

© 2007 Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania  
im. Leona Koźmińskiego w Warszawie

Recenzja: *dr hab. Krystyna Pawłowicz*  
Redakcja: *Anna Goryńska*  
Projekt okładki: *Paweł Rosolek*

Publikacja dofinansowana ze środków  
Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego



Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania  
im. Leona Koźmińskiego  
posiada akredytację EQUIS  
(Europejski System Doskonalenia Jakości Kształcenia)  
jako jedyna szkoła biznesu w Europie Środkowowschodniej

ISBN 978-83-89437-63-1

Adres Wydawcy:

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego  
03-301 Warszawa, ul. Jagiellońska 47/59  
tel. 0-22-519-21-60, fax 022-519-22-47, wydawnictwo@wspiz.edu.pl

Redakcja techniczna, łamanie: „Polico-Art”, Warszawa, tel. 0-22-818-08-34  
Druk: „Hera”, Warszawa, ul. Gołędzinowska 10, 0-22-811-93-76

# Spis treści

<b>Uwagi wstępne</b> . . . . .	7
<b>Punkt wyjścia</b> . . . . .	15
1. „Pryncypia” minionego systemu . . . . .	15
2. Końcowa faza socjalizmu . . . . .	18
3. Ostatnie próby ograniczonych reform . . . . .	37
<b>Pełnomocnik Rządu ds. Przekształceń Własnościowych</b> . . . . .	43
1. Utworzenie stanowiska Pełnomocnika Rządu ds. Przekształceń Własnościowych . . . . .	43
2. Wstępny okres prac nad projektami przepisów o prywatyzacji . . . . .	45
<b>Sejm – prace parlamentarne nad projektem ustawy o prywatyzacji</b> . . . . .	59
<b>Ministerstwo Przekształceń Własnościowych – wdrażania przepisów ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych</b> . . . . .	87
<b>Bibliografia</b> . . . . .	95



## **Uwagi wstępne**

1. Prywatyzacja polskiej gospodarki jest dzisiaj faktem. Polska należy do krajów o gospodarce rynkowej. Główni aktorzy tej gospodarki – przedsiębiorcy w zdecydowanej większości są podmiotami prywatnymi. Obecny stan gospodarki, jej struktura i otoczenie prawne różnią się istotnie do tego, z którym mieliśmy do czynienia kilkanaście lat temu. Stało się to dzięki transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 r. Prywatyzacja stanowiła jeden z jej filarów.

2. Proces prywatyzacji gospodarki polskiej nie został zakończony. Od samego początku, na każdym etapie, wywoływał liczne i poważne napięcia i spory. Taka jest zresztą natura prywatyzacji, gdziekolwiek i kiedykolwiek byłaby podejmowana. Napięcia, spory i nieporozumienia dotyczące polskiej prywatyzacji mają oczywiście ścisły związek z realiami, w których ten proces rozpoczęto i prowadzono.

Podstawową przyczyną tych trudności było to, że prywatyzacja w Polsce miała charakter prekursorski. Poruszano się po nieznanym terenie, torując drogę dla podobnych procesów podejmowanych nieco później w innych państwach. Przed 1989 r. prywatyzacja była wprawdzie podejmowana w niektórych państwach zachodnich (np. w Wielkiej Brytanii), lecz ograniczała się ona do operacji jednostkowych, dotyczących pojedynczych przedsiębiorstw. Toczyła się w otoczeniu ugruntowanej gospodarki rynkowej i nie miała na celu zasadniczej przebudowy gospodarki danego państwa. Polska prywatyzacja miała w założeniu objąć cały sektor gospodarki państwowej (a może nawet szerzej – uspołecznionej). W chwili podjęcia prywatyzacji był to sektor dominujący. Celem polskiej prywatyzacji była całkowita zmiana systemu gospodarczego – od socjalistycznej gospodarki planowej do gospodarki wolnorynkowej. W Polsce prywatyzację podjęto wcześniej niż w jakimkolwiek innym państwie przechodzącym od komunizmu do demokracji.

3. Każda prywatyzacja toczy się w warunkach ostrej sprzeczności interesów. W procesach tych ujawniają się interesy o różnych wektorach i o różnym natężeniu, od jawnych, wręcz manifestowanych, do skrytych – bądź utajnionych, bądź przedstawianych w sposób fałszywy. Potoczny choćby ogląd prywatyzacji w Polsce pozwala wskazać podstawowe grupy reprezentujące owe sprzeczne interesy.

**Przedstawiciele *ancien regime'u*** – elit systemu odchodzącego do historii. Nie była to zresztą grupa jednorodna. Najsłabiej chyba u początków prywatyzacji był artykułowany głos tych, którzy z założenia sprzeciwiali się

wszelkim zmianom. Woleli, aby nadal trwała scentralizowana gospodarka planowa. Znacznie liczniejsi zdają się ci, którzy nie rozumiejąc istoty nadchodzących przemian, czuli się całkowicie zagubieni. W obawie przed nieznaną przyszłością i przed trudami dostosowania się do niej woleli przyjmować postawę biernego oporu. Istniała wreszcie grupa takich, którzy przemiany własnościowe traktowali być może jako zło konieczne i nieuniknione. Przyjmowali jednak postawę dostosowania się do nowych warunków albo nawet odejmowali próby zajęcia w tych nowych warunkach najkorzystniejszej pozycji. Liczyli, że dotychczasową uprzywilejowaną pozycję uda im się zachować w nowej rzeczywistości.

**Pracownicy przedsiębiorstw, które mogły być objęte prywatyzacją.** W grupie tej z jednej strony dominowały obawy przed tym, co nowe i nieznanne, wręcz niezrozumiałe. Obawiano się zwolnień z pracy, a także utraty przywilejów socjalnych, rozbudowanych ponad miarę w minionej epoce. W pewnych kręgach obawiano się (nie bez racji), że po prywatyzacji praca dotychczas głównie pozorowana zostanie zastąpiona pracą rzeczywistą. Wśród pracowników obecne były również postawy silnie roszczeniowe, zmierzające w kierunku przechwycenia własności prywatyzowanych przedsiębiorstw i zagarnięcia całości owoców prywatyzacji. Wynikało to przekonania, że przedsiębiorstwo państwowe nie stanowi własności państwa, lecz jest przedmiotem jakiejś kolektywnej własności pracowników (załogi).

**Środowisko przemysłowców i ziemian II Rzeczypospolitej** oraz innych właścicieli pozbawionych własności na podstawie kolejnych aktów nacjonalizacji w latach 1944-1962 też wykazywało postawę roszczeniową. Była to postawa w pełni

uzasadniona z uwagi na wątpliwą legalność działań nacjonalizacyjnych. Prywatyzacja mogła stanowić okazję dla przywrócenia naruszonych praw. Mogła też pogrzebać na zawsze wysuwane roszczenia.

**Potencjalni inwestorzy** – nabywcy prywatyzowanego majątku – byli zainteresowani tym, żeby kupować jak najwięcej za jak najniższą cenę. Wszelką odpowiedzialność za wady sprzedawanego majątku chcieliby przerzucić na sprzedającego – Skarb Państwa. Grupa ta była i pozostaje wysoce zróżnicowana. Inwestorzy w ramach poszczególnych prywatyzacji występują jako konkurenci. Inwestorzy krajowi nie dysponowali w początkach prywatyzacji wystarczającymi zasobami, aby móc w niej dość aktywnie uczestniczyć. Brakowało im doświadczenia, a często nawet rozumienia procesów, w których uczestniczyli. Twórcy polskiej prywatyzacji w jej początkowej fazie musieli ponadto baczyć, aby procesy zmian własnościowych nie były wykorzystywane dla utrwalenia pozycji dawniejszej „nomenklatury” partyjnej. Liczono na znaczny udział inwestorów zagranicznych, dysponujących nie tylko środkami pieniężnymi, ale mogącymi wnieść także nowe technologie i otworzyć nowe rynki zbytu. Inwestorzy zagraniczni odnosili się jednak, zwłaszcza na początku, bardzo nieufnie do przemian zachodzących w Polsce. Dawali do zrozumienia, że wątpią w ich trwałość i w to, że nie są to tylko zmiany pozorne. Nie rozumieli charakteru zachodzących procesów.

**Ogół społeczeństwa** (osoby nienależące do żadnej z wymienionych grup) był raczej biernym i niezbyt świadomym obserwatorem wydarzeń. Nie dostrzegał tego, co może dać prywatyzacja, a obawiał się często tego, co po prostu nie było

powszechnie zrozumiałe. Program powszechnej prywatyzacji został wprowadzony znacznie później, już po stworzeniu podstaw prawnych prywatyzacji „zwykłej”.

4. Prywatyzacja w Polsce, zwłaszcza w fazie przygotowań i początków realizacji, napotykała barierę niezrozumienia. Możliwość sprywatyzowania większości przedsiębiorstw państwowych przekraczała wyobraźnię szerokich kręgów społeczeństwa, przyzwyczajonych do *status quo*. Nie rozumieli oni, że model przedsiębiorstwa państwowego wyczerpał się, a gospodarka planowa dożywa swoich dni. Bardziej świadomym kręgom społeczeństwa brakowało wiedzy: jak można prywatyzację przygotować, jakie skutki zamierzone i niezamierzone może ona wywołać.

Początkom prywatyzacji w Polsce towarzyszyła też bariera pojemności kompetencyjnej. Zjawisko to polega na tym, że organ administracji publicznej może w określonym czasie wykonywać tylko ograniczoną ilość kompetencji. Może w tym czasie zrealizować tylko ograniczoną ilość zadań. Budowanie podstaw prawnych prywatyzacji polegało na rozwiązywaniu w krótkim czasie licznych i wysoce złożonych problemów. Jednocześnie nie można było nie uczestniczyć w rozwiązywaniu innych problemów związanych z początkami przemian ustrojowych w Polsce. Przemiany te dotyczyły całej gospodarki i niemal wszystkich jej aspektów. Zmianom też ulegał konstytucyjny ustrój państwa. Trwały pilne prace nad odtworzeniem samorządu terytorialnego. Wszystko to działo się w trakcie i niejako na tle trwającego kryzysu gospodarczego, którego przezwyciężeniu miały służyć podejmowane reformy.



Warto odnotować, że zespół osób, któremu powierzono prace nad koncepcjami prywatyzacji był niewielki. Organizował się w trakcie wykonywania swoich zadań, rozwiązując jednocześnie złożone problemy.

5. Opracowanie prezentowane poniżej powstało na przełomie lat 1993/1994 na zamówienie Instytutu Badania nad Gospodarką Rynkową. Jego celem było podsumowanie „na gorąco” okresu, w którym tworzyło się ustawodawstwo prywatyzacyjne w Polsce i zarazem kształtowały się zręby ustawodawstwa gospodarki rynkowej. Opracowanie to nie było jednak dotychczas publikowane. Do publikacji skłoniło autora przede wszystkim to, że liczne nieporozumienia dotyczące zjawiska prywatyzacji nie wygasły wraz z zakończeniem jej pionierskiego okresu. Trwają do dziś.

W niniejszym opracowaniu – zgodnie z przygotowaniem naukowym autora – skupiono się na aspektach prawnych prywatyzacji. Starano się przede wszystkim przedstawić proces legislacyjny, zmierzający do stworzenia prawnych podstaw prywatyzacji.

W stosunku do wersji pierwotnej w prezentowanym opracowaniu wprowadzono tylko drobne poprawki i uzupełnienia. I tak – dodano przypisy, w których starano się wyjaśnić realia epoki, a niektóre objaśnienia umieszczono w samym tekście. Przytoczono podstawy prawne utworzenia w 1989 r. i działania Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Przekształceń Własnościowych.

Niniejsza publikacja ma także cel dydaktyczny. Jest przeznaczona przede wszystkim dla studentów Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego,

którzy poszukują materiałów na temat genezy prywatyzacji w Polsce. Często przyczyną takich poszukiwań jest zamiar przygotowania pracy licencjackiej albo magisterskiej związanej z problematyką prywatyzacji. Stąd powstała niniejsza próba dostarczenia pewnego rodzaju wiedzy źródłowej.

Autor pragnie wyrazić serdeczne podziękowania Panu prof. dr. hab. Leszkowi Balcerowiczowi, za zachętę do publikacji niniejszego opracowania oraz Pani dr hab. Krystynie Pawłowicz, za wnikliwą recenzję, która pomogła autorowi zwłaszcza w „uuspółcześnieniu” prezentowanego tekstu.



# Punkt wyjścia

## 1. „Principia” minionego systemu

Jeżeli prywatyzacja ma być jednym ze sposobów przechodzenia od gospodarki socjalistycznej, centralnie sterowanej do gospodarki kapitalistycznej, wolnorynkowej – warto odnotować na wstępie, czym była ta pierwsza. Wyróżniały ją pewne „pryncypia”, których wprowadzenie, umacnianie, a w końcowej fazie – obrona stanowiły jeden z głównych kanonów minionego systemu. Do pryncypiów takich należały m.in.:

- **kierownicza rola Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR)**<sup>1</sup>, czego konsekwencją była dominacja polityki nad gospodarką. Wyrażała się ona m.in. przez zjawisko

---

<sup>1</sup> Wyliczenie „pryncypiów” ustroju socjalistycznego w tej pracy ma charakter przykładowy. Chodzi jedynie o te zasady, które miały wpływ na dzieje prywatyzacji.

„nomenklatury”, tj. zastrzeżenia zgody właściwych ogniw PZPR na obsadę licznych stanowisk nie tylko w administracji, ale i w jednostkach gospodarczych. Wykluczała ona jakikolwiek pluralizm (np. w dziedzinie związków zawodowych, gdzie wyższe stanowiska kierownicze także należały do „nomenklatury”);

- **planowość**, która wyrażała się w scentralizowanym ustroju państwa oraz w scentralizowanym systemie oddziaływania państwa na gospodarkę. Służyła temu pionowa resortowo-branżowa struktura gospodarki, wykluczająca praktycznie jakąkolwiek możliwość konkurencji (poza socjalistycznym współzawodnictwem pracy);

- **przemieszczenie władzy i własności**<sup>2</sup>. Rozróżniano wówczas tzw. formy własności, z których państwowa miała być najdoskonalsza. Jej przysługiwały rozliczne przywileje. Miała dominujący charakter w sensie ilościowym. Stan taki powinien się umacniać. Konsekwencją było odrzucenie tradycyjnego w polskiej kulturze prawnej podziału na prawo publiczne i prywatne. Uznawano, że władcze działania Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Komisji Planowania, ministrów, czy też innych „organów zarządzania gospodarką narodową”, skierowane do „jednostek gospodarki społecznej” nie muszą mieć podstawy ustawowej. Są bowiem nie tylko aktami władczymi, ale także aktami wykonywania prawa własności;

- rozbudowana **opiekuńcza rola państwa** była realizowana głównie za pośrednictwem zakładu pracy. Przyjmo-

---

<sup>2</sup> Por. R. Malinowski: *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1975, s. 198.

wano, że zakład ten stanowi podstawowe miejsce bytowania człowieka. Wiele zadań opiekuńczych, które w państwach współczesnych spełnia samorząd terytorialny powierzano zakładowi pracy. Dużą wartość dla obu stron (pracownika i pracodawcy) miało wówczas przywiązanie pracownika do zakładu pracy.

Cechą szczególną omawianego ustroju był też **pozorny** charakter większości instytucji politycznych i prawnych. Oprócz tak znanych zjawisk jak pozorny parlamentaryzm i pozorny system wyborczy, warto zwrócić uwagę na niektóre zjawiska bezpośrednio związane z gospodarką. I tak w okresie PRL-u nigdy do końca nie uchylono takich aktów prawnych jak kodeks handlowy (w części dotyczącej spółek), prawo upadłościowe (z 1934 r.) czy prawo o postępowaniu układowym (także z 1934 r.). Fakt ten odegrał istotną rolę w chwili odradzania się gospodarki rynkowej w Polsce. Choć polski kodeks cywilny pochodzi z 1964 r., zawarto w nim wiele tradycyjnych rozwiązań i instytucji prawnych, wywodzących się z dawniejszych wieloletnich doświadczeń<sup>3</sup>. Wynikało to stąd, że kodeks cywilny w pewnym stopniu pozostawał na uboczu gospodarki. Znaczna zaś część obrotu gospodarczego – stosunki między tzw. jednostkami gospodarki uspołecznionej była regulowana poza kodeksem i to aktami prawnymi niższego rzędu niż ustawa (głównie uchwałami Rady Ministrów i zarządzeniami ministrów). Dopuszczały to art. 2 i 384 k.c. w pierwotnym ich brzmieniu.

---

<sup>3</sup> J. Skąpski, *Kodeks cywilny z 1964 r. Blaski i cienie kodyfikacji oraz jej perspektywy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego PAU” 1992, z. 1-4; S. Grzybowski: *Zagadnienia kodyfikacji polskiego prawa cywilnego (Organizacja i wyniki pracy 1919–1992)*, tamże.

Powyższe „pryncypia” i cechy szczególne gospodarki socjalistycznej w Polsce podano tylko przykładowo. Występowały one w całym okresie PRL-u z różnym nasileniem, w różnym stopniu były bronione i w różnym tempie ulegały rozkładowi w końcowej fazie tego okresu. Należy jednak wspomnieć, że stale wspierała je usilna, skuteczna **propaganda**. Skuteczna tym bardziej, że krytyka wspomnianych pryncypiów była wytłumiona przez cenzurę. Liczne kłopoty z przemianą ustroju, a w tym szczególnie z prywatyzacją, wynikały z zakorzenienia w świadomości ludzkiej efektów takiej propagandy. Wpłynęły one niewątpliwie na sam tok prac nad ustawą prywatyzacyjną. Po dzień dzisiejszy odzywają się echem w publicznych dyskusjach nad prywatyzacją.

## 2. Końcowa faza socjalizmu

Końcowa faza socjalizmu w Polsce charakteryzuje się zjawiskami, które, w pewnym zakresie, przeczą wymienionym wyżej „pryncypiom”. Świadczy to o stopniowym, choć z pewnością nie do końca świadomym, a na pewno nie zaprogramowanym przechodzeniu do gospodarki rynkowej. Wśród zjawisk tych należałoby wymienić:

- A. – odrodzenie niezależnego ruchu związkowego,
- B. – istotne usamodzielnienie przedsiębiorstw państwowych,
- C. – odrodzenie instytucji spółek kapitałowych,
- D. – przywrócenie wolności przemysłowo-handlowej.

