

MAREK JAKUBEK

PAŃSTWOWE OSOBY PRAWNE
(NA TLE ZMIAN USTAWOWYCH PO 1980 ROKU)

Państwowe osoby prawne stanowią ważną grupę podmiotów w każdym współczesnym systemie prawnym. Wynika to ze znacznego zaangażowania państw dzisiejszej doby w życie społeczne, zaangażowania obserwowanego powszechnie, niezależnie od deklarowanych systemów prawnoustrojowych. Przejęcie przez organizację państwową różnorodnych obowiązków w sferze gospodarki, kultury i nauki, a także oświaty i pomocy społecznej zmusza do powoływania odpowiednich jednostek, mających tego rodzaju zadania wykonywać.

W krajach Europy Zachodniej przeważają w tej dziedzinie formy mieszane, a więc spółki kreowane przez państwo i związki samorządowe, stowarzyszenia i fundacje o celach publicznych, a także koncesjonowane zakłady prywatne¹. Liczną grupę stanowią również specjalne przedsiębiorstwa i zakłady państwowe o zróżnicowanym charakterze i konstrukcji prawnej². W krajach RWPG, jak wiadomo, działalność gospodarcza, kulturalna, naukowa i opiekuńczo-wychowawczą realizowana jest głównie przez jednostki państwowe, specjalnie w tym celu powołane³.

Zakłady i przedsiębiorstwa państwowe stanowią atrakcyjny przedmiot refleksji zarówno dla teoretyka prawa administracyjnego, jak i dla

¹ Obszerne dane porównawcze dotyczące krajów EWG podaje 7-tomowa dokumentacja *Public Enterprise in the EEC*, pod red. W. Key sera, R. Windle'a, London — Amsterdam 1978; por. np., *Federal Republic of Germany* (part III), s. 27-112; *Italy* (part V), s. 19-130; *United Kingdom* (part VU), s. 21-38 oraz 59-112.

² Por. J. M. de Forges, *Les institutions administratives françaises*, Paris 1985, s. 291 - 309 oraz 349 - 366; B. Knapp, *Precis de droit administratif*, Baie et Francfort sur la Main 1980, s. 298-330; H. W. R. Wade, *Administrative law*, Oxford 1982, s. 139-156.

³ Zob. opracowanie porównawcze Y. Eminescu, T. Popescu, *Les codes civiles des pays socialistes*, Bucuresti—Paris 1980, s. 137 - 162; także np. *Subjekty graždanskogo prava*, pod red. S. N. Bratusia, Moskwa 1984; s. 57 i n.; *Zivilrecht. Lehrbuch*, pod red. J. Gohringa, M. Poscha, teil I, Berlin 1981, s. 101 i n.; W. Tadżer, *Grazdansko pravo na NRB. Obszcza czast*, Djał II, Sofia 1973, s. 93 i n.

cywilisty. Prawo administracyjne rozważa te formy jako szczególny rodzaj organizacji aparatu państwowego⁴. Dla prawa cywilnego istotna jest bliższa charakterystyka organizacji państwowych jako podmiotów stosunków cywilnych, wskazanie ich miejsca wśród innych uczestników obrotu⁶.

Bodźcem do nowych przemyśleń w tej dziedzinie są niewątpliwie ustawy określające status i funkcjonowanie państwowych osób prawnych, które przyjęto w Polsce po 1980 roku. Konstruują one różne typy organizacji wyposażonych w osobowość prawną. Przyznają im również szereg cech nie znanych ustawodawstwu obowiązującemu poprzednio.

Równocześnie państwowe osoby prawne nie tworzą obecnie jednolitej w swym charakterze kategorii. Mając na uwadze podziały przyjmowane tradycyjnie w nauce prawa administracyjnego można wyróżnić:

1) osoby prawne typu „przedsiębiorstwo”, do których, obok przedsiębiorstw państwowych *sensu stricto*, zaliczyłbym jeszcze banki, państwowe zakłady ubezpieczeń, Polską Poczta, Telegraf i Telefon, PLL „Lot”, przedsiębiorstwo „Porty Lotnicze”, a także — czekające na nowe regulacje — PKP oraz przedsiębiorstwa gospodarki leśnej. W tej grupie mieszczą się też, moim zdaniem, jednostki badawcze oraz instytucje artystyczne i filmowe;

2) osoby prawne typu „zakład publiczny” — w szczególności szkoły wyższe oraz Polska Akademia Nauk.

Odrębnie należy omówić utworzone w 1987 r. wspólnoty w przemyśle węglowym i energetyce oraz Fundusz Zmian Strukturalnych w Przemysle, nie mieszczące się w żadnej ze wskazanych kategorii, nie będące jednak również organami administracji państwowej.

II. PAŃSTWOWE OSOBY PRAWNE TYPU „PRZEDSIĘBIORSTWO”

Stanowią one najliczniejszą, najważniejszą, a chyba i teoretycznie najciekawszą grupę podmiotów.

Wzorem dla nowych uregulowań pozostają ustawy dotyczące przedsiębiorstw państwowych i samorządu załogi⁶. Najpełniej wyraża się

⁴ Por. zwłaszcza J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 30 i n.; T. Rabska, w: *System prawa administracyjnego*, tom I, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1977, s. 305 i n.

⁵ Por. A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej* (zaktualizował J. Ignatowicz), Warszawa 1986, s. 203 in.; Z. Radwański, *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1979, s. 140 i n.

⁶ Ustawa z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. 1987, nr 35, poz. 201), dalej powoływana jako ustawa p.p. oraz ustawa z 25 IX 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz. U. 1981, nr 24, poz. 123; zm. Dz. U. 1987, nr 33, poz. 181), dalej powoływana jako ustawa sam. zał.

w nich nowy status państwowej osoby prawnej, a także oryginalne, odmienne od dotychczasowych zasady jej organizacji wewnętrznej i funkcjonowania. Przypomnijmy w tym miejscu istotne cechy przedsiębiorstwa, jako że stanowią one mogą podstawę do zaliczenia innych organizacji państwowych do danej klasy podmiotów.

Przedsiębiorstwo państwowe jest organizacją tworzoną w celu osiągnięcia efektywnych ekonomicznie wyników przez produkcję dóbr, świadczenie usług lub inną działalność. Ma prawnie zagwarantowaną samodzielność działania. W szczególności organy państwa decydują w sprawach przedsiębiorstwa jedynie wówczas, gdy tak stanowi ustawa. Może ono wnieść sprzeciw w stosunku do podjętych decyzji, dochodzić rozstrzygnięcia spornych kwestii przez sąd, a w razie doznania szkody przysługuje mu odszkodowanie⁷.

Przedsiębiorstwo uzyskuje osobowość prawną w drodze sądowej rejestracji. W obrocie działa we własnym imieniu i na własny rachunek. Istotną cechą jest kształtowanie stosunków dotyczących produkcji i obrotu wyłącznie na podstawie umów. Przedsiębiorstwo ponosi też samodzielnie odpowiedzialność za zobowiązania, czego konsekwencją jest uregulowana odrębnie możliwość upadłości⁸.

