

I. PRYWATYZACJA PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

BOŻENA POPOWSKA

PRAWNE PROBLEMY PRYWATYZACJI

1. Prywatyzacja, ogólnie ujmując, to zmiany w sferze własności; Państwo przestaje być właścicielem.

1.1. Stwierdzenia te kierują dalsze rozważania na płaszczyznę prawną. Prawo bowiem określa własność oraz jej rodzaje.

Własność jest kategorią prawa prywatnego normowaną przepisami kodeksu cywilnego (art. 126 k.c. i nast.). Własność w połączeniu z innymi prawami majątkowymi tworzy mienie, kolejną kategorię prawną, również normowaną przepisami k.c. (art. 44 k.c. i nast.).

Dla rozważanej tu problematyki charakterystyczne jest to, że kodeks cywilny wyróżnia kategorię **mienia państwowego** (a więc i własność państwową – art. 44 k.c.), czyli tego, które podlega prywatyzacji. Kodeks cywilny wskazuje też podmioty tego mienia, a więc te, w gestii których znajduje się owo mienie (art. 44¹ § 1 k.c.). Są nimi: Skarb Państwa oraz inne państwowe osoby prawne. Konstrukcja wielu podmiotów mienia państwowego jest konsekwencją przyjęcia w polskim prawie w 1989 r. zasady podzielności mienia państwowego – w miejsce wcześniej obowiązującej zasady jednolitości własności państwowej (mienia ogólnonarodowego). Przyjęcie zasady podzielności mienia państwowego miało określony wpływ na sposoby prywatyzacji tego mienia, m.in. umożliwiło prywatyzację poszczególnych przedsiębiorstw państwowych¹. Z drugiej strony fakt, iż przed 1989 r. mienie państwowe stanowiło jednolity fundusz, też wpłynął na pewne rozwiązania w ramach procesu prywatyzacji. Każdy obywatel mógł bowiem w jakimś sensie czuć się współwłaścicielem mienia znajdującego się w dyspozycji m.in. przedsiębiorstw państwowych. Rozwiązaniem tego problemu jest tzw. uwłaszczenie bądź upodmiotowienie obywateli, do których to kwestii jeszcze nawiążę.

Powracając do zasady podzielności mienia – jej istota polega na tym, że państwowym osobom prawnym przysługuje atrybut właściciela w rozumieniu prawa cywilnego (a więc triada uprawnień: posiadanie, korzystanie, rozporządzanie – art. 140 k.c.). Równocześnie jednak k.c. potwierdza, iż Skarb Państwa pozostaje właścicielem w sensie ekonomicznym całego mienia państwowego. Ta zasada wyraża się w formule przyznającej SP uprawnienia majątkowe względem innych państwowych osób prawnych (art. 44¹ § 2 k.c.). W myśl k.c. te szczególne uprawnienia SP normują odrębne

¹ M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków-Lublin 1997 r., s. 477 i n.

przepisy, w szczególności regulujące ich ustroj. To postanowienie rozszerza prowadzone tu rozważania także na płaszczyznę prawa publicznego.

Przykładowo spośród przepisów, które regulują wykonywanie własności państwowej, można wymienić: ustawę o urzędzie Ministra Skarbu Państwa², ustawę o przedsiębiorstwach państwowych³, ustawę o gospodarce nieruchomościami⁴, a także – ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁵. Zwłaszcza ta ostatnio wymieniona ustawa jest przykładem rozwiązań budowanych na założeniu, że ekonomicznym właścicielem mienia państwowego, także pozostającego w dyspozycji przedsiębiorstw państwowych, jest Skarb Państwa. Wydaje się nawet, iż właśnie z przyjęcia takiego generalnego założenia wynikają zasadnicze różnice między rozwiązaniami poprzednio obowiązującej ustawy z 1990 r. i aktualnie obowiązującej z 1996 r. Uprzedzając dalsze uwagi nadmienię, iż chodzi o to, że obecnie prywatyzacji mogą być poddane przedsiębiorstwa niezależnie od stanowiska ich organów.