A. Nie ulega wątpliwości, że początek **odrodzenia związków zawodowych w Polsce** wyznaczają daty: 30 i 31 sierpnia

nia oraz 3 września 1980 r., kiedy zawarto porozumienia szczecińskie, gdańskie i jastrzębskie. Ich głównym osiągnięciem było stworzenie związków zawodowych, niezależnych od partii oraz wprowadzenie pluralizmu związkowego, pomimo formalnej likwidacji tych zdobytcy przez wprowadzenie stanu wojennego, a następnie drogą ustawy z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 32, poz. 216). Świadomość roli niezależności związków zawodowych została zaszczepiona. NSZZ „Solidarność” działał zresztą nieprzerwanie, w sposób pozasystemowy. Z drugiej strony, niejako w konkurencji do „Solidarności” rozwijał się ruch związków zawodowych skupionych w Ogólnopolskim Porozumieniu Związków Zawodowych (OPZZ). Związki zawodowe spełniały rolę propagatora przemian gospodarczych. Efektem tych zjawisk była szczególnie silna pozycja związków zawodowych w Polsce w latach 90. Ich rola też była znacząca w dyskusji o kształcie polskiej prywatyzacji.

B. Status i strukturę prawną **przedsiębiorstwa państwowego** w systemie gospodarki planowej wyznaczał przez wiele lat dekret z 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Tekst jednolity Dz. U. z 1960 r. Nr 18, poz. 111). Dekret określał przedsiębiorstwo państwowe jako podstawową jednostkę organizacyjną gospodarki planowej (art. 1 ust. 1). Odpowiadało to stanowi faktycznemu, bowiem w przedsiębiorstwach państwowych wytwarzano zdecydowanie największą część produktu krajowego brutto. Przedsiębiorstwa te zatrudniały też większość pracowników najemnych. Do podstawowych cech ówczesnego przedsiębiorstwa państwowego wypada zaliczyć:



1) tworzenie przedsiębiorstwa w drodze jednostronnego aktu prawnego, wydanego przez właściwy organ administracji państwowej (art. 4 dekretu). Takim samym aktem przedsiębiorstwo mogło być połączone, podzielone lub zlikwidowane, przy czym nie mogło się przeciwstawić takim przekształceniom;

2) cel przedsiębiorstwa: zaspokojenie potrzeb społecznych (art. 1 ust. 1 dekretu), wykonywanie zadań wynikających z aktu o utworzeniu przedsiębiorstwa oraz obowiązujących je wskaźników planowych (art. 1 ust. 2 dekretu). Jak widać, kategoria zysku jest tu nieobecna. Nie pojawiła się ona w ogóle w całym tekście dekretu;

3) osobowość prawna. Trzeba jednak zauważyć, że w sprawach spornych z inną jednostką gospodarki uspołecznionej<sup>4</sup> przedsiębiorstwo państwowe nie podlegało właściwości sądu, lecz państwowego arbitrażu gospodarczego;

4) brak własności. Dekret ani razu nie wspominał o własności. Przedsiębiorstwo państwowe pozostawało więc osobą prawną, która nie korzystała z prawa własności, ani w stosunku do gruntów, budynków, maszyn, surowców czy wyrobów gotowych. W doktrynie prawnej istniał nigdy nierozstrzygnięty spór co do istnienia oraz istoty praw majątkowych przedsiębiorstwa państwowego<sup>5</sup>. Dekret ograniczał się do postanowień o:

---

<sup>4</sup> Pojęcie to obejmowało „nieprywatne”, a więc godniejsze podmioty gospodarcze. Granice pojęcia nie były bezsporne. Niewątpliwie do jednostek gospodarki uspołecznionej należały banki państwowe, przedsiębiorstwa państwowe i ich zjednoczenia, spółdzielnie i ich związki, spółki z wyłącznym lub przeważającym udziałem Skarbu Państwa.

<sup>5</sup> Por. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 294 i nast. oraz literaturę tam powołaną.

a) funduszu statutowym przedsiębiorstwa, w który powinno być ono wyposażone w związku z rozpoczęciem działalności (art. 8),

b) zakazie zbywania środków trwałych na rzecz jednostek gospodarki nieuspołecznionej (art. 10),

c) zakazie zaspokajania zobowiązań pieniężnych przedsiębiorstwa państwowego z jego środków trwałych (art. 11).

Z art. 9 pkt 1 i 2 dekretu dawała się wyprowadzić możliwość pozbawienia przedsiębiorstwa państwowego środków trwałych i obiektów majątkowych jednostronnym aktem organu administracji państwowej. Było to stosowane w praktyce, zwłaszcza że przedsiębiorstwo nie dysponowało żadnym prawnie skutecznym środkiem obrony wobec aktów władczych jednostki nadrzędnej;

5) odpowiedzialność tylko za własne zobowiązania, ale nie za zobowiązania Skarbu Państwa. Wykluczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za zobowiązania przedsiębiorstwa państwowego;

6) jednoosobowe kierownictwo dyrektora przedsiębiorstwa mianowanego przez jednostkę nadrzędną i jej podporządkowanego służbowo. Powodowało to, że dyrektor nigdy nie był nadmiernie zainteresowany obroną samodzielności przedsiębiorstwa. Główny jego interes polegał na możliwie sprawnym wykonaniu zadań planowych, nigdy jednak na tyle sprawnym, aby zachęciło to jednostkę nadrzędną do rozszerzenia zadań w przyszłym okresie planowym<sup>6</sup>. Elementy samorządności

---

<sup>6</sup> Jednoosobowe kierownictwo nie jest jedynym zapożyczeniem z doświadczeń militarnych, wprowadzonym w omawianym okresie.

pracowniczej pojawiły się spontanicznie w 1956 r., lecz dość szybko sprowadzono je do rozmiarów czysto dekoracyjnych;

7) grupowanie przedsiębiorstw państwowych w zjednoczeniach, na zasadzie obowiązkowości i wyłączności. Zjednoczenia tworzone w myśl kryteriów branżowych.

Powstanie w 1980 r. niezależnych związków zawodowych spowodowało, że stały się one partnerem dyskusji nad reformą gospodarki. Oczywiście obiektem tej reformy musiało być podstawowe ogniwo gospodarki – przedsiębiorstwo państwowe. Debata, która toczyła się między dwoma stronami – „partyjno-rządową” i „społeczno-związkową” – była szczególnie ostra i znacząca w dwóch kwestiach:

- własności przedsiębiorstwa,
- władzy w przedsiębiorstwie.

Obie w istocie dotyczyły zakresu prawnej i faktycznej samodzielności przedsiębiorstwa.

Nie ulegało wątpliwości, że dotychczasowy kształt przedsiębiorstwa państwowego przeżył się. Panowała na ogół zgodność poglądów, że należy zapewnić przedsiębiorstwu szerszą samodzielność, aby wprowadzić pewne elementy rynkowe w gospodarce centralnie sterowanej. Wysuwano zatem postulat nadania przedsiębiorstwu praw do mienia pozostającego w jego dyspozycji. Na przeszkodzie stał jednak art. 128 k.c., który głosił: „§ 1. Socjalistyczna własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje **niepodzielnie** Państwu.

---

Pojawia się wówczas także pojęcie „załogi” przedsiębiorstwa, która powinna być **dzielna i walczyć** o wykonanie planów. Lepsze przedsiębiorstwa otrzymują sztandary, które w uznaniu zasług bywają dekorowane odznaczeniami państwowymi.

§ 2. W granicach swej zdolności prawnej państwowe osoby prawne wykonują w imieniu własnym względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego uprawnienia płynące z własności państwowej”. Przepis ten niejako dopełniał wspomniany kształt dekretu o przedsiębiorstwach państwowych. Stanowił punkt wyjścia argumentacji strony rządowej przeciwko nadmiernemu rozszerzeniu praw właścicielskich przedsiębiorstwa. Powoływano się także na art. 13 Konstytucji PRL w brzmieniu nadanym mu nowelą z 1976 r., który głosił, że „Przedsiębiorstwa państwowe, gospodarując racjonalnie **powierzoną** im częścią mienia ogólnonarodowego, realizują w sposób planowy zadania gospodarcze i społeczne (...)”. Strona społeczno-związkowa mogła powoływać się na argument, że Konstytucja mówi wprawdzie o *powierzeniu* części mienia ogólnonarodowego przedsiębiorstwom, lecz jednocześnie milczy na temat formy prawnej i skutków tego powierzenia, co nie wyklucza własności. Strona rządowa obstawała natomiast, że użycie w tekście Konstytucji wyrazu *powierzenie* wyklucza własność. Chodzi o specyficzną, bliżej niesprecyzowaną kategorię prawną.

W wyniku tych dyskusji doszło do zasadniczej zmiany podstaw prawnych działania przedsiębiorstw państwowych – dotychczasowy dekret o przedsiębiorstwie państwowym zastąpiła ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. Nr 24, poz. 122). Obowiązuje ona do dziś, jednak w postaci istotnie zmienionej. W pierwotnym tekście ustawy uwagę zwracał art. 38 ust. 3. Stanowił on, że przedsiębiorstwo państwowe wykonuje **wszelkie uprawnienia** w stosunku do mienia ogólnonarodowego będącego w jego dyspozycji, z wyjątkiem uprawnień wyłąc-

czonych przepisami ustawowymi. Wykonywanie wszelkich uprawnień z wyjątkiem wyłączonych ustawowo to nic innego jak prawo własności. W tej części brzmienie art. 38 ust. 3 zdawało się zbieżne z ówczesną treścią art. 140 k.c., określającego istotę prawa własności. Taką interpretację utrudniała jednak wzmianka o „mieniu ogólnonarodowym”, zawarta w powołanym przepisie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

Nowym elementem, określającym status właścicielski przedsiębiorstwa państwowego stał się także art. 40 omawianej ustawy, który głosił, że organ założycielski<sup>7</sup> nie może pozbawić przedsiębiorstwa państwowego składników wydzielonego mu lub nabytego przez przedsiębiorstwo mienia. Ustawa utrzymała natomiast w postaci tylko lekko złagodzonej zakaz zbywania środków trwałych przedsiębiorstwa państwowego na rzecz jednostek gospodarki nieuspołecznionej.

Zagadnienie **władzy** w przedsiębiorstwie, na gruncie dekretu z 1950 r. przedstawiało się prosto: przedsiębiorstwem zarządzał jednoosobowo dyrektor, który podlegał jednostce nadrzędnej – z reguły dyrektorowi zjednoczenia, a niekiedy ministrowi lub terenowemu organowi administracji państwowej. Podległość taka wykluczała możliwość samodzielnego działania przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo państwowe

---

<sup>7</sup> W ustawie z 1981 r. **organ założycielski** pojawia się w miejsce znanej dekretowi z 1950 r. **jednostki nadrzędnej**. Organem założycielskim może być tylko organ administracji państwowej (a następnie także NBP lub bank państwowy). Zmiana terminologii ma podkreślić różnicę w stosunkach zachodzących między tym organem a przedsiębiorstwem państwowym. Kierownictwo sprawowane nad przedsiębiorstwem zastąpiono nadzorem.

było samodzielne w takim stopniu, w jakim dopuszczała to aktualna wola jednostki nadrzędnej<sup>8</sup>.

Wprowadzenie elementów gospodarki rynkowej musiało zakładać choćby ograniczoną samodzielność przedsiębiorstwa. Nie mogło pozostawać ono dłużej aparatem do wykonywania zadań planowych. Skoro oparcie samodzielności w przedsiębiorstwach na prawie własności było niemożliwe, a dopuszczalne konstrukcje prawne niewystarczające, należało zastosować inny czynnik, odrębny od państwa, zdolny do względnego przeciwstawiania się mu, ale jednocześnie dający się pogodzić z „pryncypiami” ustroju. Sięgnięto do samorządności, która miała w Polsce pewne tradycje, zakorzenione w świadomości, pomimo że samorząd pracowniczy nigdy w Polsce nie funkcjonował zbyt długo. Było to o tyle łatwiejsze, że oficjalna propaganda nigdy nie zaprzestała głosić samodzielności „kolektywów pracowniczych” i ich szczególnych praw. Zwolennicy wprowadzenia gospodarki rynkowej mieli poniekąd ułatwione zadanie. Wystarczyło domagać się, aby władza uznała w praktyce to, co głosiła w propagandzie.

Zagwarantowanie przedsiębiorstwu państwowemu odpowiedniego stopnia samodzielności wymagało rozwiązania kilku problemów, a mianowicie stosunku do nadrzędnych orga-

---

<sup>8</sup> W okresie obowiązywania dekretu z 1950 r. ukazały się liczne prace dotyczące stosunków zachodzących między przedsiębiorstwem państwowym a jednostkami nadrzędnymi. Szczególnie cenione były: L. Bar, *Położenie pierwsze przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968 oraz A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966.

nów państwowych, grupowania przedsiębiorstw oraz pozycji dyrektora przedsiębiorstwa.

1) Zgodnie z ustawą z 1981 r. w miejsce jednostki nadrzędnej przedsiębiorstwa państwowego pojawił się **organ założycielski**. Mógł on wkraczać władczo w sprawy przedsiębiorstwa państwowego tylko w takich przypadkach i w takim zakresie, w jakim przewiduje to ustawa. Odpadła zatem prawna możliwość bieżącego sterowania przedsiębiorstwami państwowymi przez organy administracji państwowej, działające w drodze jednostronnych aktów prawnych niemających oparcia w ustawie (tzw. aktów samoistnych). Musiała wynikać stąd możliwość kontroli legalności działań organu założycielskiego wobec przedsiębiorstwa. Ustawa przewidziała sądową ochronę samodzielności przedsiębiorstwa państwowego. A zatem status przedsiębiorstwa państwowego upodobnił się do statusu osoby fizycznej. Różnica polegała m.in. na odmienności procedury i właściwości sądu – Naczelny Sąd Administracyjny oraz kodeks postępowania administracyjnego, w przypadku osoby fizycznej (i jednostek gospodarki nieuspołecznionej), sąd powszechny (gospodarczy) oraz odrębna procedura, w przypadku przedsiębiorstw państwowych.

Warto zauważyć, że określenie ustawowych granic samodzielności przedsiębiorstwa państwowego stanowiło początek odrodzenia roli prawa w dziedzinie gospodarki.

2) Ustawa z 1981 r. zerwała z zasadą obowiązkowego grupowania przedsiębiorstw państwowych w obligatoryjnych zjednoczeniach. Zjednoczenia uległy stopniowej likwidacji. Przedsiębiorstwa państwowe mogły odtąd łączyć się w dobro-

wolnych zrzeszeniach. Tylko w ściśle określonych przypadkach przewidziano obowiązek przynależności do zrzeszenia. Zrzeszenie, zgodnie z literą ustawy, nie miało charakteru zgrupowania wyłącznego – przedsiębiorstwo mogło należeć równocześnie do więcej niż jednego zrzeszenia. W praktyce jednak zrzeszenia powstawały przeważnie na bazie likwidowanych zjednoczeń, obejmując większość lub wszystkie przedsiębiorstwa państwowe danej branży. W drugiej połowie lat 80. widać tendencje do przekształcania zrzeszeń w struktury innego typu, a zwłaszcza w spółki. Zrzeszenia nie miały żadnych uprawnień władczych wobec przedsiębiorstw. Często natomiast zajmowały pozycje lobby broniącego wobec państwa interesów danej branży. Wzajemne odniesienia członków zrzeszenia, ich wewnętrzna solidarność, wykluczały w zasadzie myśl o konkurencji wewnątrz branży.

3. Wprowadzenie samorządności przedsiębiorstwa państwowego nastąpiło w sposób dość charakterystyczny. Odnosnych przepisów nie zamieszczono w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. Wydano natomiast odrębną ustawę „samorządową” noszącą tę samą datę co ustawa o przedsiębiorstwach państwowych (ustawa z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego – Dz. U. Nr 24, poz. 123). Można było podnosić zarzut, iż ustawodawcy chodziło o pewien stopień oddzielenia samorządu od przedsiębiorstwa, co mogłoby w dogodnej chwili doprowadzić do jego likwidacji albo do sprowadzenia go do roli czysto dekoracyjnej. Wskazywały na to doświadczenia z samorządem robotniczym lat 1956–1958. Paradoksalnie instytucja samorządu pracowniczego zakorzeniła się w przedsiębiorstwach tak



głęboko, że ustawa o samorządzie pozostała do dziś niemal niezmieniona, podczas gdy ustawę o przedsiębiorstwach państwowych nowelizowano wielokrotnie i to niekiedy dogłębnie (po gruntownych nowelizacjach ogłaszane były jednolite teksty ustawy). Warto też zauważyć, że obie ustawy z 1981 r. nie regulowały spraw gospodarki finansowej przedsiębiorstwa państwowego. Uczyniła to odrębna ustawa z 1982 r.<sup>9</sup>

Ustawa o samorządzie załogi przewiduje dwa organy samorządowe w przedsiębiorstwie państwowym: ogólne zebranie pracowników (z reguły zastąpione przez zebranie delegatów) oraz radę pracowniczą, wybieraną przez ogół pracowników w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Drugi z tych organów wydaje się o wiele istotniejszy, ze względu na poważny zakres jego kompetencji stanowiących. Tylko on uczestniczy w powoływaniu dyrektora przedsiębiorstwa.