Zasady organizacji wewnętrznej przedsiębiorstwa normuje statut, regulamin organizacyjny, jak również inne dokumenty opracowywane przez większość przedsiębiorstw w zasadzie samodzielnie⁹.

Organami przedsiębiorstwa są ogólne zebranie pracowników, rada pracownicza i dyrektor. Ogólne zebranie i rada dysponują różnymi kompetencjami stanowiącymi w zakresie organizacji i działania przedsiębiorstwa. Posiadają ponadto kompetencje kontrolne. Mogą też w każdej sprawie wyrażać opinie. Dyrektora powołuje organ administracyjny bądź rada pracownicza po przeprowadzeniu konkursu. Ustawa przewiduje także szczególny tryb rozstrzygania sporów między radą pracowniczą a dyrektorem¹⁰.

Dodać należy, że rozwiązania obu ustaw są zasadniczo zgodne z wcześniejszym o kilka miesięcy projektem, który stanowił integralną część „Kierunków reformy gospodarczej”¹¹. Oznacza to, że ustawa p.p., a tak-

⁷ Por. art. 1, art. 4, ust. 2, art. 61 i art. 62 ustawy p.p.

⁸ Por. art. 21, ust. 2, art. 28, art. 43 i art. 45 ustawy p.p.

⁹ Zob. M. Guziński, T. Kocowski, *Zagadnienia ustalania przez przedsiębiorstwa państwowe ich organizacji wewnętrznej i zasad działania*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1983, nr 8-9, s. 250 i n.

¹⁰ Por. art. 35 i 38 ustawy p.p. oraz art. 10, 24, 25, 28, 45 i 46 ustawy sam. zał.

¹¹ Por. *Kierunki reformy gospodarczej*, Warszawa 1981, s. 87 i n. W projektach tych ogólne zebranie pracowników i rada załogi nie były, co prawda, organami przedsiębiorstwa, zaś kompetencje stanowiące należały tylko do rady, jednak trudno byłoby dowieść zasadniczej różnicy w sytuacji samorządu w ustawie i jej projekcie. Stosunki przedsiębiorstwo—organ założycielski ukształtowane były natomiast identycznie, z tym że funkcje sądu pełniła komisja arbitrażowa.

że ustawa sam. zał. stanowiły centrum spójnej, przemyślanej wizji reformy gospodarki i państwa. Ustawodawca przewidział też możliwość dostosowania zasad ogólnych do sytuacji tych przedsiębiorstw, które działają w warunkach specyficznych. Znalazło to zwłaszcza wyraz we wprowadzeniu odrębnej kategorii przedsiębiorstw użyteczności publicznej¹². Tak z projektów, jak i z tekstów obu ustaw można ponadto wnioskować, że regulacje dotyczące innych podmiotów państwowych, wymienionych w art. 6 ustawy p.p., wyglądać miały — w ogólnym zarysie — podobnie¹³.

Najbliżej modelu przedsiębiorstwa z ustawy p.p. stoją, co zrozumiałe, państwowe przedsiębiorstwo „Lot”¹⁴ oraz państwowe przedsiębiorstwo „Porty Lotnicze”¹⁵. Zasady działania obu przedsiębiorstw są identyczne, a w istocie tożsame z modelem przyjętym w ustawie p.p., co podkreśla art. 2 ust. 1 omawianych ustaw deklarując znaną formułę samodzielności, samorządności i samofinansowania. Rozbieżności dotyczą: 1) rozszerzenia kompetencji nadzorczych ministra, który może wyznaczyć przedsiębiorstwu zadania dodatkowe także w sytuacjach nie przewidzianych w ustawie p.p., 2) ograniczenia kompetencji decyzyjnych zebrania delegatów i rady pracowniczej, w szczególności w sprawie uchwalania statutu i powoływania dyrektora, 3) rezygnacji z sądowego rozstrzygnięcia sporów tak między dyrektorem i organami samorządu, jak i między przedsiębiorstwem a organem założycielskim¹⁶, przy czym ta ostatnia kwestia nie została w ogóle w ustawach uregulowana. Inny jest oczywiście tryb tworzenia i likwidacji obu przedsiębiorstw. Mogą one jednak zostać postawione w stan upadłości¹⁷.

Uregulowania ustawy Lot oraz ustawy PLL skłaniają do kilku refleksji. Okazuje się bowiem, że formuła przyjęta w ustawie p.p. jest na tyle pojemna, iż może być z powodzeniem stosowana wobec przedsiębiorstw gałęziowych, których działalność ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Stąd też rozwiązania przyjęte w omawianych ustawach mogłyby być, jak się wydaje, zastosowane również wobec

¹² Por. A. Wasilewski, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1982, nr 1-2, s. 11 i n.; S. Piątek, *Status prawny przedsiębiorstw użyteczności publicznej*, Organizacja—Metody—Technika 1984, nr 2, s. 9 i n.

¹³ Zob. na ten temat L. Bar, *Rola ustawy w realizacji reformy gospodarczej*, Państwo i Prawo 1985, z. 5, s. 9-12; L. Stępiak, *Próba oceny funkcjonowania ustaw o przedsiębiorstwie państwowym i samorządzie załogi*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1985, nr 7, s. 193-195.

¹⁴ Ustawa z 3 XII 1984 r. o przedsiębiorstwie państwowym Polskie Linie Lotnicze „Lot” (Dz. U. 1984, nr 55, poz. 281), dalej powoływana jako ustawa Lot.

¹⁵ Ustawa z 23 X 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz. U. 1987, nr 33, poz. 185), dalej powoływana jako ustawa PLL.

¹⁶ Por. art. 17, ust. 2; art. 28, ust. 1; art. 54 i art. 57 ustawy Lot oraz art. 14, ust. 2; art. 24, ust. 1; art. 50 i art. 52 ustawy PLL.

¹⁷ Art. 7 obu ustaw.

działających w tym samym resorcie przedsiębiorstw PKP oraz Polska Poczta, Telegraf i Telefon, nie mówiąc już o bankach czy PZU, których znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa jest nieporównanie mniejsze. Należy też zauważyć, że przedsiębiorstwo „Porty Lotnicze” jest sukcesorem Zarządu Ruchu Lotniczego i Lotnisk Komunikacyjnych, a więc jednostki, która nie posiadała statusu przedsiębiorstwa państwowego. Przemawia to dodatkowo za uniwersalnością zastosowanej formuły.

Wskazane odrębności przedsiębiorstwa „Lot” oraz „Porty Lotnicze” mogłyby z drugiej strony zostać uwzględnione wprost w ustawie p.p. oraz ustawie sam. zał. w postaci odpowiednich przepisów szczególnych. Wydaje się też, że przy ogólnej tożsamości uregulowań, wyrażonej w formule „3 S”, nie jest zasadne wyłączenie kontroli sądowej tak w stosunkach dyrektor—samorząd załogi, jak i zwłaszcza przedsiębiorstwo—organ założycielski.

