo bogatej literatury dookreślającej jednostki gospodarki uspołecznionej, iż brak jest w ustawodawstwie definicji, a w doktrynie bliższego, bardziej szczegółowego wyjaśnienia pojęcia państwowej osoby prawnej.¹⁸ Sąd wyraźnie uznał, iż wykładnia historyczna i celowościowa jest obecnie nieaktualna. Odrzucona została tym samym możliwość stosowania obecnie analogicznej argumentacji dla traktowania spółek prawa handlowego jako państwowych osób prawnych, która służyła poprzednio do kwalifikowania spółek o przewadze kapitału „uspołecznionego” do kategorii jednostek gospodarki uspołecznionej. Podstawowym, jak się wydaje, argumentem przemawiającym przeciwko stosowaniu reguły o przewadze kapitału państwowego w spółce, który ma decydować o państwowym lub niepaństwowym statusie danej spółki jako osoby prawnej jest zmienność składu jej kapitału, który zależny jest od kręgu udziałowców (akcyj-

17. Dz.U. nr 34, poz. 185.

18. Por.: uchwałę SN cyt. w przyp. 15, której zasadnicza teza brzmi: *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której udziałowcami obok przedsiębiorstw państwowych są także osoby fizyczne, jest niepaństwową osobą prawną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz.U. nr 44, poz. 255; zm.: z 1991 r. nr 75, poz. 331).*

nariuszy), przez co dana spółka mogłaby ustawicznie zmieniać swój charakter z państwowego na niepaństwowi i odwrotnie.

Analogiczne problemy powstają i są dyskutowane w przypadku komunalnych osób prawnych. W literaturze reprezentowane są dwa różne stanowiska. Według jednego z nich do uznania spółki prawa handlowego za komunalną osobę prawną wystarczy by gmina lub inna komunalna osoba prawna objęła więcej niż połowę akcji lub udziałów, zapewnia to bowiem wystarczającą kontrolę nad spółką.¹⁹ Według drugiego, gmina winna posiadać wszystkie udziały (akcje) w majątku zależnej osoby prawnej.²⁰

Za drugim z tych poglądów opowiedział się także Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 14 marca 1995 r. (III CZP 6/95)²¹ rozstrzygając problem, czy udział kapitałowy gminy w banku działającym w formie spółki akcyjnej może być uznany za prowadzenie działalności gospodarczej objętej zakazem z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym. Udzielając odpowiedzi przeczącej na to pytanie Sąd wskazał między innymi, iż spółka uzyskując osobowość prawną staje się odrębnym w stosunku do gminy-wspólnika podmiotem zachowującym względem niego autonomię wyrażającą się zwłaszcza w braku odpowiedzialności osobistej wspólników za zobowiązania spółki (art. 307 § 3 k.h.). Stosunku tego nie zmienia posiadanie przez wspólnika nawet tzw. kontrolnego pakietu akcji bowiem nie ulega zmianie treść praw wynikających z objęcia akcji. Sytuacja zmienia się - zd. Sądu - dopiero w razie objęcia przez gminę całego kapitału akcyjnego. W takim wypadku należy uznać spółkę za odrębną komunalną osobę prawną. Przemawia za tym okoliczność, iż przy braku ustawowej definicji komunalnych osób prawnych, należy wziąć pod uwagę, że zasadnicza liczba tych osób powstała wskutek przekształcenia mienia

19. Tak A. Agopszowicz, j.w., s. 73

20. T. Dybowski, *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 8; G. Bieniek, j.w., s. 79.

21. „Finanse Komunalne” 1995, nr 3, s. 63-70.

ogólnonarodowego należącego do przedsiębiorstw państwowych w komunalne na podstawie przepisów art. 5 ust. 1 pkt 2, art. 5 ust. 2 pkt 2, art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy z 10 maja 1990 r.²² O specyfice powstałych w ten sposób przedsiębiorstw komunalnych decydował fakt oparcia ich bytu wyłącznie na mieniu komunalnym i to kryterium winno, zdaniem Sądu, decydować o komunalnym charakterze osób prawnych tworzonych także na innych podstawach, w tym na podstawie kodeksu handlowego.

Z przedstawioną powyżej uchwałą SN nie sposób się nie zgodzić w jej zasadniczej warstwie dopuszczającej w świetle art. 9 ust. 2 ustawy samorządowej nabywanie przez gminy akcji i udziałów w spółkach kapitałowych i odmawiającej przymiotu komunalnej osoby prawnej spółkom o mieszanym kapitale, w których uczestniczą gminy nawet wówczas, gdy dysponują one kontrolnym pakietem akcji (udziałów). Niepokój budzi jednak końcowy fragment uzasadnienia, w którym Sąd¹ przywołując cytowaną wyżej (przyp. 12) uchwałę z 10 stycznia 1992 r. rozstrzygającą analogiczny problem w odniesieniu do państwowych osób prawnych - stwierdza, że komunalnymi osobami prawnymi są spółki o kapitale w całości należącym do gmin bowiem *ich byt oparty jest wyłącznie na mieniu komunalnym*. Stwierdzenie to zestawione z treścią art. 43 ustawy o samorządzie terytorialnym rodzi wspomniane już wyżej wątpliwości i może spotkać się z zarzutem błędnego koła w dowodzeniu. Powstaje bowiem szereg pytań m.in., czy zbycie przez gminę-wspólnika choćby jednej akcji lub udziału w spółce o wartości stanowiącej znikomy ułamek kapitału powoduje utratę przez taką spółkę statusu komunalnej osoby prawnej i, w konsekwencji, pozbawia mienie tej spółki charakteru mienia komunalnego; czy dopuszczalne jest celowe utworzenie spółki ze znikomym kapitałem obcym, niekomunalnym, po to by utworzyć niekomunalną osobę prawną, a mienie komunalne wniesione do

22. Ustawa z 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 191 ze zm.).

spółki (np. w postaci aportów) na pokrycie obejmowanych akcji lub udziałów pozbawić tym samym charakteru mienia komunalnego i zwolnić je przez to spod rygorów określających gospodarowanie nim.

Trudności powyższych można by uniknąć definiując komunalne osoby prawne w inny sposób niż poprzez odwoływanie się do pojęcia mienia komunalnego stanowiącego substrat kapitałowy komunalnej osoby prawnej. Możliwość takiego podejścia do problemu stwarza okoliczność, iż niektóre kategorie osób prawnych mogą być powoływane do życia tylko przez ściśle określone podmioty, inne zaś są „ogólnodostępne”, tzn. mogą je tworzyć, wszelkie osoby fizyczne i prawne.

W przywilej tworzenia szczególnych osób prawnych, tylko im właściwych, zostały wyposażone przez obecne ustawodawstwo - państwo i gminy. Wskazać tu należy, nie tylko jako przykład, ale też jako pewien model konstrukcji prawnej, przedsiębiorstwa państwowe, które mogą być tworzone tylko przez państwo.²³ Przedsiębiorstwa te, skomunalizowane następnie na podstawie ustawy z 10 maja 1990 r. stały się przedsiębiorstwami komunalnymi i zachowując osobowość prawną są obecnie komunalnymi osobami prawnymi, do których stosuje się odpowiednio przepisy o przedsiębiorstwach państwowych (art. 8 ust. 1 i 2).

Podobną konstrukcję zastosowano wobec działających na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²⁴ instytucji kultury, które mogą być tworzone tylko przez państwo (art. 8) lub gminy (art. 9); tylko określone ustawowo organy administracji państwowej oraz gminy mogą być tzw. organizatorami (organami założycielskimi) dla tych „instytucji”. Instytucje te uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisu do

23. Art. 7 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (t. jedn. Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 80 z późn. zm.).

