

Adam Chełmoński

Adwokat w Warszawie

Komercjalizacja polskich kolei państwowych jako zagadnienie prawne

Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. utworzone zostało samodzielne przedsiębiorstwo państwowe p. n. „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. Ust. Nr. 97 poz. 568).

Rozporządzenie to otwiera nowy okres w gospodarce naszymi kolejami państwowymi. Koleje państwowe wyodrębnione są w oddzielne przedsiębiorstwo, które ma być samodzielnie zarządzane i prowadzone będzie na zasadach handlowych.

Myśl o usamodzielnieniu naszych kolei państwowych nie jest nowa. Rząd p. Grabskiego pod wpływem ostrej krytyki ówczesnej gospodarki kolejowej i wzorując się na poczynaniach w tej mierze wielu państw zachodnich, spowodował wydanie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1924 r. o przedsiębiorstwie dla eksploatacji kolei państwowych (Dz. Ust. Nr. 116 poz. 1034). Rozporządzenie to, również jak i rozporządzenie obecnie obowiązujące, miało na celu usprawnienie gospodarki kolejowej przez komercjalizację kolei. Jednakże, jakkolwiek par. 20 rozporządzenia tego głosił, iż wchodzi ono w życie z dniem ogłoszenia, w rzeczywistości nie było ono wykonane i zostało uchylone ustawą z dn. 22 lipca 1925 r. (Dz. Ust. Nr. 86 poz. 589).

Powody tego uchylenia były dwojakiego rodzaju i wręcz z sobą sprzeczne. Przy rozważaniu zagadnienia tego w ciążach ustawodawczych, ugrupowania prawej strony wychodziły z założenia, że rozporządzenie z dn. 28 grudnia 1924 r. wprowadza jedynie pozory usamodzielnienia i pozostawia w dalszym ciągu zarząd kolejami w rękach ministra, a tem samem nadal utrzymuje możliwość politycznych wpływów na pro-

wadzenie tego przedsiębiorstwa, wpływów, które odbijały się tak niekorzystnie na wynikach gospodarki kolejowej. Natomiast druga strona obydwu Izb uważała, że kontrola czynników politycznych przy usamodzielnieniu kolei będzie bardzo osłabiona, co z punktu widzenia państwowego miałyby być niepożądane. Pozatem komercjalizacja kolei mogłaby, zdaniem tych ugrupowań, w sposób niekorzystny wpłynąć na interesy ich pracowników. Wymagania życia były jednak zbyt silne, ażeby można było poprzestać na takim czysto negatywnym stanowisku. Konieczność komercjalizacji kolei stawała się coraz bardziej wyraźna i nieodzowna. Doświadczenia państw obcych, które metodę tę zastosowały, działały także zachęcająco. To też jednym z pierwszych ważniejszych czyniarn rządów prof. Bartla było wydanie rozporządzenia z dn. 24 września. To ostatnie rozporządzenie w pewnej części wzoruje się na uchylonym rozporządzeniu z r. 1924. Zasadnicza różnica polega jednak na tem, że w obecnie obowiązujących przepisach usamodzielnienie przeprowadzone jest w sposób bardziej konsekwentny i stanowczy. Rozporządzenie z dn. 24 września może wywołać i wywołuje odnośnie do niektórych ze swych postanowień, niekiedy nawet dość poważne zastrzeżenia.¹⁾ Jednakże nawet mimo braku rozporządzenia tego powitać je należy z dużym zadowoleniem. Braki powinny i mogą być usunięte. Natomiast byłoby wielkim, zdaniem naszym, błędem, gdyby ciała ustawodawcze i tym razem poszły po linii nakreślonej przez cytowaną wyżej ustawę z dn. 22. lipca 1925 r. i zajęły w tej sprawie stanowisko li tylko negatywne.

¹⁾ Patrz w szczególności nadzwyczaj interesującą krytykę rozporządzenia, przez prof. J. Michalskiego „Komercjalizacja kolei państwowych w Polsce, Niemczech, Austrii, Czechosłowacji i Belgii” (Przegląd Gospodarczy 1926, zeszyt 20, str. 961 i nast.). Autor porównywuje nasze rozporządzenie z analogicznymi przepisami we wspomnianych państwach. Zarzut główny, stawiany przez prof. Michalskiego polega na tem, iż samodzielność naszego przedsiębiorstwa kolejowego jest raczej formalna. Dyrektor Generalny jest bowiem bezpośrednio zależny od ministra, nie zaś, jak to jest w cytowanych wyżej państwach od odrębnego kolektywnego ciała. Ten zarzut prof. Michalskiego, wybitnego znawcy sprawy komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych i komunalnych całkowicie podzielamy. Sądzymy jednak, że rozporządzenie nasze uważać należy za pewne stadium usamodzielnienia (por. *Verordnung über die Schaffung eines Unternehmens „Deutsche Reichsbahn” v. 12 Februar 1924* i ustawę niemiecką z d. 30 sierpnia 1924 r. „*Ueber die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft*”).

Jest, zdaje się, prawie powszechnie już i u nas uznane, że usamodzielnienie i komercjalizacja naszych kolei jest konieczna. Każdy tedy krok w tym kierunku winien spotkać się z uznaniem.

Tutaj nie będziemy naogół zajmowali się gospodarczą stroną tej doniosłej w naszym życiu państwowem reformy, rozważymy natomiast niektóre z tych prawnych zagadnień, które na tle omawianego rozporządzenia powstają.

I.

Rozporządzenie z dnia 24 września wydane zostało na podstawie ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz. Ust. Nr. 78 poz. 443) w związku z art. 44 ust. 6 Konstytucji w nowej redakcji.

Powstaje tedy zasadnicze pytanie, czy wydanie omawianego rozporządzenia leży w granicach upoważnień Prezydenta Rzeczypospolitej, inaczej mówiąc, czy przez jego wydanie nie zostały przekroczone postanowienia ustawy z dn. 2. sierpnia 1926 r. względnie przepisy Konstytucji.

