

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 362

Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce

Redaktorzy naukow
Tadeusz Kocowski
Katarzyna Marak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Anna Grzybowska, Joanna Szynal
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja współfinansowana z budżetu województwa dolnośląskiego



Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-450-9

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Dorota Ambrożuk: Kształtowanie się europejskiego prawa przewozu osób	11
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Zmiany w prawie bankowym i ubezpieczeniowym w zakresie pośrednictwa finansowego w okresie transformacji ustrojowej. Część 1: Prawo bankowe	25
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Zmiany w prawie bankowym i ubezpieczeniowym w zakresie pośrednictwa finansowego w okresie transformacji ustrojowej. Część 2: Prawo ubezpieczeniowe	36
Monika Chlipała: Promesa w koncesjonowanej działalności gospodarczej ..	49
Marzena Czarnecka: Sposoby zawierania umów z konsumentami w prawie energetycznym od dnia jego powstania do dnia dzisiejszego.....	60
Daniel Dąbrowski: Potrzeba zmian w krajowym prawie przewozowym	70
Joanna Dominowska: Prowadzenie działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe 1989-2014.....	82
Wojciech Fill: Transformacja podatkowych regulacji prawa holdingowego w Polsce	95
Jan Gola: Regulacje antykorupcyjne publicznego prawa gospodarczego a ubieganie się o pozwolenia administracyjne na wykonywanie działalności gospodarczej	109
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: Zakres wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie w minionym ćwierćwieczu (1989-2014). Część I: Liberalizm gospodarczy w hotelarstwie lat dziewięćdziesiątych XX wieku.....	121
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: Zakres wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie w minionym ćwierćwieczu (1989-2014). Część II: Świadczenie usług hotelarskich jako wolna działalność gospodarcza na gruncie ustawy o usługach turystycznych z 1997 roku	131
Krzysztof Horubski: Ochrona interesów pracowników w systemie zamówień publicznych – wybrane zagadnienia	146
Janusz Kaspryszyn: Ważne przyczyny wyłączenia wspólnika ze spółki z ograniczoną odpowiedzialnością	160
Aneta Kaźmierczyk, Kinga Michałowska: Ewolucja prawa własności w okresie transformacji gospodarczych przełomu XX i XXI wieku.....	182
Tadeusz Kocowski: Komerccjalizacja przedsiębiorstw państwowych a właścicielskie uprawnienia nadzorcze administracji publicznej.....	196
Piotr Kukuryk: Ewolucja pojęcia „konsument” w polskim prawie cywilnym.	211

Michał Kuźnik: Zakres kognicji sądu upadłościowego w przedmiocie za- twierdzenia układu w postępowaniu upadłościowym	227
Jacek Lachner: Problematyka zmian umowy w związku z nadzwyczajną zmianą okoliczności.....	240
Jolanta Loranc-Borkowska: Nowa regulacja rękojmi za wady rzeczy sprze- danej – uwagi ogólne	251
Aleksandra Lubicz-Posochowska: Podmioty odpowiedzialne za czyn nie- uczciwej konkurencji – wprowadzanie w błąd oznaczeniem przedsięwzię- cia	264
Małgorzata Mędrala: Ochrona małych pracodawców a transformacja ustro- jowa w Polsce – wybrane zagadnienia	274
Ambroży Mituś: Sekurytyzacja i jej uregulowanie w przepisach prawa kra- jowego – zarys problematyki.....	286
Aleksandra Nowak-Gruca: Środki ochrony praw własności przemysłowej w okresie transformacji ustrojowej (zagadnienia materialnoprawne).....	300
Aldona Piotrowska: Zmiany ustawodawstwa gospodarczego regulującego zawód pośrednika w obrocie nieruchomościami.....	315
Katarzyna Poroś: Prokura oddziałowa	330
Agnieszka Sobiech: Podmiotowość podatkowa spółek osobowych na prze- strzeni ostatnich 25 lat	342
Tomasz M. Szczurowski: Opcje na prawa udziałowe w procesach inwestycji w spółki niepubliczne	357
Ryszard Szostak: Rozpoznawanie sporów przedumownych z zakresu zamó- wień publicznych po reaktywowaniu mechanizmów rynkowych.....	370
Andrzej Śmieja: W sprawie funkcji realizowanych przez karę umowną	387
Krzysztof Wesolowski: Konsekwencje sposobu unormowania ochrony pasa- żerów w prawie Unii Europejskiej	399
Magdalena Wilejczyk: Przemiany polskiego prawa firmowego. Wokół (nie)zbywalności firmy	413
Bartosz Ziemblicki: Współpraca Polski z międzynarodowymi organizacjami gospodarczymi w okresie transformacji ustrojowej	424

Summaries

Dorota Ambrożuk: Shaping the European law concerning the carriage of passengers	23
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Changes in banking and insurance law in the range of financial intermediation during the period of political transforma- tion. Part 1 – Banking law	35
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Changes in banking and insurance law in the range of financial intermediation during the period of political transforma- tion. Part 2 – Insurance law	48

Monika Chlipała: A promise in licensed economic activity.....	59
Marzena Czarnecka: Ways of concluding contracts with customers in energy law from the date of its establishment till nowadays.....	69
Daniel Dąbrowski: The need for change in the domestic transport law	81
Joanna Dominowska: Non-governmental organizations business activity 1989-2014	94
Wojciech Fill: Transformation of tax adjustment of holding law in Poland....	108
Jan Gola: Anti-corruption regulations of the public economic law and applying for administrative permission to conduct business activity	120
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: The scope of economic freedom in Polish hospitality in the last twenty five years (1989-2014). Part 1: Economic liberalism in hospitality in the 1990s.....	130
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: The scope of economic freedom in Polish hospitality in the last twenty five years (1989-2014). Part 2: Providing hotel services as a free economic activity based on the 1997 tourist services act.....	145
Krzysztof Horubski: Protection of the interests of workers in the public procurement system – selected issues.....	159
Janusz Kaspryszyn: Important causes of the exclusion of a shareholder from limited liability company	181
Aneta Kaźmierczyk, Kinga Michałowska: The evolution of ownership during the economic transformation of the turn of XX th and XXI st century ...	195
Tadeusz Kocowski: Commercialization of state companies vs. ownership supervision rights of public administration.....	210
Piotr Kukuryk: Evolution of the notion of ”consumer” in the Polish Civil Law	226
Michał Kuźnik: Scope of cognition of the bankruptcy court’s approval of the arrangement in bankruptcy proceedings.....	239
Jacek Lachner: Problem of contract changes in connection with the exceptional change of circumstances	250
Jolanta Loranc-Borkowska: New regulation of the warranty for defects of a sold thing – general comments	263
Aleksandra Lubicz-Posochowska: Entities responsible for an act of unfair competition – misleading indication of the company.....	273
Małgorzata Mędrala: Protection of small employers vs. political transformation in Poland – selected problems	285
Ambroży Mituś: Securitization and regulations pertaining to it in the national legal provisions – outline of the issue.....	299
Aleksandra Nowak-Gruca: Protection measures of industrial property rights in the times of political transformation (substantive issues)	314
Aldona Piotrowska: Changes in the legislation governing the profession of the real estate agent.....	329