24. Dz.U. nr 114, poz. 493.

rejestrów i stają się przez to, odpowiednio, państwowymi lub komunalnymi osobami prawnymi.²⁵

Komunalnymi osobami są też stowarzyszenia gmin. Wynika to z faktu, iż wedle prawa o stowarzyszeniach ich członkami mogą być jedynie osoby fizyczne i tylko na zasadzie wyjątku (art. 84 u.s.t.) stowarzyszenia mogą być tworzone przez gminy.

Komunalnymi osobami prawnymi będą też jednoosobowe spółki akcyjne utworzone przez gminy, a to ze względu na treść art. 328 kh.

Przedstawiony sposób definiowania komunalnych osób prawnych pozwala uniknąć opisanych wyżej trudności z określeniem mienia komunalnego i może doprowadzić do większej precyzji w tym zakresie. Komunalnymi osobami są te, którym cechą „komunalności” przyznaje bezpośrednio lub pośrednio ustawa niezależnie od zmienionych stosunków majątkowych stanowiących podstawę funkcjonowania tych osób.

Uniezależnienie definicji komunalnych osób prawnych od pojęcia mienia komunalnego pozwala uniknąć wspomnianego wyżej zarzutu *circulus in definiendo* obu tych pojęć. Niezależnie od tego zarzutu jest to konieczne przede wszystkim ze względu na brak precyzji przepisów o komunalizacji mienia państwowego oraz złożoność i „masowość” procesu komunalizacji tego mienia. Czynniki te mogą powodować, iż w konkretnych przypadkach „tytuły” komunalizacyjne mogą być wzruszane także w stosunku do znacznych mas majątkowych np. komunalizowanych przedsiębiorstw państwowych. Problem ten występować może zwłaszcza z tego względu, iż ustawa z 10 maja 1990 r. przewiduje komunalizację mienia, a więc poszczególnych praw majątkowych, a nie zespołów tych praw w postaci mas majątkowych. Twierdzenie to znajduje oparcie w orzecznictwie. Są

25. Por.: A. Borodo, komunalne instytucje kultury - jaka forma prawna, „Finanse Komunalne” 1995, s. 48

Najwyższy uznaje bowiem, iż art. 48 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych nie ogranicza uprawnień wojewody orzekającego o komunalizacji mienia należącego do przedsiębiorstwa państwowego i w związku z tym może on - wojewoda - komunalizując mienie takiego przedsiębiorstwa dokonać podziału jego mienia pomiędzy różne gminy stwierdzając nabycie z mocy prawa, przez te gminy, poszczególnych praw stanowiących przedmiotowo (art. 55¹ kc) jedno przedsiębiorstwo.²⁶

Dotychczasowe próby definiowania obu pojęć - komunalnej osoby prawnej i mienia komunalnego - pomijają te problemy, a mają one wszakże zasadnicze znaczenie. Przyjmuje się bowiem milcząco, przy definiowaniu komunalnych osób prawnych i mienia komunalne-

26. Por.: wyrok SN z dnia 29 lipca 1993 r. (III ARN 38/93), OSP 1994, nr 5. Oddalając zarzut rewizji nadzwyczajnej - zarzut naruszenia art. 44¹ kc, art. 55¹ kc oraz art. 48 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (t. jedn. Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 80 z późn. zm.) Sąd Najwyższy wyjaśnił, iż wojewoda podejmując decyzje komunalizacyjne, w tym też decyzje o przekazaniu mienia właściwym gminom na podstawie m.in. art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. *nie działa jako organ założycielski w stosunku do przedsiębiorstwa państwowego, lecz jako podmiot administracji rządowej uprawniony i zobowiązany na zasadzie wyłączności do decydowania o tzw. komunalizacji mienia ogólnonarodowego (państwowego). Ten swoisty status prawny tego podmiotu administracji publicznej nie może być rozumiany w ten sposób, że uprawnienie do decydowania w sprawach komunalizacji są ograniczone w tych wszystkich wypadkach, w których posiada on uprawnienia także organu założycielskiego w rozumieniu cyt. ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych. Art. 48 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych nie ogranicza uprawnień decyzyjnych wojewody będącego organem założycielskim w stosunku do przedsiębiorstw państwowych do orzekania o nabyciu z mocy prawa lub przekazaniu mienia ogólnonarodowego (państwowego) właściwym gminom. Przedstawione stanowisko Sądu Najwyższego wskazuje, iż przyznaje on przepisom komunalizacyjnym autonomiczną pozycję w stosunku do przepisów określających urządzą państwowych osób prawnych, co w konsekwencji oznacza, że te ostatnie nie mogą stanowić przeszkody w komunalizowaniu poszczególnych składników mienia państwowego, jeżeli tylko spełnione są pozostałe przesłanki tej komunalizacji. Zawarta w przedstawionym wyroku wykładnia dokonana została na tle sytuacji prawnej mienia zorganizowanego w postaci przedsiębiorstwa państwowego, czy też mienia „należącego” do takiego przedsiębiorstwa. Nie ma jednak powodów by nie można jej było stosować w stosunku do mienia innych państwowych osób prawnych, dla których wojewodowie są organami założycielskimi lub tzw. organizatorami (vide cyt. ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej). Problem ten należy uznać jednak za nadal dyskusyjny.*

go, iż status mienia komunalnego jest dany na dzień 27 maja 1990 r. i pozwala on od tej początkowej daty na określanie tak osoby prawnej, jak i poszczególnych praw majątkowych należących do niej, jako komunalnych. Na zawodność tego rodzaju zabiegu interpretacyjnego wykazuje praktyka obrotu prawnego, tak w przypadkach jednostkowych,²⁷ jak i w przypadku komunalizacji opartej na przepisach wydanych po dniu 27 maja 1990 r. Za dowód w tym zakresie niech świadczą problemy związane z komunalizacją mienia państwowego w ramach tzw. programu pilotażowego.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu ich przekazywania²⁸ przewidywało wyposażenie miast uczestniczących w programie pilotażowym w mienie należące dotychczas do państwa. Nabycie przez miasta mienia państwowego następowało na podstawie decyzji wojewodów wydawanych w ramach kompetencji przyznanych tym organom na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (ustawą komunalizacyjną). Zawarte w rozporządzeniu z 13 lipca 1993 r. odesłanie do tej ustawy powodowało, iż także w programie pilotażowym miały zastosowanie podstawowe zasady postępowania komunalizacyjnego.

Przeniesienie praw majątkowych na komunalne osoby prawne (gminy) następowało w tym przypadku na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych, jak już wspomniano, przez wojewodów jako organy pierwszej instancji. Decyzje te miały charakter decyzji konstytutywnych - wywołujących skutek w postaci przejścia praw

27. Por.: bogate orzecznictwo TK, SN, NSA i KKU zawarte (w) G. Nasierowska, M. Tlustochowicz, D. Trapkowska, Komunalizacja mienia, Warszawa 1994 r.
28. Dz.U. nr 65, poz. 309 z późn. zm.

podmiotowych na uczestniczące w programie pilotażowym gminy, dopiero z chwilą upawomocnienia się. Zaznaczyć należy, iż ustawodawca zrezygnował w przypadku pilotażu z komunalizacji mienia państwowego na mocy samej ustawy („z mocy prawa”), znanej z rozwiązań przyjętych w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Nie mogło więc mieć miejsca wydawanie decyzji stwierdzających nabycie praw przez miasta z mocy samego prawa. Podkreślenia wymaga także i to, iż praw majątkowych nie przenosiły na gminy porozumienia zawierane na zasadzie § 1 rozporządzenia z dnia 13 lipca 1993 r.; nie następowało też z chwilą zawarcia porozumienia nabycie z mocy prawa mienia przewidzianego w tym rozporządzeniu do komunalizacji.