Art. 1 powołanej ustawy zredegagowany jest tak szeroko, iż niewątpliwie podpadać pod jego postanowienia będzie utworzenie przedsiębiorstwa „P. K. P.” Jeśli bowiem upoważnia on Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy między innymi w zakresie „reorganizacji i uproszczenia administracji państwowej... a także w zakresie zarządzeń, zmierzających do zabezpieczenia równowagi budżetowej, stabilizacji waluty i naprawy stanu gospodarczego w państwie...”, to sądzić można, iż rozporządzenie z dnia 24 września, mające na celu zasadniczą reformę administrowania kolejami państwowymi w celu ich usprawnienia i poprawienia dochodowości, w zasadzie nie wykracza poza upoważnienia Prezydenta. Pewne wątpliwości mogłyby wszelako budzić postanowienia art. 3 i 6 rozporządzenia. W myśl art. 2 ustawy z dnia 2 sierpnia rozporządzenia wydawane na podstawie art. 1 tej ustawy nie mogą dotyczyć... obciążania i zamiany nieruchomości państwowego oraz obciążenia tegoż, o ile wartość poszczególnego obiektu przekracza 100 000 zł. Przedsiębiorstwo „P. K. P.”, stanowiące samoistną osobę prawną, „obejmuje w zarząd cały ich (wszystkich linii kolejowych) majątek tak nieruchomy, jak i ruchomy...”. To „objęcie w zarząd” jest, ściśle biorąc, oddaniem przez państwo nowemu przedsiębiorstwu użytkowania całego majątku kolejowego. Wprawdzie ust. 2 zastrzega wyraźnie, „iż objęcie w zarząd i eksploata-

cję" ... kolei nie narusza w niczem istniejących dotychczas praw własności do poszczególnych części objętego nieruchomościemu majątku", z czego wynika, iż niema przejścia prawa własności do nieruchomościemu majątku państwowego. Powstaje jednak pytanie, czy podobne przekazanie użytkowania majątku państwowego innej osobie prawnej nie należy uważać za jego obciążenie. Bylibyśmy zdania, iż odpowiedź na to pytanie powinna być przecząca. Zapewne, iż ustanowienie prawa użytkowania na części majątku państwowego na rzecz innej osoby prawnej na określony w szczególności dłuższy okres czasu, możnaby uważać za obciążenie w myśl art. 6 Konstytucji i art. 2 ustawy z dnia 2 sierpnia. Jednakże, jeżeli chodzi o rozporządzenie z dn. 24 września, to prawo użytkowania państwo przekazuje nowemu przedsiębiorstwu nie na jakiś określony przeciąg czasu, a więc jedynie do odwołania. Z tego też względu w podobnej dyspozycji nie można byłoby dopatrywać „obciążenia majątku państwowego”¹⁾ — ma ona na celu jedynie sposób jego eksploatacji.

Na podstawie art. 6 rozporządzenia na potrzeby eksploatacji może przedsiębiorstwo „P. K. P.” zaciągać na okres czasu, nieprzekraczający jednego roku, krótkoterminowe pożyczki, nie przewyższające w sumie 10% ogólnego dochodu eksploatacyjnego za ubiegły rok rachunkowy. Pożyczki te mają być spłacane z bieżących dochodów przedsiębiorstwa.

Profesor Michalski jest zdania²⁾, iż postanowienie to wykracza poza ramy upoważnień ustawy z dn. 2 sierpnia, więcej nawet, — jest sprzeczne z art. 6 Konstytucji. Motywy, które ten jeden z najwybitniejszych znawców naszego prawa budżetowego na poparcie swego poglądu przytacza, są następujące: ustawa z dn. 2 sierpnia wogóle nie upoważniała Prezydenta Rzeczypospolitej do zaciągania pożyczek, lecz nawet gdyby było inaczej, rozporządzenie, aby być w zgodzie z art. 6 Konstytucji, musiałoby traktować o konkretnej transakcji pożyczkowej, zacytowane zaś postanowienie „przedstawia się jako zarządzenie normatywne, regulujące (na przyszłość) ogólne kompetencje do (wielokrotnego) zaciągania pożyczek państwowych na cele kolejowe”. Nie przesadzając oceny art. 6 rozporządzenia z punktu widzenia gospodarczego i skarbowego, nie możemy jednak podzielić przytoczonych przed chwilą wywodów prawnych. Wszak w myśl art. 6 w związku z art.

¹⁾ por. także art. 16 pkt. e rozporządzenia.

²⁾ loc. cit. str. 964.

2 rozporządzenia pożyczki, które miałyby być przez przedsiębiorstwo „P. K. P.” zaciągane, nie będą pożyczkami państwowymi, lecz pożyczkami, obciążającymi zupełnie odrębną od państwa osobę prawną. W stosunku do przedsiębiorstwa „P. K. P.” państwo nie ponosi nawet odpowiedzialności pomocniczej, tak, jak to stanowił par. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1924 r. Gdyby stać na stanowisku odmiennem, wogóle prowadzenie jakichkolwiek przedsiębiorstw przez państwo byłoby niezmiernie utrudnione, jeżeli nawet nie wprost niemożliwe. Dotychczasowa praktyka naszego życia państwowego stała również na odmiennem stanowisku od tego, które reprezentuje prof. Michalski. Że wspomnimy tylko przykładowo o takich przedsiębiorstwach, jak Bank Gospodarstwa Krajowego, Bank Rolny i t. p. usamodzielnione przedsiębiorstwa państwowe z oddzielną osobowością prawną. Gdyby wszakże nawet uważać, że zaciągane przez przedsiębiorstwo „P. K. P.” pożyczki winny być traktowane równorzędnie z pożyczkami państwowymi, to i w tym wypadku — zdaniem naszym — nie możnaby dojść do wniosku, iż postanowienia art. 6 rozporządzenia pozbawione są podstawy prawnej. Art. 2 ustawy z dn. 2 sierpnia nie wyłącza prawa zaciągania pożyczek państwowych z upoważnień Prezydenta, z czego wnosić można, iż o ile zaciąganie pożyczek takich związane byłoby z celami wskazanymi w art. 1 tej ustawy, należałoby uważać rozporządzenia wydane w granicach art. 6 Konstytucji za legalne.