W toku prac nad ustawami kwestią wysoce sporną była właśnie pozycja dyrektora przedsiębiorstwa, a zwłaszcza tryb jego powoływania. Przyjęto, chyba bez głębszej refleksji, że przedsiębiorstwem państwowym powinien zarządzać nadal organ jednoosobowy. Strona społeczno-związkowa opowiadała za powoływaniem tego organu przez radę pracowniczą, podczas gdy strona partyjno-rządowa opowiedziała się za powoływaniem przez organ założycielski. Obie strony były zgodne, że kandydatów należy wyłaniać w drodze konkursu. Nie przewidziano jednak wówczas, aby konkurs miał być obligatoryjny. Sporną kwestię rozwiązano na zasadzie kompromisu. Dyrektora miała powoływać z reguły rada pracownicza, zaś w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej oraz

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 7, poz. 54).

w przedsiębiorstwach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki – organ założycielski. Dziedziny, w których tworzy się przedsiębiorstwa użyteczności publicznej określała ustawa (art. 8 ust. 1), zaś listę przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu miała określić w drodze rozporządzenia Rada Ministrów. Radzie pracowniczej przysługiwał sprzeciw przeciwko niezadowolającej ją decyzji organu założycielskiego o powołaniu dyrektora. Analogicznie – organowi założycielskiemu służył sprzeciw przeciwko decyzji rady pracowniczej, w wypadkach, gdy rada była organem powołującym. Procedura rozpatrywania sprzeciwu przewidywała możliwość ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Podobny podział kompetencji i tryb postępowania przewidziano w przypadku odwoływania dyrektora przedsiębiorstwa<sup>10</sup>.

Kompromisowe rozwiązanie, oparte na zasadzie równowagi stron, doznało wkrótce istotnego ograniczenia na niekorzyść rady pracowniczej. Wprowadzono je przez dodanie do art. 34 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych nowego ust. 7, zgodnie z którym podejmowanie niezbędnych czynności w zakresie stosunku pracy dyrektora przedsiębiorstwa miało należeć do organu założycielskiego<sup>11</sup>. Przepis ten pozwalał sabotować rozstrzygnięcia podejmowane przez radę pracowniczą. Wzmacniał ponadto pozycję dyrektora przedsiębiorstwa wobec rady pracowniczej, a osłabiał pozycję przedsiębiorstwa wobec

---

<sup>10</sup> W. Hoff, A. Patulski, *Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego w: Prawo przedsiębiorstw państwowych*; red. S. Piątek, Warszawa 1986, rozdz. V.

<sup>11</sup> Zob. art. 20 ustawy z dnia 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 39, poz. 176).

organu założycielskiego. Wchodził on w życie w chwili, gdy samorządy pracownicze odzyskiwały dopiero możliwość działania po okresie zawieszenia spowodowanego „stanem wojennym”. Było to odczytywane jako objaw wycofywania się z rozpoczętej reformy przedsiębiorstwa państwowego. Świadczyło też, że kompromisowy wzorzec przewidziany w ustawie nigdy nie będzie zrealizowany w formie przyjętej przez jego twórców.

**C. Spółki kapitałowe** (tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne) istniały w Polsce nieprzerwanie, choć nielicznie, także w okresie po II wojnie światowej. Odpowiednie przepisy kodeksu handlowego z 1934 r. cały czas pozostawały w mocy, choć spółki miały w gospodarce znaczenie marginalne. Przepisów tych nie wykładano na polskich uczelniach. Same spółki przetrwały jako centrale handlu zagranicznego, dwa banki ze 100% kapitałem państwowym, jedno towarzystwo ubezpieczeniowe oraz spółki powołane w celu finansowania niektórych koncesjonowanych stowarzyszeń politycznych.

Drogę dla odrodzenia spółek utorowała ustawa z 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych. Przewidywała ona w art. 11 pierwotnego tekstu możliwość tworzenia przez przedsiębiorstwa państwowe w drodze umowy tzw. przedsiębiorstw wspólnych. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1981 r. w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 170) stanowiło w § 11, że „Do prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstwa wspólnego tworzy się spółkę na zasadach prawa handlowego”. Ustawa przewidywała też tworzenie przez przedsiębiorstwa państwowe przedsiębiorstw mieszanych:

- z podmiotem zagranicznym (art. 14),
- z organizacją spółdzielczą (art. 15),
- z organizacją społeczną ludu pracującego (art. 16).

Przedsiębiorstwa te miały być tworzone **w drodze umów** na zasadach określonych odrębnymi ustawami. Odnośne ustawy nawiązywały do przepisów kodeksu handlowego o spółkach. I tak art. 4 ustawy z dnia 10 lipca 1985 r. o przedsiębiorstwach mieszanych (Dz. U. Nr 32, poz. 142) stanowił, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie do umowy o utworzeniu i działalności przedsiębiorstwa stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu handlowego – dotyczące spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Ustawa ta miała obejmować wszystkie typy przedsiębiorstw „mieszanych” z wyjątkiem takich, w których uczestniczył kapitał zagraniczny. Te ostatnie objęte były przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1986 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz. U. Nr 17, poz. 88). Spółkami tymi, zgodnie z art. 2 ust. 1, miały być spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne. Takie podejście zostało utrzymane przez ustawę z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych (Dz. U. Nr 41, poz. 325).

Wcześniej jeszcze ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium PRL działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne (Dz. U. Nr 19, poz. 146) stanowiła w art. 20, że do przedsiębiorstw działających w formie spółki stosuje się, w zależności od formy spółki, przepisy kodeksu cywilnego bądź kodeksu handlowego.

Wymienione regulacje prawne sprawiły, że lata 80. stały się okresem renesansu spółek kapitałowych. Odżyły instytu-

cje prawne, mające już wkrótce stanowić podstawowy budulec dla rozwiązań prywatyzacyjnych. Polska, w przeciwieństwie do innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej nie musiała poprzedzać prywatyzacji tworzeniem *ab ovo* systemu prawa o spółkach. Można było nie tylko sięgnąć do obowiązującej części kodeksu handlowego, lecz także odwołać się do bogatej przedwojennej literatury, a nawet do orzecznictwa. Ciekawym zjawiskiem w drugiej połowie lat 80. było ogromne zapotrzebowanie na wiedzę o spółkach handlowych, zaspokajane częściowo drogą kursów prowadzonych przez różne instytucje, np. przez samorząd radców prawnych. Zapotrzebowania tego nie dało się zaspokoić w krótkim czasie. Brak wiedzy o podstawowych rozwiązaniach kodeksu handlowego miał nieco później poważnie utrudniać i opóźniać uchwalenie przez Sejm ustawy prywatyzacyjnej.

Renesans spółek niósł ze sobą także pewien niekorzystny produkt uboczny. Chodzi mianowicie o tzw. spółki nomenklaturowe. Były to organizmy pasożytujące na przedsiębiorstwach państwowych, pozostające z nimi często w unii personalnej. Zjawisko to przybierało na przykład postać spółek tworzonych w ten sposób, że w zamian za wkład pieniężny przedsiębiorstwo państwowe obejmowało stosunkowo niewiele udziałów, podczas gdy drugi wspólnik (nierzadko dyrektor przedsiębiorstwa) za niewielki, czasem wręcz symboliczny wkład, uzyskiwał praktycznie kontrolny pakiet udziałów. Zjawisko to zawierało w sobie pewien element prywatyzacji. Była to jednak prywatyzacja oszukańcza. Negatywną jej ocenę odnoszono potem zarówno do prywatyzacji w ogóle, jak i do samej instytucji spółki. Nastawienie to potęgował pewien aspekt polityczny. Otóż w tych czasach dostęp do stanowisk

kierowniczych w przedsiębiorstwach państwowych był reglamentowany instytucją tzw. nomenklatury partyjnej. Osoba spoza nomenklatury nie miała możliwości korzystania z owoców takiej prywatyzacji.

Wypada zwrócić uwagę na pewną bezradność przepisów kodeksu handlowego wobec powyższego zjawiska. Kodeks ten zawierał przepisy chroniące spółkę *in statu nascendi* i jej przyszłych wierzycieli przed wnoszeniem wkładów o wartości niższej niż ustalona umową (statutem). Spółka nomenklaturowa była natomiast wyposażona w nadmiar majątku. Nie szkodziło to spółce, lecz wspólnikowi. Ten jednak, jako że był przedsiębiorstwem państwowym, nie potrafił obronić swego interesu. Zachodziła bowiem rozbieżność interesów przedsiębiorstwa i jego organów kierowniczych. Dlatego też słusznie się stało, że ustawowe środki przeciwko spółkom pasożytniczym wprowadzano nie w Kodeksie handlowym, lecz w przepisach o przedsiębiorstwie państwowym i o prowadzeniu, działalności gospodarczej. Nastąpiło to jednak dopiero w ramach późniejszej transformacji ustrojowej, wraz z wprowadzeniem przepisów regulujących prywatyzację, o czym niżej.

Pozytywnym aspektem zjawiska spółki nomenklaturowej było to, że „przećwiczone” na niej praktycznie działanie mechanizmów kodeksu handlowego.

Najbardziej śmiałym rozwiązaniem legislacyjnym, przyjętym w okresie poprzedzającym transformację ustrojową, wydaje się zmiana wprowadzona w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych ustawą z dnia 23 października 1987 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady funkcjonowania gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 33, poz. 181). Chodzi tu zwłaszcza o zmianę wyrażającą się w dodaniu dwóch

nowych artykułów – art. 29 i 30 (według numeracji przyjętej w tekście jednolitym – Dz. U. z 1987 r. Nr 35, poz. 201). Przepisy te otwierały drogę dla zmiany formy prawnej przedsiębiorstwa państwowego – przekształcania go w spółkę. Nie chodziło w tym przypadku jeszcze o prywatyzację. Jednym z motywów takiego rozwiązania było niewątpliwie dążenie do ograniczenia roli samorządu pracowniczego. Wspomniane przepisy obciążone były jednak poważnymi wadami:

1) Ustawodawca nie odważył się zaproponować bezpośredniego przekształcenia (transformacji) przedsiębiorstwa państwowego w spółkę. Zakładał likwidację, która miała poprzedzać założenie nowego podmiotu. Rozwiązanie to stawiało pod znakiem zapytania sprawę ciągłości praw i obowiązków przekształconego przedsiębiorstwa i związanej spółki. Otwarta pozostawała kwestia zaspokojenia lub zabezpieczenia wierzycieli.

2) Nowe przepisy były nadmiernie lakoniczne, aby mogły być zastosowane wprost; zawierały zbyt „ciasną” delegację ustawową dla uzupełnienia ich aktem wykonawczym. Delegacja ta, zresztą w zgodzie z zasadami poprawnej legislacji, pozwalała Radzie Ministrów na określenie w drodze rozporządzenia jedynie trybu postępowania.

Przepisy te nie odegrały szerszej roli praktycznej. Stanowiły jednak podstawę dla podjęcia działań przygotowawczych do prywatyzacji w niektórych przedsiębiorstwach państwowych. Przykładem może być Śląska Fabryka Kabli w Czechowicach-Dziedzicach, która w sposób poważny i systematyczny rozpoczęła na podstawie tych przepisów przygotowania do

przekształcenia. Zamiar ten ziścił się dopiero w 1990 r., po wejściu w życie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Śląska Fabryka Kabli znalazła się w grupie pięciu przedsiębiorstw państwowych sprywatyzowanych w pierwszej kolejności.

**D. Wolność przemysłowo-handlowa**, tj. swoboda podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, w okresie socjalistycznym nie istniała. Można powiedzieć, że z wolności tej korzystało w sposób nieskrępowany wyłącznie państwo, podczas gdy wszyscy pozostali byli dopuszczani do działalności gospodarczej tylko w takich przypadkach, w takim zakresie i na takich warunkach, na jakie państwo zezwoliło. Reglamentacji podlegało nie tylko samo dopuszczenie do prowadzenia działalności, ale także zatrudnienie, a ponadto dostęp do surowców i energii – dóbr trudnych do osiągnięcia w warunkach gospodarki niedoborów. Jednostki gospodarki niepaństwowej, istniejące w tym okresie, starano się włączać w system centralnego planowania. Jednym ze sposobów osiągania tego celu była obowiązkowa przynależność do ustawowo przewidzianych struktur cechów i izb rzemieślniczych, zrzeszeń prywatnego handlu i usług, centralnych związków spółdzielczych etc. Struktury te, nominalnie określane jako samorządowe, faktycznie działały na zasadzie „odwróconego samorządu”. Ich rola nie wyrażała się w obronie interesów zrzeszonych podmiotów wobec państwa, lecz w transmitowaniu interesów państwa do tych podmiotów.

Budowa gospodarki wolnorynkowej byłaby niemożliwa bez odrzucenia tego gorsetu. Bez tego prywatyzacja, poza oddzielnymi od reszty gospodarki enklawami, nie wchodziła w grę.



Prace nad rozszerzeniem wolności przemysłowo-handlowej w ramach tzw. reformy gospodarczej podjął rząd premiera Zbigniewa Messnera (1985–1988). Zasadniczą rolę odegrały w nich: Biuro Prawne Urzędu Rady Ministrów (dyr. Stanisław Lautsch-Bendkowski) oraz Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów. W rezultacie tych działań powstał projekt ustawy, uchwalonej przez Sejm już w okresie urzędowania następnego gabinetu tj. Mieczysława Rakowskiego (ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej – Dz. U. Nr 41, poz. 324). Ustawa ta zawierała niezwykle śmiałe rozwiązania, całkowicie sprzeczne z komunistycznymi dogmatami<sup>12</sup>. W art. 1 wypowiedzi ona **trzy podstawowe zasady**:

1) **wolności gospodarczej** – prawo prowadzenia działalności gospodarczej ma każdy. Jest to prawo podmiotowe, które może być ograniczone tylko ustawą lub aktem wydanym na podstawie ustawy. Podejmujący działalność gospodarczą swobodnie wybiera formę prowadzenia tej działalności (przedsiębiorstwo własne, spółka, spółdzielnia etc.). Ciężył na nim jedynie obowiązek zgłoszenia podejmowanej działalności. Tylko w nielicznych przypadkach działalność gospodarczą poddano koncesjonowaniu (art. 11), przy czym odmowa koncesji może mieć miejsce tylko w przypadkach ustawowo określonych (art. 20 ust. 5/;

2) **równości podmiotów gospodarczych** – polegało to na odrzuceniu podziału gospodarki na „sektory” własnościowe.

---

<sup>12</sup> Wydaje się, że ustawa ta stwarzała szersze pole dla swobody działalności gospodarczej niż obowiązująca obecnie ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.).

Stopniowo, nieco później, wprowadzono równość zasad opodatkowania oraz usunięto z systemu prawnego podział na jednostki gospodarki „uspołecznionej” i „nieuspołecznionej”;

3) **legalizmu** – wszelka działalność gospodarcza musi być zgodna z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Ustawa o działalności gospodarczej odrzucała obowiązek zrzeszania się podmiotów gospodarczych. Znosiła także obowiązek korzystania z pośrednictwa pracy.

### 3. Ostatnie próby ograniczonych reform

Końcowe miesiące socjalizmu w Polsce to okres dalszych prób reformatorskich. Odnotujemy trzy spośród nich, mające wpływ na tworzenie podstaw prywatyzacji.

A. Ustawą z dnia 31 stycznia 1989 r. zostają zmienione przepisy kodeksu cywilnego, dotyczące praw własności przysługujących przedsiębiorstwu państwowemu<sup>13</sup>. Następuje odrzucenie dotychczasowych konstrukcji, wywołujących wspomniane wyżej trudności interpretacyjne i doktrynalne. Zostaje ustawowo przesądzone, że przedsiębiorstwo państwowe może być podmiotem prawa własności. Nastąpiło to przede wszystkim przez uchylenie art. 535 § 2 k.c. dotyczącego umowy sprzedaży. Przepis ten głosił, że w razie sprzedaży między państwowymi jednostkami organizacyjnymi sprzedawca nie zobowiązuje się do przeniesienia własności

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny (Dz. U. Nr 3, poz. 11/.

rzeczy, jak to ma miejsce w „zwykłych” przypadkach, lecz zobowiązuje się pozostawić rzecz **do wyłącznej dyspozycji** kupującego. Zmianie też uległ, omówiony już wyżej, art. 128 § 1 k.c., który otrzymał brzmienie: „Własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym”. Paragraf 2 tego artykułu uchylono.

Zmiany te nie rozwiązały sprawy do końca. Stały się zarzewiem interesującego sporu w doktrynie. Chodziło mianowicie o to, czy przedsiębiorstwa państwowe są właścicielami tego, czym dysponowały w chwili wejścia wspomnianego przepisu w życie, czy też uzyskały jedynie **możliwość** stania się właścicielami w przyszłości w drodze stopniowego nabywania rzeczy. To drugie ostrożniejsze stanowisko ostatecznie przeważało, jednak dopiero w chwili, gdy w drodze odrębnej ustawy dokonano ostatecznego rozstrzygnięcia uprawnień przedsiębiorstw państwowych do nieruchomości. Chodzi tu mianowicie o art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464). Przepis ten nie dokonał pełnego uwłaszczenia przedsiębiorstw państwowych, lecz wprowadził rozwiązanie pośrednie. Grunty stały się *ex lege* przedmiotem użytkowania wieczystego przedsiębiorstw państwowych, zaś budynki i budowle wzniesione na tych gruntach – przedmiotem własności. Kontrowersje wywołała sprawa odpłatności za przejście własności budynków i budowli. Kwestia własności była już jednak przesądzona w sposób zadowalający dla prywatyzacji. Użytkowanie wieczyste gruntu nadaje się do obrotu. Jego podmiotami mogą być spółki powstałe w wyniku prywatyzacji.

B. Nowe konstrukcje prawne przynosi ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 3, poz. 10). Ustawa ta zerwała z dotychczasowym systemem licznych, odrębnych funduszków tworzonych w przedsiębiorstwie państwowym. Jej konstrukcje są wyraźnie inspirowane przepisami o spółce kapitałowej, a także doświadczeniami przedsiębiorstw państwowych tworzonymi według przepisów z 1927 r.<sup>14</sup> Ustawa wyróżniała w przedsiębiorstwie państwowym fundusz założycielski i fundusz przedsiębiorstwa. Ten pierwszy – stanowiący odpowiednik kapitału zakładowego w spółce kapitałowej – odzwierciedlać powinien wartość wkładu kapitałowego wniesionego przez państwo do przedsiębiorstwa („pierwsze wyposażenie”). Stanowił podstawę do ustalania udziału państwa w zysku przedsiębiorstwa (dywidenda obligatoryjna).