1.2. Przepisy statuują też kategorię własności i **mienia komunalnego** (art. 43 ustawy o samorządzie terytorialnym⁶). Charakterystyczne dla rozważanej problematyki jest to, że prawo określa także źródła mienia komunalnego. Wg przepisów – pierwotnym źródłem mienia komunalnego jest mienie państwowe, przy czym wyposażenie gmin w majątek nastąpiło głównie z mocy prawa (na mocy ustawy: Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym...⁷). Owo przekształcenie mienia państwowego w mienie komunalne, czyli komunalizacja mienia państwowego, określane jest – nie tylko potocznie – ale i przepisami prawa jako “uwłaszczenie gmin” (art. 10 ustawy: Przepisy wprowadzające...). Nawiązując do tematyki referatu można powiedzieć, iż komunalizacja stanowi swoistą odmianę prywatyzacji (denacjonalizację) w tym sensie, że w jej konsekwencji ograniczeniu ulega zakres własności państwowej w rozumieniu k.c., tj. jako własności SP i innych państwowych osób prawnych.

1.3. Wreszcie nowa konstytucja RP z 1997 r.⁸ normatywnie usankcjonowała termin: **własność prywatna** (art. 20), co w doktrynie interpretuje się w kontekście polityczno-społecznym jako zerwanie z własnością społeczną, stanowiącą podstawę poprzedniego systemu gospodarczego państwa⁹. Wg konstytucji – własność prywatna wraz z wolnością gospodarczą tworzą filary nowego ustroju określanego jako społeczna gospodarka rynkowa. Upowszechnienie własności i poszerzenie zakresu własności prywatnej stanowią zatem dyrektywę nowego ustroju.

² Ustawa z dnia 8.08.1996 r. Dz. U. Nr 106, poz. 494.

³ Ustawa z dnia 25.09.1981 r. tekst jedn. 1991 r. Nr 18, poz. 80 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 21.08.1997 r. Dz. U. Nr 115, poz. 741.

⁵ Ustawa z dnia 30.08.1996 r. Dz. U. Nr 118, poz. 561 ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 8.03.1990 r., tekst jedn. Dz. U. 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.

⁷ Ustawa z dnia 10.05.1990 r. Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

⁸ Uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 2.04.1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 484.

⁹ M. Bednarek, *Mienie – Komentarz do art. 44 - 55³ Kodeksu Cywilnego*, Zakamycze 1997 r., s. 39-4.

2. Budowa nowego ładu gospodarczego wyznaczonego konstytucyjnymi zasadami wolności gospodarczej i własności prywatnej wymusza generalne **porządkowanie stosunków własnościowych** ukształtowanych w poprzednim systemie. Porządkowaniu temu – poza wspomnianą wcześniej komunalizacją mienia państwowego – służą takie procesy charakteryzujące się m.in. swoistą naturą prawną, jak: reprivatyzacja, prywatyzacja oraz uwłaszczenie obywateli. Spośród owych procesów w sposób generalny unormowane prawnie zostały: specjalne reguły i ścieżki prywatyzacji oraz rozwiązania służące uwłaszczeniu obywateli, a także szczególna instytucja prawna, która może ale nie musi łączyć się z prywatyzacją – mam na myśli komercjalizację. Natomiast **reprivatyzacja** znacjonalizowanego mienia nie doczekała się jeszcze generalnego unormowania. Tymczasem bez reprivatyzacji trudno mówić o respektowaniu w Polsce konstytucyjnej zasady poszanowania własności. Dość przekonującym wydaje się też pogląd, że reprivatyzacja powinna zapoczątkować proces prywatyzacji mienia państwowego¹⁰. Chodzi bowiem o to, że znacząca część działających dzisiaj przedsiębiorstw państwowych powstała na bazie znacjonalizowanych po wojnie środków produkcji. Tak się jednak nie stało; proces prywatyzacji prowadzony jest wg specjalnych reguł, równoległe toczą się postępowania w sprawach o zwrot mienia pozostającego we władaniu poszczególnych przedsiębiorstw państwowych. Problem jednak w tym, że postępowania te prowadzone są na zasadach ogólnych. W świetle obowiązującego prawa znaczy to, iż weryfikacja wcześniejszych decyzji nacjonalizacyjnych może być przeprowadzona tylko wg kryterium zgodności z prawem. Wobec tego zaspokojenie roszczeń reprivatyzacyjnych możliwe jest wyłącznie w odniesieniu do sytuacji, w których przejęcie mienia na własność państwa nastąpiło z naruszeniem wówczas obowiązującego prawa. Takie podejście sankcjonuje nacjonalizację przeprowadzoną zgodnie z obowiązującymi w poprzednim ustroju przepisami, choć są one nie do pogodzenia z uznawanymi dziś standardami i gwarantowanymi prawnie wartościami.

