

KATARZYNA KOKOCIŃSKA

ZMIANA POZYCJI ZAŁOGI PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO W PROCESIE KOMERCJALIZACJI I PRYWATYZACJI

Wśród wielu problemów jakie jawią się w związku z prowadzonymi przekształceniami przedsiębiorstw państwowych, na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o *komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*¹, jest sytuacja załogi przedsiębiorstwa państwowego.

W wyniku zainicjowania i przeprowadzenia przekształcenia organizacyjno-prawnego oraz zmiany struktury właścicielskiej w przedsiębiorstwie, transpozycji ulega nie tylko sytuacja prawna przedsiębiorstwa państwowego w stosunku do administracji publicznej, lecz także pozycja załogi przedsiębiorstwa².

Można również postawić pytanie o konsekwencje zmiany zakresu uprawnień załogi pracowników przedsiębiorstwa państwowego i jej członków, w zakresie ich wpływu na zarządzanie nowopowstałym podmiotem.

*

Lata 1944 - 1989, to zasadniczy okres kształtowania się w Polsce państwowego sektora gospodarczego. Polska Ludowa przyjęła przedwojenne przedsiębiorstwa państwowe oraz powiększyła ich liczbę w drodze aktów nacjonalizacyjnych (...)³. "Rezultatem tych działań było powstanie dominującego sektora gospodarczego, obejmującego wszystkie działy gospodarki narodowej, funkcjonujący na terytorium całego kraju oraz w zasadzie w jednolitej formie prawnej przedsiębiorstwa państwowego. Samodzielność i odpowiedzialność przedsiębiorstwa państwowego były dalece ograniczone"⁴. Przedsiębiorstwa państwowe miały wykonywać narzucone im plany gospodarcze⁵.

Sytuacja przedsiębiorstwa państwowego zmieniła się dopiero w momencie zmian związanych z transformacją ustroju gospodarczego i politycznego w 1989 r. Konieczne okazało się nie tylko uczynienie działalności przedsię-

¹ Dz. U. z 1996 r., Nr 118, poz. 561, zm.: Dz. U. 1996 r., Nr 156, poz. 775, Dz. U. 1997 r., Nr 32, poz. 184, Nr 98, poz. 603, Nr 106, poz. 673, Nr 121, poz. 770, Nr 141, poz. 945, Nr 137, poz. 926.

² Adam Chelmoński, *Administracja państwowa wobec skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych*, praca zbiorowa: *Gospodarka, Administracja, Samorząd*, Poznań 1997 r., s. 134.

³ Cezary Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Łódź 1986 r., s. 39 i n.

⁴ Cezary Kosikowski, Marek Śniegucki, *Komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych - Komentarz do ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r.*, Warszawa 1997 r., s. 6.

⁵ Bliżej na temat ograniczeń samodzielności przedsiębiorstwa państwowego: Teresa Rabska, *Samorząd robotniczy w PRL*, Poznań 1962 r., s. 50.

biorstw państwowych bardziej racjonalnej ekonomicznie, ale położono szczególny akcent na zmianę stosunków własnościowych, zwiększenie udziału załogi przedsiębiorstwa państwowego w jego zarządzaniu. Tendencjom ograniczenia centralnego planowania na rzecz samodzielności przedsiębiorstwa dała wyraz zmiana ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁶, która określiła charakter przedsiębiorstwa państwowego i wyznaczyła jego pozycję w systemie gospodarczym oraz uznała jego samodzielność.

Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, w nowej aktualnej wersji, stanowi w art. 1, iż przedsiębiorstwo państwowe jest samodzielnym, samorządnym i samofinansującym się podmiotem gospodarczym posiadającym osobowość prawną. Zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym ustawodawca formułuje, w art. 2 wyżej wymienionej ustawy, jako "samodzielne podejmowanie decyzji i organizowanie działalności we wszystkich sprawach przedsiębiorstwa". W realizacji tak sformułowanych zasad funkcjonowania przedsiębiorstwa państwowego w obrocie gospodarczym, udział także ma załoga przedsiębiorstwa, jako podmiot samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego. Organy samorządu załogi realizują przysługujące im prawo współudziału w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym poprzez aktywne uczestnictwo w decydowaniu o sprawach przedsiębiorstwa, korzystając z przysługujących im kompetencji.

W odniesieniu już do pierwotnej regulacji ustawowej dotyczącej funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych i reprezentacji robotników, dekretem z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁷ oraz ustawy z dnia 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym⁸, zachowującej podobną konstrukcję Teresa Rabska stwierdziła: "Ustawa wyznacza jednak ramy, których organy samorządu przekroczyć nie mogą i określa zadania, które podjąć muszą. W tych granicach obraca się ich działalność. Wszystkie te kompetencje składają się w całości na »prawo współudziału w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym«; stanowią one dostateczną podstawę do określenia organów samorządowych jako »współzarządzających«". Charakterystyczne dla tych kompetencji jest to, że nie upoważniają w zasadzie do bezpośredniego wykonywania, do zarządzania (w sensie operatywnym) przedsiębiorstwem państwowym, a do »stanowienia i kontroli«. Uzupełnieniem tego (a w pewnym sensie i konsekwencją) jest nieograniczona w zasadzie możliwość inicjatywy"⁹.