Regulacja prawna banków, państwowych zakładów ubezpieczeń oraz poczty odbiega w określonym stopniu od modelu przyjętego w ustawie p.p. Równocześnie na ogół nie neguje się, że są to *sui generis* przedsiębiorstwa państwowe.

Prawo bankowe¹⁸ wyróżnia, jak wiadomo: 1) Narodowy Bank Polski jako centralny bank państwa, 2) inne banki państwowe, które aktualnie reprezentuje jedynie PKO¹⁹. Status tego ostatniego jako jednostki typu „przedsiębiorstwo” nie powinien budzić wątpliwości. Działalność PKO jest działalnością gospodarczą, obliczoną na zysk. Bank nie dysponuje żadnymi środkami władczymi wobec klientów. Jego działanie opiera się na swobodnie zawieranych umowach. Stanowisko PKO, jak też innych banków państwowych jako przedsiębiorstw, wynika wyraźnie z założeń reformy systemu bankowego²⁰. Powszechnie uważa się też banki za przedsiębiorstwa w literaturze cywilistycznej dotyczącej kredytowania i rozliczeń²¹.

Niewątpliwie nieco odmienna jest pozycja NBP. Jako centralny bank państwa spełnia on określone funkcje w zakresie zarządzania gospodar-

¹⁸ Ustawa z 26 II 1982 r. — prawo bankowe — Dz. U. 1982, nr 7, poz. 56 (z późn. zra).

¹⁹ Por. rozp. Rady Ministrów z 7 IX 1987 r. w sprawie wydzielenia powszechnych kas oszczędności z Narodowego Banku Polskiego i utworzenia Powszechnej Kasy Oszczędności — banku państwowego (Dz. U. 1987, nr 29, poz. 159).

²⁰ Por. teza 28 oraz załącznik 2 *Charakterystyka systemu bankowego w: Kierunki reformy gospodarczej*, a także część III, rozdział IX *Rozwój systemu bankowego w: Program realizacyjny II etapu reformy gospodarczej*, Warszawa 1987.

²¹ Np. W. Pyzioł, *Umowa o kredyt bankowy*, Kraków 1986, s. 9 i n.; J. R. Tupin, *Nowe prawo bankowe — założenia i realizacja* (I), Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1982, nr 8-9, s. 183-184; T. L. Michałowski, T. Mierzejewski, *Organizacja bankowości*, Paestra 1983, nr 3-4, s. 65 i n.; zob. także R. Sowiński, *Rady pracownicze w centralach i oddziałach banków — udział pracowników banku w zarządzaniu*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1985, z. 2, s. 75-78.

ką²². Nie upoważnia to jednak jeszcze do zaliczenia tego banku do organów państwa. Trafne jest w tej mierze zwłaszcza stanowisko R. Tupina: „Nowa pozycja Prezesa NBP jako naczelnego organu państwowego nie powoduje automatycznie przekształcenia NBP [...] w taki sam organ. Pozostaje on nadal bankiem. Jedynie centrala NBP, obok typowych, funkcji centrali bankowej przejmuje zadania aparatu wykonawczego Prezesa NBP . . .”²³. Pogląd taki potwierdzają inni autorzy²⁴, znajduje on także oparcie w założeniach reformy bankowości.

Należy dodać, że umocnienie pozycji Prezesa NBP ma na celu nie tyle inkorporację banku do systemu organów państwa, co właśnie pewną autonomię stosunków pieniężno-kredytowych, uelastycznienie polityki finansowej państwa, oddzielenie emisji pieniądza i kredytów od bieżących potrzeb administracji. Nie można też utożsamiać działalności państwa, zwłaszcza w sferze gospodarczej, z działalnością organów władzy i aparatu administracyjnego.

Status państwowych zakładów ubezpieczeń jako przedsiębiorstw wydaje się — w porównaniu z bankami — bardziej oczywisty. Działalność tych zakładów ma charakter gospodarczy. Stosunki z nią związane są stosunkami zobowiązaniowymi. Zakłady ubezpieczeń nie mają wobec klientów uprawnień o charakterze władczym. Nowo tworzone zakłady podlegają też wpisowi do rejestru przedsiębiorstw państwowych²⁵.

Odłącznie określono w ustawie organizację istniejącego aktualnie, jedynego jak dotąd, Państwowego Zakładu Ubezpieczeń (PZU). Dotychczas miał on status przedsiębiorstwa państwowego²⁶. Obecnie jest to „samodzielna i samofinansująca się jednostka gospodarcza” (art. 65 ust. 1 ustawy ubezpiecz.). Wydaje się jednak, że wskazana zmiana terminologii nie może wpłynąć na ocenę charakteru PZU. Cel i przedmiot działania zakładu jest bowiem w świetle ustawy analogiczny z innymi zakładami ubezpieczeń tworzonymi przez państwo. Również formy działania przedstawiają się identycznie²⁷. Wydaje się, że ewentualne cechy szczególnie PZU, których zresztą osobiście nie dostrzegam, zanikną wraz z przeła-

²² Zob. C. Kosikowski, *Dyskusyjne problemy reformy systemu bankowego PRL*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1982, nr 7, s. 147.

²³ Nowe prawo, s. 186.

²⁴ W. Pyzioł, *Umowa*, s. 11 i n.; A. Janiak, *W sprawie charakteru prawnego instrukcji bankowych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1985, nr 2, s. 50 i n.

²⁵ Por. art. 17, ust. 3 ustawy z 20 IX 1984 r. o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych (Dz. U. 1984, nr 45, poz. 242).

²⁶ Zob. na ten temat A. Wąsiewicz, Ż. K. Nowakowski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Warszawa—Poznań 1980, s. 78-79; W. Warkałto, W. Marek, W. Mogiński, *Prawo ubezpieczeniowe*, Warszawa 1983, s. 49 - 50.

²⁷ Por. art. 23, 26 - 28 oraz art. 66 ustawy ubezpiecz. Łącznie dla wszystkich państwowych zakładów ubezpieczeń unormowano też zasady gospodarki finansowej (art. 30-49).

maniem monopolu ubezpieczeniowego, co winno nastąpić niebawem, jeżeli reforma w tej dziedzinie ma się rzeczywiście dokonać²³.

Ustawa o łączności określiła „Polską Poczta, Telegraf i Telefon” jako państwową jednostkę organizacyjną. Cechy tego podmiotu są jednak ogólnie zbieżne z modelem przedsiębiorstwa, którym zresztą poczta była do czasu wejścia w życie nowych przepisów²⁹. Istotny jest tutaj zwłaszcza cel i przedmiot działania poczty, zobowiązaniowy charakter stosunków w zakresie usług pocztowo-telekomunikacyjnych, wpis poczty do rejestru przedsiębiorstw państwowych, zasady wydzielenia majątku, a także gospodarki finansowej³⁰. Status poczty jako *sui generis* przedsiębiorstwa jest akceptowany w literaturze³¹. Umacnia go także powołanie w 1987 r. dyrektora generalnego PPTiT, który przejął odpowiednie obowiązki Ministra Łączności. Rozdzielono w ten sposób funkcję bieżącego kierowania działalnością poczty od ogólnoadministracyjnych funkcji w dziedzinie łączności.