Katarzyna Poroś: Branch commercial proxy	341
Agnieszka Sobiech: Tax subjectivity of partnerships in the last 25 years.....	356
Tomasz M. Szczurowski: Options on share-related rights in the processes of private equity investments	369
Ryszard Szostak: Recognizing pre-contractual disputes in public procurement after the reactivation of market mechanisms	386
Andrzej Śmieja: Functions of stipulated penalty	398
Krzysztof Wesolowski: The consequences of the method of protection of passengers in the European Union law	412
Magdalena Wilejczyk: Transformations of the Polish corporate law. Around the (non)transferability of the entrepreneur's name	423
Bartosz Ziemblicki: Cooperation of Poland with international economic organizations during the period of political transformation.....	432

Tadeusz Kocowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

KOMERCJALIZACJA PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH A WŁAŚCICIELSKIE UPRAWNIENIA NADZORCZE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie: Transformacja gospodarki doprowadziła do przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. To spowodowało zmianę relacji pomiędzy tymi podmiotami gospodarującymi a organami administracji publicznej, którą określamy mianem nadzoru.

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwo państwowe, komercjalizacja, jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, nadzór.

DOI: 10.15611/pn.2014.362.15

1. Wstęp

Termin komercjalizacja w dużej mierze kojarzy się z procesem transformacji naszej gospodarki, która w istocie dokonuje się od lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Radykalne zmiany w systemie organizacji i funkcjonowania gospodarki zapoczątkowane zostały uchwalonymi przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej¹, reaktywującymi zasadę wolności gospodarczej, zaś znacznego „przyspieszenia” nabrały po dniu 1 stycznia 1990 roku. Program reformy gospodarczej wdrażanej w owym czasie zakładał budowę gospodarki, w której podstawową rolę pełnić będą prywatne podmioty gospodarcze, korzystające ze swobody gospodarowania, a rolę jej regulatora w znaczącej mierze miał odgrywać rynek².

Oznaczało to konieczność prywatyzacji gospodarki, która w swej przeważającej masie była gospodarką „uspołecznioną”. W niedużej skali przekształcenia te dokonywane były z wykorzystaniem możliwości, które tworzyły przepisy regulujące działania przedsiębiorstw wspólnych i mieszanych oraz spółek z udziałem zagra-

¹ Dz.U. nr 41, poz. 324 ze zm.

² Zob. *Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, Warszawa, październik 1989.

nicznym³. Natomiast zasadniczy nurt prywatyzacji przebiegał dwutorowo, drogą tzw. prywatyzacji bezpośredniej lub prywatyzacji pośredniej. Niezbędnym etapem prywatyzacji pośredniej była komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego, czyli przekształcenie tej specyficznej osoby prawnej typu zakładowego w spółkę – osobę prawną typu korporacyjnego. Komerccjalizacja nie miała więc być przekształceniem własnościowym, a jedynie organizacyjno-prawnym etapem przed prywatyzacją. Jej wynikiem było powstanie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, przybierającej formę prawną spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, do których, o ile ustawa nie stanowi inaczej, stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych.

Nie wszystkie skomerccjalizowane przedsiębiorstwa państwowe zostały sprywatyzowane, co oznaczało, iż w gospodarce pozostały państwowe jednostki organizacyjne posiadające status jednoosobowych spółek kapitałowych Skarbu Państwa. Spółki o takim statusie tworzone były także w inny sposób niż w drodze komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, aczkolwiek te ostatnie stanowią podstawowy trzon tych jednostek. Tym samym w gospodarce powstała grupa spółek Skarbu Państwa, która – uzupełniona przez spółki samorządowe i inne jednostki – stanowi obecnie tzw. sektor publiczny w gospodarce. Dodajmy wszakże, iż w warunkach polskich obecność państwa i samorządów terytorialnych w gospodarce opartej na mechanizmach rynkowych nie jest incydentalna, a ma swą tradycję, zapoczątkowaną w okresie przedwojennym. Zmiana formy organizacyjno-prawnej podmiotów publicznych w gospodarce otworzyła problem instrumentów prawnych pozwalających na utrzymanie kontroli nad ich działalnością, gdyż najkrócej mówiąc, jednostki te z tzw. zarządu publicznoprawnego przeszły w zarząd prywatnoprawny⁴.

Organizacyjnie komercjalizacji i prywatyzacji mienia publicznego dokonywały organy administracji publicznej. One też na podstawie obowiązujących przepisów prawa tworzyły publiczne podmioty gospodarujące, mające prawną formę spółki,

³ Zob. T. Kocowski, *Spółki podmiotów własności społecznej (przedsiębiorstwa wspólne i mieszane)*, [w:] *Tworzenie i funkcjonowanie spółek. Zagadnienia cywilnoprawne i administracyjnoprawne*, Warszawa – Wrocław 1990.

