

Przedsiębiorcy państwowi pod rządem nadzoru właścicielskiego

Abstrakt

Prywatyzacja majątku publicznego spowodowała zasadnicze zmniejszenie się tzw. sektora publicznego w gospodarce. Komercjalizacja spowodowała zasadnicze zmiany formy organizacyjnej pozostałych nielicznych publicznych podmiotów gospodarczych. Wprowadzony został podział na państwowe osoby prawne będące i nie będące spółkami. Stało się to przyczyną dywersyfikacji nadzoru nad państwowymi osobami prawnymi posiadającymi status przedsiębiorców. Uzależniony jest on od statusu, jaki posiada państwowa osoba prawna.

Słowa kluczowe

prywatyzacja, komercjalizacja, podmiot gospodarczy, przedsiębiorca, nadzór właścicielski.

1. Wstęp

Jednym z celów zapoczątkowanej w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku reformy gospodarczej była przebudowa dotychczasowej struktury własnościowej i organizacyjnej gospodarki. Zapoczątkowany został proces przekształceń organizacyjno-własnościowych w gospodarce. Podstawowym jego elementem był proces komercjalizacji¹ i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, komunalnych oraz ich majątku. Prywatyzacja majątku publicznego spowodowała zasadnicze zmniejszenie się tzw. sektora publicznego w gospodarce. Komercjalizacja spowodowała zasadnicze zmiany formy organizacyjnej pozostałych nielicznych publicznych podmiotów gospodarczych.

W konsekwencji zmianie ulec musiały także relacje między organami założycielskimi a przedsiębiorstwami państwowymi. Poprzednio kształtowane one były na zasadach określonych w przepisach rozdziału 12 ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych² (statuujących przedsiębiorstwo jako samodzielną, samorządną i samofinansującą się jednostkę gospodarczą posiadającą osobowość prawną), zatytułowanego „Nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym”. Stanowiły one, iż organ założycielski dokonywał kontroli i oceny działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora, mając prawo władczego wkraczania w sprawę przedsiębiorstwa, choć tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi.

¹ Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 z późn. zm.) Komercjalizacja, w rozumieniu ustawy, polega na przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w spółkę; jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, spółka ta wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było przedsiębiorstwo państwowe, bez względu na charakter prawny tych stosunków.

² Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981.

Organami założycielskimi były w szczególności naczelne oraz centralne organy administracji państwowej, które w działaniach swych podejmowanych w stosunku do przedsiębiorstw posługiwały się prawnymi formami działania, w szczególności zaś indywidualnym aktem administracyjnym. Oznaczało to, iż mieliśmy tu do czynienia z relacjami dokonywanymi na podstawie prawa publicznego (administracyjnego). Komerccjalizując, minister Skarbu Państwa sporządzał za Skarb Państwa akt komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego. Skarb Państwa stawał się jedynym akcjonariuszem lub udziałowcem spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, co oznaczało, iż Skarb Państwa jest właścicielem wszystkich akcji tej jednoosobowej spółki.

Obok spółek w gospodarce działają także inne państwowe osoby prawne o statusie przedsiębiorców. Powstaje więc pytanie, kto w imieniu Skarbu Państwa wykonuje prawa z akcji w tych spółkach oraz kto i w jakim zakresie nadzoruje działalność państwowych osób prawnych nie będących spółkami?

2. Przedsiębiorstwo państwowe a jednostki nadrzędne

Relacje pomiędzy przedsiębiorstwami państwowymi (przez długi czas określanymi jako podstawowe jednostki organizacyjne gospodarki planowej) a ich organami założycielskimi kształtowały się różnie w poszczególnych okresach gospodarki określanej mianem centralnie zarządzanej. Długo rolę ogniwa pośredniego w tych stosunkach odgrywało zjednoczenie, określane mianem organizacji gospodarczej grupującej przedsiębiorstwa kluczowe³. Celem zjednoczeń było stworzenie warunków do prawidłowego wykonywania przez zgrupowane w nich przedsiębiorstwa zadań wynikających z narodowych planów gospodarczych i potrzeb rynku, koordynacja i nadzór nad działalnością zgrupowanych przedsiębiorstw. Tak więc w dużej mierze relacje te sprowadzały się do władczego oddziaływania na przedsiębiorstwa za pomocą aktów prawnych, wśród których wyodrębniano akty planowania, organizacji, koordynacji, kontroli i nadzoru⁴. Przepisy uchwały nr 383 Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1966 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania zjednoczeń przemysłowych⁵ nadawały więziom zjednoczeń z przedsiębiorstwami głównie charakter administracyjny. Zgodnie z przepisem art. 21 dekretu działalność zjednoczenia nie mogła ograniczać zastrzeżonej prawem samodzielności zgrupowanych w nim przedsiębiorstw. Przepis art. 1 dekretu stanowił, iż przedsiębiorstwo państwowe samodzielnie organizowało i prowadziło działalność w celu wykonywania zadań. Stosunki pomiędzy tymi jednostkami podlegały kontroli w trybie administracyjnym przez resortowego ministra, który działał z urzędu lub na skutek odwołania przedsiębiorstwa, co oznaczało, iż podstawowe linie powiązań w tym układzie miały charakter stosunków jednostronnych⁶.