Odrębnie należy odnotować niedostateczną realizację zasady samorządności pracowników w modelu organizacyjnym banków i poczty³². W państwowych zakładach ubezpieczeń samorządność w ogóle została wyeliminowana. Oczywiście wszystkie te instytucje cechuje — zwłaszcza w dotychczasowym modelu organizacyjnym gospodarki — pewna specyfika wykonywanych funkcji. Wydaje się jednak, że nie usprawiedliwia to tak daleko idących odstępstw od wzorca przedsiębiorstwa ustalonego ustawą p.p. oraz ustawą sam. zał. Istotny jest tu zwłaszcza przykład odmiennej, pełnej w zasadzie, regulacji praw załogi w ustawach dotyczących przedsiębiorstwa „Lot” oraz „Porty Lotnicze”³³.

Zaliczenie jednostek badawczych oraz instytucji artystycznych i filmowych do kategorii „przedsiębiorstw” może budzić zastrzeżenia przede wszystkim dlatego, że jednostki te nie prowadzą działalności gospodarczej. Równocześnie pozostaje faktem, że przed wprowadzeniem nowych regu-

²⁸ Charakterystyczna jest w związku z tym krytyka odrębnej regulacji statusu PZU; por. E. Kowalewski, J. Łopuski, *Nowe prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Państwo i Prawo 1985, z. 3, s. 22; F. Małysz, *Nowa ustawa o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1984, nr 12, s. 330.

²⁹ Por. art. 85 ustawy z 15 XI 1984 r. o łączności (Dz. U. 1984, nr 54, poz. 275; zm. Dz. U. 1987, nr 33, poz. 180).

³⁰ Por. art. 34 - 40, art. 44 oraz art. 63 - 77 ustawy o łączności.

³¹ Por. E. Łętowska, *Nowa ustawa o łączności*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1985, nr 3, s. 75-76; J. Gospodarek, *Nowa ustawa o łączności*, Państwo i Prawo 1985, z. 10, s. 41 - 42.

³² Szczegółowo na ten temat R. Sowiński, *Rady pracownicze*, s. 65 i n. oraz *Na marginesie nowej ustawy o łączności*, Państwo i Prawo 1986, z. 3, s. 105 i n.

³³ Por. L. Bar, *Rola ustawy*, s. 10-11; L. Stępnia, *Próba oceny*, s. 194.

lacji w większości funkcjonowały one jako przedsiębiorstwa w rozumieniu ustawy p.p.³⁴

Daleko idąca zbieżność modelu zachodzi zwłaszcza między przedsiębiorstwem państwowym a jednostką badawczo-rozwojową. Należy wskazać wyraźne wyodrębnienie ekonomiczno-organizacyjne jednostek badawczych, akcentowanie efektywności prowadzonych prac, a także cywilnoprawny charakter stosunków nawiązywanych z innymi podmiotami³⁵. Jednostka badawczo-rozwojowa może prowadzić działalność gospodarczą także w zakresie handlu zagranicznego. Podlega ona wpisowi do rejestru prowadzonego przez sądy na zasadach analogicznych, jak rejestr przedsiębiorstw państwowych³⁶. Organami jednostki badawczo-rozwojowej są dyrektor, rada naukowa, zebranie ogólne pracowników i rada załogi. Zebranie ogólne i rada posiadają w większości kompetencje opiniodawcze³⁷. Nadzór nad działalnością jednostki badawczej ukształtowany jest podobnie jak nadzór nad przedsiębiorstwem. Ma ona prawo zaskarżania podjętych wobec niej decyzji do NSA. Może również dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych³⁸.

Ustrój instytucji artystycznych jest bardziej specyficzny. Są to jednostki „wyodrębnione pod względem organizacyjnym, ekonomicznym i finansowym”, których zadaniem jest zaspokajanie potrzeb i aspiracji kulturalnych społeczeństwa. Uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisania do rejestru prowadzonego przez Ministra Kultury według przepisów k.p.a. Działają na podstawie samodzielnie uchwalanych statutu i regulaminu organizacyjnego, przy czym statut podlega zatwierdzeniu. Opracowują własne plany rzeczowe i repertuarowe. Ich działalność opiera się na umowach³⁹. W literaturze, na podstawie analizy całokształtu uregulowań dotyczących tej grupy podmiotów, wypowiedziano się za przynależnością instytucji artystycznych do klasy przedsiębiorstw użyteczności publicznej⁴⁰.

Stanowisko takie zdają się istotnie umacniać przepisy dotyczące instytucji filmowych. Jednostki te, działające — co trudno negować — w

³⁴ Por. art. 64 ust. 1 ustawy z 25 VIII 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. 1985, nr 36, poz. 170), dalej powoływanej jako ustawa badawcza; art. 26 ust. 1 ustawy z 28 XII 1984 r. o instytucjach artystycznych (Dz. U. 1984, nr 60, poz. 304), dalej powoływanej jako ustawa inst. artyst. oraz art. 59 ust. 1 ustawy z 16 VII 1987 r. o kinematografii (Dz. U. 1987, nr 27, poz. 127).

³⁵ Por. art. 1 ust. 1, art. 5, art. 7 ust. 2 oraz art. 10-11 ustawy badawczej.

³⁶ Art. 9 ustawy badawczej oraz rozp. Rady Ministrów z 27 XII 1985 r. w sprawie prowadzenia rejestru jednostek badawczo-rozwojowych (Dz. U. 1986, nr 2, poz. 11).

³⁷ Art. 26 i 28 ustawy badawczej.

³⁸ Art. 30 i 31 ustawy badawczej.

³⁹ Art. 1 ust. 3, art. 2 ust. 1, art. 7-8 oraz art. 19-23 ustawy inst. artyst.; zob. też S. Biernat, *Położenie prawne instytucji artystycznych*, Państwo i Prawo 1985, z. 7 - 8, s. 57 i n.

⁴⁰ S. Biernat, *Położenie*, s. 65 - 66.

analogicznej sferze stosunków, uzyskały status daleko bardziej zbliżony do przedsiębiorstw. W szczególności organami instytucji filmowej są, obok dyrektora, ogólne zebranie pracowników i rada pracownicza. Samorząd załogi funkcjonuje „na zasadach określonych w przepisach o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego”, przy wyłączeniu kwestii powołania dyrektora oraz uchwalania planu instytucji filmowej, a także decydowania w sprawach artystycznych i programowych, o ile w danej instytucji funkcjonuje odrębna rada artystyczno-programowa lub rada zespołów filmowych⁴¹. Dyrektora instytucji filmowej powołuje się na zasadach przewidzianych dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Instytucje filmowe mogą też, za zgodą organu założycielskiego, tworzyć spółki, w tym także z udziałem zagranicznym, oraz zrzeszenia, według przepisów o przedsiębiorstwach państwowych⁴².