Na nowo zakres uprawnień załogi przedsiębiorstwa państwowego określony został w sposób generalny w art. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r.

⁶ Dz. U. 1991 r., Nr 18, poz. 80, Nr 75, poz. 329, Nr 101, poz. 444, Nr 107, poz. 464, Dz. U. 1993 r., Nr 18, poz. 82, Nr 60, poz. 280, Dz. U. 1994 r., Nr 1, poz. 3, Nr 80, poz. 368, Nr 113, poz. 547, Dz. U. 1995 r., Nr 1, poz. 2, Nr 95, poz. 474, Nr 154, poz. 791, Dz. U. 1996 r., Nr 90, poz. 405, Nr 118, poz. 561, Nr 96, poz. 106, Nr 156, poz. 775, Dz. U. 1997 r., Nr 43, poz. 272, Nr 106, poz. 675, Nr 121, poz. 770, Nr 123, poz. 777.

⁷ Dz. U. 1950 r., Nr 9, poz. 57 z późn. zm.

⁸ Dz. U. 1958 r., Nr 77, poz. 397 z późn. zm.

⁹ Teresa Rabska, *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej*, Poznań 1966 r., s. 127.

o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego¹⁰, a uszczegółowiony w dalszych jej postanowieniach.

Zgodnie z regulacją ustawową do samorządu załogi przedsiębiorstwa należy stanowanie o istotnych sprawach przedsiębiorstwa, wyrażanie opinii, podejmowanie inicjatywy i zgłaszanie wniosków oraz sprawowanie kontroli działalności przedsiębiorstwa.

W literaturze prawa administracyjnego uważa się, że szczególnie istotne znaczenie ma prawo stanowienia, "które rozumieć należy jako prawo podejmowania wiążących aktów prawnych"¹¹. Do grupy tej należy zaliczyć przede wszystkim kompetencje samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego do przyjmowania sprawozdania rocznego oraz zatwierdzanie bilansu, podejmowanie uchwał w sprawie inwestycji, wyrażanie zgody na utworzenie lub przystąpienie do spółki handlowej lub innej struktury organizacyjnej bądź nabycie jej udziałów, wyrażanie zgody na oddawanie środków trwałych przedsiębiorstwa do korzystania lub na ich zbycie czy podejmowania uchwał w sprawie łączenia i podziału przedsiębiorstwa. Stanowanie o istotnych sprawach przedsiębiorstwa wiąże się z prawem kontroli całości kształtu działalności przedsiębiorstwa, ze szczególnym uwzględnieniem dbałości o racjonalną gospodarkę mieniem przedsiębiorstwa.

Obok tych praw, ustawodawca wyposażył organy samorządu załogi w takie uprawnienia, które skutecznie wspomagają wymienione powyżej i pozwalają na pełną realizację zasady samodzielności i samorządności. Przede wszystkim dotyczy to prawa inicjatywy, przysługującego radzie pracowniczej przedsiębiorstwa w każdej sprawie dotyczącej przedsiębiorstwa i jego kierownictwa oraz występowania z wnioskami i uwagami.

Na szczególną uwagę zasługują sprawy zastrzeżone dla ogólnego zebrania pracowników. Dotyczy to przede wszystkim spraw wymienionych art. 10 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, związanych z uchwalaniem statutu przedsiębiorstwa oraz podejmowania uchwały w sprawie podziału zysku przeznaczzonego dla załogi. Ponadto ustawa przyznaje radzie pracowniczej szerokie prawa w zakresie powołania, jak i kontroli działalności organu przedsiębiorstwa, jakim jest dyrektor przedsiębiorstwa państwowego. Radzie pracowniczej przysługuje prawo powołania dyrektora, wykonywania czynności prawnych w zakresie stosunku pracy z dyrektorem (proponuje kandydatom przystępującym do konkursu na stanowisko dyrektora warunki pracy i płacy) oraz prawo do odwołania dyrektora w określonych ustawowo przypadkach (za zgodą organu założycielskiego).

Jak zatem wynika z powyższego organy samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego, reprezentujące załogę przedsiębiorstwa, realizują przyznane im w ustawie prawo do współdziałania w zarządzaniu przedsiębiorstwem niezależnie od organów administracji.