Pozostaje tedy jeszcze tylko zarzut, iż art. 6 rozporządzenia, jako zawierający upoważnienie do wielokrotnego zaciągania na przyszłość pożyczek na cele kolejowe, nie zaś traktujący o określonej pożyczce, jest sprzeczny ze wspomnianym przed chwilą art. 6 Konstytucji.

I ten zarzut jednak nie wydaje się słuszny. Zapewne, iż byłaby sprzeczna z Konstytucją ustawa, któraby delegowała jakiejś innej władzy prawo zaciągania pożyczek państwowych bez jego ograniczenia. Gdy jednakże art. 6 wyraźnie zastrzega granicę pożyczek, które może zaciągać przedsiębiorstwo „P. K. P.” zarówno co do ich wysokości, jak i terminu, to nie wydaje się, ażeby można było mówić o ogólnej delegacji sprzecznej z Konstytucją. Dochodzimy więc do wniosku, iż rozporządzenie z dnia 24 września o utworzeniu przedsiębiorstwa P. K. P. nie pozostaje w sprzeczności ani z ustawą z dn. 2. sierpnia, ani z Konstytucją, wobec czego posiada moc ustawy.

II.

Przedsiębiorstwo „P. K. P.” obejmuje w zarząd koleje państwowe i majątek Skarbu Państwa, przeznaczony do użytku kolei państwowych oraz koleje prywatne, które znajdują się w zarządzie państwowym (art. 1).

W pojęciu zarządu naogół mieści się działanie na cudzy rachunek. Jak wynika jednak z całego szeregu innych postanowień rozporządzenia (art. 3, 4, 10, 11, 13—16) „zarząd” kolejami państwowymi jest, ściśle biorąc, ich eksploatacją przez przedsiębiorstwo w ten sposób, iż oddane są one przez Państwo w użytkowanie przedsiębiorstwu „P. K. P.” Wszelkie wpływy z kolei państwowych są własnością przedsiębiorstwa. Skarb Państwa natomiast otrzymuje jedynie czyste jego zyski¹⁾. Tu nadmienić należy, że rozporządzenie nie rozróżnia wyraźnie „zarządu” kolejami państwowymi i zarządu kolejami prywatnymi. Z tego można byłoby wnioskować, że i wpływy kolei prywatnych, będących w zarządzie państwowym, stają się wpływami przedsiębiorstwa „P. K. P.” i że również w stosunku do tych kolei przedsiębiorstwu przysługuje prawo ich eksploatacji. Wniosek taki wszakże byłby błędny.

Stać należy raczej na tem stanowisku, że postanowienia dotyczące eksploatacji i podziału zysku przedsiębiorstwa dotyczą jedynie „zarządzania” kolejami państwowymi. Natomiast gdy chodzi o zarząd kolejami prywatnymi, które jedynie pozostawały w zarządzie państwowym, to wskazane przed chwilą przepisy rozporządzenia mogłyby mieć zastosowanie jedynie o tyle, o ileby to nie stało w sprzeczności z tytułem prawnym, na jakim zarząd państwowy tych kolei jest oparty. Tak więc gdyby np. zarząd prowadzony był na rachunek właściciela, jest jasne, że i wyniki gospodarki dotyczyłyby ostatniego, nie zaś przedsiębiorstwa „P. K. P.” (por. pkt. c art. 16).

III.

Przedsiębiorstwo „P. K. P.” stanowi samoistną osobę prawną z siedzibą w mieście st. Warszawie” (art. 2).

Jedną z pierwszych wątpliwości, któreby się co do tego postanowienia nastręczały, byłoby pytanie, jaki jest charakter prawny tej osoby w szczególności, czy można uważać ją za kupca (handlującego). Zdaniem naszym przedsiębiorstwo „P. K. P.” jest kupcem. Przy rozstrzygnięciu tego zagadnienia prze-

¹⁾ O innych korzyściach Skarbu Państwa patrz ust. ost. art. 14, ust. ost. art. 15, pkt. e art. 16.

dewszystkiem ustalić należy, jakie przepisy dzielnicowe będą w tym względzie miarodajne. Jakkolwiek niewątpliwe postanowienia rozporządzenia z dnia 24 września mają charakter mieszano-publiczny i prywatno-prawny, to jednak wydaje się, iż, o ile chodzi o rozstrzygnięcie tej kwestji, kierować się należy przepisami prawa prywatnego międzydzielnicowego. Opierając się o te zasady, należałoby, zdaniem naszym, uważać za właściwe przy rozstrzyganiu wspomnianej kwestji prawo miejsca siedziby przedsiębiorstwa.

Istnieje wprawdzie pogląd, iż gdy chodzi o stosunki międzynarodowe prywatne, o tem, czy dana osoba jest kupcem, rozstrzyga miejsce dokonania tych lub innych czynności i przeto będzie ona uważana za kupca w pewnym miejscu w zależności od tego, jakie przez nią w tem miejscu czynności dokonane zostały¹⁾. Jednakże pogląd ten wydaje się być oparty raczej na systemie przedmiotowym prawa handlowego i nie mógłby być stosowany w tych ustawodawstwach, których podstawą jest system podmiotowy. Wydaje się, iż raczej byłoby słuszne przyjęcie zasady wyżej przez nas przyjętej, tembardziej, iż takie rozstrzygnięcie wspierają art. 3 ust. 3 i 4 ustawy z dn. 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwem dla stosunków prywatnych wewnętrznych (Dz. Ust. Nr. 101 poz. 580).

Tak więc, dla określenia, czy przedsiębiorstwo „P. K. P.” jest kupcem, byłyby miarodajne obowiązujące na terenie b. Królestwa Kongresowego postanowienia kodeksu handlowego francuskiego.

Że eksploatacja kolei jest czynnością handlową według prawa francuskiego, to zdaje się wątpliwości nie nastroczać. Art. 632 wyraźnie głosi, iż „prawo zalicza do czynności handlowych... wszelkie przedsiębiorstwa rękodzielne, komisowe, przewozu ładem lub wodą”. Zarówno judykatura, jak doktryna francuska niejednokrotnie wypowiedała się co do tego, że pod pojęcie „przewozu ładem” podpada także działalność kolei żelaznych, przyczem niezależnie od tego, czy koleje są własnością spółek koncesjonowanych, czy też chodzi o koleje państwowe²⁾.