⁴ Formy zarządu to: a) zarząd publicznoprawny – bezpośrednia działalność administracji państwowej, wykonywana tak jak kiedyś w odniesieniu do poczty czy kolei, w sposób zbliżony do zwykłego administrowania przy rozliczaniu się z budżetem brutto, działalność zdecentralizowana, polegająca na wyłączeniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych jako odrębnych osób prawnych, obdarzonych określonym zakresem samodzielności, upodabniającym je do zwykłych podmiotów gospodarczych, i rozliczających się z budżetem netto, to jest tylko wynikiem finansowym; rozwiązaniem pośrednim jest formuła określona u nas jako zakład budżetowy jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, lecz rozliczająca się z budżetem netto, b) zarząd prywatnoprawny – działalność typowo pośrednia, wykorzystująca podstawową dla gospodarki rynkowej formułę handlowej spółki kapitałowej, państwo jest w sensie prawnym wyłącznie właścicielem akcji bądź udziałów spółki, a swoje uprawnienia właścicielskie wykonuje tak, jak każdy inny właściciel, to jest przez dysponowanie całością lub przynajmniej odpowiednią większością głosów w strategicznym organie spółki, jakim jest zgromadzenie akcjonariuszy bądź wspólników. Na ten temat zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 109-111.

i przeznaczone do realizacji określonych celów społecznych. Z racji, że tworzone są w formach typowych dla prywatnoprawnego zarządu mieniem publicznym, istotne dla nas będzie ustalenie metod i form prawnych, za pomocą których organy administracji publicznej zabezpieczają realizację interesu publicznego w działalności tych podmiotów, w warunkach gospodarki, w której rolę podstawowego regulatora odgrywa rynek. Stąd też wymagać to będzie rozważań dotyczących istoty komercjalizacji, a także ustalenia motywów uzasadniających obecność publicznych podmiotów gospodarczych w społecznej gospodarce rynkowej.

2. Imperium a dominium w gospodarce

Imperium i dominium to terminy tradycyjnie używane do oznaczenia podmiotowości państwa. Państwo, działając jako podmiot prawa publicznego, stosując w swej działalności przymus, korzysta z powierzonego mu imperium. Państwo, działając w sferze prawa prywatnego, występuje jako właściciel. Wynikające stąd swoje zadania, pozbawione charakteru publicznoprawnego (władczego), o charakterze majątkowym, wykonuje na zasadzie równorzędności – partnerstwa z innymi podmiotami prawa, nie posługując się przymusem. Ściślej zaś mówiąc, podmiotem mienia państwowego, które nie przysługuje innym państwowym osobom prawnym, jest Skarb Państwa (fiskus) – także osoba prawna, przy czym w zakresie podmiotowym zachodzi tożsamość Skarbu Państwa i państwa. Skarb Państwa jest więc substratem państwa, stanowi „jedną” scaloną instytucję – jeden podmiot, którego się formalnie nie powołuje, ale też nie może on ulec likwidacji, jak pozostałe osoby prawne⁵. Szczególny charakter Skarbu Państwa przejawia się w tym, iż poza dziedziną stosunków cywilnoprawnych Skarb Państwa jest formą, w której państwo działa metodami władczymi, wykonując w stosunkach publicznoprawnych swoje zadania na podstawie przysługującego mu imperium⁶.

Dokonana personalizacja państwa znalazła swe odzwierciedlenie w wykształcającym się dualizmie reżimów prawnych określających zasady jego udziału w obrocie prawnym. Mamy do czynienia z sytuacją, gdy z jednej strony stosunki państwo – jednostka reguluje, na zasadzie nadrzędności państwa, orzekającego na podstawie ustaw w sposób władczy o sytuacji jednostki – prawo publiczne, z drugiej strony zaś relacje państwo – jednostka kształtuje na zasadzie równorzędności i rozstrzygnięcia sporów przez niezależny sąd – prawo prywatne⁷.

Wszystkie działania organów państwa, które zgodnie z przepisem art. 7 Konstytucji RP dokonywane powinny być „na podstawie i w granicach prawa”, mają za-

⁵ N. Gajl, *Zasady systemu finansowego skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych w Polsce międzywojennej*, Zeszyty Naukowe UŁ seria I, z. 9, Łódź 1958, s. 92.

⁶ S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2001, s. 127.

⁷ Por. M. Szubiakowski, *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r.*, (ICKN (414/99)), „Państwo i Prawo” 2000, z. 9, s. 106.

biegać o realizację dobra wspólnego (interesu publicznego). Dotyczy to sytuacji wykonywania określonych prawem publicznym uprawnień i obowiązków – „władca” (organy administracji publicznej) oraz wykonywania stosownych uprawnień i obowiązków według reguł prawa prywatnego – „właściciel” (Skarb Państwa). Wszakże wskazane atrybuty przynależne są jednemu podmiotowi, który w swoim ręku skupia kompetencje ze sfer imperium i dominium⁸. Ponadto płaszczyzny działalności państwa, które realizując swoje funkcje, występuje w osobie Skarbu Państwa, wzajemnie się przenikają. Mówi się wręcz o nierozzerwalności uprawnień publicznych Skarbu Państwa i uprawnień opartych na rozwiązaniach cywilnych i handlowych⁹. To przenikanie tych uprawnień wywołuje wiele różnorodnych problemów, szczególnie, choć nie wyłącznie, w przypadkach angażowania mienia publicznego w tworzenie państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych wykonujących działalność gospodarczą.

3. Przedsiębiorstwa państwowe

Podstawą prawną dokonywanych działań komercjalizacyjnych oraz prywatyzacyjnych w gospodarce były początkowo przepisy ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹⁰, zastąpionej następnie przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji¹¹. Termin komercjalizacja w języku współczesnym oznacza podporządkowanie działalności przedsiębiorstw i instytucji prawom rynku¹². W języku prawnym oznacza przede wszystkim to, co zawarte jest w przepisie art. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, stanowiącym, iż „komercjalizacja, polega na przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w spółkę”, dodając, że „jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, spółka ta wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było przedsiębiorstwo państwowe, bez względu na charakter prawny tych stosunków”.

Przypomnijmy, że termin komercjalizacja związany był z przedsiębiorstwem państwowym niemal od jego zarania. Wskażmy, że termin ten w odmiennym od dzisiejszego znaczeniu użyty został w przepisach pierwszego aktu prawnego regulującego, w sposób generalny, sytuację przedsiębiorstwa państwowego, a mianowicie w przepisach Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 marca 1927 r. o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji¹³. Przepisy te pozwalały na wyodrębnienie przedsiębiorstw z systemu administracji w drodze rozporządzeń Rady

⁸ A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, „Studia Prawnicze” 2002, z. 3, s. 43.

