

ANNA TRELA

KOMERCJALIZACJA – KILKA UWAG NA TEMAT TRYBU PRZEKSZTAŁCENIA I CHARAKTERU PRAWNEGO AKTU KOMERCJALIZACJI

Charakter prawny przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa budził na gruncie ustawy z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹ niemalże wątpliwości. W literaturze prezentowane były też różne poglądy dotyczące charakteru prawnego aktu przekształcenia. Pojawiły się zdania, że akt ten należy rozpatrywać wyłącznie w sferze prawa administracyjnego², nie brak też było głosów przychyłających się do uznania aktu za cywilnoprawne oświadczenie woli Ministra Przekształceń Własnościowych, wynikające z jego majątkowych uprawnień wobec przedsiębiorstw państwowych³.

Nowa ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁴ nie wyjaśniła tych wątpliwości. Zagadnienie charakteru prawnego wprowadzonego przez ustawę "aktu komercjalizacji" wywołuje nadal kontrowersje. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie głoszonych w tej kwestii poglądów i na tym tle zaprezentowanie wniosków.

Udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące charakteru prawnego aktu komercjalizacji wymaga w pierwszej kolejności rozważenia istoty komercjalizacji.

I. POJĘCIE I ISTOTA KOMERCJALIZACJI PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

Pojęcie komercjalizacji znane było ustawodawstwu i literaturze⁵ przedwojennej. Po raz pierwszy w polskim prawodawstwie spotykamy się z tym pojęciem w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz ich komercjalizacji⁶. Rozporządzenie to było niejako reakcją na nieefektywny sposób zarządzania

¹ Dz. U. 1990 r., Nr 51, poz. 298 z późn. zm.

² K. Kruczałak, *Działalność w formie spółki prawa handlowego*, Gdańsk 1991 r., s. 125; J. Rajski, *Założenia ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, "Państwo i Prawo" 1990 r., nr 9, s. 7.

³ W. Góralczyk, *Komentarz do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1991 r., s. 32.

⁴ Dz. U. 1996 r., Nr 118, poz. 561, zm. 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 137, poz. 926, Nr 141, poz. 945.

⁵ B. Helczyński, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1929 r.

⁶ Dz. U. 1927 r., Nr 25, poz. 195.

przedsiębiorstwami państwowymi w ramach administracji ogólnej i stanowiło podstawę prawną tzw. "organizacyjnego wydzielenia przedsiębiorstw państwowych z administracji"⁷. Komerccjalizacja z prawnego punktu widzenia nie była pojęciem ściśle sprecyzowanym. Twierdzono, że "może ono mieć tyle różnych znaczeń, w ilu różnych kierunkach warunki bytu przedsiębiorstw, włączonych w obręb administracji państwowej, różnią się od warunków bytu przedsiębiorstw prywatnych"⁸. Mimo, że rozporządzenie nie określało wprost pojęcia komercjalizacji, z brzmienia przepisów wynikało jednoznacznie, że polegała ona na stosowaniu dla poddanych komercjalizacji przedsiębiorstw specjalnego reżimu prawnego w zakresie organizacji, zarządzania, finansowania, kontroli i nadzoru jego działalności⁹. Przyjęcie takiego rozwiązania miało na celu dostosowanie przedsiębiorstw państwowych do tych warunków zarządzania, jakim poddawane były przedsiębiorstwa prywatne, z tym tylko, że zasady te określał nie kodeks handlowy, a przepisy rozporządzenia.

Skomerccjalizowane, zgodnie z przepisami rozporządzenia, przedsiębiorstwo państwowe było samodzielną jednostką gospodarczą, wyposażoną w osobowość prawną, majątek i działającą poprzez swoje organy – radę administracyjną, dyrekcję oraz komisję rewizyjną¹⁰. Tak ukształtowany podmiot podporządkowany był dwóm porządkom prawnym: prawu publicznemu w zakresie ingerencji parlamentu i rządu oraz kontroli i prawu prywatnemu w zakresie przedsięwzięcia swojej działalności i czynności związanych z produkcją i osiąganiem zysku¹¹. Reasumując, komercjalizacja, w myśl przepisów rozporządzenia dotyczyła wyłączenia organizacyjnego przedsiębiorstwa ze struktury organizacyjnej organów administracji i zmiany zasad działania, bez zmiany formy prawnej istniejącego podmiotu.

Termin "komercjalizacja" powrócił w latach 90-tych do naszego piśmiennictwa. Początkowo pojęcie to mimo, że nie zostało użyte bezpośrednio w tekście ustawy z 1990 r., wiązano nierozdzielnie z procesem prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, nadając mu zupełnie nowe znaczenie.

W art. 1 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. ustawodawca, definiując pojęcie prywatyzacji kapitałowej określił, że "polega (ona – A.T.) na udostępnieniu osobom trzecim akcji lub udziałów w spółkach z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa, **powstałych z przekształcenia przedsiębiorstwa**". Przyjęte rozwiązanie wpłynęło na ukształtowanie w literaturze nowego znaczenia pojęcia komercjalizacji. Według nowej koncepcji, komercjalizacja była etapem poprzedzającym prywatyzację, związanym ze zmianą organizacyjno-prawną jednego podmiotu w drugi (przedsiębiorstwa państwowego w spółkę), z jednoczesną sukcesją jego praw i obowiązków na nowopowstały podmiot.