Jeżeli jednak chodzi o to, czy państwo, komuny lub inne osoby prawne praw publicznego mogą być uważane za han-

¹⁾ patrz np. Ch. Lyon-Caen et L. Renault — *Traité de droit commercial*. Tom I. 1921 r. Nr. 211.

²⁾ Lyon-Caen et Renault loc. cit. Nr. 210, str. 256, 257, Lacour et Bouteron — *Précis de droit commercial*. Tom I. 1925. Nr. 47.

dlujących, o ile wykonywują one czynności handlowe, to pod tym względem ogólnie przyjęty jest we Francji pogląd, iż na pytanie takie odpowiedzieć należy przecząco¹⁾ Pogląd taki oparty jest na tem, iż zarówno charakter osób prawnych prawa publicznego, jak i forma administrowania ich zakładami nie pozwalają na zastosowanie do osób tych ogółu przepisów prawa handlowego. W jakim stopniu w poszczególnych gałęziach gospodarki państwowej może być prawo handlowe stosowane, inaczej mówiąc, które z jego przepisów dotyczyć mogą ekonomicznej działalności osób prawnych omawianego rodzaju, zależy od charakteru danej działalności i przepisów prawnych, regulujących administrację tych lub innych zakładów²⁾.

W każdym razie do tych osób prawnych, jak państwo, komuna nie możnaby stosować postanowień prawa handlowego o upadłościach, czy likwidacji sądowej. Dla porównania należy zwrócić uwagę, iż jeżeli chodzi o prawo niemieckie, to osoby prawne prawa publicznego, między innymi, państwo, mogą być uważane za kupca (par. 36, 42 H. G. B.), przyczem uważa się, iż kupcem jest państwo, jako takie, nie zaś jego przedsiębiorstwa³⁾.

Jeżeli chodzi o zakłady użyteczności publicznej, to mogą nastęrczać się wątpliwości, czy działalność ich posiada charakter prywatno-prawny, czy też publiczno-prawny i czy wy-

¹⁾ Lyon-Caen et Renault loc. cit. Nr. 210, str. 258. „Mais il semble impossible d'admettre que, quelque répétés que soient les actes de commerce faits par une personne juridique publique, elle puisse être traitée comme ayant la qualité de commerçant. Cette qualité est en opposition avec le but dans lequel les personnes morales publiques sont créées ou reconnues. Il est, du reste, inadmissible qu'elles soient soumises aux conséquences que la qualité de commerçant entraîne avec elle: comment, par exemple, admettre en France qu'une déclaration de faillite ou une mise en liquidation judiciaire puisse s'appliquer à l'Etat, à une commune, à un département". także E. Thaller: *Traité Élémentaire de Droit Commercial*. 1916. Nr. 179—186.

²⁾ Thaller loc. cit. Nr. 187, a w szczególności gdy chodzi o koleje żelazne państwowe Nr. 188. Według ustawy francuskiej z dnia 18. maja i dekretu z dnia 25. maja 1878 r., jeżeli chodzi o koleje według Thallera, działalność ich nie jest zespolona ani z punktu widzenia administracyjnego, ani z punktu widzenia budżetowego i finansowego z innymi agendami państwowymi „Il se rapproche plutôt du régime des établissements publics, ou plus exactement peut-être de celui des établissements de gestion privée”.

³⁾ K. Wieland. *Handelsrecht*. Tom I. 1921, str. 87, 88.

nagrodzenie za świadczenia zakładu mają charakter prywatno-prawnych przeciwświadczeń (Gegenleistung), czy też publiczno-prawnych opłat (Gebühr). W każdym razie, jeżeli chodzi o koleje państwowe, to państwo z tytułu tej działalności uważane było za handlującego¹⁾.

W myśl par. 8 austriackiej ustawy wprowadzającej z dnia 17 grudnia 1862 r. do kodeksu handlowego „jak dalece przedsiębiorstwa państwa mają być wpisywane w rejestr handlowy, a tem samem podciągane pod przepisy kodeksu handlowego o firmach, księgach handlowych i prokurze, pozostawia się bliższemu oznaczeniu w drodze rozporządzenia”.

Co się tyczy prawa rosyjskiego, to przepisy ustawowe nie pozwalają dać bezpośredniej odpowiedzi na pytanie, czy państwo może być kupcem, nauka jednak stała raczej na stanowisku negatywnem. Motywy zbliżone są do uzasadnienia analogicznego stanowiska francuskiego²⁾.

Powracając do rozważania interesującej nas kwestji, czy przedsiębiorstwo „P. K. P.” ma być uznane za kupca i rozstrzygając to pytanie w świetle przytoczonych wyżej rozważań na tle prawa francuskiego, dojść należy do wniosku, że argumenty przytaczane przeciwko możliwości uznania państwa za kupca, do naszego przedsiębiorstwa nie mogłyby mieć zastosowania. Jeżeli bowiem istotnie można zgodzić się z tem, że cel takich osób prawnych prawa publicznego, jak państwo, komuny i t. p., które z natury rzeczy nie mogą mieć dążenia do spekulacyjnego zysku, jest inny, aniżeli cel działalności nowego handlującego, jeżeli dalej słuszna jest uwaga, że nie do pomyślenia jest np. ogłoszenie upadłości podobnym osobom prawnym, to jednakże wszystkie te zastrzeżenia nie mogą mieć zastosowania do tego rodzaju osób prawnych, jak przedsiębiorstwo „P. K. P.”. Wprawdzie być może, że i tutaj pierwiastek publiczno-prawny jest niemniej wyraźny, aniżeli momenty prywatno-prawne, jednakże ta okoliczność zdaje się nie stać

¹⁾ Wieland loc. cit. str. 89. Staub's Kommentar zum Handelsgesetzbuch. 1921, uwaga 1-sza par. 452. Uwagi powyższe w stosunku do prawa niemieckiego dotyczą stanu prawnego, który istniał przed usamodzielnieniem niemieckich kolei państwowych, t. j. przed wydaniem rozporządzenia z dnia 12 lutego 1924 r.