⁹ N. Gajl, *Skarb Państwa*, Warszawa 1966, s. 205.

¹⁰ Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298 ze zm.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2013, nr 216 ze zm.

¹² B. Dunaj (red.), *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 1999, s. 231.

¹³ Dz.U. RP nr 25, poz. 195.

Ministrów i nadanie osobowości prawnej (wyodrębnienie organizacyjno-prawne), budżetu państwa (wyodrębnienie finansowe), upodobnienie zasad ich działalności do zasad działania przedsiębiorstw prywatnych, tak by doprowadzić do ich rentowności¹⁴. W miejsce metody finansowania przedsiębiorstw brutto – co miało dotąd miejsce – zaproponowano powiązanie z budżetem na zasadach netto, tj. z wynikiem ich działalności. Wyodrębnienie z budżetu połączone zostało z oryginalną jak na owe czasy zasadą racjonalizacji i gospodarności w działalności przedsiębiorstw¹⁵, a w istocie oparto tę działalność na zysku, gdyż co najmniej 50% czystego zysku miało być przekazane Skarbowi Państwa, co zostało nazwane komercjalizacją. Ówczesna komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego oznaczała, że przedsiębiorstwa te (jako wyodrębnione organizacyjnie i majątkowo samoistne osoby prawne działające na podstawie przepisów rozporządzenia) będą, zgodnie z przepisem jego art. 1, zarządzane według zasad gospodarki handlowej.

Przedsiębiorstwem zarządzała i reprezentowała je na zewnątrz dyrekcja przedsiębiorstwa, którą powoływał i zwalniał na wniosek rady administracyjnej właściwy minister (liczbę jej członków ustalał statut przedsiębiorstwa). Ogólnym nadzorem i sprawowaniem kontroli nad działalnością przedsiębiorstwa zajmowała się rada administracyjna. Zadaniem powoływanej w składzie trzyosobowym przez właściwego ministra w porozumieniu z ministrem skarbu komisji rewizyjnej było przeprowadzanie dorocznej kontroli rachunkowej, kasowej, zbadanie ksiąg i bilansu oraz stanu majątkowego przedsiębiorstwa. Sprawozdanie z tych czynności komisja zobowiązana była przedłożyć właściwemu ministrowi i ministrowi skarbu.

Zgodnie z regulacją powojenną gospodarka uspołeczniona reprezentowana była w obrocie gospodarczym przez przedsiębiorstwa państwowe. Określane one były mianem jednostek gospodarczych, a w zasadzie „organów gospodarczych” państwa, realizujących procesy wytwórcze, dokonujących dystrybucji towarów oraz świadczących usługi na rzecz obywateli. Ta sfera należała formalnie do regulacji cywilnoprawnej. Przedsiębiorstwa włączone zostały w ramy tzw. gospodarki planowej, co oznaczało, że działania związane z planowaniem, określaniem ich ustroju i bytu prawno-organizacyjnego, z zaopatrzeniem materiałowo-technicznym, koordynacją, przygotowaniem i aktywizacją kadr, kontrolą i nadzorem, reorganizacją i likwidacją kwalifikowane były do działań sfery prawa administracyjnego. Stąd też podejmowane one były przez organy administracji państwowej¹⁶, co stanowiło przyczynę znacznego rozwoju administracji odpowiedzialnej za sprawy gospodarcze i osłabienia samodzielności przedsiębiorstwa.

¹⁴ Dz.U. RP nr 25, poz. 195 ze zm.; oraz M. Bank, *O pojęciu interesu przedsiębiorstwa skomercjalizowanego w Polsce międzywojennej*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 8, s. 64 i n.

¹⁵ Zob. B. Helczyński, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów prawnych*, Warszawa 1929, s. 14 i n.

¹⁶ Por. T. Bigo, *Ogólne podstawy prawne administracji stosunków gospodarczych*, [w:] *Prawo administracyjne. Cz. III*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952, s. 39.

Nową pozycję przedsiębiorstwa uzyskały z chwilą uchwalenia przepisów ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych¹⁷ oraz ustawy z 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego¹⁸. Zawarte w ich przepisach prawne gwarancje samodzielności przedsiębiorstwa państwowego¹⁹, a także uchwalenie w dniu 26 lutego 1982 r. ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym²⁰, której przepisy zapoczątkowały rozluźnienie sztywnego gorsetu planowania dyrektywnego, w połączeniu ze zmianami, jakie nastąpiły w organizacji aparatu administracji gospodarczej w drugiej połowie lat osiemdziesiątych, spowodowały powolny rozpad resortowego modelu kierowania gospodarką, w którym dominowały funkcje kierowniczo-nadzorcze.

4. Komerccjalizacja przedsiębiorstw państwowych

Z formalnego punktu widzenia proces komerccjalizacji i prywatyzacji, realizowany przez organy administracji państwowej, rozpoczęty został z chwilą wejścia w życie przepisów ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych²¹ (obecnie Skarbu Państwa). To do kompetencji tego ministra należała realizacja polityki państwa w zakresie przekształceń własnościowych. Prywatyzacja stała się integralnym składnikiem procesu przekształceń własnościowych, służącym do osiągnięcia założonych celów makroekonomicznych, choć przyznać należy, iż przepisy ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych celów tych w istocie nie określiły.

W okresie gospodarki nakazowej, gdy podstawowym podmiotem było przedsiębiorstwo państwowe, przyjęto uważać, że działania podejmowane w sprawach tworzenia, likwidowania i reorganizacji podmiotów mają charakter administracyjno-prawnny. Oznaczało to, że organ je podejmujący działa jako dzierżyciel imperium, a ocena prawidłowości materialnej i formalnej tych decyzji podlega regułom interpretacyjnym wykształconym na gruncie prawa administracyjnego. Początkowo działania mające na celu przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę także miały taki charakter²², o czym zdawała się świadczyć treść przepisów zawartych w art. 5 i 6

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2002, nr 112, poz. 981.

¹⁸ Dz.U. nr 24, poz. 123 ze zm.

¹⁹ Przepis art. 2 ust. 2 ustawy stanowi, iż „organy państwowe mogą podejmować decyzje w zakresie działalności przedsiębiorstwa państwowego tylko w przypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi”, nadto dalsze przepisy stanowią, iż dyrektorowi przedsiębiorstwa oraz radzie pracowniczej przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu w stosunku do decyzji podjętych wobec przedsiębiorstwa przez organ sprawujący nad nim nadzór, a ostatecznie sprawę rozstrzyga sąd.