⁷ B. Helczyński, op. cit., s. 30 i n.; T. Rabska, *Prawny mechanizm hierowania gospodarką*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1990 r., s. 52 i n.

⁸ B. Helczyński, op. cit., s. 97.

⁹ C. Kosikowski, M. Śniegucki, *Komerccjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych – komentarz do ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r.*, Warszawa 1997 r., s. 16 - 17.

¹⁰ Szerzej K. Kruczałak, *Prawo Handlowe – zarys wykładu*, Warszawa 1994 r., s. 202 - 204.

¹¹ T. Rabska, op. cit., s. 56.

Kontynuację przedstawionego powyżej znaczenia komercjalizacji stanowi definicja ujęta w art. 1 ustawy z 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie z treścią cytowanego artykułu komercjalizacja “polega na przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w spółkę”. Przedsiębiorstwa państwowe, zmieniając swoją formę organizacyjno-prawną, mogą być przekształcane w spółki akcyjne bądź z ograniczoną odpowiedzialnością. Jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, spółka powstała w wyniku przekształcenia wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było przedsiębiorstwo, bez względu na charakter prawny tych stosunków (art. 1 *in fine*).

W obowiązującej ustawie prawodawca przewiduje dwa rodzaje komercjalizacji. Komerccjalizacja może być przeprowadzona w celu prywatyzacji (art. 3 ust. 1), jak i w innym celu (art. 3 ust. 2). Możliwe jest zatem przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę i jej “funkcjonowanie” w tym stanie prawnym bez konieczności dokonywania prywatyzacji. Powstała w ten sposób spółka nie ma już wyłącznie charakteru przejściowego, jak to miało miejsce w świetle ustawy z 1990 r. Na gruncie ustawy z 1996 r. komercjalizacja nie jest tylko etapem, czy procesem koniecznym do przeprowadzenia prywatyzacji, może być celem samym w sobie, który nie wyklucza wszakże późniejszej prywatyzacji spółki powstałej w wyniku przekształcenia.

Uwzględniając powyższe rozważania stwierdzić należy, że nie można utożsamiać istoty komercjalizacji określonej w rozporządzeniu z 1927 r. z procesem przekształceń przedsiębiorstw państwowych w spółki prawa handlowego uregulowanym w ustawie z 1996 r. W literaturze zaprezentowano nawet pogląd, że określenie na gruncie ustawy z 1996 r. przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego mianem jego komercjalizacji “może być uznane za swego rodzaju – fałszujące rzeczywistość prawną – nadużycie ze strony ustawodawcy. W istocie rzeczy mamy tu do czynienia nie z ‘komercjalizacją’ (w rozumieniu rozporządzenia z 1927 r. – A.T.), a raczej z częściową przynajmniej ‘dekomercjalizacją’ państwowych podmiotów gospodarczych”¹². Po pierwsze dlatego, że rozwiązania ustawy z 30 sierpnia 1996 r. dotyczące przedsiębiorstw państwowych nie respektują sytuacji przedsiębiorstwa samodzielnego i samorządnego, rozszerzając władczą ingerencję Ministra Skarbu Państwa, a po drugie, że w konsekwencji przekształcenia przedsiębiorstwo skomerccjalizowane i działające w formie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa może być bardziej uzależnione od administracji, niż przedsiębiorstwo działające na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych¹³, m.in. dlatego, że Minister w spółce powstałej w wyniku przekształcenia pełni funkcję walnego zgromadzenia (zgromadzenia wspólników). Takie rozwiązanie z pewnością nie realizuje idei oddzielenia gospodarki od administracji.

¹² A. Walaszek-Pyziół, *O istocie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, w: “Gospodarka. Administracja. Samorząd”, Księga pamiątkowa z okazji czterdziestopięciolecia pracy twórczej Pani Profesor Teresy Rabskiej, Poznań 1997 r., s. 531.

¹³ B. Popowska, *Przedsiębiorstwa państwowe po zmianach ustrojowych w Polsce*, w: “Gospodarka. Administracja. Samorząd”, Księga pamiątkowa z okazji czterdziestopięciolecia pracy twórczej Pani Profesor Teresy Rabskiej, Poznań 1997 r., s. 402.

II. CHARAKTER PRAWNY PRZEKSZTAŁCENIA PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO W SPÓŁKĘ

Zarówno charakter prawny przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę jak i charakter prawny aktu komercjalizacji nie został jednoznacznie wyrażony w przepisach ustawy z 1996 r., konieczne jest zatem porównanie odnośnych przepisów wymienionej ustawy z rozwiązaniami przyjętymi na gruncie poprzednio obowiązującego aktu prawnego i ukształtowanymi na tym tle poglądami doktryny.