Komunalizacja mienia państwowego w ramach programu pilotażowego odbywała się na zmodyfikowanych podstawach prawnych i w nieco innym trybie niż ma to miejsce w przypadku „uwłaszczenia” gmin na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Powstały na tym tle wątpliwości co do konstytucyjności przewłaszczenia majątkowych praw podmiotowych na miasta uczestniczące w programie.

Wątpliwości te wynikały z generalnej zasady, w myśl której o podstawowych prawach podmiotowych, o ich przenoszeniu (w tym zwłaszcza o prawie własności) może decydować tylko ustawa. Może więc być nadal rozważane zagadnienie, czy rozporządzenie pilotażowe zachowuje te zasady.

Jako podstawę prawną do wydania omawianego rozporządzenia podano art. 35 ustawy budżetowej na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r. (Dz.U. nr 14, poz. 64) oraz art. 44 pkt. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Ustawa budżetowa nie zawierała upoważnienia Rady Ministrów do uregulowania spraw majątkowych związanych z przeprowadzeniem programu pilotażowego. Upoważnienie takie zawiera natomiast art. 44 pkt 3 ustawy samorządowej, który to przepis przewiduje przekazanie mienia gminom na podstawie decyzji wydawanych przez administrację rządową na zasadach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Podsta-

wy prawnej do komunalizacji mienia związanego z realizacją programu pilotażowego można dopatrywać się w powołanym przez paragraf 2 ust. 3 rozporządzenia artykule 5 ust. 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i pracownikach samorządowych, przewidującym możliwość komunalizowania mienia państwowego „jeżeli jest ono związane z realizacją zadań gminy”. Uprawnienie do dysponowania mieniem państwowym na rzecz samorządu terytorialnego można też wywodzić z samego prawa własności (i innych zbywalnych praw podmiotowych); konieczne było tylko wskazanie organu właściwego - określenie kompetencji, trybu i formy przeniesienia uprawnień na gminy - co zostało dokonane w rozporządzeniu pilotażowym poprzez odesłanie do ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (...).

Zgodnie z par. 2 ust. 1-3 rozporządzenia pilotażowego „*mienie służące użyteczności publicznej, niezbędne do realizacji zadań i kompetencji przekazywanych w trybie tego rozporządzenia podlega nieodpłatnemu przekazaniu na rzecz gminy przejmującej zadania, jeżeli mienie to znajduje się w granicach administracyjnych tej gminy. Przedmiotem przekazania może być także mienie Skarbu Państwa inne niż służące użyteczności publicznej, o ile jest ono związane z realizacją przekazanych zadań i kompetencji*”.

Przekazanie mienia następowało w trybie określonym w art. 5 ust. 4, art. 9-13 oraz art. 18-20 cyt. wyżej ustawy z dn. 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym. Wymienione przepisy zawierały przesłanki komunalizacji mienia w ramach pilotażu.

Na tle tak, jak to wyżej przedstawiono, określonego przedmiotu przekazania powstawać mogło powstawać szereg wątpliwości:

- czy przekazaniu na rzecz gmin podlegać może mienie należące tylko do Skarbu Państwa i zarządzane w jego imieniu przez poszczególne *stationes fisci*, których zadania i kompetencje przejmowały gminy uczestniczące w programie pilotażowym, czy też przekazaniu

może też podlegać mienie innych niż Skarb Państwa państwowych osób prawnych (art. 44¹ kc);

- jaki był wzajemny stosunek przesłanek komunalizacyjnych zawartych z jednej strony w rozporządzeniu pilotażowym, a z drugiej - w art. 5 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej.

Rozwiązanie pierwszego z przedstawionych problemów winno uwzględniać treść art. 44¹ § 2 kc, w myśl którego uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określone są w odrębnych przepisach, a w szczególności w przepisach regulujących ustrój tych osób. W świetle tej reguły komunalizacja, także ta, która następowała w ramach programu pilotażowego, mogła obejmować przede wszystkim mienie Skarbu Państwa; co się zaś tyczy mienia innych państwowych osób prawnych decydować o dopuszczalności komunalizacji „*ich*” mienia winny przepisy regulujące ustrój tych osób. Dotyczy to takich państwowych osób prawnych jak przedsiębiorstwa państwowe, czy też tzw. instytucje kultury w rozumieniu ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Odmienne od tu prezentowanego stanowisko zajął Sąd Najwyższy w cytowanym wyżej wyroku z dnia 29 lipca 1993 r.²⁹ Pogląd ten zaakceptował, jak się wydaje, ustawodawca regulując przesłanki komunalizacji mienia niezbędnego gminom przejmującym zadania i kompetencje w ramach programu pilotażowego. Jak już wyżej wskazano rozporządzenie w paragrafie drugim przewiduje dwie kategorie mienia, które powinno lub może być przekazane miastom. Pierwszą, którą stanowi *mienie służące* użyteczności publicznej, *niezbędne* do realizacji zadań i kompetencji przekazywanych w trybie tego rozporządzenia (nie określa się przy tym, iż ma to być mienie Skarbu Państwa) i drugą, którą stanowi *mienie Skarbu Państwa inne niż służące użyteczności publicznej*, o ile jest ono związane z realizacją przeka-

29. Por. wyrok cyt. w przyp. 26.

zanych zadań i kompetencji. Różnica pomiędzy tymi dwoma kategoriami mienia nie sprowadza się jedynie do kwalifikacji użyteczności publicznej, lecz ponad to polega ona na podmiotowym przyporządkowaniu mienia drugiej z wymienionych kategorii Skarbowi Państwa. Pominięcie w ust. 1 par. 2 bliższego określenia podmiotu, którego mienie służące użyteczności publicznej „*podlega nieodpłatnemu przekazaniu*” nie jest przypadkowe i oznacza, iż mienie służące użyteczności publicznej może być komunalizowane bez względu na to, czy należy ono do Skarbu Państwa, czy też należy do innych państwowych osób prawnych. Koniecznym, ale też i wystarczającym warunkiem (przy spełnieniu pozostałych przesłanek) jest by było to mienie państwowe (ogólnonarodowe). Natomiast mienie inne niż służące użyteczności publicznej może być komunalizowane pod warunkiem, iż jest ono mieniem Skarbu Państwa.

Mieniem służącym użyteczności publicznej jest mienie, przy pomocy którego są zaspakajane elementarne i powszechnie odczuwane potrzeby ludności. Dostępność do usług świadczonych przez zakłady użyteczności publicznej nie może być ograniczona. Mienie użyteczności publicznej, jeżeli spełnia dodatkowe przesłanki przewidziane w par. 2 ust. 1 rozporządzenia „*podlega przekazaniu na rzecz gminy przejmującej zadania*”. Przytoczone sformułowanie oznacza obowiązek przekazania przez wojewodę mienia i przyjęcia go przez gminę, która zawarła porozumienie. Zastosowane w omawianym przepisie rozwiązanie wzorowane jest na art. 5 ust. 3 ustawy komunalizacyjnej. Zgodnie z utrwalonym poglądem mienie to podlega przekazaniu w drodze obligatoryjnych i zarazem konstytutywnych decyzji. Inaczej niż ma to miejsce w sytuacji przewidzianej w art. 5 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej są to decyzje związane, w których nie ma miejsca na uznanie administracyjne. Na tym tle może powstać problem wynikający z zestawienia treści zawartej w ustępie pierwszym i trzecim paragrafu 2 rozporządzenia pilotażowego. Sformułowanie zawarte w ust. 1 sugeruje związanie wojewody przy wydawaniu decyzji komunalizacyjnej; natomiast ust. 3 tego przepisu nakazuje do przekazania mienia gminom uczestniczącym w pilotażu stosować „*tryb*” określo-