³ Por. art. 19 dekretu z dnia 20 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 1960 r. Nr 18, poz. 111).

⁴ Por. T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1978, s. 164, A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966, s. 73.

⁵ M. P. Nr 69, poz. 327.

⁶ Por. T. Rabska, *op. cit.*, s. 104.

Nadzór nad działalnością zgrupowanych przedsiębiorstw był jednym z ważniejszych celów działalności zjednoczenia. Zgodnie z przepisem § 9 ust. 2 uchwały nr 383, w sprawach o istotnym znaczeniu naczelny dyrektor zjednoczenia miał prawo uchylecia, w trybie nadzoru, decyzji dyrektora przedsiębiorstwa niezgodnej z obowiązującymi przepisami lub interesem zjednoczenia. Dyrektorowi przedsiębiorstwa przysługiwało, w sprawach o istotnym znaczeniu, prawo odwołania się od decyzji naczelnego dyrektora zjednoczenia do ministra sprawującego nadzór nad zjednoczeniem, przesyłając odpis odwołania naczelnemu dyrektorowi. Odwołanie takie powinno być rozpatrzone najpóźniej w ciągu 30 dni od wniesienia⁷. Działania podejmowane przez dyrektora zjednoczenia i resortowego ministra zaliczane były do działań podejmowanych w ramach kontroli i nadzoru.

Likwidacja zjednoczeń wyeliminowała szczebel pośredni w relacjach organ założycielski – przedsiębiorstwo państwowe. Stąd w przepisach art. 58 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych stwierdzono, iż organ założycielski dokonywał kontroli i oceny działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora, mając prawo władcze wkroczenia w sprawy przedsiębiorstwa, choć tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi. W przypadku stwierdzenia przez organ założycielski, że decyzja dyrektora jest sprzeczna z prawem, wstrzymywał on jej wykonanie oraz zobowiązywał dyrektora do jej zmiany lub cofnięcia. Dyrektorowi przedsiębiorstwa oraz radzie pracowniczej przysługiwało prawo wniesienia sprzeciwu w stosunku do decyzji podjętych wobec przedsiębiorstwa przez organ sprawujący nad nim nadzór. Sprzeciw wraz z jego uzasadnieniem wnoszony był do organu, który decyzję wydał, w terminie 7 dni od daty jej przekazania. Wniesienie sprzeciwu wstrzymywało wykonanie decyzji.

Problem stanowiły także podstawy prawne działań podejmowanych przez jednostki nadzorcze. W ramach nadzoru w gospodarce podstawy te przez długi czas znajdowano niekoniecznie w ustawach. Natomiast występowały one także w aktach normatywnych wydawanych przez organy administracji, bardzo często również w tzw. aktach samoistnych⁸. Tworzyło to możliwość nieuwzględniania kardynalnej zasady prawa administracyjnego, wyższości aktu normatywnego nad aktem indywidualnym administracji. Pozwalało sobie na luksus dokonywania zmiany aktów generalnych (normatywnych) za pomocą aktów indywidualnych. Batalia o właściwe podstawy prawne aktów podejmowanych przez podmioty i organy nadzorujące trwała niemal przez cały okres gospodarki zarządzanej dyrektywnie, choć przyznać należy, iż w ostatnim okresie jej obowiązywania zanotowano w tej materii pozytywne zmiany. Ważnym elementem rozważań związanych z decyzjami jednostek nadrzędnych było zagadnienie procedury obowiązującej przy podejmowaniu decyzji kierowanych przez jednostki nadrzędne do podległych przedsiębiorstw. Stosunki te coraz bardziej upodabniały się do stosunków prawnych, jakie zachodziły pomiędzy

⁷ Zgodnie z przepisem art. 3 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.). Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi.