²⁰ Dz.U. nr 7, poz. 132.

²¹ Dz.U. nr 51, poz. 299.

²² Por. A. Chelmoński, *Administracja państwowa wobec skomerccjalizowanych przedsiębiorstw państwowych*, [w:] *Gospodarka, administracja, samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 136.

ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Nie brak było wszakże głosów, że działania te nie dadzą się kwalifikować za pomocą norm prawa administracyjnego²³.

Wątpliwości w tej dziedzinie rozwiały przepisy nowej ustawy z 1996 roku. Przepis art. 9 stwierdza jednoznacznie, że minister właściwy do spraw Skarbu Państwa sporządza za Skarb Państwa akt komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego, w którym ustala się: 1) statut spółki, 2) wysokość kapitału zakładowego spółki, 3) imiona i nazwiska członków organów pierwszej kadencji, 4) osobę upoważnioną do zgłoszenia wniosku o wpisanie spółki do rejestru przedsiębiorców, jeżeli jest to osoba inna niż zarząd, przy czym równocześnie zastępuje on czynności określone w przepisach k.s.h. poprzedzające złożenie wniosku o wpisanie spółki do rejestru przedsiębiorców. Zastępuje więc akt założycielski, w którym następuje określenie wnoszonego wkładu na pokrycie kapitału zakładowego oraz ustanowienie i niekiedy także powołanie organów. Jest to więc cywilnoprawne oświadczenie woli, dokonywane przez reprezentanta Skarbu Państwa jako osoby prawnej. Jako tego typu czynność prawna może więc być oceniany jedynie za pomocą kryteriów właściwych prawu cywilnemu handlowemu. Do oceny tego aktu nie da się więc zastosować instrumentów właściwych prawu administracyjnemu²⁴.

W skomercjalizowanym przedsiębiorstwie, a ściślej rzecz ujmując, w spółce kapitałowej powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego, Skarb Państwa, czyli jedynego udziałowca lub akcjonariusza, reprezentuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Niezwłocznie po sporządzeniu aktu komercjalizacji zarząd lub osoba upoważniona w tym akcie przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa zgłasza do sądu rejestrowego właściwego dla siedziby spółki wniosek o wpisanie spółki do rejestru przedsiębiorców. Dniem komercjalizacji jest pierwszy dzień miesiąca przypadającego po wpisaniu spółki do rejestru przedsiębiorców. Tym samym przekształcone przedsiębiorstwo państwowe przestaje być podmiotem prawa publicznego i staje się podmiotem prawa prywatnego.

Treści zawarte w regulacjach prawnych przekształceń własnościowych dowodzą aktualności tezy o przesuwaniu problematyki zarządu mieniem państwowym ze sfery imperium do sfery dominium. Przesunięcie to oznacza, iż organy administracji rządowej przestają być w tej dziedzinie reprezentantami interesu publicznego, a stają się bardziej reprezentantami Skarbu Państwa jako osoby prawnej²⁵. Ciężar oceny działań organów administracji zostaje więc przeniesiony ze sfery prawa administracyjnego w sferę prawa prywatnego, przy czym powstaje oczywiście problem związany z tym, czy organy te rzeczywiście będą mogły działać identycznie jak pod-

²³ Por. W. Góralczyk, *Komentarz do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1990, s. 26.

²⁴ Por. M. Guziński, *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.

²⁵ Por. A. Chelmoński, wyd. cyt., s. 140.

mioty prawa cywilnego. To powoduje także poszukiwanie nowych form działania tych organów, które w prostej linii wywodzą się z prawa cywilnego (prywatnego).

5. Przedsiębiorstwo państwowe a spółka kapitałowa prawa handlowego

Sytuacja przedsiębiorstwa państwowego pod rządem ustaw z roku 1981 w dużej mierze podobna była do sytuacji skomerccjalizowanego przedwojennego przedsiębiorstwa państwowego, poddanego w działalności normom prawa handlowego (prywatnego), co pozwalało na stworzenie w ten sposób odrębnego typu kupca, kupca będącego państwem. Celem przedsiębiorstwa tworzonego przez naczelne oraz centralne organy administracji rządowej jest prowadzenie jak najekonomiczniejszej gospodarki (samofinansowanie, osiąganie zysku) w przeciwieństwie do administracji państwowej jako całości, której winien przyświecać cel w postaci realizacji interesu publicznego. Samodzielność przedsiębiorstwa gwarantowana była zapewnieniem organom przedsiębiorstwa możliwości samodzielnego podejmowania decyzji oraz organizowania działalności we wszystkich sprawach przedsiębiorstwa, zgodnie z przepisami prawa i w celu wykonania zadań przedsiębiorstwa z jednej strony, z drugiej zaś – ograniczeniem warunkującym możliwość podejmowania przez organy państwowe decyzji w zakresie działalności przedsiębiorstwa tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi. Samorządność przedsiębiorstwa oznaczała prawną gwarancję uczestnictwa załogi (jej organów) w zarządzaniu przedsiębiorstwem na zasadach określonych w ustawie o samorządzie załogi²⁶.

Organy przedsiębiorstwa państwowego to: ogólne zebranie pracowników (delegatów), rada pracownicza i dyrektor przedsiębiorstwa. Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego zarządza przedsiębiorstwem i reprezentuje je na zewnątrz. Działając zgodnie z przepisami prawa, podejmuje decyzje samodzielnie i ponosi za nie odpowiedzialność. Powołuje go rada pracownicza, z wyjątkiem przedsiębiorstw nowo organizowanych i przedsiębiorstw użyteczności publicznej, gdzie pierwszego dyrektora przedsiębiorstwa powołuje organ założycielski. Dyrektora powołuje się spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu, a powołanie go bez przeprowadzenia konkursu jest nieważne. Kompetencje ogólnego zebrania pracowników (delegatów) i rady pracowniczej określa ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego.

