

Zbigniew Mitura

Własność państwowa i przedsiębiorstwo państwowe w świetle zmian ustroju gospodarczego w Polsce.

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 24, 199-211

1990

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zbigniew MITURA

**Własność państwowa i przedsiębiorstwo państwowe w świetle
zmian ustroju gospodarczego w Polsce.**

The State Ownership and the State Enterprise in the Light of Changes of the
Economic System in Poland

I. Dokonujące się w ostatnich kilku latach w Polsce zmiany w systemie zarządzania gospodarką oraz projektowane dalsze radykalne jej przeobrażenia w kierunku gospodarki rynkowej wymagają nowego spojrzenia na istotę własności państwowej i przedsiębiorstwa państwowego. Na temat nieracjonalności nakazowego systemu zarządzania mieniem ogólnonarodowym wypowiedziano w literaturze ekonomicznej i prawnej wiele słusznych opinii. Stały się one źródłem dość powszechnego poglądu, iż niższa efektywność przedsiębiorstw państwowych niż prywatnych wynika z cech własności państwowej, która nie stymuluje podmiotów gospodarczych do zwiększania efektywności gospodarczej. Nie negując możliwości zwiększenia efektów gospodarowania drogą rozwoju sektora prywatnego wydaje się, iż krytyka sektora państwowego w tym przedmiocie jest przesadna. Nie uwzględnia możliwości i rezerw tkwiących we własności państwowej, które powinny uruchomić mechanizmy rynkowe.

Projektowane głębokie przeobrażenia w gospodarce, w tym także w stosunkach własnościowych, wymagają nowego spojrzenia na rolę i miejsce sektora państwowego w gospodarce narodowej. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż uruchomienie inicjatywy prywatnej, przez stworzenie dogodnych warunków dla podejmowania działalności gospodarczej przez

podmioty krajowe i zagraniczne, spowoduje radykalną zmianę w strukturze własnościowej gospodarki. W wielu dziedzinach działalność gospodarcza państwa ulegnie daleko idącym ograniczeniom lub nawet likwidacji. Są jednakże obszary działalności gospodarczej, pełniące ważną rolę w funkcjonowaniu gospodarki narodowej lub zaspokajające ważne potrzeby społeczeństwa, a jednocześnie charakteryzujące się wysoką kapitałochłonnością i niską efektywnością, w których wyłączność lub wiodąca rola państwa są ekonomicznie i społecznie uzasadnione. Dotyczy to zwłaszcza wykorzystania bogactw naturalnych oraz takich dziedzin wytwarzania, jak przemysł wydobywczy, energetyka, niektóre rodzaje transportu wraz z infrastrukturą itp. Poza uzasadnionymi wyjątkami o roli i miejscu poszczególnych sektorów w gospodarce narodowej będą w przyszłości decydować posiadane zasoby produkcyjne oraz efektywność gospodarcza.

Na tym tle wylania się pytanie, czy istotne cechy własności państwowej umożliwią w nowej rzeczywistości gospodarczej znalezienie takich rozwiązań organizacyjno-prawnych, które zapewnią przedsiębiorstwom państwowym wysoką efektywność i konkurencyjność w stosunku do podmiotów gospodarczych reprezentujących inne formy własności? Wyjaśnienia wymagają zwłaszcza takie zagadnienia, jak w czym tkwi istota własności państwowej, na czym polega specyfika wykonywania jej treści, czy nie koliduje ona z zasadami gospodarki rynkowej, w jakim stosunku pozostaje do zjawiska monopolu, czy i jakie determinuje rozwiązania organizacyjno-prawne?