Cechę szczególną stanowi natomiast rejestracja, dokonywana w trybie administracyjnym przez Przewodniczącego Komitetu Kinematografii. Rygorystycznie określono też środki nadzoru⁴³, nie dając równocześnie zainteresowanym możliwości zaskarżenia podejmowanych decyzji, jak również nie deklarując odpowiedzialności organu za szkodę.

Przegląd powyższy daje obraz różnorodności rozwiązań. Różnorodności, w której trudno dopatrzeć się jakiejś szerszej koncepcji. Wspomniałem wcześniej o możliwości zastosowania formuły zawartej w ustawie p.p. oraz ustawie sam. zał. do innych jednostek o charakterze gospodarczym. Wydaje się obecnie, że mogłaby ona znaleźć z powodzeniem zastosowanie także w stosunku do podmiotów, które działalności gospodarczej w rozumieniu tradycyjnym nie prowadzą. Równocześnie, co łatwo zauważyć, element zarobkowości bądź efektywności działania nie jest bez znaczenia dla oceny funkcjonowania instytucji artystycznych, filmowych bądź jednostek badawczych⁴⁴. Dokonany przegląd pozwala wyróżnić pewne ogólne cechy państwowej osoby prawnej typu „przedsiębiorstwo”:

1. Celem każdej ze wskazanych organizacji jest produkcja dóbr materialnych lub dóbr o charakterze niematerialnym albo świadczenie usług, bez których produkcja tych dóbr nie byłaby możliwa. Nie jest natomiast ich celem kierowanie daną sferą stosunków społecznych. Owszem, niektóre państwowe osoby prawne (np. NBP, poczta, PKP)

⁴¹ Por. art. 20, ust. 2; art. 23; art. 33, ust. 2 i 3 oraz art. 39 ustawy o kinematografii.

⁴² Art. 24 i 27 ustawy o kinematografii.

⁴³ Art. 31 oraz art. 32 ust. 2 ustawy o kinematografii.

⁴⁴ Tak np. organ założycielski ocenia wyniki ekonomiczne instytucji filmowej, i może w związku z tym stosować sankcje służbowe wobec jej dyrektora (art. 31, ust. 2, pkt 3 oraz art. 32, ust. 2 ustawy o kinematografii), podobnym ocenom podlegają instytucje artystyczne (art. 15, ust. 1, pkt 3 ustawy inst. artyst.). Jednostka badawcza może być natomiast podzielona, połączona z inną bądź zlikwidowana, jeżeli wykonuje swe zadania nieefektywnie (art. 7 ust. 2 ustawy badawczej).

wykonywają „przy sposobności” określone funkcje o charakterze publicznym. Główną sferą działania pozostaje jednak zawsze produkcja dóbr lub świadczenie usług.

2. Państwowa osoba prawna działa na bazie wydzielonego majątku, z którego ponosi odpowiedzialność za zobowiązania. Państwo tworząc jednostkę tego typu, postępuje w jakimś stopniu analogicznie do przedsiębiorcy (grupy osób), które zamierzają podjąć działalność w pewnej dziedzinie. Utworzenie osoby prawnej ma na celu powiązanie nakładów z wynikiem działania, a także odpowiednie ograniczenie odpowiedzialności założyciela.

3. Odrębna podmiotowość prawna wiąże się z samodzielnością w podejmowaniu decyzji. Doświadczenia historyczne doprowadziły — nie tylko zresztą w Polsce — do powszechnej niemal akceptacji tej tezy w sferze działalności gospodarczej, czego wyrazem są kolejne projekty reform. Znacznie trudniej toruje sobie ona drogę poza sferą produkcyjną. Niemniej jest tam konieczna w takim samym stopniu. Zrozumienie tego faktu — obok odpowiedniego wpływu na rozwój nauki i kultury — pomogłoby w usunięciu istniejącego zróżnicowania regulacji.

Samodzielność dotyczy przede wszystkim decyzji związanych z prowadzoną działalnością. Można na przykładzie przedsiębiorstwa przemysłowego wymienić wiele takich decyzji, a więc określenie struktury produkcji, sprawy zaopatrzenia i zbytu, gospodarowanie majątkiem, projekty rozwojowe. Istotna jest również samodzielność w sprawach organizacyjnych. Jednostka, która nie może decydować sama o swoim bycie, statucie, organach w mniejszym niewątpliwie stopniu czuje się przedsiębiorcą odpowiedzialnym za to, co robi.

Gwarancją samodzielności stanowi ochrona przed ingerencją organów administracji. Realizuje się ona przez ustawowe określenie przedmiotu i form ingerencji oraz przyznanie prawa do kwestionowania podejmowanych decyzji oraz dochodzenia wyrównania strat. Sprawą drugoplanową jest z tego punktu widzenia procedura zaskarżania, w szczególności, czy właściwym ma tu być sąd powszechny, czy raczej administracyjny. Wiąże się to z ogólnymi koncepcjami kontroli administracji.

4. Określone zadania winny być wykonywane efektywnie. Najprostszym sposobem oceny jest w tym przypadku nadwyżka dochodów nad wydatkami. Sprawa komplikuje się w przypadku przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz instytucji i jednostek działających w sferze nieprodukcyjnej. Jednak i tutaj założeniem jest dążenie do efektywności. Wskazane jednostki podlegają bowiem ocenie z ekonomicznego punktu widzenia.

5. Państwowe osoby prawne typu „przedsiębiorstwo” kształtują stosunki w zakresie swej działalności głównie w drodze umownej.

6. Większość organizacji zakłada określone formy udziału pracowników w podejmowaniu decyzji. Szerszemu upowszechnieniu radykał-

nych rozwiązań ustawy p.p. oraz ustawy sam. zał. stanął w tej mierze na przeszkodzie oportunistom administracji. Niemniej samorząd wydaje się istotną cechą modelu państwowej osoby prawnej. Zauważmy przy tym, że zgodnie z ustawą sam. zał. pracownicy przedsiębiorstwa podejmują istotne decyzje zarówno w sferze produkcji, jak i organizacji. Można powiedzieć, że pełnią funkcję zbiorowego przedsiębiorcy⁴⁵.

Wskazane cechy skłaniają do ogólniejszej refleksji nad naturą osób prawnych typu „przedsiębiorstwo” w prawie polskim. Wracam do tego tematu w zakończeniu.

III. PAŃSTWOWE OSOBY PRAWNE TYPU „ZAKŁAD PUBLICZNY”

Istotne znaczenie ma w tej dziedzinie dokonana w latach osiemdziesiątych regulacja statusu prawnego szkół wyższych⁴⁶. Polska Akademia Nauk czeka bowiem na nowe unormowania.