Przepisy k.s.h. nie zawierają wprost definicji spółki, wskazując jedynie, iż pojęcie spółka kapitałowa oznacza spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółkę akcyjną, zaś określenie spółka jednoosobowa – spółkę kapitałową, której wszystkie udziały albo akcje należą do jednego wspólnika albo akcjonariusza, co wskazuje na fakt, iż spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może być utworzona przez jedną

²⁶ Por. C. Kosikowski i in., *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi. Komentarz*, Warszawa – Łódź 1987, s. 471 i n., J. Wrątny, *Ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (z perspektywy historycznej)*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 12, s. 3 i n.

albo więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym. Podobnie jest w przypadku spółki akcyjnej, która wszakże nie może być zawiązana wyłącznie przez jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością.

Z chwilą zawiązania spółki kapitałowej staje się ona spółką w organizacji, a spółką z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółką akcyjną staje się dopiero z chwilą wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym²⁷. Organami spółek są zarząd, rada nadzorcza i zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie. W spółkach nie działają więc organy samorządu pracowniczego (reprezentacja pracownicza), o konstrukcji podobnej jak w przedsiębiorstwach państwowych. W zasadzie pracownicy nie mają więc wpływu na działalność spółki, z tym że w spółkach jednoosobowych powstałych w wyniku komercjalizacji pracownicy wybierają określoną ustawą liczbę członków rady nadzorczej, a także wybierają jednego członka zarządu, jeżeli średnioroczne zatrudnienie w spółce wynosi powyżej 500 pracowników. Wybór organów w spółce należy bezpośrednio lub pośrednio do ich akcjonariuszy lub udziałowców. Odbywa się on w trybie wewnętrznym przewidzianym przepisami k.s.h., aktów założycielskich spółek i innych aktów wewnętrznych spółek.

W jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa siłą rzeczy uprawnienia te należeć będą do reprezentanta Skarbu Państwa. Zgodnie bowiem z przepisem art. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa²⁸ to właśnie ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa przysługują, określone w odrębnych przepisach, uprawnienia względem państwowych osób prawnych w rozumieniu art. 44¹ Kodeksu cywilnego, jeżeli nie zostały one zastrzeżone na rzecz innych organów państwowych. On też, z zastrzeżeniem odrębnych przepisów określających tworzenie, ustrój i ustanie państwowych osób prawnych oraz z zastrzeżeniem postanowień statutów wydanych na podstawie tych przepisów, tworzy, likwiduje, łączy, dzieli i przekształca państwowe osoby prawne oraz powołuje i odwołuje członków ich organów.

Zarówno przedsiębiorstwo państwowe, jak i jednoosobowa spółka Skarbu Państwa posiadają status państwowych osób prawnych. Wszakże nie oznacza to, że ich sytuacja jest identyczna. Różnica wynika choćby z faktu, że o ile przedsiębiorstwo państwowe zakwalifikować można do osób prawnych typu zakładowego, to nie ulega wątpliwości, iż spółka posiada status osoby prawnej typu korporacyjnego. W przypadku osób prawnych typu korporacyjnego jednostki tworzące substrat osoby prawnej wyposażają ją w majątek i chcą mieć wpływ na jej działanie poprzez odpowiednie kształtowanie kompetencji organów; ustalają ponadto cele i kierunki ich działania oraz decydują o ich reorganizacji i ewentualnym rozwiązaniu. W przypadku osób prawnych typu fundacyjnego mamy do czynienia ze znacznie prostszą

²⁷ Zob. przepisy ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. 2001, nr 17, poz. 209.

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2012, nr 1224.

strukturą organów, ponieważ w tym wypadku istotne jest, aby majątek służył z góry założonemu celowi, nie zaś o to, by grupa osób tworzących substrat osoby prawnej na bieżąco decydowała o celach działania osoby prawnej.

6. Nadzór na działalnością – organ założycielski – minister właściwy do spraw Skarbu Państwa

W obu wypadkach wyraźnie odmiennie kształtuje się rola organów administracji publicznej. W przypadku przedsiębiorstw państwowych organ administracji jako organ założycielski dokonuje kontroli i oceny działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora. Ma też prawo władcze wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa, ale jedynie w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi. W przypadku gdy rozstrzygnięcie takie, zdaniem przedsiębiorstwa, narusza jego interesy, dyrektorowi przedsiębiorstwa oraz radzie pracowniczej przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu w stosunku do decyzji podjętych wobec przedsiębiorstwa przez organ sprawujący nad nim nadzór. W razie podtrzymania decyzji przez organ, do którego został skierowany sprzeciw, dyrektorowi przedsiębiorstwa oraz radzie pracowniczej przysługuje prawo wniesienia w ciągu siedmiu dni sprawy do sądu. Sąd w terminie czternastu dni wyznacza rozprawę.

Mamy więc tu do czynienia z sytuacją określaną także w przepisach ustawy o przedsiębiorstwach mianem nadzoru. W administracji publicznej, formalnej, zintegrowanej strukturze organizacyjnej opartej na układzie nadrzędności i podporządkowania, nadzór identyfikowany był, i w zasadzie jest po dzień dzisiejszy, z badaniem działalności danego podmiotu administrującego (kontrola), połączonym z możliwością pomocy, wpływu, wydania wiążącej dyrektywy, a w rezultacie modyfikacji tej działalności, dokonywanym przez organ zwierzchni organizacyjnie lub funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczególnymi (także określonymi w prawie)²⁹. Wskazywano, iż zadaniem nadzoru w tego typu układzie jest zapewnienie realizacji prawnie określonych celów administracji publicznej oraz utrzymanie jej działalności w granicach obowiązującego prawa. Wszakże to właśnie w państwie prawnym prawo staje się podstawowym wyznacznikiem oraz elementem porządkującym organizację i funkcjonowanie aparatu państwowego, a nadzór w takiej sytuacji powinien być elementem scalającym podmioty administracji publicznej³⁰.

W układzie zdecentralizowanym, a tak współcześnie określić można relacje organ założycielski – przedsiębiorstwo, organowi przysługują ściśle określone kompetencje do wykonywania nadzoru nad działalnością podmiotów nadzorowanych.

²⁹ Por. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2005, s. 243; A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław 1984, s. 119 i n.

³⁰ M. Miemieć, *Prewencja i weryfikacja w ramach nadzoru i kierownictwa w ujęciu tradycyjnym*, [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2006, s. 39.