Powyższe uwagi wskazują na znaczenie prawa: zarówno norm prawa materialnego jak i środków i procedur służących ochronie praw podmiotowych. Stąd też powszechnie zgłaszane postulaty prawnego określenia reprivatyzacji. Wydaje się, iż obecny rząd nie uchylił się od generalnego rozwiązania tej problematyki. Oczywistym jest jednak, iż podstawą do przyjęcia określonych rozwiązań prawnych musi być rzetelne rozeznanie majątku, który może być objęty roszczeniami reprivatyzacyjnymi, jego charakteru, wielkości, wartości, a także obecnej alokacji. Odpowiednio do tych ustaleń i – oczywiście przyjętych założeń o charakterze polityczno-społecznym, rolą prawa powinno być określenie: podstaw i zakresu przedmiotowego roszczeń reprivatyzacyjnych, zakresu podmiotowego roszczeń i form zadośćuczynienia oraz trybu dochodzenia roszczeń.

3. Przejście do prawnych problemów prywatyzacji w ściślejszym tego słowa znaczeniu (z pominięciem komunalizacji i reprivatyzacji) wymaga

¹⁰ M. Zdyb, op. cit., m.in. s. 440.

przypomnienia, iż jej idea łączy się z koniecznością zbudowania w Polsce o nowym ustroju – rynku w sensie ekonomicznym. Jasnym było już w 1989 r., iż wymaga to głównie zmiany struktury podmiotowej gospodarki. Do zmiany tej struktury prowadzą: zmniejszenie liczby przedsiębiorstw państwowych przy jednoczesnym stwarzaniu warunków, także materialnych, dla rozwoju przedsiębiorczości prywatnej. Realizacji tego pierwszego kierunku służą przede wszystkim takie instytucje prawne jak likwidacja przedsiębiorstw państwowych i upadłość przedsiębiorstw państwowych (której *nota bene* ustawodawstwo socjalistyczne nie znało). Zaś rozwijaniu sektora gospodarki prywatnej służą procesy prywatyzacyjne, których podstawowym celem jest transfer majątku w ręce prywatne a także rozwiązania prawne realizujące konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej, w tym zwłaszcza zapewniające wolne od ingerencji administracji podejmowanie działalności gospodarczej (tj. na podstawie wpisu do ewidencji bądź rejestracji przedsiębiorców).

Trzeba jednak pamiętać, iż różnego rodzaju zaszłości historyczne powodują, że przekształcenia własnościowe stają się procesem społecznym bardzo skomplikowanym i uwikłanym w najprzeróżniejsze sprzeczności interesów. Przykładowo można wymienić, iż likwidacja przedsiębiorstw państwowych oraz ich upadłość oznacza pogłębianie się bezrobocia, co z kolei wywołuje konieczność przyjęcia rozwiązań prawnych służących zwalczaniu tego zjawiska i zapobieganiu jego negatywnym skutkom (zawiera je ustawa z 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu¹¹).