W świetle ustawy szkoły wyższe są „samorządными społecznościami nauczycieli akademickich, studentów i innych pracowników” powołanymi do prowadzenia badań naukowych, kształcenia i wychowywania studentów. W swej działalności kierują się dobrem państwa oraz zasadami wolności nauki i sztuki. Organy państwowe mogą podejmować decyzje dotyczące działalności szkół wyższych tylko w przypadkach przewidzianych przepisami ustaw⁴⁷.

Ustawa proklamuje domniemanie kompetencji organów szkoły wyższej w sferze organizacji pracy naukowej i dydaktycznej. W szczególności szkoła wyższa ma prawo uchylać statut, wybierać rektorów, prorektorów, dziekanów, określać własną strukturę wewnętrzną i organizację, ustalać plany i programy studiów, nadawać stopnie i tytuły naukowe, nawiązywać współpracę z ośrodkami naukowymi w kraju i za granicą, a także prowadzić działalność wydawniczą, socjalną, usługową, a nawet gospodarczą. Nowe przepisy zwiększają też samorządność szkół wyższych. Wyraża się ona w znacznych uprawnieniach senatu i rad wydziałowych, zasadach wyboru do organów szkoły, a także

⁴⁵ Por. np. art. 19 ust. 2, art. 38 ust. 1 oraz art. 61 ustawy p.p., a także art. 24 ust. 1 i art. 28 ustawy sam. zał.; zob. R. Sowiński, *Charakter samorządu załogi przedsiębiorstwa jako instytucji prawnej zarządzania gospodarką*, Państwo i Prawo 1987, z. 4, s. 55 i n.

⁴⁶ Ustawa z 4 V 1982 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. 1985, nr 42, poz. 201), dalej powoływana jako ustawa szk. wyż.

⁴⁷ Por. art. 1, art. 2 oraz art. 8 ust. 4 ustawy szk. wyż.; E. Ochendowski, *Organizacja szkół wyższych w świetle nowej ustawy o szkolnictwie wyższym*, Państwo i Prawo 1982, z. 10, s. 18 i n.; R. Mroczkowski, *Podstawowe problemy prawne szkół wyższych w świetle ustawy z 4 V 1982 r. o szkolnictwie wyższym*, Annales UMCS 1983, vol. XXX, s. 47 i n.

ogólnej klauzuli, że decyzje dotyczące poszczególnych grup społeczności akademickiej są podejmowane po zasięgnięciu opinii tych grup⁴⁸.

Poważne kompetencje we wszystkich dziedzinach aktywności szkoły ma jednak, zwłaszcza po noweli z 1985 r., Minister Edukacji Narodowej. Zatwierdza on statut szkoły wyższej, może się sprzeciwić kandydowaniu określonych osób na stanowisko rektora, koordynuje pracę dydaktyczno-wychowawczą. Minister może nałożyć na szkołę obowiązek realizacji określonego zadania naukowego lub dydaktycznego. Ma także prawo do uchylania uchwał organów szkoły, odwoływania osób pełniących funkcje w tych organach, zawieszania zajęć dydaktycznych oraz określonych przepisów wewnętrznych. Od tych ostatnich decyzji przysługuje skarga do NSA⁴⁹.

Oceniając ogólnie, szkoła wyższa jest organizacją o dość specyficznym charakterze. Wyrosła z tradycji średniowiecznej *univjersitas* — wspólnoty nauczycieli i studentów — nie bardzo pasuje do dziewiętnastowiecznego pojęcia zakładu publicznego. Model organizacyjny, akcentując samodzielnosc i samorządność, zbliża ją też obecnie (w określonym stopniu) do państwowych osób prawnych typu przedsiębiorstwo. Równocześnie jednak kompetencje Ministra Edukacji Narodowej sięgają znacznie dalej aniżeli kompetencje organów nadzorujących tego rodzaju osoby prawne. Działalność dydaktyczna, wychowawcza, a w znacznej części również naukowa nie może też być oceniana z ekonomicznego punktu widzenia. Rozstrzygającym jest wreszcie konsekwentne stanowisko ustawodawstwa, doktryny i orzecznictwa w sprawie administracyjnego charakteru stosunków nawiązywanych przez szkoły wyższe w podstawowym zakresie ich działalności⁵⁰.

IV. FUNDUSZ ZMIAN STRUKTURALNYCH W PRZEMYŚLE. WSPÓLNOTA WĘGLA KAMIENNEGO. WSPÓLNOTA ENERGETYKI I WĘGLA BRUNATNEGO

Nadanie osobowości prawnej Funduszowi Zmian Strukturalnych w Przemysle stanowi precedens w polskich warunkach⁵¹. Do tej pory bowiem fundusze celowe tworzone były jako wydzielone środki w ramach gospodarki budżetowej. Dysponowały nimi wprost organy admi-

⁴⁸ Art. 4, art. 36, art. 41, art. 47, art. 57, ust. 1, art. 59, ust. 1 ustawy szk. wyż.

⁴⁹ Por. art. 6, art. 9 ust. 5, art. 41 ust. 3 ustawy szk. wyż. oraz art. 4 i 5 ustawy z 23 X 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Edukacji Narodowej (Dz. U. 1987, nr 33, poz. 178).

⁵⁰ E. Ochendowski, *Organizacja*, s. 21; także np. J. Homplewicz, glosa do wyroku NSA z 29 VI 1982 II SA 532/82 OSPiKA 1983, nr 1, poz. 20.

⁵¹ Ustawa z 23 X 1987 r. o Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle (Dz. U. 1987, nr 33, poz. 182), dalej powoływana jako ustawa o Funduszu.

nistracji, rady narodowe lub jednostki wyznaczone przez te podmioty⁵².

Zadaniem funduszu jest wspomaganie finansowe przedsięwzięć wdrożeniowych i modernizacyjnych w przemyśle, zgodnie z kierunkami polityki restrukturalizacyjnej państwa. Ustawa akcentuje w tej mierze środki właściwe prawu cywilnemu. W szczególności, obok dotacji i wyposażania nowo tworzonych przedsiębiorstw, Fundusz: 1) udziela pożyczek, 2) wnosi udziały do spółek, 3) nabywa obligacje i akcje przedsiębiorstw. Może także sam emitować obligacje oraz zaciągać kredyty i pożyczki. Założeniem funduszu jest osiąganie zysku. Dochody zwalnia się z podatku dochodowego. Równocześnie roczny bilans podlega weryfikacji przez izbę skarbową⁵⁸.

. Działaniem Funduszu kierują jego organy: zarząd i rada nadzorcza powoływane przez Ministra Przemysłu. Członkowie organów otrzymują z tytułu wykonywanych funkcji wynagrodzenie, co uzasadnia wnioszek o odrębności organizacyjnej omawianej jednostki. Również w obrocie Fundusz występuje we własnym imieniu i na własny rachunek⁵⁴.