¹⁰ Dz. U. 1981 r., Nr 24, poz. 123, Dz. U. 1986 r., Nr 17, poz. 88, Dz. U. 1987 r., Nr 33, poz. 181, Dz. U. 1989 r., Nr 10, poz. 57, Dz. U. 1990 r., Nr 17, poz. 99, Dz. U. 1991 r., Nr 2, poz. 6, Dz. U. 1996 r., Nr 24, poz. 110, Nr 118, poz. 561, Dz. U. 1997 r., Nr 43, poz. 272.

¹¹ Teresa Rabska, op. cit., s. 123.

Wskazując na podstawowe uprawnienia pracowników w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem, realizujących je w sposób bezpośredni czy pośredni¹², nie można zapomnieć o konsekwencjach postanowień Rozdziału 12 "Nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym" ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Ustawodawca przyjął zasadę gwarantowanej prawem samodzielności przedsiębiorstwa państwowego wobec organów administracji publicznej, rozumianej jako niedopuszczalność wydawania przez organy państwowe decyzji w zakresie bieżącej działalności przedsiębiorstwa. Art. 2 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych w brzmieniu: "Organy państwowe mogą podejmować decyzje w zakresie działalności przedsiębiorstwa państwowego tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi", określa zakres wpływu organów administracji, w tym organu założycielskiego (art. 58 ust. 2 ustawy), w sprawy zastrzeżone dla organów przedsiębiorstwa. Kompetencje administracji określone zostały wyżej wymienioną ustawą a decyzje wydawane mogą być tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia. Ocena i kontrola działalności przedsiębiorstwa, jak i pracy dyrektora, dokonywana przez organ założycielski ogranicza się do badania zgodności podejmowanych działań z prawem (kryterium legalności). Ponadto organom przedsiębiorstwa państwowego (dyrektorowi i radzie pracowniczej) ustawa zapewnia środki prawne przeciwko decyzjom administracji publicznej, łącznie ze skargą sądową w trybie art. 63.

Dla oceny obowiązującego stanu prawnego miarodajny jest pogląd Adama Chełmońskiego: "I niezależnie od oceny makroekonomicznej i społecznej wartości tego systemu, a także przystawalności formy przedsiębiorstwa państwowego do gospodarki rynkowej – stwierdzić trzeba, że system zbudowany przez ustawy z 1981 r. ograniczał zadania administracji w sferze zarządzania gospodarką narodową do działań przewidzianych prawem, a sposób ich wykonania, dzięki środkom prawnym służącym przedsiębiorstwom podlegał w znacznym zakresie bezpośredniej kontroli legalności, a także merytorycznej prawidłowości"¹³.

*

Wpływ załogi komercjalizowanego lub prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego na zarządzanie przedsiębiorstwem i jego przekształcenia ulega, pod rządami nowych ustaw, zmianie w momencie zainicjowania procesu przekształcenia. Zmienia się zakres uprawnień załogi przedsiębiorstwa oraz jej pozycja względem administracji publicznej – organu założycielskiego i organu właściwego do spraw komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego.

¹² Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego formę bezpośredniego uczestnictwa załogi w zarządzaniu przedsiębiorstwem stanowi ogólne zebranie pracowników (jeżeli liczba zatrudnionych w przedsiębiorstwie przekracza trzystu pracowników funkcję ogólnego zebrania pracowników pełni zebranie delegatów). Załoga przedsiębiorstwa wypowiada się w istotnych sprawach przedsiębiorstwa w formie referendum. Formą pośredniego udziału pracowników w zarządzaniu jest rada pracownicza, która reprezentuje samorząd załogi, wybrana w wyborach powszechnych, bezpośrednich i równych, w głosowaniu tajnym.

¹³ Adam Chełmoński, op. cit., s. 139.

Ważną kwestią, jaka nasuwa się przy rozpatrywaniu uczestnictwa załogi przedsiębiorstwa w procesie przekształceń organizacyjno – własnościowych, są warunki prawne i formalne dokonania komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego.

Zgodnie z art. 3 i art. 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przekształcenia dokonuje, w zależności od celu¹⁴, samodzielnie Minister Skarbu Państwa bądź za zgodą Rady Ministrów, z własnej inicjatywy bądź z inicjatywy organów przedsiębiorstwa lub organu założycielskiego. Z redakcji wyżej wymienionych przepisów wynika, iż ustawodawca przewidział możliwość wpływu załogi przedsiębiorstwa na proces komercjalizacji. Dokonując analizy dalszych postanowień ustawy, można dojść do odmiennego wniosku. Art. 4 ust. 1 komentowanej ustawy stanowi, iż wniosek organów przedsiębiorstwa musi być wnioskiem wspólnym: dyrektora przedsiębiorstwa i rady pracowniczej, wykluczając możliwość rozpatrywania wniosków pochodzących od jednego z wyżej wymienionych organów. Ustawa nie przewiduje, czy w ogóle w jakim trybie oraz w jakim terminie Minister Skarbu Państwa powinien ustosunkować się do przedłożonego wniosku, odmawiając dokonania przekształcenia lub postanawiając o komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego.