W Austrii również jeszcze przed usamodzielnieniem „skarbu państwa kolejowy” wpisywany był do rejestru (Wieland loc. cit. str. 89 odn. 23).

²⁾ Porównaj np. Kurs Torgowawo prawa. Szerszeniewicz Tom I. 1924, str. 138, 139.

na przeszkodzie do przyznania przedsiębiorstwu charakteru kupca. Gdy bowiem państwo uznało za potrzebne stworzenie odrębnej jednostki prawnej, której funkcje będą bardzo zbliżone do działalności spółek o charakterze prywatno-prawnym, eksploatujących koleje użyteczności publicznej na podstawie koncesyj państwowych, gdy wyraźnie nadaje tej jednostce charakter przedsiębiorstwa, gdy wreszcie stanowi, iż przedsiębiorstwo to ma być prowadzone „wedle zasad handlowych”, to zdaje się niepodobna nie uznać z punktu widzenia podporządkowania takiego przedsiębiorstwa przepisom prawa handlowego konieczności porównania go w zasadzie do innych kupców. W szczególności, zdaniem naszym, niema żadnych przeszkód do ewentualnego ogłoszenia takiemu przedsiębiorstwu upadłości w razie jego niewypłacalności. Samo się przez się rozumie, że państwo dążyć będzie zawsze do uniknięcia podobnego wydarzenia. Teoretycznie jednak są do pomyślenia wypadki, gdzie stałoby się to koniecznością. Istniejące w poszczególnych dzielnicach przepisy, dotyczące egzekucji na majątku kolei prywatnych użyteczności publicznej, a w pierwszym rzędzie postanowienia ustawowe, nakazujące traktowania kolei z jej bardzo szeroko rozumianymi przynależnościami, jako nierozdzielnej całości, dostatecznie gwarantują nawet w razie upadłości osoby prawnej, eksploatującej koleje, zachowanie interesu publicznego. W stosunku do naszego przedsiębiorstwa wywody powyższe byłyby tem mocniejsze, że przedsiębiorstwo „P. K. P.”, jak to już kilkokrotnie podkreślano, nie staje się właścicielem kolei, lecz tylko je do odwołania eksploatuje.

IV.

Nadanie przedsiębiorstwu P. K. P. odrębnej osobowości pociąga za sobą, jak to wykazano wyżej uznanie go za kupca. Związany jest z tem szereg skutków. Wymienimy tu niektóre z nich. A więc przedewszystkiem, jak to już wspomniano, przedsiębiorstwu „P. K. P.” w razie jego niewypłacalności mogłaby być ogłoszona upadłość, wzgl. ustanowiony nad niem nadzór celem uniknięcia upadłości. Dalej, przedsiębiorstwo obowiązane będzie do prowadzenia prawidłowego ksiąg handlowych, ogłaszania bilansów i t. p., podlegać będzie w wielu wypadkach właściwości sądownictwa handlowego (komplety handlowe), będzie mogło ustanawiać prokurentów, może być wreszcie zbyte. Rozporządzenie z dnia 24 września nie reguluje sprawy, czy przedsiębiorstwo „P. K. P.” ma być wpisane do rejestru handlowego. Nasze rozporządzenie idzie zresztą

w tym wypadku jedynie w ślad za rozporządzeniem niemieckim z dnia 12 lutego 1924 r., które również nie rozstrzyga, czy przedsiębiorstwo „Deutsche Reichsbahn” ma być zarejestrowane. Natomiast ustawa niemiecka z dnia 30 sierpnia 1924 r. o utworzeniu niemieckiej spółki kolei państwowych stanowi (ust. 6. par. 16), „iż przepisy kodeksu handlowego co do wpisu do rejestru i jego prawnych skutków nie będą stosowane do niemieckiej spółki kolei państwowych”. Czy z milczenia naszego rozporządzenia można wywnioskować, iż przedsiębiorstwo „P. K. P.” nie ulega zarejestrowaniu¹⁾. Wydaje się iż odpowiedzieć należy na to pytanie przecząco. Jeśli chodzi o przepisy dzielnicowe, to, jak już wykazano wyżej, w Austrii nawet „kolejowy skarb państwa” ulegał zarejestrowaniu, co decyduje a fortiori o rejestrowaniu naszego przedsiębiorstwa w b. zaborze austriackim. Par. 36 kodeksu handlowego niemieckiego pozostawia fakultatywną możliwość wniesienia przedsiębiorstwa państwowego do rejestru handlowego. Przepisy dekretu o rejestrze handlowym z dnia 7. lutego 1919 r., obowiązującego na całym terenie b. zaboru ros., nie dają bezpośredniej odpowiedzi na pytanie, czy przedsiębiorstwa państwowe, nawet korzystające z oddzielnej osobowości prawnej, mają być zapisywane do rejestru. Wątpliwości zaś w tej mierze powstają stąd, iż jakkolwiek art. 1. stanowi, iż przepisem dekretu „podlegają wszyscy uznani za handlujących przez kodeks handlowy lub inne ustawy, to jednak dalsze postanowienia dekretu w szczególności postanowienia dotyczące danych, ulegających zarejestrowaniu, przewidują jedynie rejestrację przedsiębiorstw handlujących jednoosobowo oraz rozmaitego rodzaju spółek. Wydaje się wszakże, iż uważać należy, że raczej przepis o charakterze ogólnym zawarty w art. 1-szym winien mieć znaczenie decydujące. Najbardziej wskazane byłoby wnosić przedsiębiorstwa państwowe do działu B. rejestru narówni ze spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością i spółkami akcyjnymi (art. 15 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości o rejestrze handlowym Dz. Pr. z 1919 r. poz. 279).