ny m.in. w art. 5 ust. 4 ustawy z 10 maja 1990 r., czyli wydać decyzję, której reguła rozstrzygnięcia oparta jest na uznaniu administracyjnym. Rozwiązanie tego zagadnienia wymaga porównania przesłanek komunalizacji zawartych w rozporządzeniu pilotażowym i w art. 5 ust. 4 ustawy z 10 maja 1990 r. Przesłanki z rozporządzenia uregulowane są w sposób bardziej precyzyjny niż przesłanki z wzmiankowanego dopiero co art. 5 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej. Możliwe jest zatem w tym przypadku zastosowanie wnioskowania uwzględniającego stosunek przepisów szczególnych do przepisów ogólnych. Niezależnie od tego należy wskazać, iż przepisy komunalizacyjne dotyczące pilotażu mogą zacieśniać swobodę uznania administracyjnego przewidzianą w art. 5 ust. 4 ustawy z 10 maja 1990 r. Przyjęcie bowiem odmiennego stanowiska prowadzić może do rezultatów zgoła nie oczekiwanych. Nie można zakładać, iż wojewoda, który zawarł z miastem uczestniczącym w programie porozumienie w sprawie przekazania zadań i kompetencji, odmówi temu miastu przekazania mienia z powołaniem się na swobodę uznania administracyjnego wywodzoną z art. 5 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej. Przyjąć zatem należy, iż decydującym o zakresie przekazywanych miastom praw majątkowych (mienia) elementem jest treść porozumienia o przekazaniu zadań i kompetencji. Potwierdzenia tego stanowiska można upatrywać w orzecznictwie Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej i w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten przyjmuje, iż przekazanie mienia państwowego na zasadzie art. 5 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej jest możliwe tylko wówczas, gdy mienie to pozostaje z aktualnie, tj. w dniu przekazania wykonywanymi („realizowanymi”), konkretnymi zadaniami gminy. Nie wystarczy w tym przypadku hipotetyczny, bliżej nie określony związek mienia z przyszłymi zadaniami samorządu.³⁰ Stanowisko to zostało potwierdzone w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 1990 r. (sygn akt III AZP 10/90). Jeżeli zatem z dniem 1 stycznia 1994 r. nastąpiło prze-

30. Por. m.in. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 1991 r.- sygn. akt I SA 1003/91.

jęcie przez miasto uczestniczące w programie zadań i kompetencji administracji rządowej to *mienie związane z realizacją* tych zadań (art. 5 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej), o ile jest „niezbędne” do tej *realizacji* (ust. 1 § 2 rozporządzenia pilotażowego) powinno tzn. ma być przekazane na rzecz tego miasta. Spory, w świetle przedstawionego ustawodawstwa, może wywoływać porównanie przesłanek z ustawy i rozporządzenia pilotażowego, a mianowicie - czy wystarczy wykazanie „związku” przekazywanego mienia z przejmowanymi zadaniami i kompetencjami, czy też konieczne jest udowodnienie „niezbędności” tego mienia dla wykonywania tych zadań i kompetencji. Spory na tym tle mogą wyrażać się np. w dylemacie, czy należy przekazać samorządowi prawo własności budynku administracyjnego, czy też wystarczy przekazanie mu udziału we własności lub choćby ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego (użytkowania, służebności) albo ustanowienie prawa obligacyjnego (najmu). Wszystkie te prawa są prawami majątkowymi (mieniem) i są objęte hipotekami tak art. 5 ust. 4 ustawy komunalizacyjnej, jak i par. 2 rozporządzenia pilotażowego. Organy administracji rządowej mogą z powołaniem się na rozporządzenie wykazywać, iż do realizacji przejmowanych zadań „niezbędne” jest ustanowienie najmu, gdy tymczasem, samorząd w tym samym celu domagać się może przekazania własności, jako prawa „związanego z realizacją przejmowanych zadań”. Dla uniknięcia sporów w tym zakresie kwestie te powinny być rozstrzygnięte w porozumieniu o przekazaniu zadań i kompetencji, o którym mowa w par. 1 rozporządzenia. Jak się wydaje, taka też była intencja ustawodawcy. Świadczyć o tym może choćby przewidziana w ust. 4 § 2 rozporządzenia możliwość zmiany w drodze porozumienia daty (1 stycznia 1994 r.) przejścia mienia przez miasto. Jest to termin podlegający dyspozycji stron porozumienia, tak jak ich dyspozycji zd.m. podlega rodzaj przekazywanych praw majątkowych. Trudności praktyczne mogą wystąpić w przypadku nieprecyzyjnego uregulowania spraw majątkowych w porozumieniu. Nie jest bowiem pewne czy do tych porozumień należy stosować takie same reguły interpretacyjne, jak w przypadku umów. Należy jednak opowiedzieć się za stosowaniem w tym przypadku tych reguł. Porozumienie zawierane na pod-

stawie § 1 rozporządzenia pilotażowego winno precyzować w zakresie dopuszczonym przez dyspozytywne przepisy o komunalizacji mienia zasady właściwe dla konkretnego przypadku. Nie było i nie jest możliwe stworzenie norm obejmujących wszelkiego rodzaju uwarunkowania miejsca i czasu.

Problem komunalizacji pilotażowej uległ obecnie dalszemu skomplikowaniu na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strafach usług publicznych.³¹ Zgodnie z art. 29 tej ustawy utraciły moc porozumienia zawarte uprzednio między organami administracji rządowej a gminami stanowiące podstawę komunalizacji w ramach programu pilotażowego. Jednocześnie na mocy art. 23 tej ustawy mienie służące wykonywaniu zadań własnych gmin, które określiła ustawa stało się z mocy prawa, z dniem jej wejścia w życie mieniem gmin. Regulacja ta otwiera kolejny problem, czy mienie raz już skomunalizowane na podstawie konstytucyjnych decyzji wydanych w związku z tracącymi moc porozumieniami pilotażowymi podlega ponownej komunalizacji tym razem z *mocy prawa*. W stosunkach majątkowych problem właściwego tytułu nabycia praw i moment ich nabycia jest niezwykle istotny.

Przykład komunalizacji pilotażowej, której wyniki były uzależnione od poszczególnych porozumień administracji rządowej z gminami, a więc nie podlegającej próbom generalizacji wskazuje, iż nie jest możliwe stworzenie precyzyjnej definicji mienia komunalnego. Powoduje to, iż należy poszukiwać innego niż proponowany dotychczas sposobu definiowania komunalnych osób prawnych.

31. Dz.U. nr 141, poz. 692.

Edward Gniewek

O REPRYWATYZACJI MIENIA PAŃSTWOWEGO - REFLEKSJE OGÓLNE

Centralną instytucję każdego systemu prawnego stanowi prawo własności. Słusznie bowiem podkreślono w literaturze, iż „własność jest jednym z filarów, na których wspiera się cały gmach, cała konstrukcja systemu prawa cywilnego. Jest to jeden z elementów statycznych, bez których byłaby trudna do pomyślenia dynamika obrotu będąca nerwem, życiem cywilistyki”.¹ Jest przy tym interdyscyplinarną instytucją całego systemu prawnego.²

Niewątpliwie własność podlega określonym przemianom w toku rozwoju historycznego, w miarę jak ulegają zmianie stosunki społeczne i ekonomiczne. Zawsze jednak stanowi centralną instytucję nadbudowy prawnej panującego ustroju gospodarczego państwa. Generalnie bowiem cały system obowiązującego w danym społeczeństwie ustawodawstwa dąży do ochrony i umocnienia określonego typu (modelu) własności jako podstawy istniejącego ustroju społeczno-gospodarczego. Pomijając typologię ustrojów państwa można współcześnie - dla ilustracji - posłużyć się przykładem własności prywatnej dominującej w systemie gospodarki rynkowej i własności społecznej w systemie gospodarki nakazowo-rozdzielczej (centralnej gospodarki planowej). Występują tu (czy występowały) zasadnicze różnice dotyczące źródeł prawa własności oraz jej ochrony. Można także obserwować odmiennosc w uregulowaniu treści prawa własności.