Szeroko pojmowane przekształcenia własnościowe (obejmujące również transfer majątku w procesie likwidacji bądź upadłości, a także dokonywany na drodze czynności prywatno-prawnych z przedsiębiorstwami państwowymi) mogą też stanowić podłoże dla korupcji i podobnych zjawisk, oraz prowadzić do znaczącego rozwarstwienia społeczeństwa. Stąd w pierwszej sprawie interwencji ustawodawcy w postaci rozwiązań prawnych służących ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, oraz służących ochronie obrotu gospodarczego (*vide* właściwe ustawy odpowiednio z 1997 r.¹² oraz 1994 r.¹³). W związku zaś z drugą kwestią pozostają różne programy partycypacji społeczeństwa w procesie prywatyzacji, spośród których trzy przybrały postać rozwiązań ustawowych. Chodzi o tzw. uwłaszczenie pracowników, powszechną prywatyzację poprzez Narodowe Fundusze Inwestycyjne oraz powszechną prywatyzację poprzez fundusze przemysłowe. Powyższe przykłady wskazują, iż rola prawa w związku z przeprowadzonymi przekształceniami własnościowymi w państwie wykracza daleko poza regulację samych procesów prywatyzacji.

4. Jednak podstawowe zadania prawa normującego przekształcenia własnościowe mienia państwowego polegają na ustaleniu podmio-

¹¹ Ustawa z dnia 14.12.1994 r. tekst jedn. Dz. U. 1996 r. Nr 47, poz. 211 ze zm.

¹² Ustawa z dnia 21.08.1997 r. Dz. U. Nr 106, poz. 679, wcześniej obowiązywała ustawa z 5.06.1992 r. (Dz. U. Nr 56, poz. 274 ze zm.).

¹³ Ustawa z dnia 12.10.1994 r. Dz. U. Nr 126, poz. 615.

towego i przedmiotowego zakresu prywatyzacji, praw i obowiązków poddanych prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz kompetencji zaangażowanych w proces prywatyzacji organów państwowych, a także na określeniu stosownych procedur.

4.1. I tak ustawy – najpierw z 1990 r.¹⁴, obecnie z 1996 r. określają **pojęcie prywatyzacji**, nadając temu terminowi swoiste znaczenie. Pomijając tu pełną analizę owych pojęć warte uwagi jest, iż obie ustawy inaczej określają prywatyzację pośrednią (poprzednio zwaną kapitałową), przez to samo już wpływając na jej zakres. I tak ustawa z 1990 r. tę drogę prywatyzacji określiła jako **“udostępnianie osobom trzecim akcji bądź udziałów w spółkach z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa”**, co umożliwiała prywatyzowanie mienia przedsiębiorstw państwowych również poprzez oddawanie w dzierżawę akcji lub udziałów. Zatem ustawa z 1990 r. nazywała prywatyzacją transakcje, które nie wiązały się ze zmianą właściciela. Aktualnie obowiązująca ustawa ogranicza pojęcie prywatyzacji pośredniej do **zbywania** akcji bądź udziałów, a więc wiąże prawne pojęcie prywatyzacji z ekonomiczną istotą prywatyzacji.

4.2. Zarówno ustawa z 1990 r. jak i z 1996 r. odnoszą prywatyzację wyłącznie do **kategorii przedsiębiorstw państwowych**, co oznacza, iż na zasadach i w trybie w ustawach określonych prywatyzowane mogą być tylko te podmioty, które w myśl prawa są przedsiębiorstwami państwowymi. Równocześnie jednak ustawodawca po pierwsze, przyjmuje odpowiednie stosowanie przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych do przedsiębiorstw komunalnych (co jednak dziś jest już nieaktualne¹⁵) i po drugie, w odniesieniu do pewnych kategorii przedsiębiorstw państwowych (chodzi o przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki¹⁶) przyjmuje rozwiązania specjalne. Należy również wspomnieć, iż niektóre przedsiębiorstwa ustawodawca poddał całkowicie odrębnej regulacji; chodzi głównie o przedsiębiorstwa nie podlegające ustawie o przedsiębiorstwach państwowych, takie jak PLL LOT, a także PZU, PPTT, oraz niektóre banki państwowe i PGR-y. Można zatem powiedzieć, że obowiązujące prawo podporządkowuje prywatyzację pewnych przedsiębiorstw państwowych względem politycznym i społecznym.