Nadanie przedsiębiorstwu „P. K. P.” oddzielnej osobowości prawnej rodzi także liczne konsekwencje o charakterze proceduralnym, przedewszystkiem zaś na terenie, na którym obowiązuje rosyjska ustawa postępowania sądowego cywilnego. Jednym z najważniejszych przywilejów Skarbu Państwa na tym obszarze jest postanowienie ust. 1. art. 31 U. P. C, iż

¹⁾ Michalski loc. cit. str. 964.

rozpoznaniu sądów pokoju nie ulegają powództwa niezależnie od ich wartości „o ile biorą w nich udział instytucje skarbowe (Skarb Państwa)”. Przepis ten, oparty o zasadę, która obowiązywała w Rosji, niezmiernie dla kontrahentów Skarbu uciążliwy, wprowadzony był w Rosji ze względu na bezpieczeństwo interesów skarbowych i trudności zastępstwa procesowego w sądach pokoju. Jednakże prawo rosyjskie znało szereg wyjątków od tej zasady a między innymi podlegały orzecznictwu sądów pokoju „sprawy dróg żelaznych utrzymywanych przez skarb”. Wszakże te wyjątki uchylone zostały przez postanowienie art. 2 przepisów przechodnich do ustawy postępowania cywilnego (Dz. Urz. 1—5 1917). Artykuł ten w pkt. c, części 2, orzekał w sposób zupełnie ogólny o wyłączeniu z pod właściwości sądów pokoju spraw, w których biorą udział instytucje skarbowe (orzeczenie Izby S. N. 137—22).

Gdyby w dalszym ciągu utrzymał się tekst powołanego postanowienia przepisów przechodnich byłaby wątpliwość, czy i przedsiębiorstwa „P. K. P., jakkolwiek posiada ono odrębną osobowość prawną nie należy zaliczyć do „instytucji skarbowych”. Obecnie jednak, gdy z mocy ustawy z 16 lipca 1925 r. (Dz. Ust. Nr. 91, poz. 637) art. 31 U. P. C. otrzymał brzmienie wyżej przytoczone i obecnie wyłączone są z pod orzecznictwa sądów pokoju sprawy, w których biorą udział „instytucje skarbowe (Skarb Państwa)”, gdy więc instytucje skarbowe utożsamiono ze Skarbem Państwa, sądzić zdaje się należy, że tam, gdzie istnieje odrębna osoba prawna, niezależna od Skarbu Państwa, nie można mówić o rozciąganiu na nią wyjątkowej zasady ustanowionej w art. 31.

Z tych względów dojść należy, zdaniem naszym, do wniosku, że sprawy, w których będzie brało udział przedsiębiorstwo „P. K. P.” będą mogły być rozpoznawane na ogólnych zasadach również i przez sądy pokoju.

Rozwiązanie takie nietylko wydaje się być zgodne z literą ustawy, lecz odpowiada także charakterowi nowej organizacji kolei państwowych jako przedsiębiorstwa. Z punktu widzenia gospodarczego nie wydaje się wskazane zbyt utrudnianie przez przemysłowca swym odbiorcom poszukiwania sprawiedliwości. Nadmienić należy, iż przy rozpatrywaniu w Sejmie projektu, który stał się następnie ustawą w dniu 16. lipca 1925 roku, b. zgodnie podkreślano konieczność wogóle jaknajszerszego uchylecia wyjątkowego traktowania Skarbu Państwa w procesie cywilnym.

Sądzić dalej należy, że do przedsiębiorstwa „P. K. P.” nie będą miały zastosowania postanowienia art. 1282—1314 U. P. C. a to ze względu na to, iż sprawy przedsiębiorstwa „P. K. P.” nie mogą być zaliczane do spraw „zarządu skarbowego”. Jakkolwiek art. 1282 U. P. C. zalicza do tych spraw „sprawy dotyczące interesów skarbu”, to jednak interesy te należy rozumieć tylko jako interesy bezpośrednie. Gdy przedsiębiorstwo „P. K. P.” jest odrębną osobą prawną, gdy majątek jego nie stanowi jednej masy z majątkiem Skarbu Państwa, gdy przeciwnie tylko określone obowiązki względem Skarbu na przedsiębiorstwo są włożone (np. art. 16 pkt. c), to ta okoliczność, że czyste zyski przedsiębiorstwa przelewane są na rzecz Państwa, pozwala mówić tylko o pośrednich interesach Skarbu tak jak pośredniemi są interesy akcjonariusza w sprawach spółki akcyjnej (por. wyr. b. Senatu ros. 1901/80 w sprawie banków miejskich).

V.

Z zagadnień związanych ze strukturą i organizacją przedsiębiorstwa „P. K. P.” wysuwa się na czoło pytanie, co stanowi majątek tego przedsiębiorstwa. Ze względu na to, że przedsiębiorstwo jest samodzielną osobą prawną, że państwo nie ponosi nawet pomocniczej odpowiedzialności, że jego zobowiązania (por. par. 3 rozporządzenia Prez. Rzplitej z dnia 28. grudnia 1924 r.) uważać należy rozstrzygnięcie tej kwestji za nader ważne. Art. 3 rozporządzenia określa, że przedsiębiorstwo prowadzi eksploatację linii kolejowych, które dotychczas zarządzane były przez Min. Kolei i „w tym celu obejmuje w zarząd cały ich majątek tak nieruchomy jak i ruchomy”.... Drugi ustęp tego artykułu wyraźnie zastrzega, iż „objęcie w zarząd i eksploatację pomienionych kolei nie narusza w niczem istniejących dotychczas praw do poszczególnych części objętego nieruchomego majątku”. Art. 5 mówi, iż przedsiębiorstwu nie wolno uszczuplać objętego w zarząd i eksploatację majątku oraz jakgdyby jako konsekwencję tej zasady wywodzi, iż przedsiębiorstwu nie wolno „ani zbywać, ani też obciążać nieruchomości, natomiast służy mu prawo wydzierżawiania i wynajmu nieruchomości, tudzież prawo pozbywania i wynajmu ruchomości”. Art. 4 reguluje odpowiedzialność przedsiębiorstwa za zobowiązania, wynikające z dotychczasowej gospodarki kolejowej, wkładając obowiązek wykonania ich na nowe przedsiębiorstwo, ponadto zaś decyduje, że również przejmuje ono

wszelkie zobowiązania, ciążące na „majątku kolei”. Dodać tu jeszcze należy, że w myśl art. 16 przedsiębiorstwo ma opłacać „spłaty na rzecz Skarbu Państwa, stanowiące oprocentowanie pierwotnego majątku Skarbu Państwa powierzonego w zarząd przedsiębiorstwa „P. K. P.” Wysokość tych spłat corocznie ustala Minister Komunikacji w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