Wprowadzenie tych przepisów ułatwiać mogło przekształcenie przedsiębiorstw państwowych w spółki. Stało się jednak także przyczyną dwóch trudności:

1) W zdecydowanej większości przypadków nowe przepisy odnosiły się do przedsiębiorstw państwowych już istniejących. Ustalenie funduszu założycielskiego musiało zatem nastąpić „wstecz”, w sposób sztuczny. W tej sprawie postąpiono błędnie, przyjmując jednakowy dla wszystkich przedsiębiorstw sposób ustalania funduszu. To z kolei stało się przyczyną, że już na starcie nowego systemu niektóre przedsiębiorstwa zostały

---

<sup>14</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji (Dz. U. Nr 25, poz. 195).

ponad miarę obciążone dywidendą. W rezultacie przeciwko tej instytucji zwróciły się już wkrótce coraz ostrzejsze głosy krytyczne. Nie można się z nimi zgodzić, bowiem odnosiły się one jedynie do skutków, a nie do istoty zjawiska, a ściślej do „grzechu pierworodnego”, który zepsuł skądinąd dobrze pomyślaną instytucję. Wprowadzenie funduszu założycielskiego mogło ułatwić przejście przedsiębiorstwa państwowego do formy spółki kapitałowej, a następnie też prywatyzację. Tak też się stało w rzeczywistości (*vide* art. 11 ustawy z 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych).

2) Wprowadzenie funduszu założycielskiego też stało się przyczyną istotnych nieporozumień. Z ustawy z 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego wynikało prawo załogi do udziału w zysku przedsiębiorstwa. Art. 24 ust. 1 pkt 9 zalicza do kompetencji stanowiących rady pracowniczej podejmowanie uchwał w sprawie podziału na fundusze wygoszodarowanego dochodu pozostającego w dyspozycji przedsiębiorstwa oraz zasad wykorzystania tych funduszy. Natomiast art. 10 pkt 2 stanowi, że ogólne zebranie pracowników przedsiębiorstwa podejmuje uchwały w sprawie podziału **zysku przeznaczanego dla załogi**. Obydwa przepisy pozostają w mocy do chwili obecnej. Premiowanie pracowników z zysku przedsiębiorstwa było też znane na podstawie przepisów wcześniejszych. Z prawa tego zaczęto wywodzić kolektywne uprawnienie właścicielskie załogi do majątku przedsiębiorstwa. Przyjmowano błędnie, że fundusz założycielski jest nie tylko urządzeniem księgowym, ale również stanowi granicę własności państwowej w przedsiębiorstwie państwowym. Cała reszta odzwierciedlona tzw.

funduszem przedsiębiorstwa miałyby stanowić przedmiot kolektywnej własności załogi. Jest bowiem owocem jej trudu. Rozumowanie takie stanowiło istotny argument w rękach zwolenników akcjonariatu pracowniczego. Odegrało istotną rolę w dyskusji na temat zakresu uprawnień pracowniczych w prywatyzowanych przedsiębiorstwach państwowych. Dyskutanci sięgający po ten rodzaj argumentacji pomijali jednak z zasady następujące okoliczności:

- wyłącznie księgowy charakter funduszków w przedsiębiorstwie państwowym,
- sztuczne utworzenie tych funduszków, metodą „wstecz” w chwili wejścia w życie ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych ,
- fakt pobierania przez pracowników wynagrodzenia za pracę, w ramach stosunku pracy opartego na umowie,
- brak ustawowo określonego związku między uprawnieniami decyzyjnymi załogi (samorząd), a prawami właścicielskimi.

C. Ustawa z dnia 24 lutego 1989 r. o niektórych warunkach konsolidacji gospodarki narodowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 10, poz. 57) wprowadziła dwie instytucje prawne, które mogły stać się przedsiönkiem prywatyzacji. Był to mianowicie eksperyment gospodarczy (art. 1 i 2) oraz oddawanie mienia państwowego do korzystania osobom prawnym i fizycznym (art. 3).

Pierwsza z tych instytucji dawała możliwość zastosowania w odniesieniu do obszaru lub podmiotu gospodarczego rozwiązań o wyjątkowym charakterze, odbiegających od powszechnie obowiązujących przepisów. Sam pomysł wzbu-

dzał poważne wątpliwości prawne ze względu na pozasystemowy, a być może nawet niekonstytucyjny charakter. Nie mógł stać się źródłem masowo stosowanych rozwiązań zmieniających oblicze gospodarki. Skłaniał jednak bardziej rzutkich dyrektorów przedsiębiorstw państwowych do nowych refleksji.

Druga instytucja spełniała dwie funkcje: po pierwsze osłabiała barierę między sektorem uspołecznionym a nieuspołecznionym, a po drugie mogła stanowić pierwszą, autentyczną ścieżką prywatyzacji. Cytowana ustawa o niektórych warunkach konsolidacji wprowadzała zmianę art. 29 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (Tekst jedn. Dz. U. z 1987 r. Nr 35, poz. 201). Stwarzała w ten sposób nową przesłankę i tryb likwidacji przedsiębiorstwa państwowego – likwidację i oddanie osobie prawnej lub fizycznej składników mienia państwowego do korzystania z nich w formie przewidzianej w prawie cywilnym, w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Dla pełnej prywatyzacji brakowało już tylko przysłowiowej kropki nad *i*. Wspomniany przepis nie przewidywał przenoszenia **własności** składników mienia państwowego. Nowa instytucja nie odegrała w praktyce żadnej roli. Likwidacja przedsiębiorstwa w tym trybie wymagała bowiem przyzwolenia rady pracowniczej przedsiębiorstwa. Oznaczała zarazem zakończenie działalności rady, a nie przewidywała w zamian żadnych szczególnych korzyści. Przyjęte rozwiązania stanowiły jednak niewątpliwą inspirację dla koncepcji „prywatyzacji likwidacyjnej” (bezpośredniej), proponowanej w późniejszych projektach ustawy prywatyzacyjnej i w końcu przyjętych w ustawie z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 51, poz. 298).

# **Pełnomocnik Rządu ds. Przekształceń Własnościowych**

## **1. Utworzenie stanowiska Pełnomocnika Rządu ds. Przekształceń Własnościowych**

Premier Tadeusz Mazowiecki już w swoim *exposé*, wygłoszonym 12 września 1989 r. zapowiedział powołanie Pełnomocnika Rządu do Spraw Przekształceń Własnościowych. Zadaniem pełnomocnika miało być opracowanie programu zmiany stosunków własnościowych w gospodarce, a także uporządkowanie procesów mających już miejsce. Podstawę prawną działania Pełnomocnika Rządu stanowiła uchwała nr 138/89 Rady Ministrów z dnia 25 września 1989 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Przekształceń Własnościowych (niepublikowana). W § 2 ust. 1 uchwała ta stanowiła, że do zadań Pełnomocnika Rządu należą:

- 1) opracowanie programu i zasad przemian struktury własnościowej gospodarki,



2) przygotowanie projektów aktów prawnych niezbędnych do utworzenia giełdy papierów wartościowych,

3) inspirowanie przekształceń własnościowych, na podstawie obowiązujących przepisów,

4) kontrola zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa i majątku państwowego w związku z dokonanymi przekształceniami własnościowymi,

5) współdziałanie z Prezesem Agencji do Spraw Inwestycji Zagranicznych w zakresie tworzenia spółek z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych,

6) wykonywanie innych zadań zleconych przez Radę Ministrów, Prezydium Rządu, Prezesa Rady Ministrów oraz ministra finansów.

Pełnomocnik nie był odrębnym organem administracji państwowej i nie dysponował własnymi kompetencjami władczymi. Działał w strukturze Ministerstwa Finansów, na czele którego stał wówczas prof. Leszek Balcerowicz. Dzięki temu Biuro Pełnomocnika Rządu stanowiło część aparatu przygotowującego i realizującego transformację gospodarki.

Stanowisko Pełnomocnika Rządu, premier powierzył dr. Krzysztofowi A. Lisowi, pracownikowi naukowemu Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego oraz prezesowi dobrze prosperującej spółdzielni konsultingowej „Partner”. Pełnomocnik działał w strukturze Ministerstwa Finansów. Dr Krzysztof Lis przyszedł do Ministerstwa Finansów ze swoim zespołem, mającym już wówczas nie tylko poważny dorobek praktyczny, lecz również teoretyczne opracowania na temat przyszłej reformy gospodarczej. Zespół ten już

uprzednio współpracował z Ministerstwem Przemysłu i Ministerstwem Finansów. Jednym z projektów opracowanych przez ten zespół była propozycja nowej ustawy o przedsiębiorstwie państwowym. Zakładała ona model przedsiębiorstwa państwowego w znacznym stopniu upodobnionego do spółki kapitałowej. Miało to zapewnić możliwość „łagodnego” przekształcenia przedsiębiorstw w spółkę i prywatyzacji. W pracach zespołu brali udział: Jacek Bukowski, prof. dr hab. Tomasz Dybowski, doc. dr hab. Wojciech Góralczyk jun, dr Krzysztof Lis, Janusz Lisowski oraz Stefan Szpalerski. W chwili rozpoczęcia pracy przez Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Przekształceń Własnościowych projekt ten można było uznać już za zbyt zachowawczy.

## **2. Wstępny okres prac nad projektami przepisów o prywatyzacji**

W początkowych dniach funkcjonowania rządu premiera Mazowieckiego chodziło o podjęcie działań szybkich, otwierających niezwłocznie możliwości głębokiej transformacji gospodarki. Przeważała świadomość nadzwyczajnej szansy zmian gospodarczych, którą należało niezwłocznie wykorzystać.

1. Rolę taką miała w pierwotnym założeniu odegrać głęboka nowelizacja ustaw regulujących działanie przedsiębiorstw państwowych. Pierwszy taki projekt opublikowano w „Rzeczpospolitej” (nr 169 z 12 października 1989 r. – Ustawa o zmianie niektórych ustaw regulujących funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych<sup>15</sup>). Z wielokierunkowych roz-

---

<sup>15</sup> Opracowanie projektu zainspirował ówczesny sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów – Marek Dąbrowski. Projekt powstał

wiązań przewidywanych tym projektem zostaną omówione tylko te, które dotyczą bezpośrednio prywatyzacji. Projekt przewidywał dwie „ścieżki prywatyzacyjne”:

1) likwidację przedsiębiorstwa państwowego w celu sprzedaży jego majątku albo w celu oddania tego majątku do korzystania w formie przewidzianej w prawie cywilnym osobie prawnej lub fizycznej,

2) przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę lub kilka spółek.

Uwagę zwraca duża elastyczność proponowanych przepisów. Organem decydującym o likwidacji lub przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego miał być organ założycielski przedsiębiorstwa, działający zgodnie z przewidzianą procedurą oraz przestrzegający ustawowych warunków podjęcia działań. I tak, na przykład likwidacja w celu sprzedaży lub oddania mogłaby nastąpić w sytuacji, gdy:

- zysk nie wystarcza na opłacenie dywidendy obligatoryjnej,
- wartość majątku przedsiębiorstwa spadła poniżej wartości funduszu założycielskiego (prawdopodobnie chodziło o wartość księgową),
- z wnioskiem o likwidację wystąpiła rada pracownicza przedsiębiorstwa, za zgodą ogólnego zebrania pracowników.

---

jeszcze przed ukonstytuowaniem Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Przekształceń Własnościowych. Nad projektem pracowali przyszli pracownicy Biura pod kierownictwem Wojciecha Góralczyka oraz dyrektor Departamentu Prawnego Ministerstwa Finansów – Stanisław Zajfert. Był on zresztą współtwórcą nowelizacji ustawy o przedsiębiorstwach państwowych przeprowadzonej w 1987 r.

Sprzedaż lub oddanie do korzystania majątku miało następować tylko w drodze przetargu.

Przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę mogło mieć miejsce albo na wniosek rady pracowniczej, albo po zasięgnięciu jej niewiążącej opinii. W drugim przypadku, organ założycielski mógł działać tylko wówczas, gdy była spełniona choćby jedna z następujących przesłanek:

- zysk nie wystarcza na opłacenie dywidendy,
- liczba zatrudnionych spadła poniżej 50 osób,
- ponad połowę wartości majątku przedsiębiorstwa stanowią udziały lub inne tytuły uczestnictwa w spółkach lub obligacje.

Chodziło zatem o przedsiębiorstwa obciążone pewnymi defektem ekonomicznym. Brano pod uwagę zwłaszcza taką sytuację, w której wskutek sprzedaży, oddawania do odpłatnego korzystania, bądź wnoszenia do spółek mienia przedsiębiorstwa państwowego, te ostatnie przekształciły się w *quasi-holding*. Utrzymywanie wówczas struktury przedsiębiorstwa państwowego zarządzanego przez samorząd pracowniczy nie miałyby sensu. Należy zauważyć, że projekt przewidywał skreślenie art. 47 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych – przepisu ograniczającego dysponowanie przez przedsiębiorstwa środkami trwałymi.

Przepisy o przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w spółkę nie regulowały trybu zbywania akcji lub udziałów przez Skarb Państwa. Nie blokowały jednak takiej możliwości. Zasadniczą rolę miał w tym zakresie odgrywać „plan przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę”, ustalany indywidualnie dla każdego przekształcenia. Plan ten miał zawierać:

- termin przekształcenia,
- rodzaj tworzonej spółki, wysokość i sposób zgromadzenia jej kapitału akcyjnego (zakładowego) i ewentualnie innych kapitałów własnych. Może to świadczyć, że zakładano, iż spółka powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego nie musi być spółką jednoosobową Skarbu Państwa. Mogłaby powstać od razu z udziałem innych wspólników (akcjonariuszy);
  - wzmiankę, czy w spółce mają uczestniczyć pracownicy przekształcanego przedsiębiorstwa oraz na jakich zasadach obejmowaliby akcje lub udziały. Płyne stąd wniosek, że brano pod uwagę elementy akcjonariatu pracowniczego, choć nie zakładano, by miał być zjawiskiem powszechnym;
    - zasady zatrudniania w spółce pracowników przekształconego przedsiębiorstwa. Dopuszczano zatem możliwość zwolnienia części pracowników przy okazji przekształcenia,
    - zasady wyceny i podziału majątku przekształcanego przedsiębiorstwa,
    - inne dane dotyczące zasad i trybu przekształcenia.

Ciekawe postanowienie zawierał art. 29e. Przewidywał on mianowicie możliwość utworzenia w spółce kapitału rezerwowego przeznaczonego na dofinansowanie nabywania akcji lub udziałów przez pracowników. Wysokość tego kapitału nie mogła przekraczać 10% funduszu przedsiębiorstwa w przekształconym przedsiębiorstwie, zaś dofinansowanie nie mogło przewyższać 50% nominalnej wartości obejmowanych udziałów lub akcji i powinno być uzależnione od stażu pracy.

Projekt zawierał więc szerokie uprawnienia pracownicze. Wszystkie one miały jednak charakter fakultatywny. Ich uruchomienie i wymiar miały być uzależnione od wniosku

radę pracowniczej oraz od ostatecznego stanowiska organu założycielskiego decydującego o przekształceniu. Działacze związkowi oceniali te uprawnienia jako zbyt skromne i niezbyt przejrzyste. Ostatecznie projektowanych rozwiązań nie przyjęto, choć doszło do szerokiej nowelizacji ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Miało to miejsce dopiero w 1990 r.<sup>16</sup> Nowelizacja ta objęła m.in. istotne zmiany w zakresie statusu dyrektora przedsiębiorstwa państwowego (wzrost roli rady pracowniczej przy powoływaniu i odwoływaniu dyrektora, kosztem uprawnień organu założycielskiego). Jednocześnie skreślono wspomniany wyżej art. 47, wprowadzając swobodę zbywania przez przedsiębiorstwa państwowe środków trwałych. Powszechnym warunkiem stało się jednak przeprowadzenie publicznego przetargu (art. 42 ust. 4 i 5). Rozszerzyło to możliwości prowadzenia „małej prywatyzacji”, polegającej na tworzeniu nowych podmiotów gospodarczych na bazie środków trwałych nabywanych od przedsiębiorstw państwowych. Jednocześnie uchylono ustawę z dnia 29 czerwca 1983 r. o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa państwowego oraz o jego upadłości (Dz. U. z 1986 r. Nr 8, poz. 46 z późn. zmianami). Otwarto w ten sposób drogę dla szczególnej i zarazem smutnej formy prywatyzacji, jaką jest upadłość. Uchylenie wspomnianej ustawy oznaczało bowiem, że upadłość przedsiębiorstwa państwowego może być ogłoszona na zasadach ogólnych.

Pozostałe rozwiązania prywatyzacyjne, zawarte w projekcie z 1989 r., nie wyszły poza dyskusję w kierowniczych gremiach Ministerstwa Finansów. Wydaje się, że mało kto był

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 9 marca 1990 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. Nr 17, poz. 99).

wówczas zainteresowany natychmiastowym otwarciem szerokich wrót dla prywatyzacji. Z pewnością obawiano się ubocznych skutków tego procesu, w praktyce nieznanych. Istniała też obawa, że prywatyzacja obejmująca na starcie najsłabsze przedsiębiorstwa mogłaby doprowadzić do skompromitowania, a przez to do zablokowania samej idei prywatyzacji. Rodził się także pogląd o potrzebie skupienia w jednym ośrodku decyzji o przekształceniu przedsiębiorstw państwowych i o ich prywatyzacji, podczas gdy wspomniany projekt pozostawiał całość kompetencji licznym organom założycielskim. Istniała oczywiście obawa prowadzenia rozbieżnych polityk przez te organy<sup>17</sup>.

2. Kolejna próba podejścia do prywatyzacji opierała się na koncepcji przekształcenia *ex lege* wszystkich przedsiębiorstw państwowych w spółki kapitałowe. Założeniem wyjściowym było to, że przedsiębiorstwo państwowe w postaci samorządowej nie będzie pasowało do gospodarki rynkowej. Jest ono obciążone licznymi wadami, których nie da się usunąć, zachowując dotychczasowy kształt przedsiębiorstwa. Procesy decyzyjne w przedsiębiorstwie nie mogą być dostatecznie sprawne, bowiem zarząd (dyrektor) nie jest dość niezależny od czynników samorządowych, transmitujących interesy związków zawodowych. Maksymalizacja płac może dominować nad maksymalizacją zysku. Niepewność pozycji dyrektora grozi przedkładaniem interesów krótkoterminowych nad perspektywiczne. Nikłe są zatem szanse na przeprowadze-

---

<sup>17</sup> Organami założycielskimi byli przede wszystkim ministrowie oraz terenowe organy administracji państwowej, zwłaszcza wojewodowie (w liczbie 49).

nie śmiałych programów restrukturyzacyjnych. Szczególnie trudno byłoby realizować program wymagający znacznego ograniczenia zatrudnienia oraz świadczeń socjalnych.