1. Zob. A. Stelmachowski: Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1984, s. 260.

2. Por. J. Ignatowicz: Prawo rzeczowe, Warszawa 1995, s. 39; Z.K. Nowakowski: Prawo rzeczowe - zarys wykładu, Warszawa 1980, s. 24; J. Wasilkowski (przy współudziale M. Małdeja): Prawo własności w PRL - zarys wykładu, Warszawa 1969, s. 8.

Od ustawodawcy, a ściślej od jego woli politycznej, zależy więc ustrojowy kształt własności. Z kolei ukształtowany przez ustawodawcę model własności stanowi już filar całego systemu prawnego. Oczywiście model własności zależy od przyjmowanego ustroju gospodarczego. Nie ulega bowiem żadnej wątpliwości, jak podkreślono w literaturze, że „prawo cywilne³ leży szczególnie blisko sfery stosunków ekonomicznych”.⁴

W takim kontekście wymaga szczególnego oglądu kształtowany współcześnie w warunkach polskich model stosunków własnościowych. Trzeba mianowicie śledzić kierunek i tempo przemian ustroju społeczno-gospodarczego, a w związku z tym kierunek i tempo przemian w sferze własności.

Zmierzając zaś powoli do szczegółów, należy na wstępie zauważyć, że ideą współczesnych przemian ustrojowych w Polsce⁵ jest ukształtowanie modelu ekonomicznego gospodarki rynkowej zgrzywającego się z prawnym modelem własności prywatnej. Wiąże się z tym gruntowna krytyka wad poprzedniego systemu gospodarki nakazowo-rozdzielczej. W literaturze prawniczej⁶ podkreślano dobitnie, że uspołecznienie gospodarki narodowej doprowadziło do jej upadku. Powszechne niedbalstwo, brak poczucia odpowiedzialności, nieuczciwość, a także dowolność w planowaniu powodowały, że produkowane towary o niskim standardzie nie wytrzymały konkurencji z przemysłem światowym. Działo się tak dlatego, że przedsiębiorstwa uspołecznione nie miały - jak to się obrazowo określa - rzeczywistego właściciela. Jak się bowiem okazało, jednostki państwowe oraz inne tzw. jednostki gospodarki uspołecznionej nie odpowiadały wymaganiom, jakie się z reguły stawia „dobremu gospodarzowi”.⁷

3. Z naczelną instytucją własności.

4. Zob. A. Stelmachowski: *op. cit.*, s. 64.

5. Oraz szeregu dalszych państw niegdysiejszego obozu krajów demokracji ludowej.

6. Można tu pominąć jeszcze szerszą literaturę ekonomiczną.

7. Zob. J. Ignatowicz: *op. cit.*, s. 47.

W ślad za tym stwierdza się, że „opisane ujemne zjawiska ma usunąć gospodarka wolnego rynku, w której czynnikiem rządzącym życiem gospodarczym jest rynek, a więc działające na nim prawa ekonomiczne, wśród nich prawo popytu i podaży oraz prawo swobodnej konkurencji. Dzięki temu, producent powinien produkować tyle, ile może zbyć i o takiej jakości, aby było to możliwe. W gospodarce tej rządzi zasada równego startu wszystkich podmiotów gospodarujących. W gospodarce rynkowej dominujące znaczenie przypada własności prywatnej. Własność państwowa występuje także, ale w ograniczonym zakresie wtedy, gdy wyjątkowo wymagają tego szczególne warunki. Pierwszoplanowym przeto zadaniem reformy rynkowej stało się odwrócenie istniejących proporcji przez przesunięcie przeważającej części majątku produkcyjnego z puli państwowej we władanie osób fizycznych i zakładanych przez nie spółek. Inaczej mówiąc konieczna stała się zakrojona na szeroką skalę stanowiąca odwrótność nacjonalizacji, prywatyzacja mienia państwowego”.⁸

Wkraczając na płaszczyznę polityczną, ocenia się częstokroć,⁹ że „własność prywatna jest warunkiem sine qua non ustroju demokratycznego, a dominacja własności państwowej jest charakterystyczna dla niektórych totalitaryzmów”.¹⁰

Zatem w warstwie prawnej kształtowanie nowego ustroju gospodarczego wymaga przeprowadzenia procesu prywatyzacji mienia państwowego. Mógłby również posłużyć tym celom instrument reprivatyzacji. Wiadomo, że zabieg prywatyzacji mienia państwowego jest w toku.¹¹ Natomiast "reprivatyzacja tylko w spekcie polityczno-moralnym przedstawia się jako oczywisty, jednoznaczny wręcz naturalny proces".¹² Nie dokonano zaś do tej pory niezbędnej regulacji

8. *Ibidem*.

9. Z przejawskrawieniem, sięgającym jednak sedna rzeczy.

10. Zob. J. Ignatowicz: *op. cit.*, s. 38.

11. Ze względów tematycznych należy pominąć wszelkie szczegóły.

12. Zob. M. Bednarek: *Przemiany własności w Polsce - podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 241.

prawnej. Charakterystyczne, że nie uchwalono odpowiedniej ustawy w żadnej kadencji Sejmu, bez względu na układ sił koalicji rządzącej i opozycji. Brak więc właściwego instrumentu prawnego, a wszelkie rozważania jurystów mogą dotyczyć jedynie perspektywicznego, ewentualnego modelu prywatyzacji. Mimo tego nie można tracić z pola widzenia problematyki reprivatyzacji mienia państwowego, włączając się do zapoczątkowanej już dyskusji,¹³ z nadzieją na przyspieszenie prac legislacyjnych.

Znane są przyczyny opieszałości legislacyjnej. Postawione przed ustawodawcą zadanie stanowi, jak podkreśla się powszechnie,¹⁴ wyjątkowo skomplikowany i kontrowersyjny zabieg prawodawczy.¹⁵ Zwraca się uwagę, że „przesądzenie o dokonywaniu reprivatyzacji, o jej obszarze przedmiotowym i zasięgu podmiotowym jest kwestią decyzji politycznej i ekonomicznej”.¹⁶ Wiadomo zaś, że w toku prac nad projektem ustawy reprivatyzacyjnej osiągnięto porozumienie zaledwie w kwestii obowiązku zwrotu mienia zabranego właścicielom z naruszeniem prawa.¹⁷ Podkreśla się wszakże równocześnie, że „to jednak nie stanowi problemu dla legislatora lecz dla administracji i ewentualnie sądów”.¹⁸ Natomiast w zakresie ścisłej reprivatyzacji właściwie „wszystko jest sporne”.¹⁹ Cytując w obszernym zakresie

13. Por. J. Antosiewicz: Reprivatyzacja (Praktyka organów administracji, działalność prokuratury, orzecznictwo sądowe, uprawnienia byłych właścicieli), Warszawa 1993; M. Bednarek: op. cit., s. 240-245; J. Ignatowicz: op. cit., s. 49-51; J. Krzyżewski: Kierunki koniecznych ustawowych uregulowań reprivatyzacji, PUG 1992, nr 5-6, s. 112 i n.; Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów o kierunkach pilnych zmian w systemie prawnym RP, PiP 1992, nr 12, s. 45-47; J. Skąpski: O stanie i potrzebach prawa cywilnego - uwag kilka, PS 1992, nr 7-8, s. 19-20; J. Szachułowicz: Prawna i ekonomiczna problematyka reprivatyzacji nieruchomości rolnych, PiP 1993, nr 3, s. 38 i n.