Niemieckie rozporządzenie z dnia 12 lutego 1924 r., które, duży wpływ na nasze przepisy o usamodzielnieniu i komercjalizacji kolei państwowych wywarło nieco inaczej ujmuje rozważaną sprawę. Wprowadzie par. 4. stanowi, iż państwo pozostaje właścicielem kolei, lecz gotowizna i zapasy materiałów przechodzą na własność przedsiębiorstwa „Deutsche Reichsbahn”. Nie zna niemieckie rozporządzenie zakazu uszczuplania majątku powierzonego mu przez państwo (nasz art. 5), jak również postanowienia analogicznego do naszego pkt. c art. 16.

Niezmiernie wszakże ważne postanowienia, o ile chodzi o odpowiedzialność za zaciągnięte przez przedsiębiorstwo „Deutsche Reichsbahn” zobowiązania, mieści powoływany już par. 4, gdy stanowi, iż „przedsiębiorstwo ma prawo dysponować w granicach prawidłowej gospodarki majątkiem i prawami państwa¹⁾” Pozatem ogranicza rozporządzenie niemieckie odpowiedzialność z będącego własnością państwa majątku kolejowego jedynie do zobowiązań związanych z zarządzaniem kolejami państwowymi, ustanawiając jednocześnie z drugiej strony zasadę, że za swe zobowiązania związane z przedsiębiorstwem kolejowym odpowiada państwo jedynie majątkiem kolejowym.

Z przytoczonych postanowień wynika, że według rozporządzenia niemieckiego przedsiębiorstwo posiada pewien samoistny ruchomy majątek (pieniężne kwoty, zapasy materiałów), poza tem do jego aktywów należy zaliczyć prawo bezpłatnego korzystania z państwowego majątku kolejowego. Niezależnie jednak od tego, z tytułu zarządzania, a więc działania na rzecz państwa, ciążą również na państwie zobowiązania wynikające z zarządu kolejami, tylko jednak w granicach majątku kolejowego²⁾.

¹⁾ Patrz także uzasadnienie tego postanowienia Archiv für Eisenbahnwesen 1924 H 2, str. 217.

²⁾ Ta nazwa naturalnie nie jest ścisła. Używamy jej dla uproszczenia.

Przytoczyliśmy niemiecką konstrukcję¹⁾ analogiczną z naszą organizacją, aby przez porównanie zdać sobie sprawę z trudności jakie nastęrcza wykładnia naszego rozporządzenia w tym zakresie²⁾ i może ułatwić ich usunięcie lub choćby tylko złagodzenie.

Nie ulega wątpliwości, że przejmowany w zarząd i eksploatację przedsiębiorstwa „P. K. P.” nieruchomy majątek kolejowy pozostaje własnością Skarbu Państwa (art. 3 ust. 2. art. 5). Natomiast określenie tego, co jest majątkiem nieruchomym, gdy chodzi o koleje, nie jest rzeczą łatwą. Według przepisów obowiązujących na terenie b. zaboru ros. „droga żelazna ze wszystkimi swemi przynależnościami stanowi niepodzielną nieruchomość. Poszukiwanie zasądzonych od drogi żelaznej należności nie może być skierowane do żadnych należących do niej przedmiotów, ani do funduszków pieniężnych, znajdujących się w jej kasach”. (Art. 138 Og. Ust. ros. o drog. żel. i uw. 3 art. 935 U. P. C.).

Wynika z tego, jak szeroko prawo rosyjskie rozumiało niepodzielność kolei.

Austrjacka ustawa z d. 19. maja 1874 r. określa, iż do kolei, jako jednostki hipotecznej należy „cały w posiadaniu przedsiębiorstwa znajdujący się materiał przeznaczony do naprawy lub konserwacji kolei, o ile dostał się już w miejscowy obręb kolei tudzież, który należy do ruchu kolei mianowicie albo jest połączony trwale z koleją, albo przeznaczony do trwałego używania na miejscu, albo należy do jazdy lub też w inny sposób do prowadzenia przedsiębiorstwa kolejowego³⁾”. Ostatnie słowa, właściwie mówiąc, nakazują zaliczenie do nieruchomego majątku kolejowego prawie wszystkich ruchomości.

Czy majątek nieruchomy w rozumieniu postanowień rozporządzenia należy traktować tak szeroko, jak to nakazują wyżej przytoczone przepisy. Sądzić należy, że raczej nie. Art. 5 przeciwstawia nieruchomości ruchomościom. Zakazuje zbywania i obciążania pierwszych, zezwalając przedsiębiorstwu na rozrządzanie drugimi. Przepis ten ma, jak się zdaje,

¹⁾ Ustawa austriacka z dn. 19 lipca 1923 r. „über die Bildung eines Wirtschaftskörpers „Oesterreichische Bundesbahnen” w par. 2 stanowi, iż przedsiębiorstwo „O. B.” „hat das gesamte Vermögen der Bundesbahnen.... treuhändig zu verwalten”.

²⁾ Por. Michalski loc. cit. str. 964.