Prace nad stosowną ustawą podjęto w pośpiechu, bowiem zakładano jej wejście w życie z dniem 1 stycznia 1990 r. Ustawa taka byłaby wówczas częścią pakietu ustaw składających się na tzw. Plan Balcerowicza – aktów normatywnych, stwarzających podstawy prawne dla transformacji gospodarki. Rozpoczynając opracowanie projektu ustawy, Biuro Pełnomocnika Rządu mogło sięgnąć do prac zapoczątkowanych w Ministerstwie Finansów pod kierunkiem Andrzeja Wróblewskiego<sup>18</sup>. Już wówczas rozważano możliwość odstąpienia od dotychczasowego modelu przedsiębiorstwa państwowego. Koncepcja A. Wróblewskiego zakładała także przekształcenie z mocy ustawy wszystkich przedsiębiorstw państwowych w spółki z ewentualnym wyłączeniem najsłabszych, przeznaczonych do likwidacji. Projekt uwzględniał silną pozycję samorządu pracowniczego. Zakładał zatem swoiste wykupienie uprawnień samorządowych. Miało ono polegać na oddaniu 20% akcji spółki do dyspozycji radzie pracowniczej, która – jak zakładano – istniałaby nadal w spółce. Byłaby ona uprawniona do wykonywania uprawnień korporacyjnych płynących z powierzonych akcji. Działałaby w imieniu załogi (kolektywu pracowniczego). Tryb wyboru rady pozostałby nienaruszony. Ten kompromisowy pomysł (hybryda) spotykał się z krytyką środowisk pracowniczych. Przedmiotem niezadowolenia była nie tyle sama koncepcja, co jej aspekt ilościowy. Uważano, że 20% głosów na walnym zgromadzeniu to stanowczo za mało.

---

<sup>18</sup> Minister finansów w rządzie Mieczysława Rakowskiego (1988–1989).



Za rozwiązanie zadowalające uznawano większość głosów, co miało odpowiadać dotychczasowej pozycji samorządu pracowniczego w spółce.

W pracach Biura Pełnomocnika Rządu wspomniany kierunek rozwiązań został zarzucony stosunkowo wcześniej. Przeważały nie tyle przeciwne głosy środowisk pracownicznych, ile argumenty praktyczne:

- niemożliwe jest sporządzenie w jednym dniu kilku tysięcy aktów notarialnych. Należy pamiętać, że notariat nie był wówczas jeszcze sprywatyzowany i działał w ciasnym gorscie Państwowych Biur Notarialnych,
- niemożliwe jest jednoczesne wpisanie tak wielkiej liczby spółek do rejestru handlowego. Sądy miały wówczas w ogóle dość skromne doświadczenia w zakresie prowadzenia tego rejestru,
- niemożliwe jest sporządzanie *ex ante* na dzień 1 stycznia 1990 r. bilansów potrzebnych dla ustalenia kapitałów własnych spółek.

Jako ostatni argument podnoszono ten, że masowa operacja przekształcenia przedsiębiorstw państwowych musiałaby zakładać wprowadzenie pewnych zmian w kodeksie handlowym. Wobec braku doświadczenia w tym zakresie mogłyby one spowodować „zepsucie” kodeksu lub wprowadzenie do gospodarki „zepsutych” spółek<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> W nowoczesnych ustawach regulujących funkcjonowanie spółek spotyka się jednak przepisy dla spółek z większościowym lub wyłącznym kapitałem państwowym. Przewiduje to np. ustawa argentyńska z 1984 r. Por. np. C. G. Villegas, *Derecho de las sociedades comerciales*, Buenos Aires 1992, s. 496 i nast.

3. Wstępny okres działania Biura Pełnomocnika Rządu trwał do końca 1989 r. W tym czasie Biuro starało się być gotowe, by w każdej chwili, gdyby to stało się konieczne, zaproponować odpowiednie rozwiązania. Do cech szczególnych tego okresu można zaliczyć:

1) brak zamiaru tworzenia odrębnej „ustawy prywatyzacyjnej”. Zamierzano „wtopić” prywatyzację w istniejący porządek prawny. Uważano, że kodeks handlowy stwarza dostateczne podstawy dla działania spółek. Problemem jest nie tyle prywatyzacja, co poprzedzające ją przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę;

2) obfita wymiana korespondencji z przedsiębiorstwami zgłaszającymi własne pomysły prywatyzacyjne. Większość z tych pomysłów była dość naiwna. Ograniczały się do objętości 1-2 stron maszynopisu, a nierzadko miały formę teleksów. Często wnioski takie nie zawierały nawet podstawowych informacji o przedsiębiorstwie. Niemal wszystkie „wnioski prywatyzacyjne” zmierzały w kierunku przejęcia (nieodpłatnego) majątku przedsiębiorstwa państwowego przez dyrektora i pracowników lub przez samych pracowników. Sprawa interesu Skarbu Państwa w takich wystąpieniach była z reguły nieobecna. Przyjmowano, że przedsiębiorstwo niejako „należy się” pracownikom i dyrektorowi i nikt inny nie ma do niego prawa. Nastawieniu temu sprzyjała niejasność przepisów dotyczących uprawnień majątkowych przedsiębiorstwa państwowego, o czym była mowa wyżej. Ponadto dość rozpowszechnione było przekonanie, stanowiące wytwór demagogicznej propagandy minionego okresu, że właścicielem przedsiębiorstwa państwowego jest załoga;

3) wyhamowanie prób prywatyzacji „nomenklaturowej” (dzikiej prywatyzacji). Obowiązek działania w tym kierunku Pełnomocnik Rządu wywodził z § 2 ust. 1 pkt 4 wspomnianej wyżej uchwały nr 138/89 Rady Ministrów. Działania te, wobec braku ustawowo określonych kompetencji stanowiących, można było prowadzić tylko w drodze stosowania środków niewładczych.

4) nieobecność w pracach ekspertów zagranicznych. Odwoływano się w zasadzie wyłącznie do autorytetów krajowych, m.in. profesorów Andrzeja Całusa, Grzegorza Domańskiego, Tomasza Dybowskiego, Alfreda Kleina, Zbigniewa Radwańskiego, Jerzego Rajskiego oraz Stanisława Sołtysińskiego. Współpraca z tymi osobami była podtrzymywana także w późniejszym okresie. Pełnomocnik Rządu poświęcał początkowo sporo uwagi na pozyskanie środków zagranicznych w celu finansowania przyszłych ekspertyz;

5) nastawienie na tworzenie instytucji rynku kapitałowego. Od początku przyjmowano założenie, że prywatyzacja dostarczy „towaru” dla rynku kapitałowego. Powinien on być zorganizowany równocześnie z prywatyzacją. Należy oprzeć się na wzorach zagranicznych, nie sięgając do doświadczeń okresu międzywojennego, które – w przeciwieństwie do kodeksu handlowego – uznano za przestarzałe. Odrzucono przede wszystkim koncepcję łącznego regulowania w jednej ustawie funkcjonowania giełd papierów wartościowych i giełd towarowych;

6) podjęcie sprawy reprivatyzacji przez Biuro Pełnomocnika Rządu nastąpiło równoległe z rozpoczęciem prac nad pry-

watyzacją. Zakładano, że reprivatyzacja powinna stać się czynnikiem wspomagającym prywatyzację, zwłaszcza wobec braku wystarczających kapitałów krajowych. Przeważał pogląd, że reprivatyzacja powinna polegać przede wszystkim na wydawaniu bonów, które mogłyby stanowić środek zapłaty za prywatyzowane mienie. Wybór takiej formy uważano za słuszny, gdyż pozwalała ona wprowadzić analogiczne instrumenty finansowe prywatyzacji i reprivatyzacji. Można w ten sposób szybko i w miarę niekonfliktowo przeprowadzić obydwa procesy. Dawał szansę prowadzenia „prywatyzacji bez kapitału”, a także mógłby chronić przed ewentualnym uprzywilejowaniem elit PRL w procesie prywatyzacji. Podejście to spotkało się jednak z krytyką z dwóch stron:

- przeciwników reprivatyzacji („to sprawa historyczna, nie ma potrzeby wracać do niej”),
- zwolenników reprivatyzacji, dawnych właścicieli, domagających się wyłącznie zwrotu mienia w naturze („chcemy nasze majątki, a nie bezwartościowe papiery”).

Starcie tych dwóch przeciwstawnych poglądów było tak gwałtowne, że na całe lata uniemożliwiło przyjęcie rozwiązań kompromisowych. Przyczyniło się też z pewnością do tego, że prywatyzacja wyprzedziła reprivatyzację.

4. Po okresie wstępnym, który obejmował też organizowanie Biura Pełnomocnika Rządu, a zwłaszcza rekrutację personelu, nastąpiło wyklarowanie kierunków działania. Początkowo nie zostały one ujęte w żadnym oficjalnym dokumencie. Stanowiły natomiast wyraz polityki prowadzonej konsekwentnie przez Pełnomocnika. Kierunki te można określić następująco:

1) Należy stworzyć odrębną ustawę prywatyzacyjną. Wydaje się, że na zmianę dotychczasowego podejścia pewien wpływ mieli doradcy zagraniczni, zwłaszcza angielscy. Niewątpliwie tworzenie odrębnej ustawy o prywatyzacji przyczyniło się do opóźnienia startu tego procesu. Trzeba jednak przyznać, że polska ustawa prywatyzacyjna była i tak pierwszym tego rodzaju aktem w Europie Środkowo-Wschodniej. Była też pierwszą na świecie ustawą zaprojektowaną dla prywatyzacji na skalę masową, dla prywatyzacji mającej zmienić ustrój gospodarki i państwa.

2) Podstawową metodą prywatyzacji ma być prywatyzacja pośrednia (kapitałowa). Prywatyzacja likwidacyjna ma mieć znaczenie uzupełniające. Ta pierwsza jest przewidziana dla dużych i dobrych przedsiębiorstw, ta druga – dla małych i słabych.

3) W pierwszej kolejności należy prywatyzować dobre przedsiębiorstwa. tj. takie, które są w stanie sprostać konkurencji krajowej i zagranicznej. Słabe przedsiębiorstwa należy restrukturyzować przed prywatyzacją, a gdy to jest niemożliwe – eliminować (przez likwidację, upadłość, połączenie z innymi). Wobec dużej liczby przedsiębiorstw „słabych” należało się spodziewać, że prywatyzacja będzie miała charakter poiekład elitarny. Mogłaby trwać stosunkowo długo. W pierwszej kolejności zakładano przeprowadzenie tzw. prywatyzacji pilotowej. Miał być to eksperyment na bardzo starannie dobranych przedsiębiorstwach reprezentujących różne branże. Dla dokonania wyboru tych przedsiębiorstw zaczęto prowadzić ankietyzację. Polegała ona na kierowaniu odpowiednio opracowanego kwestionariusza do zainteresowanych przed-

siębiorstw oraz do przedsiębiorstw będących przedmiotem zainteresowania Pełnomocnika.

4) Prywatyzacja ma charakter odpłatny. Nie może polegać na rozdawnictwie, bo nikt nie szanuje tego, co otrzyma za darmo. Odpłatność uwzględnia też interesy Skarbu Państwa oraz podatników. Sprzyja walce z inflacją, co było wówczas główną troską rządu. Zdawano sobie jednak sprawą z niedostatku krajowego kapitału. Zamierzano rozwiązać ten problem przez:

- zachęcanie kapitału zagranicznego (zachętą mogłyby być relatywnie niskie ceny),
  - sprzedaż na raty lub na zasadzie swoistej przedpłaty.
- Taką rolę miała odegrać tzw. II Emisja Obligacji Skarbu Państwa. Obligacje te dawały 20-procentową zniżkę przy nabywaniu akcji oraz udziałów w prywatyzowanych spółkach.

5) Wycena prywatyzowanych przedsiębiorstw miała być dokonywana nie przez organy administracji, lecz przez niezależne kancelarie doradcze. W sytuacji braku doświadczonych firm krajowych zakładano, że początkowo rolę tę będą spełniać firmy zagraniczne i grupy mieszane. Powinno to szybko doprowadzić do utworzenia się krajowego rynku na te usługi. Konkurencja na tym rynku zapewniłaby rzetelność i odpowiedzialną jakość usług.

5. W marcu 1990 r. rząd przyjął i skierował do Sejmu projekt ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz projekt ustawy o utworzeniu Agencji Przekształceń Własnościowych. Projekty te opublikowała „Rzeczpospolita” z 16 marca 1990 r.



## **Sejm – prace parlamentarne nad projektem ustawy o prywatyzacji**

1. Wniesione przez Rząd projekty w pierwszym czytaniu w Sejmie spotkały się z poważną krytyką. Krytyka ta zasa-  
dzała się na następujących twierdzeniach:

1) podstawową formą prywatyzacji powinien być akcjonariat pracowniczy. Projekt rządowy nie czynił zadość temu po-  
stulatowi. Przewidywał przywileje pracownicze (art. 12, 22 i 34), ale uznawano je za niewystarczające. Zakładano wręcz, że państwo powinno pomagać pracownikom przedsiębiorstw państwowych w przejmowaniu ich majątku na własność,

2) projekt odbiera pracownikom już nabyte uprawnienia samorządowe. Przekształcanie przedsiębiorstwa państwo-  
wego w spółkę wiąże się z zanikiem organów samorządu pracowniczego. Nikną one także w przypadku likwidacji przedsiębiorstwa i nie powstają w podmiotach gospodarczych



utworzonych w wyniku prywatyzacji. Obawiano się także niesłusznie, że prywatyzacja będzie prowadziła do likwidacji związków zawodowych w zakładzie pracy,

3) niezrozumienie tekstu projektu oraz nieznamość kodeksu handlowego. Wiele uwag krytycznych wynikało z nieporozumień,

4) obawa, że z prywatyzacji skorzysta głównie „nomenklatura” i jej klienci. Tylko te grupy społeczne dysponowały wówczas w Polsce – jak sądzono – poważniejszymi środkami pieniężnymi,

5) obawa przed obcym kapitałem (zwłaszcza niemieckim),

6) obawa przed przejęciem przedsiębiorstw państwowych przez banki państwowe (prywatyzacja pozorna).

Sejm w wyniku pierwszego czytania postanowił skierować projekty do specjalnie w tym celu wybranej komisji nadzwyczajnej. Przewodniczącym Komisji został poseł Bronisław Wilk (Obywatelski Klub Parlamentarny – OKP), umiarkowany działacz samorządu pracowniczego. Zapowiedziano jednocześnie wniesienie poselskiego kontrprojektu, co niebawem nastąpiło. Kontrprojekt, popierany przez zwolenników szerokiego akcjonariatu pracowniczego, był opracowany głównie przez profesorów Huberta Izdebskiego i Krzysztofa Ludwiniaka.

Po wstępnej debacie, mającej charakter ogólny, projekty skierowano do podkomisji. Zostało jednak przesądzone, że tekstem podstawowym będą projekty rządowe, zaś projekty poselskie mają stanowić materiał pomocniczy. Do takie-

go rozstrzygnięcia przyczyniła się niewątpliwie niska jakość techniczna projektu poselskiego. Należy jednak przyznać, że jej przyczyną był z pewnością pośpiech, w jakim dokument ten powstawał.

Podkomisja przystąpiła do obróbki projektów, wychodząc z założenia, że należy najpierw rozstrzygnąć pewne podstawowe problemy, a następnie ustalenia te odnieść do tekstu projektów<sup>20</sup>.

1) **Organ prywatyzujący**. Podstawowym pytaniem było, kto ma decydować o prywatyzacji przedsiębiorstwa. Projekt rządowy zakładał utworzenie centralnego organu administracji państwowej – Prezesa Agencji Przekształceń Własnościowych, podległego Prezesowi Rady Ministrów. Koncepcja ta stanowić miała lustrzane odbicie istniejącego już organu administracji – Prezesa Agencji do Spraw Inwestycji Zagranicznych. Ten ostatni w swoim zakresie działania miał szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych. Jego decyzje nie wymagały uzasadnienia i nie podlegały zaskarżeniu do NSA.

Kontrprojekt poselski nawiązywał do zgłoszonej w czasie obrad **Okrągłego Stołu** koncepcji Rady Majątku Narodowe-

---

<sup>20</sup> W pracach podkomisji aktywnie uczestniczyli eksperci. Wobec faktu, że problematyka prywatyzacji stanowiła zagadnienie zupełnie nowe, głos ekspertów bardzo się liczył. Zdarzało się wręcz, że debata przybierała postać wymiany argumentów między ekspertami, podczas gdy posłowie dopiero rozważali, po której stronie się opowiedzieć. W pracach Komisji i podkomisji brali udział m.in.: doc. Barbara Błaszczyk, prof. Grzegorz Domański, prof. Hubert Izdebski, prof. Krzysztof. Ludwiniak, prof. Jan Mujżel, prof. Teresa Rabska, prof. Jerzy Rajski. Należy podkreślić wielkie zaangażowanie wymienionych osób, które nie szczędziły czasu na prace nad projektem.

go – organu kolegialnego, niezależnego od rządu i podległego Sejmowi. Przewidywał też utworzenie odrębnego Trybunału Prywatyzacyjnego. W komisji ujawnił się też pogląd, że przedsiębiorstwo państwowe powinno prywatyzować „samo siebie”. Decyzje w tej sprawie powinny zapadać w ramach ustawowej samodzielności przedsiębiorstwa. Pogląd ten, jako polegający na nieporozumieniu, nie został w dalszych pracach uwzględniony.

Przeciwko koncepcji rządowej wysuwano głównie argument o podejmowaniu decyzji poza kontrolą parlamentarną oraz o braku odpowiedzialności Prezesa Agencji. Nie brak też było głosów o charakterze personalnym, skierowanych przeciwko osobie Pełnomocnika Rządu, który jakoby miał dążyć do niepodzielnej władzy nad prywatyzacją.