14. Trzeba tu odesłać do literatury wskazanej w poprzednim przypisie.

15. Nie znaczy to, by należało godzić się z opieszałością ustawodawcy.

16. Zob. powołany Raport Rady Legislacyjnej, s. 45.

17. W szczególności akcentuje to M. Bednarek: op. cit., s. 241.

18. Raport..., s. 45; zob. także J. Skąpski: op. cit., s. 19.

19. Jak podkreśla M. Bednarek: op. cit., s. 241.

dosadną wypowiedź doktryny zauważamy, że „różnice poglądów wywołuje nie tylko zasięg przedmiotowej regulacji, określenie podmiotów uprawnionych do reprivatyzacji (problem następców prawnych - spadkobiercy ustawowi, czy także testamentowi, kwestia obywatelstwa - tylko obywatele polscy czy również państw obcych), ale także sposoby reprivatyzacji (restitucja naturalna - odszkodowanie i jego formy) i jej granice (pełna - częściowa), a nawet sam tytuł ustawy (o reprivatyzacji, czy też o rekompensacie za przejęte mienie)”²⁰.

Należy wszakże zauważyć, że brak jawnych oponentów reprivatyzacji. Wszyscy zdają się akceptować zasadnicze cele reprivatyzacji. Wyrażając negatywny stosunek do poprzedniego ustroju społeczno-gospodarczego akceptują obecne przemiany własnościowe. Nie kwestionują potrzeby naprawienia krzywd historycznych wyrządzonych przez politykę nacjonalizacyjną władz państwowych w okresie Polski Ludowej. Powszechnie zwraca się też uwagę na manifestacyjny efekt procesu prywatyzacji, odczytywanego jako dowód powrotu na drogę rzetelnego poszanowania własności jako prawa nienaruszalnego.²¹ Mimo tego spotykamy się dotychczas z niepowodzeniami procesu legislacyjnego z powodu występujących rozbieżności dotyczących wizji zabiegu reprivatyzacyjnego.

Należy w związku z tym zauważyć, że wobec dotychczasowej opieszałości ustawodawcy kurczy się zakres ewentualnej reprivatyzacji mienia państwowego. Jest już bowiem w toku prywatyzacja dokonywana na rzecz osób trzecich. A zwracano przecież uwagę, że „reprivatyzacja powinna wyprzedzać w czasie prywatyzację”,²² bowiem nie powinno się prywatyzować mienia, które mogłoby podlegać reprivatyzacji na rzecz niegdyś wstających właścicieli lub ich następców.

20. Ibidem.

21. Tak powszechnie postrzega się cele reprivatyzacji.

22. Zob. Raport..., s. 45. Por. także M. Bednarek: op. cit., s. 243.

pców prawnych. Stało się inaczej, rozpoczęto już bowiem proces prywatyizacji, nie oglądając się na potrzeby reprivatyizacji. Nastąpił też proces komunalizacji mienia państwowego²³ oraz uwłaszczenie państwowych i komunalnych osób prawnych.²⁴ Wypowiedziano więc w literaturze opinię, że „tę część mienia państwowego, którą objął proces prywatyizacji i uwłaszczeń należy uznać za wyłączonej spod zakresu reprivatyizacji rozumianej jako zwrot w naturze”.²⁵

Należy częściowo zgodzić się z tym poglądem. Niewątpliwie trzeba uznać, że skutki dokonanej już prywatyizacji są nieodwracalne. Sprywatyzowany zasób mienia państwowego nie może już podlegać reprivatyizacji. Spóźniona ustawa reprivatyizacyjna nie mogłaby naruszać nabytych praw osób trzecich. Natomiast w pozostałym zakresie, dotyczącym mienia skomunalizowanego i mienia uwłaszczonych osób prawnych, można podjąć dyskusję. Można tu mianowicie - z zachowaniem koniecznej ostrożności - dostrzec nie objętą szczególnymi przeciwwskazaniami możliwość reprivatyizacji. Nie widać chociażby przeszkód - poza brakiem ustawy reprivatyizacyjnej - by dokonywaną w celu prywatyizacji likwidację przedsiębiorstwa państwowego lub komunalnego przeprowadzić w trybie reprivatyizacji na rzecz poprzedniego właściciela (lub jego następcy). Przecież nie narusza się tu praw osób trzecich, skoro uwłaszczone niegdyś przedsiębiorstwo i tak jest stawiane w stan likwidacji, a decyzja należy do zewnętrznego organu (organu założycielskiego). Również w przypadku gmin można pogodzić się z reprivatyizacją nabytego przez nie w trybie komunalizacji mienia państwowego. Uzasadnia taką ewentualność ogólne następstwo prawne gminy, połączone z przejściem odpo-

23. W trybie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 32, poz. 191; z późn. zmianami).

24. W trybie ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464; z późn. zm.).

25. Zob. M. Bednarek: op. cit., s. 243.

wiedzialności.²⁶ Gdy zatem obecnie przypadło gminie pochodzące od Skarbu Państwa, a w przeszłości znacjonalizowane mienie prywatne, brak mocniejszych oporów psychologicznych przed reprivatyizacją odbywającą się „kosztem” gminy. Zahamownia może budzić przychodząca skądinąd wątpliwość dotycząca zakresu zadań publicznych gmin i szczupłości środków na ich realizację. Problem wymaga zatem politycznego rozstrzygnięcia.

Nie można więc nieustannie unikać rozstrzygnięcia. Problem reprivatyizacji wymaga bowiem ostatecznego, jasnego, choćby krytykowanego rozwiązania. Wbrew pozorom z upływem czasu problem wcale nie znika, narasta zaś coraz więcej trudności. Należy więc przeciąć ten węzeł gordyjski, decydując się na przeprowadzenie (co do zasady) zabiegu reprivatyizacji lub ostateczne odrzucenie pomysłu. Rozstrzygać zaś będą przyjmowane preferencje, różnej natury; od ekonomicznych, poprzez społeczne, do psychologicznych. Jednakże „w żadnym razie nie można oddziaływać na postępowanie władz wpajane nam od lat przekonanie, iż własność państwowa jest jakimś dobrem nadrzędnym; wiemy ile majątku narodowego w ramach tej właśnie własności zostało bezpowrotnie zniszczonego”.²⁷

Przechodząc do wyrażenia poglądu własnego, wypada opowiedzieć się za niezwłocznym podjęciem pozytywnej decyzji o reprivatyizacji w możliwych prawnie i uzasadnionych ekonomicznie granicach.²⁸ W tych granicach preferowałbym reprivatyizację poprzez restytucję naturalną.²⁹ Głównego uzasadnienia poszukiwałbym w dostrzeganej potrzebie przekształceń własnościowych zmierzających do ugruntowania modelu własności prywatnej stanowiącej podstawę gospodarki rynkowej. Niejako przy okazji pojawia się możliwość na-

26. Wiarygodnego dowodu można się dopatrzeć w treści art. 46 ust. 1 przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym.