⁸ Por. A. Chełmoński, *op. cit.*, s. 95 i n.

administracją a obywatelami⁹. Uznanie ówczasie, iż sytuacja przedsiębiorstwa państwowego odpowiada sytuacji strony, w przypadku decyzji jednostki nadrzędnej wydawało się, mimo wszystko, mocno wątpliwe¹⁰. Choć przepis art. 52 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych stanowił już, że „organ założycielski dokonuje kontroli działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora, a miał prawo władcze wkraczania w sprawę przedsiębiorstwa tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi”.

Układ organ założycielski – przedsiębiorstwo państwowe wskazywał na wiodącą rolę norm prawa administracyjnego w kształtowaniu stosunków prawnych powstających na tej linii. Układ ten wypełniały powiązania o charakterze administracyjnoprawnym, na który składały się powiązania nadzorcze. Charakter powiązań, prawo do władczej ingerencji, wskazują na nadrzędność pozycji prawnej organu założycielskiego w stosunku do przedsiębiorstwa państwowego¹¹. Organy te miały, co niezmiernie istotne, jeszcze jedną kompetencję, która wywierała wpływ na układ powyższych stosunków, dotyczącą możliwości wydawania przez nie aktów normatywnych¹².

Zmiany, jakie dokonywały się w modelu wykonywania kontroli i nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi, nie zakończyły dyskusji nad wykonywaniem kontroli i nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi przez tak zwane organy założycielskie. Komerccjalizacja przedsiębiorstw państwowych doprowadziła do stopniowej eliminacji tej formy prawnej publicznych przedsiębiorców, a powstania stosunkowo dużej ilości jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Znaczna część z nich została poddana procesowi prywatyzacji, natomiast określona ilość, utrzymując status spółek jednoosobowych, zaliczona została w poczet podmiotów, które nie były przeznaczone do prywatyzacji. Określona część otrzymała zaś status spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa¹³. Proces prywatyzacji, który w ostatnich latach z naturalnych względów uległ znacznemu spowolnieniu, w ostatnim czasie w zasadzie niemal został zatrzymany¹⁴, co oznacza powstanie trendu zmierzającego do utrzymania, a nawet rozwoju sektora publicznego w gospodarce¹⁵. Zanikła w zasadzie forma prawna przedsiębiorstwa państwowego, czyli jednostki znajdującej się w zarządzie publicznym¹⁶. Dominującą stała się

⁹ Por. J. Grabowski, *Ochrona interesów przedsiębiorstwa państwowego wobec decyzji administracji gospodarczej*, Katowice 1980, s. 87.

¹⁰ Por. A. Chelmoński, *op. cit.*, s. 99.

¹¹ Por. A. Wałaszek-Pyziół, *Samodzielność prawna przedsiębiorstwa państwowego*, Kraków 1984, s. 138.

¹² Por. A. Chelmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] T. Rabska (red.), *System Prawa Administracyjnego, Tom IV*, Warszawa 1980, s. 430.

¹³ Zobacz przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 95).

¹⁴ Zobacz tekst ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji pod zmienionym tytułem ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2017 r. poz. 1055).

¹⁵ Zobacz przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2259) oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2260), która uchylila przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 154).

¹⁶ Na temat zarządu publiczno- i prywatnoprawnego: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 110-111.

więc forma spółki kapitałowej, osoby prawnej typu korporacyjnego, znajdującej się w zarządzie prywatnoprawnym, choć tworzone są także osoby prawne typu fundacyjnego, co stanowi powrót do zarządu publicznoprawnego.

3. Kontrola i nadzór w prawie publicznym

Pojęcia kontrola i nadzór, charakterystyczne dla sfery prawa publicznego, nie mają ściśle określonego znaczenia zarówno w języku prawnym, prawniczym, jak i w mowie potocznej. Pojęcia te są wielokrotnie nadużywane, często stosowane zamiennie, powodując chaos terminologiczny. Związane są one wszakże z relacjami, jakie zachodzą pomiędzy organami administracji publicznej, innymi organami państwa lub innymi jednostkami wykonującymi funkcje publiczne, a podmiotami prawa administracyjnego (niekiedy powiązanymi organizacyjnie z organami administracji), które zapewniają możliwość wpływu organów administrujących, za pomocą rozmaitych, prawem przyznanych środków na prawidłowość funkcjonowania tych podmiotów.

W literaturze przedmiotu kontrolą określano działania polegające na obserwowaniu, ustalaniu czy wykrywaniu stanu faktycznego – porównywaniu rzeczywistości z zamierzeniami, występowaniu przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowaniu kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach¹⁷. Wskazywano, iż kontrola to działanie polegające na zbadaniu istniejącego stanu rzeczy, zestawieniu tego, co istnieje, z tym, co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania – i sformułowaniu na tej podstawie odpowiedniej oceny. W przypadku zaistnienia rozbieżności między stanem istniejącym a pożądanym, na ustaleniu przyczyn tych rozbieżności oraz sformułowaniu zaleceń mających na celu ukazanie sposobu usunięcia niepożądanych zjawisk, ujawnionych w trakcie prowadzonego postępowania kontrolnego¹⁸.