Lakoniczność przepisów ustawy z 1990 r. dotyczących charakteru przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę wzbudzała liczne kontrowersje. Pojawiły się zdania, że przekształcenie to jest jedynie zmianą kształtu prawnego istniejącego podmiotu, albowiem przy pełnej transformacji nie dochodzi do założenia spółki w rozumieniu kodeksu handlowego¹⁴. Nie zabrakło też głosów odmiennych, według których powstaje nowy podmiot, albowiem niemożliwa jest czysta transformacja przedsiębiorstwa państwowego w spółkę, są to bowiem różne typy osób prawnych – “fundacyjna”: przedsiębiorstwo państwowe i “korporacyjna”: spółka¹⁵. Głoszono również taki pogląd, że przekształcenie nie polega jedynie na zmianie kształtu prawnego podmiotu już istniejącego, albowiem wskazuje na to analiza art. 8 ustawy z 1990 r., który przewiduje w ust. 1 przejście praw i obowiązków na spółkę, a w ust. 3 przejście praw i obowiązków wynikających z decyzji administracyjnych¹⁶. Gdyby chodziło tylko o transformację jednego podmiotu w drugi ustawodawca nie normowałby odrębnie przejścia praw i obowiązków wynikających z decyzji administracyjnych.

Kwestię tę rozstrzygnął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 maja 1992 r.¹⁷, w uzasadnieniu której, podał, że przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę jest w naszym systemie prawnym transformacją charakteryzującą się tym, że:

- nie dochodzi tu do zawiązania spółki, lecz do przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego – jako osoby prawnej w inną osobę prawną (jednoosobową spółkę Skarbu Państwa);
- nie dochodzi tu do zmiany właściciela przedsiębiorstwa, ani zmiany właściciela kapitału;
- przekształcenie przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa nie jest zawiązaniem spółki w rozumieniu k.h., nie stanowi wkładu Skarbu Państwa do kapitału akcyjnego czy zakładowego spółki, z mocy przepisu szczególnego majątek przedsiębiorstwa staje się majątkiem spółki;
- państwowa osoba prawna zmienia swoją formę pozostając nadal państwową osobą prawną¹⁸.

¹⁴ W. Góralczyk, op. cit., s. 32.

¹⁵ K. Kruczałak, *Działalność...*, s. 125.

¹⁶ A. Szlęzak – maszynopis cyt. za J. Baehrem, *Spółka udziałem kapitałowym pracowników*, Warszawa-Poznań 1993 r., s. 64.

¹⁷ Sygn. akt. III CzP 49/92 niepublikowane. Podobne stanowisko zajął SA w Warszawie, sygn. I ACr, opubl. w: *“Prawo Gospodarcze”* 1998 r., nr 6, s. 53.

¹⁸ G. Bieniek, *Komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych według ustawy z 30 sierpnia 1996 r.*, cz. I, PiZS 1997 r., nr 6, s. 16.

Wydaje się, iż wszystkie powyżej wymienione stwierdzenia można odnieść do rozwiązań uregulowanych w ustawie z 1996 r. dotyczących komercjalizacji. Nieco inaczej jednak nowa ustawa normuje kwestię sukcesji praw i obowiązków.

Istota prawna sukcesji uniwersalnej (tzw. następstwo pod tytułem ogólnym) polega na tym, że na podstawie jednego zdarzenia prawnego jeden podmiot wstępuje w ogół praw i obowiązków przysługujących innemu podmiotowi. Z treści art. 1 ustawy z 1996 r., w porównaniu z art. 8 ustawy z 1990 r., wynika wprost, że spółka powstała w wyniku komercjalizacji wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było przedsiębiorstwo, bez względu na charakter prawny tych stosunków. Ustawodawca nie wykluczył, z kręgu praw i obowiązków należących do przedsiębiorstwa państwowego, praw o charakterze publiczno-prawnym. Wobec takiego rozwiązania, prawa te przechodzą na spółkę. W literaturze kwestia ta nie jest jednak jednoznacznie interpretowana. Prezentowane są poglądy zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów ustawy, że sukcesją uniwersalną objęte są także prawa i obowiązki publiczno-prawne z mocy samej ustawy, dotyczy to także praw powstających na mocy decyzji administracyjnych (m.in. zezwolenia, koncesje, decyzje podatkowe, celne)¹⁹. Wyrażane są jednak i takie poglądy, według których przechodzenie praw wynikających z decyzji administracyjnych nie jest możliwe z uwagi na indywidualne cechy przedsiębiorstwa państwowego jako adresata tych decyzji²⁰. Takie stanowisko znalazło też wyraz we wcześniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego²¹.

III. CHARAKTER PRAWNY AKTU PRZEKSZTAŁCENIA PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO W SPÓŁKĘ W ŚWIETLE USTAWY Z 1990 R.

Określenie charakteru prawnego aktu przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę Skarbu Państwa jest zagadnieniem złożonym zarówno na gruncie ustawy z 1990 r. jak i ustawy z 1996 r.

Komentatorzy ustawy prywatyzacyjnej z 1990 r. z uwagi na brak ustawowego rozstrzygnięcia o formie aktu podzielili swe poglądy. Jedni przychyliłi się do tego, by akt ten traktować jedynie jako "cywilnoprawne oświadczenie woli Skarbu Państwa, wynikające z jego majątkowych uprawnień wobec przedsiębiorstwa państwowego"²². Drudzy stali na stanowisku, by akt przekształcenia oceniać wyłącznie przez pryzmat woli Ministra Przekształceń Własnościowych jako przejawu władczego wkraczania w spra-

¹⁹ S. Włodyka, *Prawo spółek*, Kraków 1996 r., s. 647; A. Szumański, *Problem przekształcenia spółki cywilnej w spółkę kapitalową*, PPH 1995 r., nr 8, s. 10.