27. Zob. J. Skąpski: op. cit., s. 20.

28. Szczegółowsze rozwinięcie niżej.

29. Podobnie J. Skąpski: op. cit., s. 19.

prawienia „krzywd dziejowych” wyrządzonych właścicielom prywatnym przez niegdysiejszą politykę nacjonalizacyjną władz państwowych Polski Ludowej. Skoro bowiem dąży się do prywatyzacji gospodarki, czemu nie dokonać tego z uwzględnieniem roszczeń poprzednich właścicieli. Przesadny³⁰ jest zaś postulat³¹ koniecznego zmanifestowania przez zabieg reprivatyzacji równoczesnej intencji poszanowania ogólnej zasady nienaruszalności własności prywatnej. Trzeba bowiem zauważyć, że tylko my obecnie z gorliwością „neofity” usiłujemy jeszcze uważać prawo własności z przesadną skrajnością za prawo „święte” i nienaruszalne. Doznaje zaś ono w całym świecie licznych, różnorodnych ograniczeń, natomiast jego nienaruszalność nigdy nie występowała w czystej postaci³². Konieczne jest oczywiście przestrzeganie prawa i określonych w nim procedur. Nie można jednakże przyjmowanych obecnie dyrektyw stosować z mocą wsteczną dla oceny dawniejszego ustawodawstwa i niwelowania jego skutków.

Reprivatyzacji można by poddać różnorodne mienie „a więc ziemię, domy mieszkalne, zakłady produkcyjne, handlowe i usługowe”³³ i temu podobne. Chodzi zatem potencjalnie o pojedyncze nieruchomości lub szereg takich nieruchomości, a także o całe zespoły gospodarcze w rozumieniu „przedsiębiorstwa”, czy też „gospodarstwa rolnego” z ich różnorodnymi składnikami.

Jak już wspomniano, wypadałoby preferować reprivatyzację w postaci zwrotu mienia w naturze. Chodzi o pozyskanie autentycznych gospodarzy „którzy w dobrze pojętym własnym interesie potrafią dbać o to, aby ich produkcja była na rynku atrakcyjna”.³⁴ Nie przy-

30. Zwraca na to uwagę J. Szachułowicz: op. cit., s. 39.

31. Zgłaszany w kontekście wymagań naszego stowarzyszenia ze Wspólnotą Europejską.

32. Z literatury polskiej por. w szczególności T. Kurowska: Upowszechnienie praw własności nieruchomości, Katowice 1994; W. Pańko: O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984; A. Stelmachowski: op. cit.

33. Zob. J. Ignatowicz: op. cit., s. 50.

34. Na co zwraca uwagę J. Ignatowicz: op. cit., s. 51.

czynia się zaś do oczekiwanej przemiany stosunków własnościowych wariant odszkodowania za utracone mienie. Nie stanowi on zresztą w ogóle modelu reprivatyzacji, jest zaś jedynie modelem rekompensaty.³⁵ Bliższy idei reprivatyzacji byłby jedynie wariant rekompensaty w formie kapitałowych bonów reprivatyzacyjnych, które mogłyby posłużyć do nabycia udziałów lub akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych.³⁶

Postulowana reprivatyzacja dotknęłaby w pierwszym rzędzie mienia Skarbu Państwa.³⁷ Ze wskazanymi wcześniej zastrzeżeniami reprivatyzacji można by poddać także mienie innych państwowych osób prawnych,³⁸ jak również mienie gmin oraz innych komunalnych osób prawnych. Nie mogłaby ona zaś dotknąć nie związanych z sektorem państwowym lub komunalnym osób trzecich; osób fizycznych lub prawnych.

Zgodnie z wyrażonym już twierdzeniem należy popierać reprivatyzację mienia państwowego (i komunalnego) w możliwych prawnie i uzasadnionych ekonomicznie granicach. W takim kontekście nie ma zasadniczo przeszkód, by reprivatyzacją obejmować w całości mienie w rozmiarze utraconym przez właściciela. Występują wszakże konieczne ograniczenia podyktowane sygnalizowaną już potrzebą ochrony osób trzecich. Powszechnie na przykład uważa się, głosząc słuszny pogląd, że reprivatyzacja nie może naruszyć własności rolników indywidualnych nabytej w trybie reformy rolnej.³⁹ Akcentuje się więc równolegle, że przedmiotem reprivatyzacji mogą być zespoły dworsko-parkowe.⁴⁰ Nie ma jednak przeszkód, by dokonać

35. Do zagadnienia wypadnie jeszcze powrócić.

36. Również w tym zakresie wypadnie powrócić do dalszych szczegółów.

37. Zarządzanego, jak wiemy, przez różnorodne państwowe jednostki organizacyjne, stanowiące stationis fisci.

38. Zwłaszcza prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych.

39. Por. M. Bednarek: op. cit., s. 243; J. Szachułowicz: op. cit., s. 43.

40. Por. M. Bednarek: op. cit., s. 243; J. Szachułowicz: op. cit., s. 43.

pełnej reprivatyzacji kosztem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.⁴¹ Można zaś się zastanowić, czy jest to ekonomicznie uzasadnione.⁴² W każdym razie potrzeba tu znowu konkretnej decyzji politycznej.

Podobnie ograniczony może (musi) być rozmiar reprivatyzacji nieruchomości urbanizowanych (zabudowanych) z powodu istniejącej (ewentualnie) odrębnej własności lokali nabytych przez najemców. Należy bowiem wyłączyć takie lokale z zakresu reprivatyzacji. W pozostałym natomiast zakresie reprivatyzacja obejmująca dalsze lokale oraz udział w nieruchomości wspólnej byłaby już możliwa. Nie stanowi tu przeszkody fakt zajmowania dalszych lokali przez najemców. Generalnie bowiem możliwe jest nabycie „domu z lokatorami”. Zachodzi jedynie potrzeba uszanowania praw najemców.

Z pożądaną restytucją naturalną wiąże się jednak szereg dalszych, poważnych trudności. Należy bowiem pamiętać o zmianach w substancji znacjonalizowanego mienia. Podlegało ono bowiem różnorodnym przekształceniom; surogacji, rozbudowie, nierzadko zniszczeniu. Potrzeba tu zatem decyzji dotyczącej określenia przedmiotu dopuszczalnej reprivatyzacji. Zaczynając od końca, można wypowiedzieć pogląd, że zniszczenie części składowych nieruchomości nie stanowi przeszkody dla reprivatyzacji obejmującej grunt. Powstaje tylko problem naprawienia szkody w zakresie utraconych części składowych. W przykładzie pierwszym, dotyczącym zamiennych środ-

41. Choćby w trybie dostarczenia nieruchomości zamiennej.

42. J. Szachułowicz twierdzi w tym zakresie, że konieczne jest rozważenie projektu reprivatyzacji w granicach stanowiących wypadkową zasobów gruntów, będących we władaniu państwa a liczby wniosków zgłoszonych o zwrot majątków w naturze. Projektowana ustawa, łącznie z zasadami restrukturyzacji rolnictwa określonymi w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, powinna przystosować stosunki własnościowe w rolnictwie na co najmniej pół wieku. Przy rozwiązaniu tego doniosłego problemu nie należy kierować się zbyt dosłownie różnymi doktrynami, lecz zasadmi rachunku współczesnej ekonomii, by uzyskać lepszą i znaczącą gospodarczo pozycję na europejskim rynku rolnym: op. cit., s. 46.

ków produkcji przedsiębiorstw i gospodarstw rolnych, nie ma żadnych przeszkód, by na zasadzie surogacji reprivatyzacją objąć przedsiębiorstwo z „podstawionymi” zamiennymi środkami produkcji. Nie można nawet ze zbytnią skrupulatnością dokonywać porównania wartości, gdy pamięta się o zasadach amortyzacji środków trwałych. Najtrudniejszy problem dotyczy zaś rozbudowanej substancji znacjonalizowanego niegdyś mienia. Stopień komplikacji narasta wraz z wzrastającym zakresem rzeczowym i wartościowym inwestycji państwowych. Tutaj w istocie dobrego rozwiązania brakuje. Rodzi się w szczególności pytanie, czy znaczny zakres inwestycji państwowych wyklucza obecną reprivatyzację. Z nieustannym uporem należy więc znowu wskazać tę płaszczyznę koniecznych decyzji politycznych i ekonomicznych. Ułatwieniem byłoby odstąpienie od koncepcji reprivatyzacji in natura. Wówczas istniałby jedynie problem rekompensaty odszkodowawczej; zasady prawnej i miary odszkodowania. Nadal jednak trzeba uważać, że z punktu widzenia potrzeb przekształceń własnościowych pożądana byłaby reprivatyzacja w postaci naturalnej. W takiej zaś wersji powracają zasygnalizowane trudności natury politycznej, ekonomicznej, na końcu prawnej.