Równocześnie dochody Funduszu powstają głównie ze źródeł o charakterze publicznym. Najważniejsze z nich stanowią obecnie wpłaty części odpisów amortyzacyjnych przedsiębiorstw państwowych. Istotne znaczenie mają też wpływy z tytułu stosowania sankcji budżetowych wobec jednostek gospodarczych, a w końcu dotacje z budżetu oraz z Centralnego Funduszu Wspomagania Wdrożeń⁵⁵.

Okoliczności te nie pozwalają na jednoznaczne określenie charakteru omawianej osoby prawnej. O ile w sferze funkcjonowania Fundusz stanowi jednostkę typu „przedsiębiorstwo”, o tyle jednak sposób finansowania działalności zbliża go do zakładu publicznego. Nie jest to natomiast organ administracji, w działaniu funduszu trudno bowiem dopatrzeć się elementów władztwa administracyjnego.

Fundusz — jak wspomniałem — stanowi całkowite novum w ustroju gospodarczym Polski. Narzucają się jednak odpowiednie porównania międzynarodowe. Mam tu zwłaszcza na uwadze włoski holding „Istituto per la Ricostruzione Industriale”⁵⁶, jak również podobne instytucje funkcjonujące w Belgii, Francji, Republice Federalnej Niemiec czy Szwecji⁵⁷.

⁵² Zob. N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980, s. 109-111; W. Łączkowski, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, tom I. *Instytucje ogólne*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1982, s. 193-195.

⁵³ Por. art. 2 ust. 1, art. 5-6, art. 12 ust. 3 i 6 ustawy o Funduszu.

⁵⁴ Art. 8-11 ustawy o Funduszu.

⁵⁵ Art. 3 ustawy o Funduszu.

⁵⁶ por *Public Enterprise, Italy* (part. V), s. 55 i n.; także np. M. V. Posner, S. J. Woolf, *Italian Public Enterprise*, London 1967, s. 58 i n.

⁵⁷ Por. S. Holland, *The State as Entrepreneur. New Dimensions for Public Enterprise: the IRI State Shareholding Formula*, London 1972, s. 242 i n.

Zakładając, że Fundusz Zmian Strukturalnych wzorowany był w jakiejś mierze na tych instytucjach, można przewidywać jego prawdopodobną dalszą ewolucję. Zauważmy w związku z tym, że obligatoryjne wpłaty przedsiębiorstw są przewidywane — jak na razie — jedynie na lata 1988 - 1990. Zgromadzony w tym czasie kapitał mógłby stanowić podstawę samodzielnej działalności gospodarczej Funduszu, wobec której pewne drobne wpływy o charakterze publicznym stanowiłyby jedynie uzupełnienie.

Utworzenie Wspólnoty Węgla Kamiennego, jak również Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego⁵⁸ stanowi najbardziej dyskusyjną ze zmian inicjujących II etap reformy gospodarczej. Nawiązano w ten sposób poniekąd do dawnych form grupowania przedsiębiorstw państwowych charakteryzujących się znaczną centralizacją decyzji gospodarczych i odpowiednim ograniczeniem samodzielności zgrupowanych jednostek⁵⁹. Kształt organizacyjny wspólnot przypomina równocześnie niektóre formy stosowane w organizacji górnictwa i energetyki państw Europy Zachodniej⁶⁰.

Wspólnoty grupują przedsiębiorstwa państwowe, jednostki badawcze oraz inne jednostki organizacyjne, określone przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Organami wspólnoty są rada nadzorcza i dyrektor generalny. W skład rady nadzorczej wchodzi przedstawiciele przedsiębiorstw i innych jednostek zgrupowanych we wspólnocie, a także przedstawiciele organów administracji państwowej, banku finansującego wspólnotę oraz głównych odbiorców węgla bądź energii elektrycznej. Kompetencje rady są zróżnicowane. Obejmują zarówno ustalanie strategii działań gospodarczych, jak i podejmowanie decyzji w sprawach bieżącego kierownictwa. Zasadniczą rolę odgrywa jednak dyrektor generalny. Wykonuje on przy pomocy zarządu większość zadań, nie tylko w zakresie bieżącej działalności gospodarczej, ale także w sferze programowania i planowania. Przysługują mu ponadto istotne kompetencje wobec jednostek zgrupowanych, np. ustalanie zadań produkcyjnych, zatwierdzanie planów, cen wewnętrznych etc.⁶¹

Zgrupowane we wspólnocie przedsiębiorstwa podlegają określonym ograniczeniom. Ich statuty są zatwierdzane przez Radę Nadzorczą, plany

⁵⁸ Por. ustawa z 23 X 1987 r. o utworzeniu Wspólnoty Węgla Kamiennego (Dz. U. 1987, nr 33, poz. 183) dalej powoływana jako ustawa w.w.k. oraz ustawa z 23 X 1987 r. o utworzeniu Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego (Dz. U. 1987, nr 33, poz. 184) dalej powoływana jako ustawa w.e.w.b.

⁵⁹ Krytycznie o projekcie utworzenia wspólnot wypowiedzieli się J. Okolski, W. Opalski, *Uwagi na temat możliwości tworzenia organizacji koncernowych w Polsce*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1987, nr 6, s. 147 - 148.

⁶⁰ Np. National Coal Board (NCB) oraz Electricity Industry w Wielkiej Brytanii, por. *Public Enterprise, United Kingdom* (part VII), s. 11-13.

⁶¹ Por. art. 1 ust. 3, art. 6-7, art. 9 ust. 2, art. 23 - 24 obu ustaw.

bieżące przez dyrektora naczelnego, kompetencje samorządu w sprawach personalnych zostały zredukowane do wyrażania opinii. Istotnie ogranicza też samodzielność wysoce scentralizowany system finansowy wspólnoty⁶²

Omawiane organizacje należy rozważać — jak się wydaje — przede wszystkim w sferze prawa administracyjnego. Są to ugrupowania przymusowe. Zasadniczym celem wspólnot jest zarządzanie działalnością zgrupowanych przedsiębiorstw. Są one równocześnie wyposażone w określone środki władcze. Katalog zadań mówi np. o zatwierdzaniu i nadzorze. Jedyną funkcją gospodarczą *sensu stricto* jest ustalanie cen i przeprowadzanie rozliczeń, tak wewnątrz zgrupowania, jak i z budżetem państwa⁶³. Nie są jednak wspólnoty organami administracji. Przeczy temu w szczególności ich organizacyjne i finansowe wyodrębnienie w stosunku do reszty aparatu państwowego. Również zaangażowanie w bieżącą działalność gospodarczą jest tu jednak daleko większe.

W założeniu wspólnoty przypominają znane w klasycznym prawie administracyjnym korporacje przymusowe, takie jak cech, branżowe zrzeszenie przemysłowe itp. Równocześnie jednak sposób tworzenia wspólnot, zwłaszcza zaś struktura i zasady funkcjonowania ich organów stanowią zaprzeczenie leżącej u podstaw organizacji cechów czy zrzeszeń zasady samorządności⁶⁴. W rezultacie trzeba stwierdzić, że mamy do czynienia z tworem całkowicie nowym, nie znajdującym odpowiednika w wykształconych dotychczas formach zarządzania gospodarką.