²⁰ Szerzej L. Morys, *Jednoosobowa spółka akcyjna Skarbu Państwa według regulacji nowej ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, PPH 1996 r., nr 12, s. 17; C. Kosikowski, *Publiczne Prawo Gospodarcze*, Warszawa 1997 r.

²¹ Np. wyrok NSA z 20 grudnia 1994 r. sygn. IIIAmr 72/94, wyrok NSA z 10 sierpnia 1994 r. publ. OSP 1995 r., nr 6, poz. 125.

²² W. Góralczyk, *op. cit.*, s. 26.

wy przedsiębiorstwa państwowego i traktować go jako decyzję wymagającą stosowania procedur określonych w k.p.a.²³.

Jeszcze inne stanowisko reprezentuje J. Baehr²⁴, skłaniając się ku temu, by decyzję Ministra Przekształceń Własnościowych rozpatrywać zarówno w sferze prawa administracyjnego jak i prawa cywilnego i uznać ją za akt administracyjny przenoszący skutki w sferę prawa cywilnego. Zdaniem J. Baehra proces przekształcenia jest złożony, a podejmowane czynności są niejednorodne. Autor analizując przepisy ustawy doszedł do wniosku, że aktem inicjującym całą procedurę jest decyzja Ministra Przekształceń Własnościowych, z którą ustawa wiąże określone skutki cywilnoprawne²⁵. Sama decyzja nie wywołuje jeszcze skutku, jakim jest zakończenie bytu prawnego przedsiębiorstwa państwowego. Skutki te wywołuje dopiero wpis spółki do rejestru handlowego, kiedy to z urzędu następuje wykreślenie przedsiębiorstwa państwowego z rejestru przedsiębiorstw państwowych.

Analiza przepisów ustawy z 1990 r. pozwalała przyjąć, że decyzja, z mocy której dokonywało się przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę Skarbu Państwa, nie była klasyczną decyzją administracyjną (w rozumieniu przepisów k.p.a.). Co prawda, Minister sporządzając ten "akt", wkraczał władczo w sprawy przedsiębiorstwa, czynił to jednak na wniosek uprawnionych organów (art. 5 ust. 1 ustawy). Ponadto, za przyjęciem powyższego stanowiska przemawiała treść art. 5 ust. 4 ustawy, w którym ustawodawca określił wyraźnie, że na odmowę przekształcenia przysługuje sprzeciw w trybie art. 61 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych²⁶. Przyznanie organom przedsiębiorstwa prawa do wniesienia sprzeciwu wyklucza stosowanie procedury administracyjnej. Tym samym ustawodawca wyłączył stosowanie przepisów k.p.a. w sprawach przekształcenia.

W związku z powyższym należałoby przychylić się do poglądu, że "akt przekształcenia" przedsiębiorstwa w spółkę unormowany przepisami ustawy z 1990 r. jest tzw. "decyzją pozorną"²⁷, która wyraża się w tym, że Minister, akceptując wniosek przedsiębiorstwa państwowego, składa przed notariuszem oświadczenie woli o przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w spółkę²⁸. Trudno odmówić zasadności twierdzeniom J. Baehra, że proces przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę jest procesem, którego skutki są rozłożone w czasie.

Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 1996 r. wprowadzając akt komercjalizacji nie określiła jednoznacznie charakteru prawnego aktu. Autorzy licznych publikacji bardzo często w ogóle nie zastanawiają się nad tą kwestią, nieliczni – dzieląc powyżej przedstawione poglądy nie przedstawiając stosownej argumentacji popierającej ich zdania.

²³ K. Kruczalak, op. cit., s. 26; J. Rajski, op. cit., s. 7.

²⁴ Serzej J. Baehr, op. cit., s. 63 - 72.

²⁵ J. Baehr, op. cit., s. 68.

²⁶ T. jednolity Dz. U. 1991 r., Nr 18, poz. 80 z późn. zm.

²⁷ Koncepcję tę wprowadził M. Guziński, T. Kocowski w *Struktura prawna władczych działań administracji w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, PiP 1994 r., nr 9, s. 69.

²⁸ Zdaniem innych autorów (W. Góralczyk, op. cit., s. 32) taki przejaw woli ministra wynika z jego majątkowych uprawnień wobec przedsiębiorstw państwowych.

IV. AKT KOMERCJALIZACJI W ŚWIETLE USTAWY Z 1996 R.

Szczególny problem stanowi akt komercjalizacji określony przepisami ustawy z 1996 r. Nieprecyzyjność przepisów prawnych regulujących tę kwestię wywołuje wątpliwości co do charakteru prawnego tego aktu, w szczególności czy jest to czynność prawa prywatnego czy jest to akt administracyjny, czy też na gruncie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych mamy do czynienia z aktem administracyjnym wywołującym skutki w sferze prawa prywatnego. Odpowiedzi na to pytanie należy szukać nie tylko w przepisach ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, ale i w aktach prawnych określających kompetencje Ministra Skarbu Państwa. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółową analizę kompetencji Ministra Skarbu Państwa, zwrócę uwagę jedynie na najistotniejsze kwestie. Szczególne problemy prawne występują na tle interpretacji przepisów ustawy o Ministrze Skarbu Państwa²⁹, ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz ustawy przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej³⁰. Chodzi o to, że: po pierwsze, brak jest prawnej synchronizacji pomiędzy tymi aktami, po drugie – przepisy prawa nie dają „optymalnej formuły rozwiązującej dylematy związane z faktem, że Skarb Państwa ma zarówno uprawnienia cywilnoprawne, jak i publiczne”³¹, a ponadto, że akty te nie określają jednoznacznie stosunku Skarbu Państwa do mienia państwowych osób prawnych, w tym do mienia przedsiębiorstw państwowych.