Istotny jest fakt, że Minister Skarbu Państwa może podjąć działania bez wniosku uprawnionych organów, dokonując przekształcenia z własnej inicjatywy. Art. 4 ust. 2 ustawy nakłada na Ministra wyłącznie obowiązek zawiadomienia¹⁵ dyrektora przedsiębiorstwa oraz rady pracowniczej¹⁶ o zamiarze komercjalizacji przedsiębiorstwa. Interpretacja powołanego przepisu, bez uwzględnienia zespołu przepisów regulujących status i funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych w obrocie gospodarczym, może sugerować, iż jest to jedyny obowiązek organu administracji, jaki musi on spełnić w stosunku do organów przedsiębiorstwa. Sytuacja przedstawia się inaczej, jeżeli pod uwagę weźmiemy postanowienia zmienionego¹⁷ art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego. Powołany przepis w brzmieniu: „Właściwe organy obowiązane są do zasięgnięcia opinii rady pracowniczej przedsiębiorstwa w sprawach (...) komercjalizacji i prywatyzacji bezpośredniej, z wyjątkiem przypadku, gdy z wnioskiem wystąpił dyrektor przedsiębiorstwa państwowego i rada pracownicza (...)”, formułuje wprost obowiązek zasięgnięcia opinii przez Ministra. Jednakże samo sformułowanie w ustawie wyżej wymienionego obowiązku, nie powoduje związania Ministra opinią rady pracowniczej. Opinia organów nawet jeżeli będzie miała charakter negatywny, nie wpływa na decyzję organu, gdyż nie ma charakteru wiążącego. Zatem w sprawie komercjalizacji „Ustawa nie przewiduje żadnych warun-

¹⁴ Ustawa wprowadza możliwość dokonania komercjalizacji w celu prywatyzacji, jak i w innych celach, które nie zostały określone ustawowo.

¹⁵ Minister Skarbu Państwa informuje organy przedsiębiorstwa o zamiarze komercjalizacji w formie zawiadomienia; ustawa nie zawiera regulacji prawnych w zakresie związania organów przedsiębiorstwa taką formą działania organów administracji, nie przewiduje trybu postępowania ani środków zaskarżenia, co w konsekwencji powoduje iż charakter prawny „zawiadomienia” jest niejasny.

¹⁶ Obowiązek ten dotyczy również powiadomienia organu założycielskiego.

¹⁷ Zmiana wprowadzona art. 71 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

ków materialno-prawnych, na które mogliby się powołać wnioskodawcy ani środków formalno-prawnych, z których wnioskodawcy (organy przedsiębiorstwa państwowego – K.K.) mogliby skorzystać w przypadku odmowy ministra lub w przypadku jego beczynności, albo też użyć przeciwko jego działaniom podejmowanym z własnej inicjatywy”¹⁸.

Tak więc rola organów przedsiębiorstwa, w tym organu samorządu załogi przedsiębiorstwa, na etapie inicjowania procesu komercjalizacji ogranicza się przede wszystkim do złożenia wniosku o komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego. Na podstawie zawiadomienia dyrektor zobowiązany jest do dokonania czynności natury technicznej, to jest do przygotowania odpowiedniej dokumentacji, niezbędnej organowi administracji przy prowadzeniu czynności przygotowawczych przy sporządzaniu aktu komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego¹⁹. Również przy dokonywaniu tych czynności pominięte zostały organy samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego. Minister Skarbu Państwa sporządza akt o komercjalizacji²⁰, jednostronnie ustala statut spółki, wysokość kapitału akcyjnego oraz jej władze.

Następstwem sporządzenia aktu komercjalizacji, jest obowiązek zgłoszenia spółki do rejestru handlowego i wykreślenie z urzędu z rejestru przedsiębiorstw państwowych “skomercjalizowanego przedsiębiorstwa”. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r., w przeciwieństwie do regulacji prawnej dotyczącej prywatyzacji bezpośredniej, nie stanowi wprost o skutkach sporządzenia aktu komercjalizacji i wykreśleniu z urzędu z rejestru przedsiębiorstw państwowych przedsiębiorstwa poddanego komercjalizacji, odnośnie statusu prawnego organów przedsiębiorstwa i organów samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego. Należałoby ze względów porządkowych oczekiwać odpowiednich przepisów w tym zakresie. Wydaje się zatem trafne przyjęcie stanowiska, iż w wyniku zakończenia bytu prawnego przedsiębiorstwa państwowego, z mocy prawa ulegają rozwiązaniu organy przedsiębiorstwa oraz organy samorządu załogi. W jednoosobowej spółce Skarbu Państwa funkcjonują władze typowe dla spółki prawa handlowego: walne zgromadzenie akcjonariuszy, rada nadzorcza i zarząd.