Ostatecznie przyjęto rozwiązanie kompromisowe:

- Organem prywatyzacyjnym, decydującym o prywatyzacji kapitałowej i nadzorującym prywatyzację likwidacyjną miał być minister przekształceń własnościowych. Będąc pełnoprawnym członkiem Rządu, mógł podlegać odpowiedzialności politycznej przed Sejmem i konstytucyjnej – przed Trybunałem Stanu. Według obowiązującej wówczas Konstytucji powoływanie ministra należało do Sejmu. W ten sposób odpadł argument o braku odpowiedzialności organu mającego prowadzić prywatyzację.

- Postanowiono utworzyć kolegialny organ doradczy przy Prezesie Rady Ministrów – Radę Przekształceń Własnościowych. Stanowiło to echo postulatu utworzenia Rady Majątku Narodowego. Prezesa, wiceprezesa i członków Rady Przekształceń Własnościowych miał powoływać Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej.

To ostatnie rozwiązanie należy uznać za wątpliwe z punktu widzenia obowiązującej wówczas Konstytucji. Trudno byłoby je pogodzić z kształtującą się wtedy zasadą trójpodziału władz. Budziło też wątpliwości, bowiem komisja sejmowa jest tylko wewnętrznym organem Sejmu i nie powinna być wyposażona w uprawnienia przekraczające jego ramy<sup>21</sup>.

• Zdecydowano się rozszerzyć w stosunku do projektu rządowego uprawnienia Sejmu w dziedzinie prywatyzacji. Zgodnie z tym projektem do Sejmu należeć miało coroczne ustalanie ogólnej wielkości majątku przedsiębiorstw państwowych podlegającego prywatyzacji. Było to uprawnienie wyłącznie ilościowe. Rozszerzono je o możliwość podejmowania rozstrzygnięć jakościowych. Sejm mianowicie uzyskał kompetencję do corocznego uchwalania podstawowych kierunków prywatyzacji. Kierunki prywatyzacji miały stać uchwały Sejmu. Zarówno rozwiązanie przewidziane w projekcie, jak i ostatecznie przyjęte nie dawało Sejmowi prawa dokonywania rozstrzygnięć prawnie wiążących. Uprawnienie takie Sejm mógłby wykonywać tylko w drodze ustawy, a więc nie samodzielnie, lecz we współdziałaniu z Senatem oraz Prezydentem Rzeczypospolitej. W chwili, gdy na skutek wejścia w życie Małej Konstytucji<sup>22</sup> utracił moc art. 20 ust. 3 Konstytucji z 22 lipca 1952 r. sama instytucja podstawowych

---

<sup>21</sup> Nawet na gruncie Konstytucji, zakładającej jednolitość władzy państwowej ustawowe przyznawanie kompetencji komisjom sejmowym budziło wątpliwości. Por. J. Trzciniński, *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Warszawa 1974, s. 132.

<sup>22</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426) – szczególnie art. 77.

kierunków prywatyzacji, przyjmowanych przez Sejm w drodze uchwały stała się wątpliwa. Sejm nie mógł już korzystać z prawa podejmowania uchwał określających „podstawowe kierunki działalności państwa”<sup>23</sup>.

- Ustalono, lecz nie w ustawie, a w drodze zmiany Regulaminu Sejmu, że w Sejmie będzie działała stała Komisja Przekształceń Własnościowych. Jej głównym celem miała być realizacja postulatu ścisłej kontroli parlamentarnej nad prywatyzacją.

**2) Inicjatywa i procedura prywatyzacji.** Głównym zagadnieniem było, jak pogodzić ustawowo zagwarantowaną samodzielność przedsiębiorstwa państwowego z uprawnieniami państwa, jako ekonomicznego właściciela przedsiębiorstwa. Jak to określił minister Tadeusz Syryjczyk, państwo stało przed problemem *odzyskania* swoich uprawnień właścicielskich wobec przedsiębiorstwa. Oczywiście nie mogło być mowy o powrocie do stanu sprzed 1981 r., tj. do odrzucenia instytucji samorządu pracowniczego bez zmian własnościowych. Przed 1981 r., o czym była mowa wcześniej, uprawnienia państwa wobec przedsiębiorstw miały w większym stopniu charakter administracyjny niż własnościowy, czego nie dałoby się pogodzić z wymogami gospodarki rynkowej.

Zgodnie z projektem ustawy prywatyzacyjnej przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę miało następować na wniosek lub za zgodą organów przedsiębiorstwa – dyrektora i rady pracowniczej. W tym drugim przypadku

---

<sup>23</sup> Dlatego słusznie zaproponowano, aby podstawowe kierunki prywatyzacji na 1994 r. stanowiły część składową (załącznik) ustawy budżetowej.

wnioskodawcą miał być organ założycielski, w pierwszym – miał wyrażać zgodę na złożenie wniosku. Dalsze czynności prywatyzacyjne – wycena przedsiębiorstwa, sprzedaż akcji – nie miały być już uzależnione od woli organów przedsiębiorstwa, wobec ich braku na tym etapie. Przekształcenie powoduje bowiem, że w miejsce organów przedsiębiorstwa państwowego pojawiają się kodeksowe organy spółki. Ich uprawnień postanowiono nie zmieniać w stosunku do przewidzianych kodeksem handlowym. Przedsiębiorstwo miało zatem możliwość inicjowania prywatyzacji albo hamowania wniosku w tej sprawie. Prezes Agencji korzystałby z prawa odmowy przekształcenia w ustawowo określonych przypadkach. Te jednak sformułowano szeroko i elastycznie: odmówić można zawsze, gdy prywatyzacja jest nieuzasadniona ze względu na:

- sytuację ekonomiczno-finansową przedsiębiorstwa (chodziło o przedsiębiorstwa słabe, „niegodne” prywatyzacji kapitałowej”),
- interes przyszłych nabywców akcji (obawiano się zaofiarowania akcji, których wartość spadnie znacznie bezpośrednio po prywatyzacji),
- ważny interes państwa albo gospodarki narodowej.

Projektowane przepisy nie przewidywały szczególnej procedury w tych sprawach. Należało zatem przyjąć, że w zakresie stosunków między przedsiębiorstwem państwowym a jego organem założycielskim, stosuje się ogólny tryb postępowania z ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (odmienny od przewidzianego w k.p.a.). Sprawa trybu właściwego w postępowaniu przed Prezesem Agencji pozostawała otwarta.

Projekt ustawy przewidywał też możliwość nadzwyczajną – przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę bez jego wniosku lub zgody, a więc – nawet wbrew jego woli. Przekształcenie takie miała zarządzać Rada Ministrów na wniosek Prezesa Agencji. Traktowano tę możliwość od początku, jako wyjątek od reguły, uznającej samodzielność przedsiębiorstwa. Wyjątkowość miała wyrażać się w tym, że niezbędna była uchwała organu najwyższej rangi – Rady Ministrów.

Komisja sejmowa w toku prac nad projektem ustawy spowodowała wprowadzenie do omawianych projektowanych przepisów kilku zmian, głównie w postanowieniach proceduralnych:

a) w przypadku, gdy wniosek złożyło przedsiębiorstwo, rolę organu założycielskiego sprowadzono do opiniodawczej. Chodziło o uniemożliwienie blokowania wniosku przez ten organ<sup>24</sup>;

b) wprowadzono obowiązek zasięgnięcia niewiążącej opinii ogólnego zebrania pracowników przedsiębiorstwa (zebrania delegatów/;

c) zredukowano przesłanki odmowy przekształcenia do dwóch: sytuacja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstwa oraz ważny interes państwa;

d) dodano przepis (art. 5 ust. 4) stanowiący, że odmowa przekształcenia powinna być udzielona w terminie trzech

---

<sup>24</sup> Przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę powodowało, że organ założycielski „tracił” jeden z podmiotów pozostających dotychczas pod jego nadzorem. Mógł poczytywać to za osłabienie swej pozycji.

miesiący od dnia złożenia wniosku. Powinna zawierać nie tylko uzasadnienie, ale również:

- wykaz warunków, których spełnienie umożliwia przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę lub
- termin, w którym sprawa przekształcenia będzie mogła być ponownie rozpatrywana;

e) przesądzono, że odmowa przekształcenia następuje w trybie właściwym dla stosunków między przedsiębiorstwem państwowym a organem sprawującym nad nim nadzór (art. 61 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych)<sup>25</sup>.

Z powyższego widać, że większości uczestniczących w pracach komisji posłów zależało na tym, by ułatwić przedsiębiorstwom państwowym swobodne wchodzenie na ścieżką prywatyzacji. Obawiano się, że nie będzie to łatwe w świetle wypowiedzi Pełnomocnika Rządu o dopuszczeniu do prywatyzacji tylko najlepszych. Pełnomocnikowi Rządu zależało natomiast na zachowaniu możliwości przynajmniej odroczenia przekształcenia, aby nie zarzucić rynku akcjami i udziałami wątpliwej jakości. Obawiano się też, aby przez nadmierną podaż nie spowodować spadku cen akcji i udziałów będących już w obrocie.

Przepis o nadzwyczajnym trybie przekształcenia (art. 6) zmieniono w ten sposób, że zamiast kompetencji Rady Ministrów przewidziano uprawnienie Prezesa Rady Ministrów. Poprawkę tę przyjęto, kierując się sugestiami Wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, uczestniczącego w pra-

---

<sup>25</sup> Według numeracji artykułów ustawy o przedsiębiorstwach państwowych zgodnej z tekstem jednolitym ogłoszonym w Dz. U. z 1987, Nr 35, poz. 201.



cach podkomisji. Argumentował on, że rozstrzygnięcia w tej sprawie zawsze będą miały charakter aktów indywidualnych. Rada Ministrów nie jest natomiast powołana do podejmowania rozstrzygnięć takiego rodzaju.

Dalszą zmianą w omawianym projektowanym przepisie było przyjęcie zasady, że minister przekształceń własnościowych występuje z wnioskiem o zarządzenie przekształcenia po zasięgnięciu opinii dyrektora, rady pracowniczej i organu założycielskiego przedsiębiorstwa. W ten sposób zamierzano uniknąć sytuacji, że przedsiębiorstwo zostanie przekształcone nie tylko wbrew swej woli, ale nawet poza zakresem swej świadomości.

**3) Uprawnienia pracownicze – rada nadzorcza.** Projekt rządowy przewidywał obowiązek tworzenia w spółkach powstałych z przekształcania przedsiębiorstwa państwowego rad nadzorczych. Było to odstępstwo od postanowień kodeksu handlowego, który dopuszcza w pewnych przypadkach (zwłaszcza w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością) działanie spółki bez rady nadzorczej. Mogła ją też niekiedy – zgodnie z kodeksem – zastąpić komisją rewizyjną.

Jedną trzecią składu rady, zgodnie z projektem rządowym, mieli wybierać pracownicy spółki. Zakładano też generalne zniesienie przewidzianego Kodeksem handlowym zakazu wybierania pracowników spółki do jej rady nadzorczej. A zatem pracownicy korzystaliby nie tylko z czynnego, ale i z biernego prawa wyborczego.

Zwolennicy kontrprojektu poselskiego proponowali równą reprezentacją w radzie nadzorczej pracowników i akcjonariuszy oraz wspólny wybór przez obydwie reprezentacje tzw.

arbitra. Przeciwko tej propozycji wysunięto argumenty następujące:

- nadmiernie liczna reprezentacja pracowników w radach nadzorczych spółek zniechęci zagranicznych inwestorów do nabywania akcji w polskich przedsiębiorstwach,
- status „arbitra” jest niejasny i trudny do pogodzenia z przepisami kodeksu handlowego, zakładającymi równość wszystkich członków rady nadzorczej,
- nadmierna reprezentacja pracownicza może sprzyjać forsowaniu działań na krótką metą korzystnych dla pracowników, lecz w dalszej perspektywie szkodliwych dla spółki i jej akcjonariuszy.

Ostatecznie komisja zgodziła się przyjąć proporcje proponowane przez rząd. Projektowany przepis uzupełniono jednak (art. 17 ust. 2 i 4) postanowieniami zapewniającymi względną trwałość reprezentacji pracowniczej w radzie nadzorczej. Przepisy o tej reprezentacji powinny się znaleźć w statucie (umowie) spółki. Ich zmiana lub uchylenie, a więc ograniczenie lub zniesienie uczestnictwa pracowników w radzie, nie byłoby dopuszczalne dopóki ponad połowa akcji pozostaje w ręku Skarbu Państwa. Odstąpić od tej zasady można tylko za zgodą większości członków rady nadzorczej wybranych przez pracowników.

Wprowadzono też postanowienie, które zabezpiecza realizację uprawnień pracowniczych w sytuacji, gdy akcjonariusze postanowili dokonać wyboru członków rady nadzorczej w głosowaniu odrębnymi grupami (art. 379 § 3-5 k.h.). Wniosekowanie o taki tryb wyborów było jednym z ważniejszych uprawnień mniejszości przewidzianych w kodeksie handlowym. Ustawa prywatyzacyjna uszanowała to uprawnienie, godząc je z przywilejem przyznanym pracownikom.

W toku dyskusji dało się zauważyć niezrozumienie roli rady nadzorczej w polskim modelu spółki kapitałowej. Niektórzy przeciwnicy reprezentacji pracowniczej w radzie używali takich argumentów, jakby rada nadzorcza była organem bieżącego zarządzania sprawami spółki. Ciekawe, że kwestia reprezentacji pracowników w organach spółek wypłyne po kilku latach w związku z negocjacjami, tzw. Paktu o przedsiębiorstwie (rząd Hanny Suchockiej). Zostanie wówczas postawiona sprawa reprezentacji pracowników także w zarządzie spółki.

**4) Uprawnienia pracownicze w zakresie nabywania akcji.** Podobnie jak w przypadku wyborów do rady nadzorczej, projekt rządowy przewidywał również przywileje pracownicze w zakresie nabywania akcji. Właściwie nigdy nie zakwestionowano tego przywileju – spór toczył się co do jego form oraz wielkości. Kwestię sporną stanowiły także rodzaje akcji dostępnych dla pracowników. O ile bowiem projekt rządowy zakładał preferencyjny dostęp do akcji zwykłych, o tyle przeciwnicy tego projektu domagali się preferencyjnego dostępu do akcji preferencyjnych (uprzywilejowanych). Chodziło przy tym głównie o uprzywilejowane prawo głosu. Zakładano bowiem, że podstawowym celem nabywania akcji przez pracowników ma być uzyskanie (lub raczej zachowanie) dotychczasowych uprawnień do kierowania przedsiębiorstwem (uprawnień samorządowych). Aspekty ekonomiczne pozostawały na drugim planie. Przede wszystkim starano się nie dostrzegać, że akcje uprzywilejowane muszą mieć wyższą wartość w stosunku do wartości akcji zwykłej. Ich rozdawnictwo lub zbywanie po obniżonej cenie byłoby

szczególnie jaskrawym przypadkiem działania na szkodę Skarbu Państwa.

Rozszerzanie uprawnień pracowniczych do nabywania akcji starano się uzasadnić także potrzebą „związania pracownika z zakładem pracy”. Teza ta była modna w okresie gospodarki centralnie planowanej, a szczególnie w latach 70. Odpowiadała paternalistycznej, opiekuńczej roli zakładu pracy, mającego za zadanie nie tylko produkcję, świadczenie usług lub handel, ale także zaspokajanie rozlicznych potrzeb pracownika, jego rodziny oraz emeryta – byłego pracownika. Stąd też wysuwano postulat, by uprawnieniami pracowniczymi objąć również emerytów. Ta *quasi*-feudalna koncepcja (przypisanie pracownika do zakładu pracy) była całkowicie sprzeczna z:

- zasadami tworzącej się gospodarki rynkowej, której składnikiem jest także rynek pracy. Mobilność pracowników w tych warunkach nie jest wadą. Stanowi wyraz wolności osoby ludzkiej. Przypisanie do zakładu pracy ułatwia uprawianie rzeczywistego wyzysku pracowników, co zresztą w minionym systemie miało miejsce na szeroką skalę. Przyzwyczajają ponadto pracowników do pewnej bezradności życiowej. Okazało się to szczególnie drastyczne w skutkach w związku z załamaniem się państwowych gospodarstw rolnych, z którymi pracownicy byli szczególnie silnie związani;
- z programem odbudowy samorządu terytorialnego, który miał przejąć od zakładów pracy zaspokajanie zbiorowych potrzeb społecznych.

Uprawnienia pracownicze do nabywania akcji budzą też dalsze zastrzeżenia. W okresie socjalistycznej gospodarki planowej w Polsce pracownicy przedsiębiorstw państwowych korzystali z poważnych przywilejów w stosunku do pracowni-

ków sfery budżetowej, rolników etc. Uprzywilejowanie to wyrażało się w systemie płacowym oraz w szerszym dostępie do dóbr rzadkich. Układ taki był zgodny z ideologicznymi założeniami minionego ustroju, który pracę wytwórczą traktował jako godniejszą niż inne rodzaje zatrudnień. Przyznawanie preferencji pracowniczych przy nabywaniu akcji stanowiłoby utrwalenie, jeśli nie pogłębienie takich stosunków.

W ramach samego sektora przedsiębiorstw państwowych też można zauważyć wyraźne zróżnicowanie. Kondycja ekonomiczna przedsiębiorstw państwowych nie była jednakowa. Zróżnicowanie wynikało nie tylko zwiększonego trudu pracowników i dyrekcji przedsiębiorstw, ale również z decyzji (nie zawsze racjonalnych) centralnego planisty. Istotne zróżnicowanie mogło wynikać także z lokalizacji przedsiębiorstw państwowych. Nie można było wykluczyć niebezpieczeństwa celowego zatrudniania się w lepszych (droższych) przedsiębiorstwach dla wykorzystania lepszego jakościowo przywileju. Należy też pamiętać o istniejącym w minionej epoce zjawisku fikcyjnego zatrudniania, np. sportowców. Był to sposób maskowania zawodowego uprawiania sportu w Polsce. Formalnie istniał tylko sport amatorski.

Akcjonariatowi pracowniczemu można było przeciwstawić powszechny akcjonariat obywatelski. Pierwszą śmiałą próbę sformułowania takiej koncepcji przedstawili jeszcze w 1988 r. Jan Szomburg i Janusz Lewandowski. W rządowym projekcie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przepisem otwierającym drogę dla akcjonariatu obywatelskiego miał być art. 23 ust. 3, stanowiący, że Prezes Agencji, za zgodą ministra finansów może zezwolić nabywcom akcji będącym obywatelami polskimi na zapłatę za te akcje w ratach.