II. W myśl doktryny marksistowskiej "Wszelka produkcja jest zawłaszczaniem przyrody przez jednostkę w ramach i za pośrednictwem określonej formy społecznej".¹ Własność nie jest stosunkiem człowieka do rzeczy, lecz stosunkiem pomiędzy ludźmi powstającym na tle stosunku człowieka do rzeczy.² Własność jest podstawowym stosunkiem społecznym określającym wszystkie inne przejawy życia społeczeństwa, stanowi zasadę organizacyjną, która rozstrzyga o całokształcie stosunków produkcji.³ Na tej podstawie można by błędnie wnioskować, że własność determinuje w gospodarce określone rozwiązania organizacyjne. W rzeczywistości stosunki własnościowe określają tylko ogólne ramy funkcjonowania gospodarki, nie przesadzają na-

¹K. Marks: *Przyczynek do krytyki ekonomii politycznej*, Książka i Wiedza, Warszawa 1955, s. 230-231.

²Zdaniem O. Langego cechą szczególną stosunków ekonomicznych jest to, że powstają one między ludźmi za pośrednictwem rzeczy, O. Lange: *Ekonomia polityczna. Zagadnienia ogólne*, tom I, PWN, Warszawa 1961, s. 18.

³*Ibid.*: s. 25. Por. też Marks: *op.cit.* s. 5 oraz K. Marks, F. Engels: *Dzieła wybrane*, tom I, s. 303, tom II, s. 425, Książka i Wiedza, Warszawa 1949.

tomiast o szczegółowych rozwiązaniach organizacyjnych, które mogą być modyfikowane odpowiednio do potrzeb aktualnego poziomu rozwoju sił wytwórczych.⁴

W literaturze ekonomicznej i prawnej przez kategorię własności w sensie ekonomicznym rozumie się bądź stosunek między ludźmi, który powstaje na tle posiadania środków produkcji,⁵ bądź wszelkie historycznie określone formy dysponowania - w interesie dysponenta - środkami produkcji oraz pochodne w stosunku do nich formy dysponowania produktami.⁶ Interpretacja treści własności państwowej na podstawie tych definicji nastrocza wiele trudności. Nie jest proste jednoznaczne określenie podmiotu uprawnionego do dysponowania mieniem ogólnonarodowym ani w czyim interesie są podejmowane dyspozycje przedmiotem własności. W literaturze można spotkać poglądy, że środki produkcji stanowiące mienie ogólnonarodowe powinny być wykorzystane w interesie całego społeczeństwa, przy czym bezpośredni producenci powinni mieć zapewniony wpływ na sposób ich wykorzystania i udział w efektach gospodarczych.⁷ Albo też, że treść własności państwowej zakłada z jednej strony ekskluzywność korzystania z dóbr narodowych przez całe społeczeństwo (wyłączenie ich z apriopriacji indywidualnej), z drugiej zaś udostępnienie członkom społeczeństwa możliwości odpowiedniego uczestnictwa we władaniu i korzyściach z tych dóbr płynących.⁸ Definicje te nie określają form i zakresu korzystania z mienia ogólnonarodowego przez całe społeczeństwo i przez jego członków (producentów), mogą być one zatem ukształtowane rozmaicie. Z doświadczeń wynika jednakże, że pozbawienie bezpośrednich producentów możliwości dysponowania środkami produkcji i uczestnictwa w podziale wypracowanej nadwyżki powoduje wiele niekorzystnych zjawisk ekonomicznych i społecznych. W takich warunkach środki produkcji stają się jakby własnością anonimową, niczyją, a bezpośredni wytwórcy czują się wyobcowani z procesu produkcji. W konsekwencji powoduje to osłabienie motywacji do podejmowania pracy, do zwiększania

⁴Por. W. Brus: *Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*, PWN, Warszawa 1961, s. 10.

⁵Tak Lange: *op.cit.*, s. 25.

⁶J. Wasilkowski: *Zarys prawa rzeczowego*, PWN, Warszawa 1963, s. 26. Por. też definicję własności w ujęciu J. Mujzela: *Stosunki towarowe w gospodarce socjalistycznej*, PWN Warszawa 1963, s. 55.

⁷Por. Lange: *op.cit.*, s. 25.