Pomimo że nadzór jest pojęciem języka prawnego, obowiązujące ustawodawstwo nie zawiera w istocie jego definicji¹⁹. Nadzór to instytucja zawierająca zarówno element kontroli, jak i element władztwa. Podmiot nadzorujący ma możliwość dokonania władczej ingerencji w stosunku do już zaistniałego stanu prawnego lub sytuacji faktycznej w przypadku nieprawidłowego postępowania podmiotu nadzorowanego²⁰, niezależnie od pozycji prawnej, jaką zajmował podmiot nadzorowany w stosunku do podmiotu nadzorującego.

W analizie pojęcia nadzoru kontrowersje wywoływał problem treści stosunku nadzoru. Mianem tym określano działania mające na celu zapewnienie prawidłowości organizacji i funkcjonowania podmiotu podlegającego nadzorowi i usuwaniu nieprawidłowości powstających w tym zakresie²¹. Wskazywano, iż jest to instytucja prawna, która przy prawidłowej budowie pozwala na wytyczenie samodzielności przedsiębiorstw,

¹⁷ J. Staroścjak, *Elementy nauki w administracji*, Warszawa 1957, s. 137.

¹⁸ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34.

¹⁹ Zob. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 13; R. Sowiński, *Wolność i ustawowa swoboda działalności gospodarczej*, Wrocław 2007, s. 579.

²⁰ Por. T. Rabska, *Nadzór nad samorządem robotniczym*, „Studia Prawnicze” 1974, z. 4, s. 123.

²¹ Por. L. Bar, *Położenie przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968, s. 112 i n.

przy jednoczesnym zachowaniu kierownictwa państwowego w sprawach zasadniczych²². Jest on wykonywany nad całokształtem działalności przedsiębiorstwa i pracy dyrektora, a te mogą być przedmiotem kontroli i oceny organu założycielskiego²³. Kryterium sprawowanego nadzoru jest bezsprzecznie kryterium legalności działania, przy czym niewątpliwie wskazany powinien być naruszony przepis prawa, by uniknąć sytuacji daleko idącej swobody wydawania decyzji nadzorczych, których przedmiotem jest zarzut nielegalnego działania²⁴.

W literaturze administracyjno-prawnej okresu po wdrożeniu zmian społeczno-gospodarczych podkreśla się, iż pod pojęciem nadzoru, jakie używane jest w przepisach o charakterze materialnoprawnym, rozumieć można zespół relacji prawnych, które:

- 1) administracja jest upoważniona nawiązywać z podmiotami, niemającymi przynajmniej w zakresie tych relacji statusu podmiotów administracji,
- 2) mają być nawiązane zasadniczo dla odsuwania zagrożeń dla normalnego toku życia zbiorowego, przeciwdziałania ich wypieraniu oraz usuwania skutków tych zagrożeń,
- 3) mogą podlegać nawiązaniu, modyfikacji i ustaniu nie tylko w ramach procedur uregulowanych w k.p.a., postępowaniu egzekucyjnym w administracji czy ewentualnie w przepisach szczególnych, lecz także poza procedurami.

Dotyczy to zwłaszcza upoważnień administracji do podejmowania czynności kontrolnych oraz innych niż decyzje aktów administracyjnych, zwłaszcza tych, które są niezbędne dla przeprowadzenia czynności kontrolnych²⁵.

Wszakże odejście w gospodarce publicznej (państwowej i samorządowej) od formy prawnej przedsiębiorstwa państwowego i stosowanie w razie konieczności formy spółki prawa handlowego stało się w zasadzie tendencją trwałą. Treści wywodzące się z regulacji konstytucyjnych i prawnych dotyczących przekształceń własnościowych dowodzą realności tezy o przesuwaniu problematyki zarządu mieniem państwowym ze sfery *imperium* do sfery *dominium*²⁶. Przesunięcie to oznacza, iż organy administracji rządowej przestają być w tej dziedzinie reprezentantami interesu publicznego, a stają się bardziej reprezentantami Skarbu Państwa jako osoby prawnej²⁷. Ciężar oceny działań podejmowanych przez organy administracji zostaje więc przeniesiony ze sfery prawa administracyjnego w sferę prawa prywatnego, przy czym powstaje problem związany z tym, czy organy te rzeczywiście będą mogły działać identycznie jak organy prywatnych osób prawnych. Ciężar działań podejmowanych przez organy administracji z władczych,

²² Por. M. Tarka, *Kontrola funkcjonowania a nadzór w gospodarce narodowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1979, z. 2, s. 48.