Przepis ten nie figurował w pierwotnym projekcie ustawy. Został wprowadzony na posiedzeniu Rady Ministrów, na którym przyjmowano ostatecznie projekt. Wniosek w tej sprawie pochodził od premiera Tadeusza Mazowieckiego.

Rządowy projekt ustawy (art. 22) przewidywał, że pracownicy przedsiębiorstwa państwowego przekształcanego w spółkę będą mieli prawo do nabycia na zasadach preferencyjnych do 20% akcji należących do Skarbu Państwa. Wynikało stąd, że preferencja dotyczy tylko akcji istniejących w chwili przekształcenia. Nie obejmuje natomiast akcji powstałych na skutek podwyższenia kapitału akcyjnego spółki już przekształconej (nowe emisje).

Granice 20% ustalono jako maksymalną, ale nie jedyną. Ustalając tę granicę kierowano się tym, że 20% akcji to wystarczająco dużo, aby zrekompensować pracownikom utratę samorządu. Jednocześnie nie jest to wielkość zbyt wysoka, aby odstręczyć w przyszłości nabywców akcji, będących inwestorami strategicznymi. Przewidziano także drugie ograniczenie ilościowe preferencyjnego nabywania akcji przez pracowników. Łączna wartość preferencji, którą Skarb Państwa przyznawał pracownikowi, nie mogła przekroczyć równowartości środków wypłaconych pracownikowi z tytułu wynagrodzeń w okresie dwunastu miesięcy poprzedzających wpisanie spółki do rejestru handlowego. Ograniczenie to miało na celu „spłaszczenie” zakresu preferencji, tj. uniknięcie nadmiernego uprzywilejowania pracowników „droższych” przedsiębiorstw. Służyło też zmniejszeniu zakresu świadczeń czynionych przez Skarb Państwa pod tytułem darmym.

Projekt nie określał wyczerpująco form preferencji. Zakładano bowiem, że powinny być one dostosowane do warunków

prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Art. 22 ust. 3 projektu ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wymieniał przykładowo:

- sprzedaż po obniżonej cenie (bez określania maksymalnego upustu na jednej akcji),
- przyznanie nieodpłatnie dodatkowej akcji osobie kupującej określoną liczbę akcji,
- sprzedaż na raty.

Projektodawcy ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych byli więc bardzo elastyczni. Dopuszczali znaczną indywidualizację rozwiązań. Rodzaj i zakres preferencji miały być ustalane w statucie spółki z uwzględnieniem wniosku o przekształcenie przedsiębiorstwa. Wniosek ten bowiem (była o nim mowa wyżej) powinien zawierać obowiązkowo projekt preferencji. Skoro wnioskodawcą miały być organy przedsiębiorstwa albo organ założycielski za zgodą tych organów, należy uznać, że pozostawiono przedsiębiorstwu szeroką autonomię w doborze rodzaju i wewnętrznego podziału preferencji.

Prace nad omawianym artykułem ustawy, oznaczonym początkowo jako art. 22, a w tekście ostatecznym jako art. 24, zabrały podkomisji sejmowej najwięcej czasu i były szczególnie emocjonujące. W pewnym momencie można było odnieść wrażenie, że prace te stoją w martwym punkcie. Bardzo istotny zwrot nastąpił dopiero w związku z wystąpieniem dr. Tomasza Stankiewicza, reprezentującego Komisję Krajową NSZZ „Solidarność”. Podstawową tezą wystąpienia było, że „Solidarność” popiera przede wszystkim powszechny akcjonariat obywatelski, a akcjonariat pracowniczy traktuje jako uzupełniający. Wszyscy obywatele, a nie tylko „załogi pracownicze” najlepszych przedsiębiorstw państwowych, powin-

ni korzystać z owoców prywatyzacji. W wyniku tego wystąpienia do ustawy dołączono dwa nowe przepisy (art. 25 i 26), zredagowane z udziałem Tomasza Stankiewicza oraz Stefana Kawalca, reprezentującego Ministerstwo Finansów. Przepisy te przewidywały możliwość uruchomienia, na mocy odrębnej uchwały Sejmu, emisji bonów prywatyzacyjnych rozdzielanych wszystkim obywatelom<sup>26</sup> już to za darmo, już to odpłatnie ale z odpłatnością rozłożoną na raty. Tekst art. 22 (24) przyjęto ostatecznie z poprawkami, które nie burzyły jednak jego zasadniczej konstrukcji proponowanej w projekcie rządowym, a mianowicie:

a) utrzymano ilościowy zakres przywileju pracowniczego,

b) z proponowanych form uprzywilejowania pracowników zachowano tylko jedną – zakup akcji po obniżonej cenie, przy czym określono, że obniżka wynosi zawsze 50% i jest liczona od ceny ustalonej dla osób fizycznych obywateli polskich, oferowanej w pierwszym dniu sprzedaży. Zakładano, że dzięki temu cena dla pracowników będzie liczona od najniższej ceny po jakiej Skarb Państwa będzie udostępniał akcje,

c) uściślono, że zapłata ceny przez pracowników nie musi następować od razu w całości. W ust. 6 znalazł się bowiem przepis, który stanowił, że w statucie spółki powinny być

---

<sup>26</sup> Nawiązywano w ten sposób bezpośrednio do pierwotnej koncepcji rozdawnictwa J. Lewandowskiego i J. Szomburga. Przepisów tych nigdy nie zastosowano w praktyce. W wyborach parlamentarnych 1993 r. do postanowień tych zdawał się nawiązywać program BBWR. Również w strukturze MPW działał w tym czasie (mało aktywnie) zespół mający za zadanie opracować warunki powszechnego rozdawnictwa, pod hasłem „300 milionów dla każdego Polaka”.



określone „warunki i terminy spłaty należności”. Przyjęto zatem możliwość odpłatności w ratach,

d) zmieniono kolejność ustępów.

Do omawianego przepisu została wprowadzona jeszcze jedna istotna zmiana, która jednak nie dotyczyła bezpośrednio z uprawnień pracowniczych. Artykuł uzupełniono dwoma ustępami (7 i 8), przewidującymi, że z preferencyjnego zakupu akcji na warunkach przewidzianych dla pracowników mogą korzystać producenci rolni trwale związani z przedsiębiorstwem poprzez kontraktację lub kooperację. Ustępy te zostały zgłoszone w ostatniej chwili przed zamknięciem prac Komisji. Wnioskodawcami byli posłowie PSL. Zgłoszone poprawki były legislacyjnie niedopracowane. Przedstawiciel Pełnomocnika Rządu złożył więc wniosek o wspólne ze zgłaszającymi poprawki dopracowanie treści. Wnioskodawcy nie zgodzili się jednak na tę propozycję, uzasadniając, że miałyby ona na celu manipulację rządu, zmierzającą do ograniczenia uprawnień rolników. W tej sytuacji komisja odrzuciła propozycję posłów. Korzystając z możliwości, jakie stwarzał ówczesny regulamin Sejmu, posłowie zgłosili jednak wspomniane poprawki na posiedzeniu plenarnym, jako wniosek mniejszości. Został on przyjęty minimalną większością głosów. Brak odpowiedniego dopracowania legislacyjnego sprawił jednak, że wykładnia i stosowanie tych przepisów nastroczały poważne trudności. Uczyniły zastosowanie tego przepisu wręcz niemożliwym<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Np. już w 1994 r. pojawiła się wątpliwość, czy z przywileju określonego w art. 24 ust. 7 i 8 może skorzystać rolnicza spółdzielnia produkcyjna (lub jej członkowie). Wydaje się, że wnioskodawcy w ogóle nie brali pod uwagę takich problemów.

4) **Podmiot zagraniczny, jako uczestnik prywatyzacji.** W czasie, gdy trwały prace nad ustawą prywatyzacyjną, obowiązywała już w Polsce zasada wolności gospodarczej (przemysłowo-handlowej). Nie rozciągała się ona jednak na inwestorów zagranicznych. Ich status regulowała wówczas ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem zagranicznym (Dz. U. Nr 41, poz. 325)<sup>28</sup>.

Ustawa ta była uchwalona jeszcze przed wprowadzeniem w Polsce wewnętrznej wymienialności złotego, a także wówczas, gdy inwestycje zagraniczne traktowano jako specyficzną enklawę oddzieloną prawnymi barierami od reszty gospodarki. Ustawa przewidywała wyłącznie koncesyjne zasady podejmowania działalności gospodarczej z udziałem zagranicznym. Zezwolenie na taką działalność różniło się istotnie od koncesji dla podmiotów krajowych. Odmowa zezwolenia nie wymagała uzasadnienia i nie podlegała kontroli NSA. Można zatem stwierdzić, że podmiotowi zagranicznemu nie służyło prawo podmiotowe do uzyskania zezwolenia. Ustawa określała minimalny udział zagranicznego inwestora w spółce. Maksimum nie było ograniczone. Dopuszczono tworzenie jednoosobowych spółek z o.o. inwestorów zagranicznych. Transfer zysku za granicę był limitowany. Spółkom z udziałem zagranicznym przysługiwały natomiast *ex lege* przywileje podatkowe oraz celne.

---

<sup>28</sup> Obowiązywała ponadto ustawa z dnia 6 lipca 1983 r. o zasadach prowadzenia na terytorium PRL działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne (Dz. U. z 1989 r. Nr 27, poz. 148 z późniejszymi zmianami). Nie miała ona jednak żadnego znaczenia dla prywatyzacji, bowiem zamknięta już była możliwość tworzenia nowych podmiotów gospodarczych na gruncie tej ustawy.

Powstająca ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych musiała uwzględniać powyższe uwarunkowania. Projektodawcy zakładali, że ustawa ta otworzy nową ścieżkę dostępu do Polski dla inwestorów zagranicznych. Ich udział w prywatyzacji uważano za szczególnie pożądaną. Dlatego stworzone ustawą warunki miały być nie gorsze niż wynikające z ustawy o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych. W ostatecznym tekście ustawy prywatyzacyjnej sprawy te zostały uregulowane w art. 19 ust. 2 i 3 oraz art. 31-36 i 46, opracowanych przez prof. Grzegorza Domańskiego. Obejmowały one zarówno nabycie akcji lub udziałów od Skarbu Państwa, jak i objęcie ich w przypadku prywatyzacji przez podwyższenie kapitału akcyjnego (zakładowego) w spółce powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego. W tym pierwszym przypadku wymagana była zgoda Prezesa Agencji do Spraw Inwestycji Zagranicznych, jeżeli nominalna wartość akcji (udziałów) nabywanych przez zagranicznego inwestora przekraczała 10% kapitału akcyjnego (zakładowego) lub miały być to akcje uprzywilejowane. Wymóg ten odnosił się również do nabywania akcji (udziałów) przez osobę prawną krajową kontrolowaną przez podmiot zagraniczny.

W toku prac komisji sejmowej i podkomisji dyskusję wzbudziła owa 10-procentowa granica, od której zależał wymóg ubiegania się o zezwolenie. Po raz pierwszy otwarto bowiem możliwość wkraczania do Polski zagranicznego inwestora bez konieczności uzyskania uprzedniego zezwolenia, jeżeli był to drobny inwestor nabywający poniżej tej granicy. W dyskusji nie brak było głosów za pełną otwartością. Przeciwno podnoszono argumenty:

- o konieczności zachowania symetrii z przepisami o inwestycjach nowych (ustawa z 1988 r.),
- o zbyt tanim nabywaniu akcji (udziałów),
- o wyparciu słabych inwestorów krajowych.

Omawiane przepisy obowiązywały stosunkowo krótko. Uchyliła je ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o inwestycjach z udziałem zagranicznym (Dz. U. Nr 60, poz. 253). Rozciągnęła ona (z nielicznymi wyjątkami) zasadę wolności przemysłowo-handlowej na wszelkie spółki z udziałem zagranicznym. Stanowiło to poważne ułatwienie dla procesów prywatyzacji.

5) **Przedsiębiorstwa komunalne.** Podstawową, ustrojową cechą państwa socjalistycznego był brak samorządu terytorialnego. Brak zatem także było przedsiębiorstw samorządowych. W systemie tym istniały natomiast zawsze przedsiębiorstwa **państwowe**, podporządkowane władzom lokalnym. W ostatnim okresie przed zmianą ustroju w Polsce wyrażało się to w pełnieniu przez terenowe organy administracji państwowej funkcji organu założycielskiego przedsiębiorstwa państwowego. Po odtworzeniu w pierwszej połowie 1990 r. samorządu terytorialnego, gminy zaczęły przejmować pewną liczbą przedsiębiorstw państwowych. Należy przy tym zauważyć, że pierwotnie pozostawiono gminom całkowitą swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Mogły zatem przejmować nie tylko przedsiębiorstwa, których przedmiotem była obsługa mieszkańców (przedsiębiorstwa użyteczności publicznej), ale również przedsiębiorstwa należące do sektora konkurencyjnego (działające na zasadach ogólnych). Powstało zatem pytanie o możliwości prywatyzacji tych przedsiębiorstw.

W pracach nad projektem rządowym nie odniesiono się do tego problemu. Tworzenie ustawodawstwa samorządowego biegło bowiem równoległe z pracami nad ustawą o prywatyzacji. Dopiero w toku prac sejmowych, i to w końcowej fazie, ze stosownym wnioskiem wystąpił poseł Józef Orzeł. W wyniku tego wniosku, w pełni popieranego przez Biuro Pełnomocnika Rządu w ustawie pojawił się art. 45. Stanowił on, że przepisy ustawy stosuje się *odpowiednio* do prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych. Kompetencje ministra przekształceń własnościowych oraz organu założycielskiego miał zgodnie z tym przepisem sprawować zarząd gminy lub zarząd związku gmin. Przewidziano też możliwość zlecenia przez gminę czynności prywatyzacyjnych ministrowi przekształceń własnościowych. Miało to następować w drodze porozumienia administracyjnego, a więc na zasadach pełnej dobrowolności. Nie przewidziano żadnych władczych ani kontrolnych uprawnień ministra przekształceń własnościowych w tej dziedzinie. Było to zresztą zgodne z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – gmin.

6) **Spółki istniejące.** Przed wejściem w życie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych istniały już w Polsce, co prawda niezbyt liczne, spółki z udziałem kapitału państwowego. Powstał istotny problem: czy należy objąć je przepisami ustawy prywatyzacyjnej. Z punktu widzenia przepisów projektu rządowego można było uznać, że są to podmioty bardziej przygotowane do prywatyzacji (drogą kapitałową) niż przedsiębiorstwa państwowe. Odpadało w ich przypadku postępowanie w sprawie przekształcenia.

Od jednoosobowych spółek Skarbu Państwa mających powstać w wyniku stosowania ustawy wspomniane spółki różniły się kilkoma cechami:

- Skarb Państwa reprezentowały w nich różne organy administracji państwowej, przy czym podstawy prawne tej reprezentacji nierzadko były wątpliwe. Pozostają one niejasne zresztą także w późniejszym okresie;
- spółki te nie miały statutów (umów) dostosowanych do zapewnienia reprezentacji pracowniczej w radach nadzorczych i do nabywania akcji (udziałów) przez pracowników. Nie było zresztą do tego podstaw prawnych.

Projekt rządowy ustawy przewidywał dość elastyczne, aczkolwiek ograniczone rozwiązanie. Zgodnie z art. 40 Rada Ministrów mogła w drodze rozporządzenia rozciągnąć stosowanie art. 22 (przywileje pracownicze – według pierwotnej numeracji artykułów) na istniejące spółki. Możliwość ta miała zatem odnosić się do wszelkich istniejących spółek, w których Skarb Państwa miał jakikolwiek udział. Dotyczyło to jednak tylko uprawnień pracowniczych do preferencyjnego nabywania akcji. Chodziło oczywiście tylko o akcje (udziały) pozostające własnością Skarbu Państwa. Projektowany przepis nie przesądzał trybu prywatyzacji tych spółek oraz właściwości organów w zakresie dysponowania akcjami.

W toku prac Podkomisji art. 40 projektu został zakwestionowany i po burzliwej debacie wykreślony. Podnoszono argument, że przepis ten miałby zastosowanie głównie do central handlu zagranicznego. W tych zaś „załoga” to przede wszystkim członkowie byłej nomenklatury, którzy w minionym okresie już korzystali z rozlicznych przywilejów (np. wyjazdy zagraniczne i możliwość wymiany po kursie czar-

norynkowym zaoszczędzonych diet dewizowych). Argumenty te, głoszone głównie przez reprezentantów pravicowo nastawionego skrzydła OKP, przekonały większość posłów.

Odrzucenie art. 40 wywołało jednak nieprzewidziany skutek uboczny. W chwili wejścia w życie ustawy o prywatyzacji Stocznia Gdańska była już spółką akcyjną. Co więcej, samo przekształcenie Stoczni w spółkę odbywało się w atmosferze nadziei na realizację szerokich przywilejów pracowniczych. Odrzucenie art. 40 projektu rządowego musiało oznaczać przekreślenie tych nadziei. Wywołało to, już po wejściu w życie ustawy prywatyzacyjnej, sporo zamieszania. Ostatecznie doszło do wydania ustawy z dnia 9 listopada 1990 r. o rozszerzeniu działania ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 85, poz. 498). Ustawa ta przewidywała **automatyczne** rozciągnięcie przepisów ustawy prywatyzacyjnej na wszystkie spółki, które powstały w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego i w których Skarb Państwa w dniu 1 sierpnia 1990 r. był jedynym akcjonariuszem. Chodziło przy tym o stosowanie wszystkich przepisów, a nie tylko regulujących uprawnienia pracownicze.