4.3. Na drodze ustawowej przesądzone zostały również **metody prywatyzacji**, dziś są to: prywatyzacja pośrednia i bezpośrednia. Charakterystyczne dla ustawy z 1996 r. jest, że określa ona przesłanki umożliwiające sprywatyzowanie przedsiębiorstw państwowych metodą bezpośrednią. Przesłanki te wskazują na pozycję ekonomiczną przedsiębiorstwa na rynku. Zatem ustawodawca wyraźniej niż w 1990 r. uwzględnia w prawnym procesie prywatyzacji racje ekonomiczne.

¹⁴ Ustawa z dnia 13.07.1990 r. Dz. U. Nr 51, poz. 298, uchylona ustawą wym. w przypisie nr 5.

¹⁵ Z dniem 1.07.1997 r. przedsiębiorstwa komunalne zostały przekształcone w jednoosobowe spółki gminy (akcyjne bądź z ograniczoną odpowiedzialnością) na mocy ustawy o gospodarce komunalnej z 20.12.1996 r., Dz. U. 1997 r. Nr 9, poz. 43.

¹⁶ Taką kategorię wyróżniają przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

4.4. Prawodawca w 1996 r. zupełnie inaczej usytuował w procesie prywatyzacji same przedsiębiorstwa państwowe. Upraszczając można powiedzieć, że są one raczej przedmiotem niż podmiotem prywatyzacji. To organy państwowe decydują o prywatyzacji, a organom przedsiębiorstw państwowych pozostawiono jedynie inicjatywę w sprawach prywatyzacji. Nasuwa się refleksja, iż przyjęte w ustawie w ww. zakresie rozwiązania w zasadzie nie respektują koncepcji przedsiębiorstwa państwowego: samodzielnego i samorządnego wyrażonej w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych¹⁷. Wydaje się też, iż dla złagodzenia owych sprzeczności ustawodawca w sposób szczególny potraktował pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw, zwłaszcza metodą pośrednią. Obok swoistego uwłaszczenia przewidział dla nich także pewien udział w sprawowaniu kontroli nad funkcjonowaniem spółki powstałej z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych, a także pewien udział w kierowaniu sprawami spółki. Udział ten zapewnia przysługujące pracownikom prawo wyboru przedstawicieli do rady nadzorczej i w większych przedsiębiorstwach – także do zarządu. W ten sposób ustawodawca jakby powracał do idei samorządności pracowniczej, z którą – jak wynika z innych rozwiązań – chciał zerwać. W tym obszarze regulacji ujawnia się zatem albo brak spójnej koncepcji prywatyzacji, albo pewien kompromis między względami ekonomicznymi a społecznymi.

4.5. Już choćby w kontekście tych rozwiązań pojawia się wniosek, iż dla potrzeb prywatyzacji pośredniej ustawodawca istotnie zmodyfikował status spółki handlowej określony przepisami kodeksu handlowego. Nasuwa się raczej retoryczne pytanie o to, czy te i inne zmiany nie wpłyną niekorzystnie na funkcjonowanie spółek powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych i to także po ich częściowej prywatyzacji. Należy wyjaśnić, iż przepisy normujące udział pracowników w radzie nadzorczej i zarządzie spółek odnoszą się także do spółek z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa.

4.6. Nadzieja zatem w tym, aby możliwie jak najszybciej skomercjalizowane spółki zostały w jak największym stopniu sprywatyzowane poprzez zbycie akcji bądź udziałów należących do Skarbu Państwa. Niestety, rozwiązania ustawy z 1996 r. nie sprzyjają ani **szybkiej, ani pełnej prywatyzacji** drogą kapitałową. O zbywaniu akcji bądź udziałów decyduje Minister Skarbu Państwa. Jednak obowiązująca (w przeciwieństwie do poprzedniej) ustawa nie nakłada na niego żadnych rygorów czasowych. W tym wypadku prawo pozostawia wolne pole polityce. Można natomiast rozważać, czy jest to zgodne z intencją ustawodawcy, czy jest to legislacyjna słabość ustawy.