W rezultacie odpowiedzialność organu nadzorczego ogranicza się jedynie do dziedziny, w której stosowane są środki nadzorcze. Ingerencja nadzorcza w działalność przedsiębiorstwa sprowadza się wyłącznie do spraw i przy użyciu środków władczych, określonych konkretnym przepisem prawa. Katalog tych środków władczych jest jednoznacznie określony przez przepisy prawa, a przedsiębiorstwo jako podmiot zdecentralizowany dysponuje katalogiem środków prawnych, których może używać celem ochrony swej samodzielności. Podstawowym kryterium warunkującym możliwość władczyego wkroczenia nadzorczego jest legalność, a czasami także i celowość, co związane jest przede wszystkim ze stosowaniem środków o charakterze *ad personam*. Organem rozstrzygającym ewentualne spory związane z wykonywaniem nadzoru nad przedsiębiorstwem przez organ założycielski jest sąd³¹.

Oczywiście działalność przedsiębiorstwa państwowego, posiadającego wspólnie status przedsiębiorcy, podlega także nadzorowi organów administracji publicznej, który to nadzór związany jest z realizacją ważnych funkcji państwa (policja, reglamentacja, regulacja) oraz obowiązkiem ochrony interesów publicznych. Zaś esencją celu nadzoru nad gospodarką (nadzoru gospodarczego) są dobra lub interesy, które mają być chronione przez organy nadzorujące³². One to właśnie w dużym stopniu uzasadniają konieczność i determinują treść podejmowania tego typu działań w obszarze gospodarki. Konieczność współodpowiedzialności państwa za gospodarkę, co do zasady, uznał także Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, iż społeczna gospodarka rynkowa „oznacza przyjęcie współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki w postaci wymogu podejmowania działań, których celem jest łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej. Treść działań, realizujących ten cel w konkretnych okolicznościach, winien jednak określić ustawodawca”³³. Pojęcie nadzoru gospodarczego używane jest do oznaczenia ingerencyjnej działalności organów administracji publicznej podejmowanej w interesie publicznym w stosunku do podmiotów uczestniczących w rynku – przedsiębiorców³⁴. Tego typu nadzorowi na identycznych zasadach jak przedsiębiorstwa państwowe podlegają także jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

Z formalnego punktu widzenia problem relacji łączących podmiot nadzorujący z nadzorowanym może wydawać się współcześnie niezbyt istotny. W literaturze akceptowany jest wszakże pogląd, iż przez pojęcie nadzoru, jakie używane jest w przepisach o charakterze materialnoprawnym, rozumieć można zespół relacji prawnych, które:

³¹ Por. C. Banasiński i in., *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1966, s. 141-147.

³² Por. K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji w gospodarce (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1992, s. 77.

³³ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 r. Sygn. K. 17/00.

³⁴ Por. R. Sowiński, *O definiowaniu „nadzoru” w prawie administracyjnym i prawie gospodarczym publicznym*, [w:] *Księga jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2004, s. 477 i n.

1) administracja jest upoważniona nawiązywać z podmiotami, które przynajmniej w zakresie tych relacji nie mają statusu podmiotów administracji,

2) mają być nawiązane zasadniczo w celu odsuwania zagrożeń wobec normalnego toku życia zbiorowego, przeciwdziałania ich wypieraniu oraz usuwania skutków tych zagrożeń,

3) mogą podlegać nawiązaniu, modyfikacji i ustaniu nie tylko w ramach procedur uregulowanych w k.p.a., pea czy ewentualnie w przepisach szczególnych, lecz także poza procedurami. Dotyczy to zwłaszcza upoważnień administracji do podejmowania czynności kontrolnych oraz innych niż decyzje aktów administracyjnych, zwłaszcza tych, które są niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych³⁵.

Oczywiście pozostają do określenia relacje, jakie powstają pomiędzy ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa a spółką powstałą w wyniku komercjalizacji, posiadającą status jednoosobowej spółki Skarbu Państwa. Tę relację w literaturze przedmiotu także niekiedy określa się mianem nadzoru, co stanowi, jak się wydaje, niepotrzebne mieszanie pojęć, gdyż nadzór postrzegany jest jako instytucja zawierająca obok elementu kontroli także element władztwa.

W przypadku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa trudno jest mówić o władczej działalności w sytuacji, gdy minister reprezentuje Skarb Państwa w odniesieniu do spółki powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego. Układ pomiędzy ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa a jednoosobową spółką Skarbu Państwa jest więc tu układem wewnętrznym, opartym na regulacjach prywatnoprawnych. Decyzje pozostawione rozstrzygnięciu zgromadzenia, które to funkcje pełni minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, wynikają z postanowień statutów (aktów założycielskich) lub należących do prawa prywatnego przepisów k.s.h. Możliwości prawne wpływu ministra na działalność spółki wynikają przede wszystkim z uprawnień, jakie związane są z wykonywaniem przez te organy funkcji dominium, czyli uprawnień właścicielskich, wynikających z faktu, iż Skarb Państwa jest „konstytucyjnym właścicielem” majątku wnoszonego jako wkłady do spółek kapitałowych. Związane są one z wykonywaniem praw z udziałów, jakie przysługują w zasadzie każdemu wspólnikowi spółki kapitałowej niezależnie od posiadanego przez niego statusu prawnego. Powstaje w związku z tym pytanie, czy właściwe jest określanie wykonywania tych właśnie uprawnień mianem nadzoru, nawet z przymiotnikiem właścicielski (niekiedy założycielski).

Nadzór właścicielski odnoszony jest współcześnie także do obecności państwa w gospodarce wyrażającej się w realizacji obok funkcji imperium, funkcji dominium, czyli funkcji właścicielskiej. Uprawnienia właścicielskie do mienia państwowego, zgodnie z przepisem art. 44¹ Kodeksu cywilnego, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. Idzie tu o sytuacje, gdy władze publiczne mogą, bezpośrednio lub pośrednio, wywierać dominujący wpływ na każde przedsiębiorstwo z racji bycia jego właścicielem, posiadania udziału ka-

³⁵ Por. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 44.

pitałowego lub ze względu na zasady, które nim rządzą³⁶. Takie podmioty określane są mianem przedsiębiorców publicznych. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców³⁷ przez pojęcie przedsiębiorcy publicznego należy rozumieć każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na sposób działania oraz formę organizacyjno-prawną, w szczególności spółkę handlową, spółdzielnię, przedsiębiorstwo państwowe, towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych oraz bank państwowy, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty.