Ustawa w przeciwieństwie do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, nie wskazuje czasu, w którym jednoosobowa spółka Skarbu Państwa ma zostać sprywatyzowana. Można nawet założyć, że nie wszystkie spółki zostaną poddane temu procesowi. “Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. z przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa uczyniła samodzielną instytucję prawną; przekształcenie

¹⁸ Adam Chelmoński, op. cit., s. 137; podobnie: Cezary Kosikowski, Marek Śniegucki, *Komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych – Komentarz do ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r.*, Warszawa 1997 r., s. 54.

¹⁹ Dyrektor przedsiębiorstwa zobowiązany jest doręczyć Ministrowi Skarbu Państwa, w terminie nie przekraczającym trzech miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o zamiarze komercjalizacji, kwestionariusz przedsiębiorstwa państwowego wraz z dokumentacją określoną w rozporządzeniu Rady Ministrów.

²⁰ Z ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji nie wynika jasno charakter aktu o komercjalizacji, który może być traktowany z jednej strony jako decyzja administracyjna bądź cywilnoprawny akt zawiązania spółki.

nie musi łączyć się z prywatyzacją (jak było w świetle przepisów ustawy z 1990 r.), może być przeprowadzone także «w innym celu» niż prywatyzacja; przy czym ustawa nie określa ani warunków komercjalizacji w celu prywatyzacji, ani warunków komercjalizacji w innym celu²¹.

W takich przypadkach uczestnikiem życia gospodarczego będzie jednoosobowa spółka Skarbu Państwa działająca na warunkach komercyjnych, poddana działaniom praw rynkowych, równorzędna w stosunku do innych uczestników obrotu gospodarczego. Funkcjonowanie takich spółek opierało się będzie w szczególności na regulacji rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks handlowy, w której nie przewiduje się udziału załogi spółki w jej zarządzaniu.

Ze względu na szczególną genezę jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, ustawodawca wprowadził ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przepisy określające udział załogi we władzach spółki oraz wpływ pracowników na jej funkcjonowanie.

W jednoosobowej spółce Skarbu Państwa funkcję walnego zgromadzenia akcjonariuszy pełni Minister Skarbu Państwa. Minister Skarbu Państwa (jako jedyny akcjonariusz na walnym zgromadzeniu) działa na podstawie Kodeksu handlowego, ustawy oraz statutu, który ustala samodzielnie. Minister posiadając uprawnienia przysługujące najwyższej władzy w spółce, decyduje o składzie pozostałych organów. Zgodnie z art. 12 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, do czasu gdy Skarb Państwa pozostaje jedynym akcjonariuszem, członków rady nadzorczej powołuje i odwołuje walne zgromadzenie (Minister Skarbu Państwa) spośród osób wskazanych przez Ministra Skarbu Państwa oraz organ, który pełnił funkcję organu założycielskiego wobec komercjalizowanego przedsiębiorstwa państwowego.

W skład rady nadzorczej wchodzi również osoby wybrane przez pracowników spółki²², w wyborach bezpośrednich i tajnych, przy zachowaniu powszechności, w trybie określonym w statucie bądź regulaminie (art. 12 ust. 3 ustawy). Ustawa stawia warunki reprezentantom pracowników, którzy zobowiązani do złożenia egzaminu ze znajomości prawa określającego rolę rady nadzorczej w spółce. Ponadto ustawa przewiduje, że wybór członków rady nadzorczej przez pracowników nie jest warunkiem koniecznym dla skuteczności dokonania wpisu spółki do rejestru handlowego i podejmowania ważnych uchwał przez ten organ, co należy traktować jako ograniczenie uczestnictwa pracowników w organie kolegialnym spółki. W spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, powstałej w wyniku komercjalizacji, ustawodawca dopuszcza możliwość nie ustanawiania rady nadzorczej. O tym, czy w danym przypadku organ nadzorczy zostanie powołany (a tym samym zapewniony udział pracowników w sprawowaniu nadzoru nad działalnością spółki) zadecyduje autorytatywnie Minister Skarbu Państwa, któremu przysługuje prawo ustalania władz spółki. W takim przypadku organ

²¹ Bożena Popowska, w *Gospodarka, Administracja, Samorząd*, Poznań 1997 r., *Przedsiębiorstwa państwowe po zmianach ustrojowych w Polsce*, s. 403.

²² Zgodnie z art. 12 ust. 1 dwie piąte składu rady nadzorczej stanowią, osoby wybrane przez pracowników albo osoby wybrane w jednej piątej przez pracowników i w jednej piątej przez rolników i rybaków.

administracji reprezentujący Skarb Państwa, w imieniu jedyne go współnika, pełni zarazem funkcje nadzorcze w spółce.