7) **Prywatyzacja przez likwidację.** Zagadnienie to pozostawiono na koniec, by w ten sposób zaznaczyć stosunek Sejmu do prywatyzacji tego rodzaju. O ile prywatyzacja pośrednia (kapitałowa) wzbudzała emocje i dyskusje, o tyle sprawami prywatyzacji likwidacyjnej zajmowano się niewiele. Była ona jednak od początku przedmiotem troski Ministerstwa Przemysłu. Wiązało się to z poszukiwaniem jeszcze w latach 1987-1989 sposobów eliminowania mało efektywnych przedsiębiorstw państwowych. Ścierały się wówczas dwie

tendencje: przyznania organom założycielskim jak najszerszych uprawnień do likwidacji przedsiębiorstw państwowych oraz respektowania ich ustawowej samodzielności. Pierwsza miała znaczne walory restrukturyzacyjne. Obawiano się jej jednak jako środka umożliwiającego polityczne represjonowanie przedsiębiorstw, tak jak miało to miejsce w przypadku Stoczni im. Lenina w Gdańsku. Ta sprzeczność sprawiła, iż także w późniejszym okresie takich mechanizmów nie udało się w pełni wprowadzić.

Rządowy projekt ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zakładał, że niezależnie od likwidacji z przyczyn ekonomicznych i organizacyjnych, zarządzanej na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, można zlikwidować przedsiębiorstwo państwowe w celu prywatyzacji. Prywatyzacja ta mogła polegać na trojakim zadysponowaniu przedsiębiorstwem (w całości lub w postaci zorganizowanych części mienia):

- sprzedaży,
- wniesieniu przez Skarb Państwa do spółki w charakterze wkładu rzeczowego,
- oddaniu do odpłatnego korzystania.

Tylko w pierwszym przypadku mielibyśmy do czynienia z prywatyzacją pełną i natychmiastową. Pozostałe działania miały być w zasadzie czynnościami poprzedzającymi prywatyzację właściwą i otwierającymi drogi do niej. Wprowadzenie tych możliwości wynikało po pierwsze ze świadomości niedostatku kapitałów krajowych, a po drugie – z postulatów pracowniczych.

Pierwsze dwie formy prywatyzacji likwidacyjnej (bezpośredniej) w zasadzie nie wzbudziły dyskusji i zostały przyję-



te w wersji proponowanej przez Rząd. Trzecia forma została nieco zmieniona w pracach podkomisji. Projekt rządowy przewidywał mianowicie, że podmiotem, na rzecz którego nastąpić może oddanie mienia do odpłatnego korzystania może być **spółka** lub **spółdzielnia** utworzona przy udziale pracowników przedsiębiorstwa. Na wniosek posła Jana Krzysztofa Bieleckiego postanowiono wyeliminować spółdzielnię. Poseł argumentował, że należy otworzyć drogę, tylko dla tej formy organizacyjnej, która jest niewątpliwie typowa dla gospodarki rynkowej. Zwracał też uwagę na podatność spółdzielni, na różne patologie związane z minionym okresem.

Projekt przewidywał bezwzględnie, że do spółki lub spółdzielni biorącej do korzystania mienie państwowe musi przystąpić większość pracowników prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Komisja złagodziła ten wymóg, przyjmując, że spółka pracownicza ma jedynie „pierwszeństwo”. Odpada ono wówczas, gdy spółka spełniająca powyższy warunek nie powstanie w ciągu dwóch miesięcy od dnia uchwalenia przez radę pracowniczą przedsiębiorstwa wniosku o jego likwidację (art. 38 ust. 2). Dopuszczono też zrzeczenie się „pierwszeństwa” w drodze uchwały ogólnego zebrania pracowników (delegatów) przedsiębiorstwa kandydującego do prywatyzacji.

W przepisie określającym warunki korzystania z mienia Skarbu Państwa (art. 38 projektu i art. 39 projektu ustawy) wprowadzono, zgodnie z sugestią prof. Jerzego Rajskiego, pewne uściślenia.

W niedalekiej przyszłości miało się okazać, że ta ścieżka prywatyzacji jest najbardziej wydajna. Stosowano ją jednak zawsze do małych i średnich przedsiębiorstw.

3. Ustawa, pomimo wielu głosów krytycznych i po nadmiernej długotrwałych pracach komisyjnych, została uchwalona przez Sejm w dniu 13 lipca 1990 r. Przebieg prac nad ustawą w Senacie był mniej dramatyczny niż w Sejmie. Należy jednak podkreślić, że ówczesny Senat był bardzo jednorodny politycznie (99% senatorów reprezentowało Obywatelski Klub Parlamentarny – OKP). Ustawę popierali szczególnie senatorowie Jerzy Dietl, Cezary Józefiak oraz Henryk Zbigniew Wilk. Do projektu krytycznie odniósł się marszałek Andrzej Stelmachowski. Nie kwestionując ustawy jako całości, zgłosił szereg wniosków szczegółowych, mających na celu – jego zdaniem – udoskonalenie strony prawnej ustawy. Szczególnie zakwestionował użyte w art. 4 pkt 2 pojęcie oddania akcji w dzierżawę. Sprawa ta okazała się zresztą problemem czysto teoretycznym, bowiem z dzierżawy akcji nigdy w praktyce nie próbowano korzystać.

Przedstawiciele rządu, mając na uwadze opóźnienie ustawy, nalegali na uchwalenie jej bez poprawek Senatu. Tak też Senat postanowił, co pozwoliło uniknąć ponownego skierowania ustawy pod obrady Sejmu. Ustawa, podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej, weszła w życie w dniu 1 sierpnia 1990 r.



**Ministerstwo Przekształceń Własnościowych  
– wdrażania przepisów ustawy o prywatyzacji  
przedsiębiorstw państwowych**

1. Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest opisywanie historii poszczególnych prywatyzacji, które miały miejsce po wejściu w życie ustawy ani osiągnięć i porażek Ministerstwa Przekształceń Własnościowych (MPW). Wypada jednak zwrócić uwagę na pewne trudności interpretacyjne, z którymi Ministerstwo musiało się uporać wkrótce po wejściu w życie ustawy.

1) **Spór o istotę przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę.** Intencją twórców ustawy prywatyzacyjnej było, aby przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę miało charakter pełnej transformacji. Była to idea odmienna od wyrażonej uprzednio w art. 29 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Chcąc uniknąć wszelkich wątpliwości, w pierwotnych projektach ustawy zamieszczono przepis głoszący, że w procesie przekształcenia

przedsiębiorstwa państwowego w spółkę akcyjną i przy udostępnianiu akcji nie stosuje się przepisów art. 312, 313 oraz 347 k.h. Przekształcenie nie polega na wniesieniu nowego wkładu przez wspólnika (Skarb Państwa). Wkład ten został już wcześniej wniesiony. Miało to miejsce w chwili tworzenia przedsiębiorstwa państwowego. A zatem przy przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w spółkę nie dochodzi do objęcia akcji. Skarb Państwa staje się ich właścicielem z mocy przekształcenia. Dotychczasowa wiązka uprawnień Skarbu Państwa, wyrażająca się w zespole kompetencji organu założycielskiego, zostaje w akcie przekształcania zastąpiona wiązką uprawnień akcjonariusza. Konstrukcję taką uważano w Biurze Pełnomocnika Rządu za tak oczywistą, że zrezygnowano ze wspomnianego przepisu. Uznano, że stanowiłby on zbędne *superfluum* (Grzegorz Domański). Trudności wyłoniły się niestety już przy pierwszych przekształceniach. Stanowisko odmienne od reprezentowanego przez MPW zajmował warszawski sąd gospodarczy, podczas gdy inne sądy interpretowały ustawę po myśli jej autorów. To drugie podejście ostatecznie przeważało.

2) **Spór o likwidację** zaistniał wewnątrz MPW. Antagonistami stały się Departamenty: Prawny (Dariusz Śnieciński) oraz Departament Prywatyzacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw (Jacek Bukowski). Kwestiami spornymi były:

- czy istnieje jeden wspólny tryb likwidacji w przypadku zastosowania ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz ustawy o przedsiębiorstwach państwowych?
- czy przedsiębiorstwo (w znaczeniu przedmiotowym) należące do osoby prawnej, zwane przedsiębiorstwem pań-

stwowym można sprzedać lub wnieść do spółki, lub oddać do odpłatnego korzystania bez przeprowadzania postępowania likwidacyjnego?

- kto dysponuje mieniem przedsiębiorstwa państwowego w przypadku zastosowania ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – organ założycielski czy powołany przez ten organ likwidator?

Wątpliwości na tle stosowania przepisów rozdz. 4 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w zasadzie nigdy nie zostały rozstrzygnięte. Na płaszczyźnie praktycznej Departament Prywatyzacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw przyjął swoją interpretację.

**3) Wyprowadzanie środków przedsiębiorstw państwowych na finansowanie prywatyzacji pracowniczej.** Proceder ten stosowany już wcześniej nasilił się z chwilą wejścia w życie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Głównymi jego metodami było:

- tworzenie stowarzyszeń przyszłych właścicieli akcji. Ta forma była najmniej „szkodliwa”. Stowarzyszenia bowiem nie mają prawa rozdzielania korzyści majątkowych między swoich członków. Niekiedy prowadziło to do zjawisk wręcz pozytywnych, jak w przypadku Krośnieńskich Hut Szkła „Krosno” S.A., gdzie stowarzyszenie drobnych akcjonariuszy (już po prywatyzacji) odgrywało ważną rolę na walnym zgromadzeniu spółki wobec braku inwestora strategicznego. Stowarzyszenie to reprezentowało drobnych akcjonariuszy, występując w charakterze ich pełnomocnika;

- tworzenie fundacji finansowanych przez przedsiębiorstwa państwowe, głównie z zysku w celu wykupywania akcji

spółki i przekazywania ich pracownikom. Na tym tle powstały dwa problemy. Po pierwsze, przekazywanie akcji lub środków na ich wykup pracownikom należało uznać za darowiznę na rzecz osoby obcej i opodatkować podatkiem od darowizn stosunkowo wysoko. Tak też się stało na skutek interpretacji obowiązujących przepisów. Po drugie – trudno uznać, aby celem fundacji mogło być finansowanie nabywania akcji przez poszczególne osoby fizyczne. Działanie takie nie jest celem społecznie lub gospodarczo użytecznym, a tylko w takich celach można tworzyć fundacje<sup>29</sup>;

- tworzenie w przedsiębiorstwie funduszków prywatyzacyjnych. Ta forma w największym stopniu była tolerowana przez MPW.

Aby zapobiec atrofii majątku przedsiębiorstw państwowych, związanej z prywatyzacją, wprowadzono odpowiednie zmiany w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. W szczególności uzależniono od zgody organu założycielskiego wszelkie świadczenia przedsiębiorstwa państwowego czynione pod tytułem darmym. Zmiany te wprowadziła ustawa z dnia 19 lipca 1991 r. o zmianie ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 75, poz. 329). Projekt tej ustawy był w Sejmie popierany wspólnie i zgodnie przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Przemysłu i Handlu oraz Przeszkolonych Własnościowych. Należy podkreślić, że atmosfera prac nad tym projektem w komisji sejmowej była zgoła odmienna od tej, z jaką mieliśmy do czynienia w pracach nad ustawą o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Nowe-

---

<sup>29</sup> Art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203).

lizacji nie kwestionowano. Główna uwaga posłów opozycyjnych była skupiona na sprawie instrumentów finansowych, a zwłaszcza „popiwku” (podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń).

4) **Wzorcowe kontrakty prywatyzacyjne.** Po wejściu w życie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy przystąpiono w MPW do prac nad typowymi umowami stosowanymi w procesie prywatyzacji. Prace te były prowadzone w pionie, w skład którego wchodził Departament Prawny. Niestety nie spotkały się one z uznaniem departamentów merytorycznych, które stały na stanowisku, że prywatyzacja jest zjawiskiem tak zmiennym i złożonym, że nie da się opracować jednolitych standardów w tym zakresie. Niewątpliwym wpływem na takie podejście musiały mieć firmy doradcze, które przy pewnej standaryzacji działań MPW mogłyby obawiać się utraty części rynku.

2. **Komercjalizacja.** Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych była tworzona głównie z zamiarem szybkiego i całkowitego prywatyzowania poszczególnych przedsiębiorstw. Zwolennikiem powolnej, lecz solidnej prywatyzacji najlepszych przedsiębiorstw był dr K. Lis, który w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych objął stanowisko Sekretarza Stanu. Odmienne poglądy w tej sprawie reprezentował pierwszy minister przekształceń własnościowych – Waldemar Kuczyński. Proponował on, aby w ciągu pierwszych trzech lat prywatyzacji objąć tym procesem połowę przedsiębiorstw państwowych. Deklaracja ta miała



oczywiście charakter zamiaru, a nie prognozy opartej na wyjściowych danych statystycznych. Takich danych bowiem w owym czasie jeszcze nie było. Za przyspieszeniem prywatyzacji opowiadał się wicepremier Leszek Balcerowicz. Dążąc do przyspieszenia, przyjęto nowy kierunek działania MPW, polegający na przekształceniu w spółki nie tylko przedsiębiorstw przeznaczonych do niezwłocznej prywatyzacji, ale też takich, których prywatyzacja wydawała się możliwa, po upływie pewnego czasu. Zjawisko to określono mianem *komercjalizacji* przedsiębiorstw państwowych, nawiązując w sposób niezbyt ścisły do tytułu rozporządzenia prezydenta RP z dnia 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji (Dz. U. Nr 25, poz. 195)<sup>30</sup>.

Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych zrodziła liczne problemy organizacyjne. Trzeba było mianowicie wydzielić w strukturze MPW odpowiedni aparat (pion, kierowany przez wiceministra). Powstała też kwestia unikania komercjalizacji przedsiębiorstw słabych ekonomicznie. Wiele z nich było zainteresowanych przekształceniem, upatrując w tym drogę do prywatyzacji („jak przekształca, to na pewno też sprywatyzują”), która mogłaby zmienić sytuację przedsiębiorstwa (np. przez odpadnięcie podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń – *popiwku*).

---

<sup>30</sup> Pojęcie komercjalizacji wróciło do języka prawnego dopiero z chwilą wejścia ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 118, poz. 561). Wcześniej, praktycznie od 1990 r. było ono używane w pracach Ministerstwa Przekształceń Własnościowych.

Komercjalizacja, choć nie brano jej pod uwagę przy tworzeniu ustawy prywatyzacyjnej, nie wymagała zmian ustawowych. Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw okazała się na tyle pojemna, że mogła ogarnąć również to nowe zjawisko. Przewidywała bowiem, co prawda, obowiązek udostępnienia akcji w określonym terminie (2 lata), lecz jednocześnie zakładała, iż nie jest to obowiązek bezwzględny. Przepisy ustawy dopuszczały możliwość opóźnienia prywatyzacji albo przez oddanie akcji w zarząd bankowi lub innej instytucji finansowej (art. 28 ust. 1), albo na podstawie zgody wyrażonej przez Radę Ministrów w drodze uchwały (art. 19 ust. 1). Przepis ustalający termin udostępniania akcji nie zawierał w ogóle żadnej sankcji. Po pewnym czasie (w 1993 r.) okazało się, że jednoosobowe spółki Skarbu Państwa mogą w praktyce egzystować nawet po upływie ustawowego terminu udostępnienia akcji. Wynikało to stąd, że oddanie akcji (udziałów) w zarząd musiałyby nastąpić na zasadach określonych w umowie. Umowę miał zawierać Skarb Państwa reprezentowany przez ministra przekształceń własnościowych z bankiem lub instytucją finansową przejmującą akcje (udziały). W chwili gdy nadchodziły terminy oddania akcji (udziałów) banki i instytucje finansowe nie były jeszcze gotowe do pełnienia roli zarządców. Nie kwapiły się do zawierania stosownych umów.

**3. Problem nowelizacji.** Praktyka komercjalizacji świadczy o tym, że ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych była bardzo elastyczna. Można ją było stosować do różnych zjawisk i sytuacji. Takie też było założenie twórców ustawy. Wydaje się, że w okresie obowiązywania ustawy nie wykorzystano wszystkich możliwości, jakie ona dawała.

Sprawiło to, że kwestia nowelizacji ustawy w początkowym okresie jej obowiązywania była podejmowana nader niechętnie. Obawiano się, że wniesienie do Sejmu projektu ustawy nowelizującej może odnowić dotychczasowe spory. W szczególności obawiano się, aby zmiany nie doprowadziły do nadmiernego rozszerzenia akcjonariatu pracowniczego, choć jednocześnie odkrywano jego walory w małych spółkach, których przedsiębiorstwo nie wymagało inwestycji.

Niezależnie od tych obaw w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych gromadzono od początku dane na temat słabości ustawy ujawniających się w toku jej stosowania. Zakładano bowiem, że wcześniej czy później będzie musiało dojść do jej nowelizacji. Pierwszy wewnętrzny projekt nowelizacji ustawy został opracowany w Departamencie Prawnym MPW, kierowanym wówczas przez dyr. Jolantę Cetwińską, jeszcze w pierwszej połowie 1992 r. Nie wyszedł on poza Ministerstwo prawdopodobnie ze względu na brak jednności poglądów w jego kierownictwie. Projekt kompleksowej nowelizacji, a następnie całkowicie nowy projekt ustawy powstał dopiero w 1993 r. jako wynik uzgodnień „Paktu o przedsiębiorstwie”.

## Bibliografia

- Bar L., *Położenie pierwsze przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968.
- Chełmoński A., *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966.
- Grzybowski S., *Zagadnienia kodyfikacji polskiego prawa cywilnego (Organizacja i wyniki pracy 1919–1992)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego PAU” 1992, z. 1-4.
- Hoff W., A. Patulski, *Dyrektor przedsiębiorstwa państwowego w: Prawo przedsiębiorstw państwowych*, red. S. Piątek, Warszawa 1986.
- Malinowski R.: *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1975, s. 198.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji (Dz. U. Nr 25, poz. 195).
- Skąpski J., *Kodeks cywilny z 1964 r. Blaski i cienie kodyfikacji oraz jej perspektywy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego PAU” 1992, z. 1-4.

- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984.
- Trzciński J., *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Warszawa 1974.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426).
- Ustawa z dnia 21 lipca 1983 r. o szczególnej regulacji prawnej w okresie przewycięzania kryzysu społeczno-ekonomicznego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 39, poz. 176) .
- Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 7, poz. 54).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny (Dz. U. Nr 3, poz. 11).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203).
- Ustawa z dnia 9 marca 1990 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. Nr 17, poz. 99).
- Villegas C. G., *Derecho de las sociedades comerciales*, Buenos Aires 1992.