W literaturze nadzór właścicielski określany jest jako całokształt działań ingerencyjnych organów państwowych reprezentujących Skarb Państwa wobec czynności prawnych wykonywania własności państwowej przez upoważnione podmioty prawa (spółki z udziałem Skarbu Państwa) na podstawie odrębnych przepisów prawa o randze ustawowej w celu zapewnienia ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz przyjętymi kryteriami (efektywności) racjonalności gospodarowania mieniem państwowym³⁸.

7. Zakończenie

Ograniczone ramy artykułu nie pozwalają na kompleksowe omówienie zasygnalizowanych problemów. Wskazać wypada, iż troska o mienie publiczne i realizację dobra wspólnego należała i należy do podstawowych obowiązków organów administracji publicznej. W sytuacji skomercjalizowania przedsiębiorstw państwowych część działań podejmowanych w stosunku do spółek z udziałem Skarbu Państwa może być wykonywana jedynie w formach cywilnoprawnych. Z formalnego punktu widzenia minister właściwy ds. Skarbu Państwa będzie wykonywał w jednoosobowej spółce Skarbu Państwa wszystkie uprawnienia zgromadzenia wspólników. W tym zakresie będzie także wybierał członków rady nadzorczej, organu spółki. Brak jest tu wyraźnych zewnętrznych, a nie jedynie wewnętrznych środków prawnych, pozwalających na uruchomienie procesów kontrolnych prawidłowości działań ministra. Stąd też niewątpliwie nadzór właścicielski (założycielski) jest określeniem, które wymaga doprecyzowania, zarówno ze strony jurysprudencji, jak i pewnych prac legislacyjnych, które uporządkowałyby te zagadnienia.

Odejście od koncepcji osoby prawnej typu fundacyjnego, spowodowane względami prywatyzacji, być może dokonane zostało zbyt szeroko, biorąc pod uwagę fakt, że część spółek nie zostanie sprywatyzowana i prowadzi działalność gospodarczą. Przejście na cywilnoprawny typ podmiotów gospodarujących w oparciu o mienie publiczne spowodowało w konsekwencji niewątpliwą centralizację zarządzania

³⁶ M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego*.

³⁷ Dz.U. nr 191, poz. 1411 ze zm.

³⁸ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 172.

mieniem państwowym. Problem kontroli prawidłowości działań ministra właściwego ds. Skarbu Państwa w zasadzie dokonany być może jedynie przez NIK lub w ramach Rady Ministrów.

Przepisy regulujące zagadnienia „nadzoru” ministra w jednoosobowej spółce Skarbu Państwa to przepisy cywilnoprawne, przeważnie zawierające normy *ius dispositivum*, czyli normy dające swobodę lub inaczej możliwość zastosowania uznania przez organy administracji w trakcie podejmowania rozstrzygnięć. Przepisy administracyjnoprawne to w większości normy *ius cogens*, jednoznacznie kształtujące sytuację organu. Regulacje prawa handlowego ukształtowane były dla spółek, które miały większą liczbę wspólników, raczej wyjątkowo były to spółki jednoosobowe, a nawet w tej sytuacji był to wspólnik prywatny, a nie publiczny. Wspólnik, który reprezentował swój interes prywatny, a nie interes publiczny.

Biorąc pod uwagę istotę instytucji spółki, można przyjąć, że działania podejmowane w spółkach przez ministra właściwego ds. Skarbu Państwa pozwalają postawić tezę, że wykonywane przez niego „imperium polityczne” zastąpione zostaje „imperium ekonomicznym”.

Literatura

- Banasiński C. i in., *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1966.
- Bank M., *O pojęciu interesu przedsiębiorstwa skomerccjalizowanego w Polsce międzywojennej*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 8.
- Bigo T., *Ogólne podstawy prawne administracji stosunków gospodarczych*, [w:] *Prawo administracyjne. Cz. III*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2005.
- Borkowski A. i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Chelmoński A., *Administracja państwowa wobec skomerccjalizowanych przedsiębiorstw państwowych*, [w:] *Gospodarka, administracja, samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.
- Dmowski S., Rudnicki S., *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2001.
- Doliwa A., *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, „Studia Prawnicze” 2002, z. 3.
- Filipowicz A., *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław 1984.
- Gajl N., *Skarb Państwa*, Warszawa 1966.
- Gajl N., *Zasady systemu finansowego skomerccjalizowanych przedsiębiorstw państwowych w Polsce międzywojennej*, Zeszyty Naukowe UŁ seria I, z. 9, Łódź 1958.
- Góralczyk W., *Komentarz do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1990.
- Guziński M., *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Helczyński B., *Komerccjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów prawnych*, Warszawa 1929.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Kocowski T., *Spółki podmiotów własności społecznej (przedsiębiorstwa wspólne i mieszane)*, [w:] *Tworzenie i funkcjonowanie spółek. Zagadnienia cywilnoprawne i administracyjnoprawne*, Warszawa – Wrocław 1990.

- Kosikowski C. i in., *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi. Komentarz*, Warszawa – Łódź 1987.
- Miemiec M., *Prewencja i weryfikacja w ramach nadzoru i kierownictwa w ujęciu tradycyjnym*, [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2006.
- Sowiński R., *O definiowaniu „nadzoru” w prawie administracyjnym i prawie gospodarczym publicznym*, [w:] *Księga z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2004.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007.
- Strzyczkowski K., *Rola współczesnej administracji w gospodarce (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1992.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995.
- Szubiakowski M., *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r.* (ICKN (414/99)), „Państwo i Prawo” 2000, z. 9.
- Szydło M., *Swobody rynku wewnętrznego*.
- Wrątny J., *Ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (z perspektywy historycznej)*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 12.

COMMERCIALIZATION OF STATE COMPANIES VS. OWNERSHIP SUPERVISION RIGHTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Summary: The transformation of economy has led to the transformation of state enterprises – in single state-owned companies. This caused a change in the relationship between these entities and public administration bodies, which we refer to as supervision.

Keywords: state enterprise, commercialization, sole-shareholder company of the state treasury, supervision.