4.7. Powyższe przykłady wskazują na znaczenie takich **walorów prawa**, jak precyzyjny język, jasność zastosowanych konstrukcji, kompletność i spójność regulacji. Biorąc pod uwagę te kryteria można by zgłosić wiele krytycznych uwag pod adresem prawodawcy.

¹⁷ Pisałam na ten temat w: *Przedsiębiorstwa państwowe po zmianach ustrojowych w Polsce*, pr. zb.: *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, Poznań 1997 r., s. 402 i 403.

4.8. Niewątpliwie jednak, wiele obecnych rozwiązań prawnych zasługuje na pełną akceptację i to nie tylko ze względu na ujęcie prawne ale dlatego, że stanowią one pozytywny efekt wcześniejszych doświadczeń prywatyzacyjnych. W niektórych przepisach ustawodawca uprościł poprzednie rozwiązania bądź zwiększył ich skuteczność. Do takich przykładów zaliczyć należy przepisy określające w sposób ogólny istotę prywatyzacji bezpośredniej. Konstrukcją prawną, którą tu ustawodawca zastosował, jest również **sukcesja generalna**; również – ponieważ na zasadzie sukcesji generalnej opiera się komercjalizacja. Zastosowanie tej instytucji prawnej powoduje, iż z mocy ustawy “kupujący lub przejmujący przedsiębiorstwo wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki przedsiębiorstwa państwowego, bez względu na charakter stosunku prawnego, z którego te prawa i obowiązki wynikają”. Znaczenia tego rozwiązania nie sposób przecenić. Uchyła ono wcześniejsze wątpliwości przez zapewnienie przejścia na nabywcę wszystkich zobowiązań przedsiębiorstwa państwowego, także publiczno-prawnych¹⁸ i to bez potrzeby wyliczania poszczególnych zobowiązań. Rozwiązanie to służy ochronie interesów Skarbu Państwa i pewności obrotu.

5. Do rozwiązań prawnych znanych poprzedniej ustawie i zmodyfikowanych w 1996 r. należy też wspomniana wyżej **komercjalizacja**. Obowiązująca ustawa z przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę SP uczyniła samodzielną instytucję prawną. Chodzi o to, że przekształcenie nie musi łączyć się z prywatyzacją, jak było w świetle przepisów ustawy z 1990 r. Przy czym – co szczególnie istotne – obowiązująca ustawa nie określa ani przesłanek “komercjalizacji w celu prywatyzacji”, ani przesłanek komercjalizacji w innym celu. Sprawy te są pozostawione polityce rządu. To od prowadzonej polityki zależy zatem, czy przedsiębiorstwa państwowe są komercjalizowane czy prywatyzowane i jakie są komercjalizowane a jakie prywatyzowane. Problem zaś w tym, że sama komercjalizacja (czyli zmiana formy organizacyjno-prawnej), zwłaszcza masowa, nie sprzyja budowie nowych stosunków gospodarczych. Nie tylko pozostawia własność w ręku państwa, ale i pozwala administracji, a konkretnie Ministrowi Skarbu Państwa, bardziej ingerować w sprawy spółek, w porównaniu z oddziaływaniem organu założycielskiego na przedsiębiorstwa państwowe. Jest to możliwe m.in. dzięki dość swobodnie nadawanym przez ministra statutom spółek. Mogą one zapewniać ministrowi – reprezentującemu jedyne go właściciela, jakim jest SP – angażowanie się również w bieżące sprawy “państwowych” spółek. I to nie tylko w ramach nadzoru (co jest typowe dla stosunków: organ założycielski – przedsiębiorstwo państwowe), ale i w sferze zarządzania sprawami spółki (co jest w zasadzie wykluczone w stosunkach między organem założycielskim a przedsiębiorstwem państwowym¹⁹). Przykładami takiego właśnie mechanizmu “zarządzania spółkami” są spółki parterowe uczestniczące w programie NFI.