Zgodnie z przepisami ustawy o Ministrze Skarbu Państwa, Minister tworzy, likwiduje, dzieli, łączy i przekształca państwowe osoby prawne. Mimo głoszonych poglądów, że cytowany wyżej artykuł stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o przedsiębiorstwach państwowych³², trudno zgodzić się z takim stanowiskiem. Zwłaszcza dlatego, że przepis art. 5 stanowi, że **Minister Skarbu Państwa z zastrzeżeniem odrębnych przepisów oraz postanowień statutów wydanych na podstawie tych przepisów** tworzy, likwiduje, łączy, dzieli i przekształca państwowe osoby prawne. Zatem przepis ten określa generalną kompetencję Ministra wobec państwowych osób prawnych, której granicę wyznaczają „odrębne przepisy”. Podkreślić należy, że istnieją różne kategorie osób prawnych, nie tylko przedsiębiorstwa państwowe. W stosunku do przedsiębiorstw państwowych jako „odrębne przepisy” należałoby traktować przepisy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, przepisy wykonawcze do tej ustawy³³ oraz przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych oraz przepisy wykonawcze do niej określają tworzenie, likwidację, dzielenie i łączenie przedsiębiorstw państwowych i te unormowania nie zostały zmienione przepisami ustawy

²⁹ Dz. U. 1996 r., Nr 106, poz. 493 z późn. zm.

³⁰ Dz. U. 1996 r., Nr 106, poz. 497.

³¹ M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków-Lublin 1997, s. 489.

³² W. J. Katner, *Rozporządzenie majątkiem trwałym*, „Rzeczpospolita” 16.03.1997 r., s. 18.

³³ Rozporządzenie RM z 30.11.1981 r. Dz. U. 1981 r., Nr 31, poz. 170 z późn. zm.

o Ministrze Skarbu Państwa³⁴. Natomiast przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa regulują przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Ustawa o Ministrze Skarbu Państwa określa zadania Ministra – zakres jego władzy publicznej oraz upoważnienie do wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa. Już sam fakt przeplatania się działań o zasadniczo różnym charakterze prawnym świadczy, że jednego z najtrudniejszych problemów w tej dziedzinie tzn. rozdzielenia sfery publicznej i prywatnoprawnej nie udało się do końca w nowych regulacjach rozwiązać³⁵. W myśl art. 441 ust. 2 Kodeksu cywilnego własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. Uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój. Pewnym nawiązaniem do art. 441 k.c. jest art. 3 ustawy o Ministrze Skarbu Państwa. Przepis ust. 1 art. 3 stanowi, że Ministrowi Skarbu Państwa przysługują określone w odrębnych przepisach, uprawnienia względem państwowych osób prawnych w rozumieniu art. 441 Kodeksu cywilnego, jeżeli nie zostały zastrzeżone na rzecz innych organów państwowych. W ust. 2 art. 3 ustawodawca określił, że jeżeli z odrębnych przepisów nie wynika jakiej państwowej osobie prawnej przysługują prawa majątkowe do składnika mienia państwowego, prawa te przysługują Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Skarbu Państwa. Kwestie reprezentacji Skarbu Państwa przez Ministra reguluje art. 1 ust. 4 ustawy. Jeżeli chodzi o przepisy regulujące ustrój, to wskazać należy na ustawę o przedsiębiorstwach państwowych. W myśl przepisów tej ustawy, przedsiębiorstwu państwowemu przysługuje prawo do składników mienia państwowego. Należy też zwrócić uwagę na treść art. 48, według którego organ założycielski nie może pozbawić przedsiębiorstwa państwowego składników wydzielonego mu lub nabytego przez przedsiębiorstwo mienia z zastrzeżeniem art. 18 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Początkowo ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a obecnie ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych rozszerzyła uprawnienia organów państwowych wobec przedsiębiorstw państwowych. I tak w myśl art. 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych Minister Skarbu Państwa **dokonyje przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa**. Powstaje więc pytanie czy działanie to można utożsamiać z wykonywaniem “uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa”? Wydaje się, że są to raczej uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa określone w art. 441 k.c. i wynikające wprost z treści art. 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Brak też jest podstaw prawnych do uznania, że

³⁴ W świetle ustawy o przedsiębiorstwach państwowych uważa się, że decyzje organu założycielskiego podejmowanych w stosunku do przedsiębiorstw państwowych uważa się, że nie mają one charakteru administracyjnego i w związku z tym nie stosuje się do nich przepisów postępowania administracyjnego.