²³ Por. C. Kosikowski, H. Lewandowski, A. Rembieliński, M. Seweryński, *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi, Komentarz*, Warszawa-Lódź 1987, s. 372.

²⁴ Por. G. Kuźnik, *Nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym*, [w:] J. Grabowski (red.), *Wybrane zagadnienia administracyjne i finansowe przedsiębiorstw państwowych*, Katowice 1983, s. 97-99.

²⁵ Por. M. Szweczyk, *op. cit.*, s. 44.

²⁶ Por. A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, „Studia Prawnicze” 2002, z. 3, s. 33-50.

²⁷ Por. A. Chełmoński, *Administracja państwowa wobec skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka, administracja, samorząd*, Poznań 1997, s. 140.

charakterystycznych dla nich działań przenosi się na formy niewładcze, a dominującą rolę w nich zaczyna odgrywać umowa prawa cywilnego²⁸.

Stąd też istotne są relacje, jakie zachodzą pomiędzy jednoosobową spółką a organem administracji wypełniającym tzw. uprawnienia właścicielskie, które określone zostały mianem nadzoru właścicielskiego. W literaturze wskazuje się, że pojęcie to oznacza całokształt działań ingerencyjnych organów państwowych reprezentujących Skarb Państwa wobec czynności prawnych wykonywania własności państwowej przez upoważnione podmioty prawa (spółki z udziałem Skarbu Państwa) na podstawie odrębnych przepisów prawa o randze ustawowej w celu zapewnienia ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz przyjętymi kryteriami (efektywności), racjonalności gospodarowania mieniem państwowym²⁹. Jeżeli więc przyjmiemy, iż nadzór w prawie publicznym to instytucja zawierająca zarówno element kontroli, jak i element władztwa, to trudno jest, jak się wydaje, mówić o podejmowaniu władczych działań w sytuacji, gdy dokonuje ich co prawda minister – organ administracji, ale reprezentujący Skarb Państwa, a wykonujący w odniesieniu do spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, uprawnienia walnego zgromadzenia.

4. Nadzór nad państwowymi osobami prawnymi

Założenie, iż jedynymi państwowymi osobami prawnymi w gospodarce pozostaną jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, stało się nierealne, co odnosiło się także do jednostek samorządu terytorialnego i ich spółek. Przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych³⁰ przewidywały powstanie nowych osób prawnych, jednostek sektora finansów publicznych tworzonych w celu realizacji zadań publicznych, instytucji gospodarki budżetowej, które uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisania do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego³¹, co z formalnego punktu widzenia oznacza, iż mają one status przedsiębiorcy. Instytucja gospodarki budżetowej o statusie państwowej osoby prawnej tworzona jest przez: ministra lub Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów, udzieloną na jego wniosek, ewentualnie organ lub kierownika jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2, jako organu wykonującego funkcje organu założycielskiego³². Instytucja gospodarki budżetowej

²⁸ Por. T. Kocowski, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych – a właścicielskie uprawnienia nadzorcze administracji publicznej*, [w:] T. Kocowski, K. Marak (red.), *Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 362, Wrocław 2014, s. 208.

²⁹ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 172.

³⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.

³¹ Zob. art. 36, pkt 17 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 700).

³² Tymi jednostkami są: Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowa Rada Sądownictwa, sądownictwo powszechne, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe Biuro Wyborcze i Państwowa Inspekcja Pracy.

działa na podstawie statutu nadanego przez organ wykonujący funkcje organu założycielskiego, który także powołuje dyrektora instytucji gospodarki budżetowej.

Państwowymi osobami prawnymi o statusie jednostek sektora finansów publicznych są także agencje wykonawcze tworzone na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Zasady działania agencji wykonawczych określają tworzące je ustawy. Nadzór nad agencją wykonawczą sprawuje wskazany w ustawie minister. Do tej kategorii jednostek zaliczyć jeszcze można Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; Narodowy Fundusz Zdrowia; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; uczelnie publiczne; Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; państwowe instytucje kultury; a także inne państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. Te ostatnie podmioty posiadają status państwowych osób prawnych, nie posiadając statusu jednostek sektora finansów publicznych.