¹⁸ W doktrynie i w praktyce sukcesja generalna unormowana przepisami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji p.p. nie jest jednak jednoznacznie rozumiana, por. np. artykuł A. Treli zamieszczony w niniejszym zeszycie.

¹⁹ A. Chelmoński, *Administracja państwowa wobec skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych*, pr. zb.: *Gospodarka*, op. cit., s. 138 - 140, a także B. Popowska, op. cit.

6. Wspomniany program naprowadza na kolejne zagadnienie, jakim jest **uwłaszczenie**. Uwłaszczenie czyli nadanie takich majątkowych uprawnień jak własność, jest zjawiskiem typowym dla transformacji ustroju opartego na państwowej własności. W Polsce uwłaszczenie wiąże się z różnego rodzaju podmiotami.

Nadmieniałam o uwłaszczeniu gmin. Uwłaszczone zostały też **przedsiębiorstwa państwowe** (oraz działające do 1.07.1997 r. **przedsiębiorstwa komunalne**) poprzez przyznanie im z mocy ustawy prawa użytkowania wieczystego gruntu i własności budynków, znajdujących się wcześniej w ich zarządzie²⁰. To uwłaszczenie było niezbędnym warunkiem ich późniejszej prywatyzacji.

Uwłaszczenie objęło też **grupę pracowników** niektórych prywatyzowanych przedsiębiorstw. Początkowo byli to pracownicy przekształconych w spółki Skarbu Państwa przedsiębiorstw państwowych – producenci rolni. Ustawa z 1996 r. nieco poszerzyła grono uprzywilejowanych osób, a także połączyła swoiste formy uwłaszczenia z innymi sposobami prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Jednakże przyjęte w ustawach zasady uwłaszczenia głównie pracowników, a także i realizacja tego procesu w praktyce wywołują wiele emocji. Towarzyszą im refleksje na temat sprawiedliwości w procesie transformacji ustrojowej rozpatrywanej przede wszystkim przez pryzmat równego traktowania.

Formalnie zasada równości została zastosowana w procesie powszechnego uwłaszczenia wiążącego się z programem Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. W myśl przyjętej zasady program ten objął wszystkich dorosłych obywateli RP, a więc także tych, którzy skorzystali z uwłaszczenia na mocy przepisów ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 1990 r. i na mocy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 1996 r. Z całą pewnością nie można go więc oceniać w kategoriach rekompensaty dla osób nie objętych przepisami ostatnio wymienionych ustaw. Taki cel ma natomiast niedawno uchwalona ustawa o funduszach przemysłowych i ich prywatyzacji.

Ta ewolucja rozwiązań prawnych szczególnie wyraźnie pokazuje służebną rolę prawa wobec koncepcji polityczno-społecznych. Praktyka zaś pokazuje, jak bardzo różne treści mogą wypełniać rozwiązania ustawowe, gdy nie są one dostatecznie precyzyjne i całościowe, między innymi dlatego, że taka właśnie była wola prawodawcy. Nie wdając się w szczegółowe rozważania wspomnę tylko, że ustawa o NFI nie przesądzała ani wielkości ani wartości majątku narodowego przeznaczonego na uwłaszczenie wszystkich obywateli. Zaś przyjęte przez rząd kryteria wydzielenia tego majątku spowodowały, iż „do podziału” przeznaczono niewielką liczbę przedsiębiorstw, w tym wiele w bardzo złej kondycji finansowej. Wydaje się zatem, że społeczne efekty tego programu będą niewspółmierne do idei finansowego „rozliczenia się” ze społeczeństwem z majątku państwowego, a więc ogół-

²⁰ „Uwłaszczenie” nastąpiło na podstawie ustawy z 29.09.1990 r. zmieniającej ustawę z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami ... (Dz. U. Nr 79, poz. 464).

nospołecznego. Oby uwaga ta nie była aktualna także w odniesieniu do realizacji prywatyzacji poprzez fundusze przemysłowe.

Sądzę, że regulacja dotycząca prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych podlegać będzie wielu jeszcze zmianom. Zapewne nawiązująca do referatu dyskusja wskaże pewne propozycje.