³⁵ T. Rabska, *Reforma centrum administracyjnego i gospodarczego rządu*, “Przegląd Sejmowy” 1997 r., nr 1, s. 21.

Skarb Państwa stał się właścicielem przedsiębiorstwa państwowego w rozumieniu art. 551 k.c. Wobec powyższego niezasadny jest pogląd, że w wyniku komercjalizacji następuje przejście mienia przedsiębiorstwa państwowego przez Skarb Państwa i przekazanie tego mienia spółce³⁶.

Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych określa elementy procedury przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę. Art. 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych określa, że Minister Skarbu Państwa dokonuje komercjalizacji na wniosek organu założycielskiego, bądź dyrektora przedsiębiorstwa i rady pracowniczej. Obowiązujące przepisy nie wymagają zasięgnięcia przez Ministra opinii organów przedsiębiorstwa. Z uwagi jednak na stosowaną dotychczas praktykę i określone prawem zasady samodzielności, samorządności i samofinansowania przedsiębiorstw Minister będzie nadal zasięgał tej opinii. Zgodnie bowiem z art. 25 ust. 2 ustawy z 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego³⁷, właściwe organy zobowiązane są do zasięgnięcia opinii rady pracowniczej m.in. w sprawach komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych. Ponadto opinia ta jest dokumentem niezbędnym do sporządzenia aktu komercjalizacji. W sytuacji gdy Minister Skarbu Państwa dokonuje komercjalizacji z własnej inicjatywy jak i gdy z wnioskiem występuje organ założycielski istnieje obowiązek zawiadomienia organów przedsiębiorstwa o zamiarze dokonania komercjalizacji. Obowiązek ten spoczywa na Ministrze Skarbu Państwa albo na organie założycielskim³⁸. Zawiadomienie ma charakter informacyjny, a ponadto stanowi źródło pewnych obowiązków formalnych ciążyących na dyrektorze przedsiębiorstwa³⁹.

Ustawodawca w ustawie z 1996 r. nie przyznał organom przedsiębiorstwa prawa sprzeciwu w przypadku odmowy jak i dokonania przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę przez Ministra z własnej inicjatywy, pozbawiając ich tym samym prawa decydowania o losie przedsiębiorstwa. Istotne jest również to, że przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie przewidują żadnej kontroli decyzji podejmowanych przez Ministra⁴⁰. Przyjęcie powyższych koncepcji stanowiłoby niejako kontynuację respektowanych dotychczas i wynikających z ustawy o przedsiębiorstwach państwowych praw przedsiębiorstw państwowych w zakresie ich samodzielności i samorządności, jak i wyraz racjonalnego działania.

Działania Ministra nie stanowią jednolitego typu działań. W praktyce, akt komercjalizacji zawiera oprócz treści określonych w art. 9 ust 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych formułę „...komercjalizuję...”, tym samym oznacza to, że Minister zgodnie z art. 4

³⁶ Tak A. Chełmoński, *Administracja państwowa wobec skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych*, w: „Gospodarka. Administracja. Samorząd.”, Księga pamiątkowa z okazji czterdziestopięcioletnia pracy twórczej Pani Profesor Teresy Rabskiej, Poznań 1997 r., s. 137.

³⁷ Dz. U. 1981 r., Nr 24, poz. 123 z późn. zm.

³⁸ G. Bieniek, J. Bról stoją na stanowisku, że obowiązek ten oznacza realizację obowiązku zasięgnięcia opinii – op. cit., s. 41.

³⁹ A. Chełmoński, op. cit., s. 136.

⁴⁰ Pomijam kwestię badania przez Sąd Rejestrowy legalności tych decyzji.

ust. 1 ustawy wykonuje kompetencje o charakterze władczym. Działania te rodzą skutki w sferze prawa prywatnego⁴¹. Aktem inicjującym cały proces przekształcenia jest więc działanie Ministra o charakterze władczym, natomiast momentem kończącym proces jest wpisanie spółki do rejestru handlowego, a tym samym wykreślenie przedsiębiorstwa państwowego z rejestru przedsiębiorstw. Władcze upoważnienie wynikające z treści art. 4 ust. 1 Ministra jest z pewnością "elementem koniecznym", to jednak niewystarczającym dla przekształcenia. W procesie komercjalizacji ustawodawca przewidział uprawnienia Skarbu Państwa w sferze cywilnoprawnej. I tak Minister Skarbu Państwa sporządza za Skarb Państwa akt komercjalizacji, w którym zawarty jest statut (umowa) spółki, ponadto obowiązkiem Ministra jest wybór władz spółki i określenie wysokości kapitału akcyjnego (zakładowego) spółki.

W literaturze⁴² dominuje inny pogląd, a mianowicie, że Minister Skarbu Państwa dokonując komercjalizacji występuje w roli reprezentanta Skarbu Państwa i za Skarb Państwa sporządza akt komercjalizacji. W taki sposób, Skarb Państwa wyraża swoje właścicielskie uprawnienia względem przedsiębiorstw państwowych.