Wskazać należy, iż w ostatnim czasie pewne zmiany w statusie państwowych osób prawnych dokonane zostały przepisami ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym³³. Przepisy art. 3 ustawy wskazują jednostki organizacyjne, które można zaliczyć w poczet tego typu jednostek, stanowiąc, iż państwową osobą prawną jest:

- 1) jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, utworzona w drodze ustawy lub na podstawie ustawy lub w wykonaniu ustawy przez organ administracji rządowej, w celu realizacji zadań publicznych, w której:
 - a) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo nadawania i zmiany statutu przysługuje organowi administracji rządowej albo przepisy te przewidują, że prawo do udziału w organie stanowiącym osoby prawne, w tym uprawnionym do zmiany statutu, przysługuje w całości Skarbowi Państwa oraz
 - b) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo do nadwyżki między przychodami a kosztami tej osoby prawnej, jeżeli podlegają dysponowaniu, przysługuje w całości Skarbowi Państwa, chyba że przepisy te przewidują inny niż prawo do nadwyżki sposób dysponowania nią, oraz
 - c) w razie rozwiązania albo innej utraty bytu prawnego przez tę osobę prawną, prawa do jej majątku, w tym prawo do dysponowania tym majątkiem, przysługują wyłącznie Skarbowi Państwa;
- 2) agencja wykonawcza oraz inne wymienione jednostki.

Zgodnie z postanowieniami przepisów ust. 3 ustawy państwową osobą prawną jest także:

- 1) jednostka organizacyjna niespełniająca przesłanek, o których mowa powyżej, jeżeli ustawa tak stanowi;

³³ Dz. U. z 2016 r. poz. 2259.

- 2) spółka, której akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne.

Wszakże w przepisie ust. 4 ustawodawca stwierdził, że przepisów ustawy dotyczących państwowych osób prawnych nie stosuje się do spółek. Oznacza to, iż podmioty te potraktowane zostały na odrębnych zasadach niż pozostałe państwowe osoby prawne. Tym samym wprowadzono wyraźne rozróżnienie w określeniu sytuacji państwowych osób prawnych będących spółkami oraz nieposiadających tego statusu. Przepisy ustawy określają działania nadzorcze nad czynnościami prawnymi państwowych osób prawnych. Dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym wniesienia ich jako wkładu do spółki lub spółdzielni, w zależności od wartości, wymaga zgody organu nadzorującego lub Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Podobnie dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie oddania składników, o których mowa powyżej, do korzystania innemu podmiotowi, na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym, wymaga zgody wspomnianych powyżej organów pod rygorem nieważności czynności dokonanej z naruszeniem owego obowiązku.

Z wnioskiem o wyrażenie zgody występuje państwowa osoba prawna dokonująca czynności prawnej, wskazując określone w ustawie elementy³⁴. Jeżeli złożony wniosek nie spełnia wymagań określonych w ustawie, organ właściwy zwraca wnioskodawcę do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, pod rygorem zwrotu wniosku. Rozpatrzenie wniosku następuje w terminie miesiąca od dnia doręczenia organowi właściwemu wnioskowi spełniającego wymagania. W sprawach szczególnie skomplikowanych termin rozpatrzenia wniosku może ulec wydłużeniu, nie więcej jednak niż o 30 dni. O przyczynie

³⁴ Te elementy to:

- 1) składniki aktywów trwałych, których dotyczy czynność prawna, z wyszczególnieniem danych ewidencyjnych identyfikujących składniki aktywów trwałych;
- 2) wartość rynkową składników aktywów trwałych, których dotyczy czynność prawna, lub wartość rynkową przedmiotu czynności prawnej;
- 3) sposób rozporządzenia lub oddania do korzystania;
- 4) podmiot, na rzecz którego nastąpi rozporządzenie lub oddanie do korzystania;
- 5) uzasadnienie gospodarcze czynności prawnej.

Do wniosku dołącza się:

- 1) dokumenty potwierdzające, że wnioskodawca jest państwową osobą prawną, chyba że osobowość prawna została nadana wnioskodawcy ustawą;
- 2) dokumenty potwierdzające prawo do składników aktywów trwałych, których dotyczy czynność prawna;
- 3) wycenę rzeczoznawcy określającą wartość rynkową składników aktywów trwałych, których dotyczy czynność prawna lub wartość rynkową przedmiotu czynności prawnej albo oświadczenie wnioskodawcy określające tę wartość – jeżeli wartość rynkową składników aktywów trwałych można ustalić na podstawie opublikowanych cenników lub notowań giełdowych albo jeżeli koszt wyceny przewyższa 20% wartości bilansowej składników aktywów trwałych; oświadczenie wnioskodawcy nie dotyczy nieruchomości;
- 4) projekt umowy, na podstawie której ma być dokonane rozporządzenie lub oddanie do korzystania;
- 5) inne dokumenty potwierdzające dane i informacje zawarte we wniosku.