³⁾ Cytuję według Kodeksu Cywilnego prof. Wróblewskiego 1919 Cz. I. str. 226.

umożliwienie prawidłowej gospodarki kolejami. Byłaby ona niemożliwa bez zastąpienia jednych przedmiotów inwentarza przez inne. Z tego by zdaje się wnosić należało, że pod majątkiem nieruchomym rozporządzenie z dnia 24 września rozumie jedynie majątek nieruchomy ze swej natury (art. 518 K. N., par. 94 B. G. B. cz. I., art. 293 A. B. G. B.) nie zaś jego przynależności. Prawo własności kolejowego majątku nieruchomego zachowuje państwo. Czy majątek ruchomy staje się własnością przedsiębiorstwa „P. K. P.”, a w tym wypadku czy stanowi ono dotację państwa dla tego przedsiębiorstwa? Sądźmy, że postanowienie ust. 2 art. 5 pozwala na pierwsze pytanie odpowiedzieć twierdząco¹⁾. Przedsiębiorstwo „P. K. P.” rozrządzać będzie majątkiem ruchomym kolei we własnym imieniu. Jednak tenże artykuł stanowi, że nie może ono uszczuplać „majątku” (nieruchomego i ruchomego) oddanego mu „w zarząd i eksploatację”. Wobec tego ruchomości przekazane przez państwo przedsiębiorstwu „P. K. P.” nie mogą być uważane za jego majątek, za jego aktywa, a na przedsiębiorstwie ciąży obowiązek zwrotu państwu ich równowartości. Cóż więc stanowić będzie kapitał zakładowy przedsiębiorstwa „P. K. P.”, jaki majątek odpowiadać będzie za jego zobowiązania? Oto bodaj najtrudniejsze pytanie, jakie nastęrcza nasze rozporządzenie o komercjalizacji kolei państwowych. Według cytowanej już ustawy niemieckiej z 30 sierpnia 1924 r. majątek kolejowy (poza zapasami materiałów i gotowizną) pozostaje własnością państwa, natomiast jako aktywa, stanowiące odpowiednik kapitału zakładowego i obligacyjnego uważane jest „prawo eksploatacji” tego majątku (Betriebsrecht) a to do roku 1964. W bilansie otwarcia „Niemieckiej Spółki kolei państwowych” na dzień 1 października 1924 r. prawo to figuruje w wysokości 24,5 miljarda niem. marek złotych²⁾. Takie postawienie rzeczy jest zupełnie zrozumiałe. Prawo użytkowania, które ustawa na określony przeciąg czasu (40 lat) przekazuje spółce, posiada zupełnie realną wartość.

¹⁾ Należy jednak takie rozwiązanie traktować z zastrzeżeniem. Bowiem być może, iż przedsiębiorstwo działa tu tylko, używając wyrażenia Iheringa jako Ersatzmann, tak, iż stwarza się stosunek zbliżony do stosunku komisowego.

²⁾ Geschäftsbericht der deutschen Reichsbahn-Gesellschaft über das Geschäftsjahr 1925, str. 14, patrz także par. 5 ustawy oraz druk Reichstag 2 Wahlperiode 1924 Nr. 452 uzasadnienie projektu ustawy, str. 19, 22.

U nas to prawo użytkowania (eksploatacji) również w pewnym stopniu może być uważane za aktywa przedsiębiorstwa „P. K. P.”.

Jeżeli mówimy w pewnym stopniu, to dlatego, że wartość tego prawa przedstawia się w sposób zupełnie nieokreślony. Przedewszystkiem bowiem nie jest ustalony czas użytkowania, a więc przyznane jest ono przedsiębiorstwu jedynie do odwołania, poza tem zaś użytkowanie nie jest bezpłatne, lecz za to prawo ma przedsiębiorstwo opłacać na rzecz Skarbu Państwa kwoty w wysokości określonej przez Ministra Komunikacji w porozumieniu z Ministrem Skarbu. Od wysokości zaś tych opłat będzie całkowicie zależała wartość prawa użytkowania (może nawet możnaby mówić o dzierżawie majątku kolejowego).

Wynika z powyższych rozważań, że jeżeli chodzi o aktywa naszego przedsiębiorstwa, to przedstawiają się one b. problematycznie. W tym należy widzieć jeden z najważniejszych braków rozporządzenia z dnia 24 września.

Powstaje jeszcze pytanie, czy powierzony przez państwo przedsiębiorstwu majątek kolejowy odpowiada za zaciągnięte przez przedsiębiorstwo przy prowadzeniu kolei zobowiązania. Inaczej mówiąc, czy można wyprowadzić z postanowień naszego rozporządzenia wnioski, odpowiadające dyspozycjom cytowanego wyżej par. 4 rozporządzenia z d. 12 lutego 1924 r. Odpowiedź na podobne pytanie wobec braku w naszych przepisach bardziej konkretnych danych, któreby pozwoliły kwestję tę rozstrzygnąć w sposób bardziej stanowczy, jest niezmiernie trudna. Ze swej strony uważamy, iż pytanie to należałoby rozstrzygnąć w sensie twierdzącym. Rozporządzenie nasze mówi bowiem nietylko o eksploatacji (użytkowaniu czy dzierżawie), lecz i o zarządzie. Z tego zdaje się wypływać wniosek, że zarząd ten odbywa się na rachunek właściciela Skarbu Państwa z ograniczeniem jego odpowiedzialności do powierzonego majątku. Odmienny pogląd musiałby doprowadzić do tego, że przedsiębiorstwo „P. K. P.” nie byłoby w stanie zawierać żadnych umów i zaciągać jakichkolwiek zobowiązań, gdyż nie ma, jak rzeczono wyżej, żadnych określonych aktywów, posiada natomiast poważne obciążenia z mocy art. 4 rozporządzenia.

Staraliśmy się wyżej rozważyć kilka zagadnień prawnych, które powstają na tle komercjalizacji naszych kolei państwowych. Zatrzymaliśmy się tylko na tych, które wydawały się najbardziej ważne. Zdajemy sobie całkowicie sprawę z tego, że należyte opracowanie bodaj że każdej z poruszonych kwestyj wymagałoby daleko więcej miejsca, może nawet specjalnego studium. Wydawało się nam jednak, że komercjalizacja naszych kolei jest sprawą tak wielkiej wagi, zaś strona prawna tej reformy posiada o tyle doniosłe znaczenie, że nie będzie zbędne choćby nawet zarysowanie tych bardzo aktualnych problemów prawnych, które zarówno samo powstanie, jak i wykładnia rozporządzenia z dnia 24 września przed nami stawia. Do bardziej szczegółowego gruntownego ich rozbioru mamy nadzieję powrócić w obszerniejszej pracy.