Generalnie zresztą pojawia nam się tutaj⁴³ trudny problem dobrego rozliczenia stron. A trzeba sobie uświadomić, że „zwrot rzeczy w naturze pociąga za sobą konieczność przeprowadzenia wzajemnych rozliczeń, choćby tylko z tytułu nakładów poniesionych przez państwo na podlegające zwrotowi rzeczy oraz z tytułu czerpanych z takich rzeczy pożytków”⁴⁴. Również prawdą jest, iż „rzetelne dokonanie rozliczeń, i to obejmujących przeszło czterdziestoletni okres, wydaje się wręcz niemożliwe”⁴⁵. Należy jednak, dla uniknięcia bezpodstawnego wzbogacenia którejkolwiek ze stron, podjąć próbę rozlicze-

43. W kontekście restytucji naturalnej.

44. Zob. M. Bednarek: op. cit., s. 242; por. także Raport Rady Legislacyjnej ..., s. 45.

45. Zob. M. Bednarek: op. cit., s. 242.

nia. Nie byłoby tu możliwe bezpośrednie zastosowanie zasad dotyczących wzajemnych rozliczeń pomiędzy właścicielami a posiadaczem rzeczy w związku z roszczeniem windykacyjnym.⁴⁶ W takim bowiem przypadku „konieczną przesłanką musiałoby być podważenie określonych aktów z grupy tzw. aktów nacjonalizacyjnych przez zakwestionowanie ich ważności. Padają tu propozycje przyjęcia, że akty te zostały wydane przez nielegalne władze państwowe, czy nawet - przez organy tworzącego nie będącego suwerennym państwem. Propozycje te należy odrzucić jako sprzeczne z zasadą ciągłości państwa”.⁴⁷ Z tej zatem przyczyny jest potrzebna obecnie odrębna ustawa reprivatyzacyjna. W niej zaś wypadałoby specjalnie na użytek reprivatyzacji określić odrębne zasady rozliczeń między stronami; choćby wzorowane na instytucjach prawa rzeczowego.⁴⁸ Jeżeli zaś poddać się sugestii, że brak faktycznej możliwości rzetelnego rozliczenia stron, można jeszcze proponować uproszczoną metodę rozliczeń zryczałtowanych. Nie wolno zaś uciec od problemu. Nie można także poddać się w zupełności obawie dotyczącej „opłacalności przedsięwzięcia dla byłych właścicieli”.⁴⁹

Przeprowadzenie reprivatyzacji wymagałoby więc inwentaryzacji znacjonalizowanego mienia i jego późniejszych zmian oraz oszacowania wartości nakładów poniesionych przez państwo i korzyści utraconych przez właściciela. Nie można przesadnie obawiać się spodziewanych trudności dowodowych. Zadaniem ustawy reprivatyzacyjnej byłoby tu skonstruowanie odpowiedniego trybu postępowania.

46. Zwraca na to uwagę Raport Rady Legislacyjnej ..., s. 45.

47. Ibidem; por. także M. Bednarek: op. cit., s. 242. Mniej stanowczy jurystycznie, jednakże niezmiernie pragmatyczny pogląd wypowiada J. Skąpski, twierdząc, że rozważenia tego rodzaju są jednak zupełnie jałowe, gdyż nie można anulować wszystkiego co działo się w Polsce przez 45 lat. Gdyby nawet nie uznać legalności wydawanych w jakimś okresie aktów prawnych, musi się jednak przyjąć ich działanie w charakterze zdarzeń faktycznych, które wywarły często nieodwracalne skutki prawne, także w dziedzinach prawa cywilnego; op. cit., s. 5.

48. Zastrzegając, że nie spotykamy tu złej wiary posiadania.

49. Obawę taką wyraża M. Bednarek: op. cit., s. 242.

W tym zaś zakresie wypada opowiedzieć się za właściwością drogi postępowania administracyjnego w I instancji i otwarciem drogi sądowej w postępowaniu rewizyjnym.⁵⁰

Ponownie zaś - w podsumowaniu - należy opowiedzieć się za podjęciem pozytywnej decyzji o reprivatyzacji w możliwych prawnie i uzasadnionych ekonomicznie granicach; reprivatyzacji w formie restytucji naturalnej. Reprivatyzacja powinna nastąpić na rzecz byłych właścicieli lub ich następców prawnych. Wśród następców wypadałoby uwzględnić zarówno spadkobierców ustawowych, jak też spadkobierców testamentowych.⁵¹ Niezbędne byłoby wszakże stwierdzenie nabycia spadku dla wykazania legitymacji spadkobiercy.

Jak wspomniano też wcześniej, nie spełnia funkcji reprivatyzacyjnej koncepcja rekompensaty odszkodowawczej w miejsce restytucji naturalnej. Z początku formę rekompensaty traktowano⁵² jako metodę posiłkową, występującą obok ścisłej (in natura) reprivatyzacji. Miała służyć „wyrównaniu krzywd dziejowych” gdy restytucja naturalna byłaby niemożliwa lub niedogodna. Obecnie zaś, z upływem czasu, wiele wskazuje na to, że rekompensata odszkodowawcza może zostać wyłączną formą „reprivatyzacji”.⁵³ Z zasady zaś, zwracając uwagę na stan budżetu państwa, proponuje się formę bonów reprivatyzacyjnych, służących możliwości nabycia udziałów lub akcji prywatyzowanych zakładów.⁵⁴

50. Podobną koncepcję przyjmuje J. Szachułowicz: op. cit., s. 47.

51. Zob. również J. Szachułowicz: op. cit., s. 42.

52. W pierwszych pomysłach legislacyjnych i w doktrynie.

53. Szczególnie mocno akcentuje to M. Bednarek, pisząc, iż zamiast propagowanej i nagłaśnianej reprivatyzacji w sensie zwrotu mienia w naturze będziemy mieć ewentualnie do czynienia przede wszystkim z różnymi formami rekompensaty, mającej na celu zadośćuczynienie krzywdom historycznym; op. cit., s. 244-245.

54. Por. M. Bednarek: op. cit., s. 244, a także Raport Rady Legislacyjnej ...s. 46. Również J. Skąpski pisze krótko, acz dosadnie: natomiast byłbym przeciwny wypłacaniu jakichkolwiek odszkodowań w pieniądzu; op. cit., s. 19.

Nie można tu oczywiście torpedować pomysłu rekompensaty stanowiącej formę naprawienia krzywd wyrządzonych za czasów poprzedniego ustroju. Należy zaś oczekiwać wyraźnej decyzji politycznej dotyczącej tak samej zasady, jak również zakresu rekompensaty. Z uporem należy jednak przypomnieć, że pożądanym przekształceniom własnościowym służy raczej reprivatyzacja in natura.

233019