Przepis art. 9 ust. 2 ustawy o komercjalizacji prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych określa, że akt komercjalizacji ma zawierać statut spółki, wysokość kapitału akcyjnego spółki oraz imiona i nazwiska członków władz pierwszej kadencji. Jak wynika z art. 1 i art. 2 pkt. 1 wyżej wymienionej ustawy przedsiębiorstwo państwowe może ulec przekształceniu w spółkę akcyjną albo w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością tj. formy, które są prawnie zaakceptowane w naszym systemie prawnym. W art. 5 ustawy z 1996 r. ustawodawca określił, że do spółki powstałej w wyniku komercjalizacji stosuje się przepisy Kodeksu handlowego, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Wobec takiego uregulowania ustawowego należałoby sądzić, że przepisy Kodeksu handlowego stosuje się tylko do spółek powstałych i działających. A zatem do czasu wpisania spółki powstałej w drodze komercjalizacji do rejestru handlowego, Ministrowi Skarbu Państwa przysługiwałyby szczególne kompetencje uprawniające go do podejmowania działań nie znanych ani prawu handlowemu, ani prawu cywilnemu. Powstaje więc pytanie czy takie rozwiązanie jest zgodne ze stosowanym trybem tworzenia spółek?

Art. 5 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych stanowi, że przepisy Kodeksu handlowego stosuje się do spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Przepis art. 5 ustawy wskazuje na pewne odrębności przy organizowaniu jak i późniejszej działalności spółek powstałych z przekształcenia przedsię-

⁴¹ Koncepcja aktu administracyjnego jako źródła stosunków cywilnoprawnych nie jest nowa. Tym zagadnieniem zajmowali się: A. Kunicki, *Charakter prawny decyzji administracyjnej jako przesłanka aktu cywilnoprawnego ze szczególnym uwzględnieniem patentu*, Zeszyty Naukowe UJ, Kraków 1973 r., nr 1, s. 72; S. Grzybowski, *Akt administracyjny jako źródło stosunków obligacyjnych*, PiP 1966 r., nr 9, s. 263.

⁴² W literaturze spotyka się pogląd, że w omawianej sytuacji Skarb Państwa wyraża w ten sposób swoje właścicielskie uprawnienia – tak np. G. Bieniek, *Komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych według ustawy z 30 sierpnia 1996 r.*, cz. I "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1997 r., nr 6, s. 18; B. Kozłowska-Chyła, *Nowa ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – Główne kierunki zmian*, PPH 1997 r., nr 6, s. 4.

biorstw państwowych. Jeżeli przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie regulują wszystkich kwestii związanych z przekształceniem przedsiębiorstwa państwowego w spółkę kapitałową, konieczne i słuszne w takiej sytuacji będzie stosowanie przepisów Kodeksu handlowego⁴³. Zatem przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych stanowią *lex specialis* w odniesieniu do przepisów Kodeksu handlowego w kwestii dotyczącej tworzenia i działania spółek.

Wobec braku szczegółowych przepisów regulujących treść statutu (umowy) spółki uzasadnione będzie, by treść statutu zawarta w akcie komercjalizacji ustalana była zgodnie z art. 309 k.h. (gdy przedsiębiorstwo państwowe zostanie przekształcone w spółkę akcyjną) bądź zgodnie z art. 162 k.h. (gdy w wyniku komercjalizacji powstanie spółka z o.o.) z pewnymi odmiennościami wynikającymi z przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, np. co do składu rady nadzorczej, trybu wyboru członków rady nadzorczej. Wskazane jest by projekt statutu opracować w samym przedsiębiorstwie państwowym i przedstawić go wraz z dokumentacją niezbędną do dokonania przekształcenia Ministrowi⁴⁴.

Przy ustalaniu wysokości kapitału akcyjnego (zakładowego) należy mieć na uwadze to, by jego wysokość była zgodna z postanowieniami k.h. (art. 311 i odpowiednio art. 159 § 2), a przede wszystkim z postanowieniami art. 7 ustawy z 1996 r. Zgodnie z art. 7 ustawy bilans zamknięcia przedsiębiorstwa państwowego staje się bilansem otwarcia spółki. O wysokości kapitału akcyjnego (zakładowego) jak i zapasowego, decyduje więc stan funduszy własnych przedsiębiorstwa, po ustaleniu którego będzie możliwy wybór rodzaju spółki – akcyjnej czy z ograniczoną odpowiedzialnością. Minimalny kapitał akcyjny wynosi 100 000 złotych, a kapitał zakładowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – 4000 złotych, przy czym, suma kapitału akcyjnego (zakładowego) i zapasowego równa jest funduszom własnym przedsiębiorstwa. Ponadto w dniu wpisania spółki do rejestru handlowego kapitał zapasowy nie może przekraczać 1/4 części kapitału akcyjnego.

Do kompetencji Ministra należy także wybór władz spółki, co stanowi jedną z niezbędnych przesłanek dla jej zarejestrowania.

Konstrukcja przepisów zawartych w art. 9 ust. 2 i 3 ustawy nasuwa pewne spostrzeżenia. Zgodnie z treścią art. 9 ust. 2 ustawy z 1996 r. akt komercjalizacji zawiera: statut spółki, wysokość kapitału akcyjnego, organizację władz pierwszej kadencji. Natomiast przepis ust. 3 art. 9 określa, że akt komercjalizacji zastępuje czynności określone w przepisach k.h., poprzedzające złożenie wniosku o wpisanie spółki do rejestru handlowego. Do czynności tych przepisy Kodeksu handlowego zaliczają: w odniesieniu do spółki akcyjnej:

⁴³ Oczywiście jest jednak, że pewne rozwiązania przewidziane w k.h. nie będą miały zastosowania w procesie komercjalizacji z uwagi na charakter prawny przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa (wg art. 9 ust. 3 ustawy).