Zajmując się zagadnieniem wpływu załogi na funkcjonowanie spółki, nie można pominąć kwestii reprezentowania spółki na zewnątrz i jej zarządzania. Również w tym zakresie zastosowanie znajdują postanowienia Kodeksu handlowego, oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W myśl obowiązujących przepisów członków zarządu powołuje walne zgromadzenie akcjonariuszy, czyli Minister Skarbu Państwa na zasadzie swobodnego uznania, za wyjątkiem sytuacji określonej w art. 16 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie z treścią art. 16 pracownikom przysługuje prawo wyboru jednego członka zarządu o ile średnioroczne zatrudnienie w spółce wynosi powyżej 500 pracowników. Ponadto dotychczasowy organ przedsiębiorstwa, jakim był dyrektor, może zostać powołany do pełnienia funkcji prezesa pierwszego zarządu, o ile wyrazi na to zgodę.

Kodeks handlowy dopuszcza także możliwość wyboru członków zarządu przez radę nadzorczą, o ile odpowiednie postanowienia znajdują się w statucie spółki. Biorąc pod uwagę, iż skład rady nadzorczej kształtuje Minister Skarbu Państwa, wybór członków zarządu przez tak ukształtowaną radę nadzorczą, miałaby wyłącznie charakter pozornego pozbawienia organu administracji tej kompetencji, który nie ma w tym żadnego interesu.

Odmiennie przedstawia się sytuacja, gdy zarządzanie jednoosobową spółką Skarbu Państwa zlecone zostanie, na mocy art. 17 ustawy z 30 sierpnia 1996 r., w drodze umowy osobie fizycznej lub prawnej. "Umowa taka musi bowiem określić czas, na jaki jest zawarta (czyli czas pełnienia funkcji zarządu) oraz przesłanki przedterminowego jego rozwiązania (których spełnienie skutkuje analogicznie jak odwołanie zarządu). Tylko w powyższym przypadku można na serio mówić o nie tylko formalnej, ale i o faktycznej niezależności zarządu spółki względem organu administracji rządowej (...)"²³.

Analiza przepisów ustawowych w wyżej wymienionym zakresie pozwala dojść do jednoznacznego wniosku o pozorności uprawnień załogi w zakresie wpływu na funkcjonowanie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, a jednocześnie o znacznym zwiększeniu wpływu organów państwowych. Anna Walaszek-Pyziół twierdzi nawet, że "(...) przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę kapitałową ze 100% udziałem Skarbu Państwa pociąga za sobą zdecydowane zwiększenie tak formalnego, jak i faktycznego uzależnienia organów nowo powstałego podmiotu od organów administracji rządowej (Ministra Skarbu Państwa)"²⁴.

W przypadku prywatyzacji spółki powstałej w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego, sytuacja prawna załogi nie ulega diame-

²³ Anna Walaszek-Pyziół, w *Gospodarka, Administracja, Samorząd*, Poznań 1997 r., *O istocie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, s. 537.

²⁴ Anna Walaszek-Pyziół, op. cit., s. 536.

tralnej zmianie, z punktu widzenia ustawowych uprawnień jej przedstawicieli, w zakresie uczestnictwa w władzach spółki.

Zgodnie z postanowieniami art. 14 analizowanej ustawy, po zbyciu przez Skarb Państwa ponad połowy akcji spółki, załoga przedsiębiorstwa nadal zachowuje prawo wyboru członków rady nadzorczej. W tym przypadku ustawa nie wskazuje procedury wyboru przedstawicieli pracowników do rady nadzorczej, pozostawiając to do ich rozstrzygnięcia²⁵, ograniczając się jedynie do wskazania liczby przedstawicieli pracowników w radzie nadzorczej spółki. Wynik wyborów członków rady nadzorczej, reprezentujących załogę, jest wiążący dla walnego zgromadzenia.

Bez wątpienia z momentem udostępnienia akcji jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, czy to na zasadach ogólnych czy preferencyjnych, zmienia się jednak pozycja pracowników - akcjonariuszy, którzy skorzystali z prawa do bezpłatnego nabycia akcji prywatyzowanej spółki. W tym przypadku o ich prawach i obowiązkach, w zakresie udziału w zarządzaniu podmiotem, decydować będą regulacje Kodeksu handlowego oraz postanowienia statutu spółki. Te prawa i obowiązki odnosić się będą do indywidualnego akcjonariusza, który nie będzie postrzegany jako reprezentant załogi, ale jako pełnoprawny uczestnik przedsięwzięcia. O zakresie wpływu pracownika - akcjonariusza na zarządzanie spółką decydować będzie wielkość jego pakietu akcji w kapitale akcyjnym. Oczywiście akcjonariusze - pracownicy spółki zainteresowani ochroną swoich praw, mogą na zasadach dopuszczanych przepisami prawa spółek chronić własne interesy i reprezentować je wspólnie na forum walnego zgromadzenia.