wydłużenia terminu rozpatrzenia wniosku organ właściwy zawiadamia wnioskodawcę. Zgoda może być wydana z zastrzeżeniem warunków. W przypadku zgody wydanej z zastrzeżeniem warunków, odmowy wyrażenia zgody albo zwrotu wniosku, organ właściwy jest obowiązany do pisemnego uzasadnienia. W razie dokonania czynności prawnej z naruszeniem lub w celu obejścia wspomnianego obowiązku o nieważności czynności prawnej orzeka sąd także na żądanie organu właściwego³⁵. Zgoda wydaje się być formą rozstrzygnięcia administracyjnego, choć trudno jest jednoznacznie wykazać, iż procedura jej wydawania podlega bezpośrednio przepisom k.p.a.

Inne formy ingerencji organów założycielskich w działalność państwowych osób prawnych nie będących spółkami regulują przepisy ustaw szczególnych. One określają zakres i podstawy nadzoru założycielskiego będącego nadzorem realizowanym niewątpliwie za pomocą środków administracyjnych, i dającym się zakwalifikować w ramy tzw. nadzoru funkcjonalnego.

Zgodnie z przepisami ustawy, nadzór właścicielski nad przedsiębiorcami – państwowymi osobami prawnymi, mającymi status spółek kapitałowych prawa handlowego sprawowany jest na innych zasadach. Sprawuje go Prezes Rady Ministrów, który może przekazać innemu członkowi Rady Ministrów, pełnomocnikowi Rządu lub państwowej osobie prawnej wykonywanie praw z akcji należących do Skarbu Państwa, a także określać zasady nadzoru właścicielskiego oraz dobre praktyki, którymi kieruje się Skarb Państwa jako akcjonariusz, w szczególności w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu, polityki dywidendowej, sponsoringu, a także kształtowania wynagrodzeń.

Działania określane mianem nadzorczych w takim wypadku realizowane są poprzez wykonywanie praw z akcji. Prawa z akcji określone są przede wszystkim w przepisach Kodeksu spółek handlowych i podlegają dywersyfikacji na majątkowe i niemajątkowe (korporacyjne)³⁶. Przepisy ustawy dążą do rozszerzenia tych uprawnień, w szczególności uprawnień walnego zgromadzenia. Zgodnie z przepisem art. 17 ustawy, podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce, są obowiązane podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub w statucie tej spółki, że zgody organu nadzorczego wymaga cały szereg czynności prawnych dotyczących majątku spółki. Zgody wymagają mają, najogólniej mówiąc, czynności dotyczące rozporządzania składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy o rachunkowości, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, zawieranie umów najmu, dzierżawy i innych umów o oddanie składnika majątkowego do odpłatnego korzystania innym podmiotom, umów użyczenia i innych nieodpłatnych umów o oddanie składnika majątkowego do korzystania innym podmiotom, nabycie składników aktywów trwałych o wartości określonej w ustawie, objęcie albo nabycie akcji innej spółki o wartości przekraczające, a także zawarcie lub zmiana umowy o usługi prawne, usługi marketingowe, usługi w zakresie stosunków międzyludzkich (*public relations*) i komunikacji społecznej oraz usługi

³⁵ Organu nadzorującego lub Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁶ Por. J. Katner (red.), *Prawo cywilne i handlowe w zarysie*, Warszawa 2009, s. 133-135.

doradztwa związanego z zarządzaniem, jeżeli wysokość wynagrodzenia przewidzianego łącznie za świadczone usługi przekracza 500 000 zł netto, w stosunku rocznym.

Zmiany organizacyjne w gospodarce doprowadziły do dywersyfikacji nadzoru funkcjonalnego nad państwowymi osobami prawnymi. Nadzór wykonywany po części za pomocą tradycyjnych instrumentów administracyjnoprawnych realizowany jest w stosunku do przedsiębiorców – państwowych osób prawnych nie będących spółkami. W obu przypadkach działania nadzorcze skoncentrowane są przede wszystkim na gospodarowaniu mieniem państwowym, w jakie wyposażone są te jednostki organizacyjne, a konkretnie nad dotyczącymi tego majątku czynnościami prawnymi państwowych osób prawnych. W obu wypadkach (spółek i pozostałych państwowych osób prawnych) przepisu ustawy, zarówno w treści art. 17 ust. 1, jak i art. 38 ust. 1 stanowią o konieczności uzyskania zgody na dokonanie czynności prawnej. Jeden termin użyty więc został na określenie różnych działań.