V. WNIOSKI

Ustawodawstwo lat osiemdziesiątych powołało do życia szereg nowych typów organizacji wyposażonych w osobowość prawną. Organizacji tych nie można sprowadzić do jakiegoś jednego typu (modelu) państwowej osoby prawnej. Przeciwnie, obserwujemy duże — może nawet zbyt duże — zróżnicowanie form. W tej sytuacji — na podstawie dotychczasowych ustaleń, jak również kryteriów przyjmowanych ogólnie w nauce prawa administracyjnego i prawa cywilnego — można dokonać skrótowo następujących rozróżnień.

Najpierw możemy aktualnie występujące w Polsce państwowe osoby prawne podzielić na takie, których głównym zadaniem jest organizowanie działalności w pewnej sferze stosunków społecznych, oraz takie,

⁶² Por. art. 27 - 33, art. 39 *ust.* 2, art. 40 *ust.* 3 oraz art. 37 - 38 ustawy w.w.k., a także art. 28 - 34, art. 38 - 39, art. 40 *ust.* 2 oraz art. 41 *ust.* 3 ustawy w.e.w.b.

⁶³ Art. 27 ustawy w.w.k. oraz art. 28 ustawy w.e.w.b.

⁶⁴ T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa*, Warszawa 1928, s. 51 i n.

których domeną jest działalność realna, a więc produkcja dóbr, wykonywanie prac badawczych, nauczanie, działalność artystyczna etc. W pierwszej grupie umieściłbym wspólnoty przemysłu węglowego i energetyki, a także (mimo wszystko) Fundusz Zmian Strukturalnych w Przemysle⁶⁵, w drugiej — pozostałe z omawianych państwowych osób prawnych.

Inną klasyfikacją byłoby wyróżnienie osób prawnych, które działają głównie w formach właściwych prawu administracyjnemu, z drugiej zaś strony tych, które wykorzystują w swym działaniu przede wszystkim instytucje cywilnoprawne. Grupę pierwszą stanowiłyby znowu wspólnoty węgla i energetyki, które można bliżej określić jako *sui generis* związki publicznoprawne oraz szkoły wyższe, będące jak wiadomo zakładami administracyjnymi. W grupie drugiej mieszczą się wszystkie organizacje typu „przedsiębiorstwo”, a więc przedsiębiorstwa *sensu stricto*, banki, jednostki badawcze, instytucje artystyczne. Zaliczam także do niej Fundusz Zmian Strukturalnych, zakładając jego ewolucję w kierunku holdingu.

Ostatnią klasyfikacją, którą należałoby rozważyć, jest zapomniany nieco we współczesnej nauce polskiej podział na korporacje i zakłady⁶⁶. Nie ulega w tej mierze wątpliwości, że Fundusz Zmian Strukturalnych stanowi jednostkę typu zakładowego, natomiast wspólnoty przemysłu węglowego i energetyki to korporacje. Równocześnie omawiany podział wydaje się nieadekwatny do oceny charakteru przedsiębiorstw państwowych bądź szkół wyższych. Wprowadzenie do struktury tych jednostek samorządu pracowniczego, jak również wyposażenie go w istotne kompetencje, zarówno w zakresie organizacji, jak i prowadzenia działalności zdaje się zbliżać te podmioty do modelu korporacji. Równocześnie tryb ich powstawania, łączenia i likwidacji jest jednak typowy dla zakładu publicznego. W rezultacie mamy chyba do czynienia z powstaniem nowej kategorii państwowej osoby prawnej, łączącej cechy zakładu i korporacji.

Z praktyki ustawodawczej lat osiemdziesiątych wynika jeszcze jeden wniosek. Otóż osoba prawna okazała się dogodną formą działania państwa w różnych sferach jego aktywności. Obecnie stanowi ona zarówno formę podejmowania przez państwo bezpośredniej działalności produkcyjnej (usługowej), jak i instrument delegowania kompetencji w zakresie ochrony interesu ogólnego i zarządzania gospodarką. Osobowość prawna umożliwia działanie tak w sferze prawa cywilnego, jak i w prawie administracyjnym. Sprzyja niewątpliwie samodzielnemu wykonywaniu

⁶⁵ Działalność gospodarcza Funduszu pełni bowiem służebną rolę wobec zadań dotyczących organizacji i zarządzania. Sama nazwa wyznacza zresztą cel działania organizacji.

⁶⁶ Na jego aktualność w Polsce, także po wojnie, wskazuje np. A. Wolter, *Prawo*, s. 196.

zadań przez poszczególne jednostki, łączeniu odpowiednich kompetencji z odpowiedzialnością za ich wykonanie. Równocześnie — poprzez dopuszczenie kolektywów pracowniczych do współzarządzania — okazuje się przydatna do realizacji hasła samorządności społecznej. Odpowiada temu zwłaszcza struktura organizacyjna korporacji, jaką przyjęły niektóre państwowe osoby prawne⁶⁷.

Okoliczności powyższe przyczynić się powinny do rehabilitacji kategorii osobowości prawnej w sferze organizacji aparatu państwowego (*sensu largo*). Nie sposób równocześnie bagatelizować podnoszonych w przeszłości zastrzeżeń wobec absolutyzowania znaczenia osobowości dla samodzielności jednostek państwowych⁶⁸. Istotnie bowiem osobowość ta i związana z nią sfera samodzielnych decyzji zależy w pierwszym rzędzie od zakresu ingerencji w działalność jednostek personifikowanych.

STATE LEGAL PERSONS (IN THE LIGHT OF STATUTORY AMENDMENTS AFTER 1980)

Summary

The article discusses different types of legal persons created by the State by virtue of statutes adopted after 1980. The author, referring to the distinctions accepted in the science of administrative law, distinguishes: 1) State legal persons of the "enterprise" type, among which — besides enterprises founded on the basis of the Act of Sept. 25, 1981 on State Enterprises — he includes State banks, post offices, State insurance companies, "Lot" and "Airports" enterprises, and research, artistic and film institutions; 2) State legal persons of the "public institution" type — schools of academic rank and the Polish Academy of Sciences; 3) organizational units of power engineering and mining industry and the Fund of Structural Changes in Industry as organizations of a specific character.

Contrary to former views, the institution of a "legal person" proves to be useful in organizing diversified activity of the State. State legal persons differ in their structure and rules of activity with respect to both State organs and institutions as well as other subjects of private law.

⁶⁷ Wskazuje na to C. Żuławska, *Kodeks cywilny a normatywne założenia reformy gospodarczej*, Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego 1983, nr 19-20, s. 173.

⁶⁸ Por. na ten temat np. E. Łętowska, *O prawnej instytucjonalizacji samodzielności przedsiębiorstw*, w: *Prawo—Administracja—Gospodarka*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1983, s. 230 i n.