⁴⁴ G. Bieniek, op. cit., s. 19.

- zawarcie szeroko rozumianej umowy założycielskiej (akt zawiązania spółki i jej statut),
 - pokrycie kapitału akcyjnego,
 - powołanie pierwszych władz spółki,
- a w odniesieniu do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością:
- zawarcie umowy spółki,
 - wniesienie całego kapitału zakładowego,
 - ustanowienie władz spółki⁴⁵.

Wydaje się, że wyżej wymienione przepisy (art. 9 ust. 2 i 3) należy rozumieć w sposób następujący: akt komercjalizacji musi zawierać jako *essentialia negotii* treści określone w art. 9 ust. 2 ustawy i nie może ich zastępować innymi poprzez pominięcie wymogów z k.h. i przyjęcie innych konstrukcji. W sytuacji kiedy akt komercjalizacji zawiera już statut (umowę) spółki, określa wysokość kapitału akcyjnego (zakładowego) oraz organizację władz spółki. W myśl art. 9 ust. 3 ustawy niezasadne jest ponawianie tych czynności.

Przepisy ustawy z 30 sierpnia 1996 r. nie określają formy sporządzenia aktu komercjalizacji. Biorąc pod uwagę wcześniejsze rozważania, przy braku zgodności poglądów w tej kwestii⁴⁶, skłaniam się do uznania, że akt komercjalizacji musi być sporządzony w formie aktu notarialnego. Takie rozwiązanie potwierdza nie tylko praktyka, ale przede wszystkim treść art. 9 ust. 2 ustawy, z której wynika, iż statut spółki jest nierozzerwalną częścią aktu komercjalizacji (“W akcie komercjalizacji ustala się statut spółki...”). Niewątpliwie, akt komercjalizacji obejmuje swą treścią statut (umowę) spółki, wysokość kapitału akcyjnego (zakładowego) spółki, organizację władz pierwszej kadencji. Kodeks handlowy przewidział jako formę właściwą dla statutu (umowy) – formę aktu notarialnego. Akt komercjalizacji zawierając w swej treści statut (umowę) spółki powinien być zatem sporządzony w takiej właśnie a nie innej formie. W praktyce⁴⁷ akt komercjalizacji obejmuje też formułę “komercjalizuję”, co stanowi przejaw wynikającego wprost z ustawy (art. 4 ust. 1) władczego wkroczenia Ministra Skarbu Państwa w sferę działalności przedsiębiorstw państwowych.

Przeprowadzona analiza przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych prowadzi do następujących refleksji i spostrzeżeń.

Po pierwsze, pojęcie komercjalizacji zdefiniowane w art. 1 ustawy ogranicza się wyłącznie do przekształcenia i nie jest tożsame z komercjalizacją wyrażoną w przepisach rozporządzenia z 1927 r. która polegała na zmianie systemu zarządzania. Ustawodawca nadał temu pojęciu nowe znaczenie i sens. Celem komercjalizacji w myśl ustawy z 1996 r. nie jest “wyodrębnienie przedsiębiorstw państwowych z administracji państwowych”, a przekształcenie przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa.

⁴⁵ C. Kosikowski, M. Śniegucki, op. cit., s. 66.

⁴⁶ C. Kosikowski, M. Śniegucki, op. cit., s. 66; G. Bieniek, J. Bról, *Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Komentarz. Akty wykonawcze i związkowe*, Warszawa 1997 r., s. 50.

⁴⁷ W oparciu o rozmowy przeprowadzone w Delegaturze Ministerstwa Skarbu Państwa w Poznaniu.

Po drugie, przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę jest transformacją, w wyniku której następuje jedynie zmiana kształtu prawnego podmiotu już istniejącego – przedsiębiorstwa państwowego, w inny – spółkę Skarbu Państwa i prowadzi do tzw. sukcesji generalnej praw i obowiązków.

Po trzecie, pomimo wielu wątpliwości co do podstaw prawnych przekształcenia dokonywanego na gruncie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i związanej z tym ingerencji Ministra Skarbu Państwa skłaniam się do uznania, że poprzez podjęcie działań władczych przez Ministra powstają skutki w sferze prawa prywatnego.

Po czwarte, w procesach komercjalizacji jak i prywatyzacji można zaobserwować, że działania administracji dotyczą zarówno sfery prawa publicznego jak i prywatnego.

Na koniec jeszcze jedna uwaga. Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie uniknęła błędów legislacyjnych poprzednio obowiązującego aktu prawnego. Niejednoznaczność i nieprecyzyjność przepisów prawnych budzi wiele wątpliwości, zwłaszcza w aspekcie ustalenia pozycji Ministra Skarbu Państwa i organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych w procesie komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a także w zakresie stosowania postanowień Kodeksu handlowego w odniesieniu do tworzenia i funkcjonowania jednoosobowych spółek Skarbu Państwa.