⁸Por. S. Buczkowski: *Rola prawa cywilnego w uspołecznionym układzie gospodarki*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G, Ius, Vol. VI, Lublin 1959, s. 43; C. Żuławska: *O prawach majątkowych przedsiębiorstwa państwowego* [w:] *Prace z prawa cywilnego*, Ossolineum, Wrocław 1985, s. 149 i n.

wysiłku produkcyjnego i polepszania jakości wyrobów, do oszczędzania środków produkcji i racjonalizacji procesu wytwarzania. Sytuacja taka stwarza też niebezpieczeństwo wykorzystania własności państwowej w interesie grup związanych z decyzyjnymi ośrodkami władzy. Z drugiej strony scedowanie pełni uprawnień do dysponowania mieniem ogólnonarodowym i wypracowaną nadwyżką na rzecz bezpośrednich wytwórców stwarza niebezpieczeństwo przeobrażenia tej formy własności we własność grupową. Oznaczałoby to czerpanie przez załogę korzyści nie tylko z własnej pracy, ale także z majątku, który nie został przez nią wypracowany.⁹

III. Wdrażana ostatnio w Polsce reforma, zmierzająca do urynnowienia gospodarki, wylania pytanie, czy własność państwowa nie koliduje z gospodarką rynkową, skoro jedną z historycznie ukształtowanych przesłanek tej formy gospodarowania jest prywatna własność środków produkcji. Zarówno dorobek teoretyczny polskiej myśli ekonomicznej, jak też doświadczenia wynikające z praktyki gospodarczej wydają się temu zdecydowanie przeczyć. Obserwujemy bowiem proces oddzielania własności środków produkcji od zarządzania. W odniesieniu do realiów gospodarki polskiej proces ten przybiera formę ekonomicznego wyodrębnienia podmiotów gospodarczych z mienia ogólnonarodowego. Już w początkach lat sześćdziesiątych znaczna grupa ekonomistów polskich za główną przesłankę stosunków towarowo-pięniężnych w sektorze państwowym uważała formalne wyodrębnienie ekonomiczne podmiotów gospodarczych z własności ogólnonarodowej i związaną z tym samodzielność gospodarczą tych podmiotów.¹⁰ Obecnie uważa się, iż aby mogły się rozwijać stosunki towarowo-pięniężne w sektorze państwowym muszą być w nim stworzone takie same warunki, jakie towarzyszyły powstaniu produkcji towarowej w przeszłości oraz występujące we współczesnej gospodarce rynkowej.

Doświadczenia historyczne wskazują, że w rozwiniętej gospodarce rynkowej następuje proces oddzielenia własności środków produkcji od zarządzania. W pierwszej fazie rozwoju gospodarki kapitalistycznej przedsiębiorstwa z reguły tworzone były przez właścicieli środków produkcji, którzy byli inicjatorami działalności gospodarczej, inwestorami, organizatorami i

⁹Por. J. Wiszniewski: *Przedsiębiorstwo państwowe. Studium prawne*, PWN, Warszawa 1968, s. 286.

¹⁰Por. W. Brus: *W sprawie ścisłego pojmowania prawa wartości w socjalizmie*, "Ekonomista" 1960, 1, s. 68. Wychodząc z innych przesłanek podobny pogląd formułują: Z. Fedorowicz: *Pieniądz w gospodarce socjalistycznej*, PWN, Warszawa 1962, s. 28 i n.; J. Kronrod: *Pieniądz w społeczeństwie socjalistycznym*, PWN Warszawa 1962, s. 156; B. Minc: *Cel gospodarki, planowanie i produkcja towarowa w socjalizmie*, "Gospodarka Planowa" 1960, 4, s. 29 i n.; Mujżel: *op.cit.*, s. 59 i n.

kierownikami przedsiębiorstw. W dalszej fazie proces koncentracji produkcji i kapitału doprowadził do oddzielenia własności kapitału od zarządzania. Powstała liczna grupa przedsiębiorców - menedżerów produkcji nie posiadających w zasadzie własnego kapitału, a specjalizujących się w zarządzaniu obcym kapitałem.¹¹ Podstawową formą organizacyjną tego procesu są spółki, w których właściciele ponoszą ryzyko związane z prowadzeniem działalności gospodarczej do wysokości zakupionych akcji lub wniesionych wkładów kapitałowych. Spółki zarządzane są przez wyspecjalizowaną kadrę menedżerów, zaś właściciele kapitału sprawują kontrolę nad prawidłowym rozwojem przedsiębiorstwa. Następuje niejako samoograniczenie się właścicieli przedsiębiorstwa, mające na celu zapewnienie menedżerom prowadzenie niezależnej działalności gospodarczej. Na podobnych zasadach funkcjonują w gospodarce kapitalistycznej przedsiębiorstwa państwowe.