W przypadku państwowych osób prawnych będących spółkami owa zgoda będzie w istocie uchwałą walnego zgromadzenia, czyli w zasadzie czynnością wewnętrzną spółki. Organom spółki przysługuje, zgodnie z przepisami Kodeksu spółek handlowych, prawo do wytoczenia przeciwko spółce powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały. Jej brak może spowodować wszczęcie procedury przewidzianej dla działań organów zarządzających podjętych bez wymaganej uchwały.

W przypadku państwowych osób prawnych nie będących spółkami ustawa przewiduje, iż dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie rozporządzania składnikami majątkowymi określonymi w ustawie wymaga wyrażenia zgody przez organ właściwy. Z wnioskiem o wyrażenie zgody występuje państwowa osoba prawna dokonująca czynności prawnej. Jeżeli złożony wniosek nie spełnia wymagań określonych w ustawie, organ właściwy wzywa wnioskodawcę do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, pod rygorem zwrotu wniosku. Zgoda może być wydana z zastrzeżeniem warunków. W przypadku zgody wydanej z zastrzeżeniem warunków, odmowy wyrażenia zgody albo zwrotu wniosku, organ właściwy jest obowiązany do pisemnego uzasadnienia. Czynność prawna dokonana z naruszeniem obowiązku określonego w ustawie jest nieważna. W razie dokonania czynności prawnej z naruszeniem lub w celu obejścia obowiązku określonego w ustawie, o nieważności czynności prawnej orzeka sąd także na żądanie organu właściwego. Inne czynności nadzorcze przewidziane są w ustawach szczególnych regulujących sytuację prawną tych jednostek.

5. Zakończenie

Nastąpiła wyraźna dywersyfikacja nadzoru nad państwowymi osobami prawnymi posiadającymi status przedsiębiorców. W przypadku państwowych osób prawnych będących spółkami nadzór ten polegać będzie przede wszystkim na realizacji praw z akcji. W przypadku państwowych osób prawnych nie będących spółkami, nadzór ten w zakresie uregulowanym przepisami ustawy przypomina konstrukcję hybrydową łączącą przepisy publicznoprawne z przepisami prywatnoprawnymi. Mamy więc tu do czynienia z sytuacją,

w której *dominium* państwa chronione jest, w pewnej części, instrumentami ze sfery *imperium*.

State-owned entrepreneurs under the supervision of the owner

Abstract

The privatization of public property caused a significant reduction in the so-called the public sector in the economy. Commercialization has caused major changes in the organizational form, the remaining few public entities. A division was introduced into state legal entities that are not companies. This was the reason for the diversification of supervision over state legal entities with the status of entrepreneurs. It depends on the status of a state legal entity.

Key words

privatization, commercialization, business entity, entrepreneur, ownership supervision.

Dr hab. Tadeusz Kocowski – profesor nadzw. UW, dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Literatura

- Bar L., *Położenie przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968
- Chelmoński A., *Administracja państwowa wobec skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka, administracja, samorząd*, Poznań 1997
- Chelmoński A., *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] T. Rabska (red.), *System Prawa Administracyjnego, Tom IV*, Warszawa 1980
- Chelmoński A., *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970
- Doliwa A., *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, „Studia Prawnicze” 2002, z. 3
- Grabowski J., *Ochrona interesów przedsiębiorstwa państwowego wobec decyzji administracji gospodarczej*, Katowice 1980
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998
- Katner J. (red.), *Prawo cywilne i handlowe w zarysie*, Warszawa 2009
- Kocowski T., *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych – a właścicielskie uprawnienia nadzorcze administracji publicznej*, [w:] T. Kocowski, K. Marak (red.), *Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 362, Wrocław 2014
- Kosikowski C., Lewandowski H., Rembieliński A., Seweryński M., *Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi. Komentarz*, Warszawa-Łódź 1987

- Kuźnik G., *Nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym*, [w:] J. Grabowski (red.), *Wybrane zagadnienia administracyjne i finansowe przedsiębiorstw państwowych*, Katowice 1983
- Rabska T., *Nadzór nad samorządem robotniczym*, „*Studia Prawnicze*” 1974, z. 4
- Rabska T., *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1978
- Sowiński R., *Wolność i ustawowa swoboda działalności gospodarczej*, Wrocław 2007
- Starościak J., *Elementy nauki w administracji*, Warszawa 1957
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995
- Tarka M., *Kontrola funkcjonowania a nadzór w gospodarce narodowej*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1979, z. 2
- Walaszek-Pyziół A., *Samodzielność prawna przedsiębiorstwa państwowego*, Kraków 1984