*

W przypadku prywatyzacji bezpośredniej (Dział V analizowanej ustawy) zakres uprawnień załogi przedsiębiorstwa rozpatrywać można wyłącznie na etapie podjęcia inicjatywy o wszczęciu postępowania prywatyzacyjnego.

Zgodnie z art. 41 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, inicjatywa dokonania prywatyzacji przysługuje dyrektorowi przedsiębiorstwa i radzie pracowniczej oraz organowi założycielskiemu²⁶. Regulacja taka każe przyjąć, iż wymagany jest wspólny wniosek tych organów, co oznacza w praktyce uzgodnienie stanowisk wnioskodawców. Podobnie, jak w przypadku komercjalizacji, również w tym trybie przekształceń własnościowych nie zostały określone zasady postępowania w stosunkach między organami przedsiębiorstwa a organami administracji. Ustawa nie wskazuje procedury rozpatrzenia wniosku ani zakresu związania organu założycielskiego przedstawionym przez organy przedsiębiorstwa wnioskiem.

Jednoznacznie natomiast została określona pozycja organów przedsiębiorstwa państwowego w sytuacji, gdy z inicjatywą dokonania przekształ-

²⁵ Procedura wyboru członka rady nadzorczej reprezentującego pracowników Spółki powinna zostać określona w regulaminie uchwalonym przez pracowników.

²⁶ Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych organ założycielski wszczyna postępowanie prywatyzacji bezpośredniej także wobec złożonej oferty nabycia przedsiębiorstwa, zawiązania spółki lub zawarcia umowy o oddanie przedsiębiorstwa do spółki.

czenia wystąpi organ założycielski. W tym przypadku organ założycielski, działający w imieniu Skarbu Państwa, oddziałuje na przedsiębiorstwo państwowe w formach władczych. Taki charakter ma zarządzenie o prywatyzacji bezpośredniej, które nie może zostać zaskarżone w trybie art. 63 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, niezależnie od tego na czyj wniosek wszczęto proces prywatyzacji.

W zarządzeniu o prywatyzacji bezpośredniej organ założycielski wskazuje przede wszystkim sposób prywatyzacji oraz osobę, której udzielono pełnomocnictwa do jej dokonania. W związku z okolicznością, iż z dniem zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej ustaje działalność dotychczasowych organów przedsiębiorstwa państwowego (art. 43 ustawy), ich kompetencje przejmuje pełnomocnik do spraw prywatyzacji. Tak więc w momencie podjęcia decyzji przez organ administracji publicznej (dokonania jednostronnej czynności), załoga prywatyzowanego przedsiębiorstwa traci wpływ na jego funkcjonowanie, zmianie ulegają zasady zarządzania i nadzoru nad jego działalnością. W okresie przygotowania do efektywnej prywatyzacji w przedsiębiorstwie działa samodzielnie umocowany przedstawiciel administracji publicznej, posiadający wyłączną kompetencję w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem.

Oceniając powyższe rozwiązania, z punktu widzenia różnych kryteriów, można dojść do następujących, odmiennych wniosków.

Z punktu widzenia interesów załogi przedsiębiorstwa państwowego, poddanego przekształceniu, przyjęcie takiego rozwiązania należy traktować jako ograniczenie samodzielności organów przedsiębiorstwa, które pozbawione zostały wpływu na dalsze funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Inną już kwestią jest, czy takie rozwiązanie jest korzystne z punktu widzenia interesu państwa. Cezary Kosikowski i Marek Śniegucki w komentarzu do ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r., przyjmują, że "Uchylenie możliwości zaskarżenia zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstwa służy usprawnieniu prywatyzacji, która zwłaszcza wówczas, gdy ze stosownym wnioskiem nie wystąpią organy przedsiębiorstwa, mogłaby być niekiedy niemożliwa"²⁷.

*

Analizując postanowienia ustawy z dnia 30 sierpnia 1990 r. o *komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* można dojść do następujących wniosków.

Po pierwsze, przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa powoduje przesunięcie podejmowania decyzji w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem na rzecz organów administracji właściwych do spraw komercjalizacji i prywatyzacji. Wyraz dają temu przede wszystkim przepisy dotyczące zakresu uprawnień, jakie przysługują Ministrowi Skarbu Państwa bądź organowi założycielskiemu, zarówno na

²⁷ Cezary Kosikowski, Marek Śniegucki, *Komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych - Komentarz do ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r.*, Warszawa 1997 r., s. 143.

etapie inicjowania przekształcenia, procedury jego przeprowadzenia jak i w trakcie funkcjonowania nowopowstałego podmiotu.

Po drugie, przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o *komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, dają podstawę organom administracji publicznej do władczego wkraczania w sprawy spółki w zakresie zastrzeżonym w przedsiębiorstwach państwowych dla organów przedsiębiorstwa państwowego. "Można zatem uznać, że z chwilą podjęcia przez właściwe organy reprezentujące Skarb Państwa działań, mających na celu komercjalizację lub prywatyzację konkretnego przedsiębiorstwa państwowego, zmienia się sytuacja prawna przedsiębiorstwa; przestaje być ono samodzielny podmiotem w stosunkach z organami państwa"²⁸.

Po trzecie, zakres uprawnień załogi dotyczący wpływu na funkcjonowanie spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, ulega znacznemu ograniczeniu w porównaniu do zakresu praw, jaki przysługiwał załodze bezpośrednio lub pośrednio w zakresie stanowienia o istotnych sprawach przedsiębiorstwa państwowego. Możliwość uczestniczenia w bieżącym zarządzaniu spółką, jak i kontrola nad jej działalnością w sposób marginalny zapewniają przepisy ustawy dotyczące udziału pracowników w radzie nadzorczej spółki oraz zarządzie. Zespół przepisów dotyczących "współdziałania" w zarządzaniu spółką powstałą w wyniku komercjalizacji czy prywatyzacji odnosi się do uprawnień poszczególnych pracowników, a nie do załogi, jako podmiotu samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego, który przestaje istnieć.

Podsumowując, nie można pominąć spostrzeżenia jakie nasuwa się w związku analizą postanowień ustawy, a dotyczącego warunków prawnych przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego i kontroli działań podejmowanych przez organy administracji publicznej. "Organy administracji państwowej przestają być reprezentantami interesu publicznego, które za pomocą prawem przewidzianych decyzji tworzą, nadzorują, przekształcają i likwidują przedsiębiorstwa państwowe jako samodzielne podmioty własności i innych praw majątkowych, a stają się w tej dziedzinie organami Skarbu Państwa jako osoby prawnej, których czynności dokonywane są za tę osobę prawną na gruncie prawa prywatnego i kwalifikowane według zasad temu prawu właściwych"²⁹. Minister Skarbu Państwa podejmuje decyzje o charakterze gospodarczym, samodzielnie (za wyjątkiem dokonywania komercjalizacji za zgodą Rady Ministrów) i w większości przypadków nie jest związany stanowiskiem innych organów uczestniczących w przekształceniu.

Organy administracji publicznej decydując samodzielnie o sytuacji przedsiębiorstwa państwowego poddanego przekształceniom oraz o zakresie wpływu administracji na funkcjonowanie podmiotu, pozbawiają jednocześnie tych kompetencji najbardziej zainteresowanych – organy przedsiębiorstwa państwowego.

²⁸ Bożena Popowska, w *Gospodarka, Administracja, Samorząd*, Poznań 1997 r., *Przedsiębiorstwa państwowe po zmianach ustrojowych w Polsce*, s. 403.

²⁹ Adam Chelmoński, op. cit., s. 140.

Utrzymaniu takiej sytuacji służy brak rozwiązań prawnych, w przeciwieństwie do poprzedniej regulacji ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o *prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, odnośnie ochrony interesów załogi przedsiębiorstwa państwowego. Formy działania Ministra Skarbu Państwa, takie jak: “dokonywanie komercjalizacji”, “zawiadamianie o zamiarze komercjalizacji” czy “sporządzenie aktu o komercjalizacji”, których charakter prawny trudno jest jednoznacznie określić, pozbawiają organy reprezentujące załogę przedsiębiorstwa państwowego ochrony przysługujących im praw. Ustawa nie przewiduje ani warunków materialno-prawnych na które mogliby się powołać zainteresowani, ani środków formalno-prawnych, z których mogliby skorzystać przeciwko działaniom Ministra Skarbu Państwa. Wydaje się, że jedyną kontrolę w zakresie legalności działań Ministra Skarbu Państwa sprawuje Sąd Gospodarczy Rejestrowy, jednakże wyłącznie w zakresie formalnych warunków, które należy spełnić przy tworzeniu spółki. Adam Chełmoński określając pozycję administracji publicznej w stosunku do jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (na przykładzie zarządu mieniem) oraz wskazując zakres kontroli działań administracji, stwierdził: “Oczywiście Minister Skarbu Państwa tak jak każdy inny organ administracji państwowej związany jest ogólnymi regułami zarządzania mieniem państwowym. Można tu więc wymienić znane kryteria kontroli państwowej, zasady prawa budżetowego i ogólniej – gospodarki finansowej państwa, jednakże nie mogą one stanowić prawnych dyrektyw konkretnego zachowania się ministra na walnym zgromadzeniu spółki i to zarówno gdy idzie o jego działania, jak i zaniechania. Funkcjonują one najczęściej *ex post*, w toku kontroli następnej, a skutki ich nieprzestrzegania wyrażają się przede wszystkim w formie odpowiedzialności politycznej i ewentualnie cywilnej lub karnej. Nie zapobiega to skutkom błędnego działania, można je tylko po części naprawić”³⁰.

³⁰ Adam Chełmoński, op. cit., s. 139.