W gospodarce polskiej, w wyniku prowadzonych reform, powstają obecnie warunki dla wykorzystania spółki kapitałowej jako formy prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze państwowym. Zalety tej formy organizacyjnej ujawniają się nie tylko w handlu zagranicznym, ale także na rynku wewnętrznym, gdzie spółki są doskonałą formą integracji działalności gospodarczej podmiotów reprezentujących różne formy własności oraz tworzenia rynku kapitałowego. Sprzedaż akcji przedsiębiorstw państwowych własnym pracownikom może być wykorzystana jako instrument integracji załóg pracowniczych z zakładem pracy oraz stymulowania pracowników do zwiększania efektywności gospodarowania. Jednakże nadal podstawową formą organizacyjną są przedsiębiorstwa państwowe funkcjonujące w oparciu o ustawę z dnia 25 09 1981 roku.¹² Skupiają one olbrzymie zasoby produkcyjnego majątku trwałego. Wspomniana ustawa już w obecnym kształcie umożliwia wyodrębnienie tego majątku w stopniu nie mniejszym niż w spółce z kapitałem państwowym.¹³ Dalsze procesy urynkowienia gospodarki będą wymuszały takie zmiany organizacyjno-prawne, by kształt ekonomiczno-prawny przedsiębiorstwa państwowego był dostosowany do wymogów rynku, by nie odbiegał od kształtu ekonomiczno-prawnego innych uczestników rynku.¹⁴

¹¹Por. A. Czermiński: *Zarys organizacji pracy i zarządzania w przedsiębiorstwie socjalistycznym*, PWE, Warszawa 1971, s. 32 i n.; J. Drewnowski: *Przyczynek do teorii przedsiębiorstwa*, Warszawa 1973, s. 23.

¹²Ustawa z dnia 25.09.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, tekst jednolity Dz. U. z 1987 r., nr 35, poz. 201.

¹³Por. Wiszniewski: *op.cit.*, s. 276.

¹⁴*Ibid.*, s. 22.

IV. Dość powszechne jest przekonanie, że własność państwowa z istoty swej rodzi monopol. Pogląd ten ma uzasadnienie w dotychczasowej praktyce funkcjonowania gospodarki polskiej, w której monopolizacja gospodarki rozwinęła się na niespotykaną dotąd w historii skalę. Pogląd ten jednakże jest słuszny tylko w odniesieniu do określonych warunków gospodarowania. Odnosi się on do takiego modelu gospodarczego, w którym państwo zachowuje sobie wyłącznie uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej w określonych dziedzinach oraz zarządza gospodarką narodową w sposób bezpośredni przy pomocy dyrektyw. Takie znane powszechnie właściwości nakazowego systemu zarządzania gospodarką, jak nadmiernie rozbudowane planowanie centralne, dyrektywny sposób przekazywania zadań przedsiębiorstwom, rozdzielnictwo towarów, nadmiernie rozbudowane pośrednie struktury zarządzania, ograniczenie samodzielności przedsiębiorstw - stwarzają dogodne warunki dla powstania i dominacji monopolu w gospodarce. Wraz z radykalną przebudową ustroju gospodarczego w kierunku gospodarki rynkowej usuwane będą źródła monopolizacji gospodarki, bowiem wolny rynek i swobodna konkurencja są zaprzeczeniem monopolu.

Likwidacja źródeł monopolu w sektorze państwowym wymaga jednakże spełnienia szeregu warunków. Po pierwsze, poza szczególnie uzasadnionymi rodzajami działalności gospodarczej, państwo musi zrezygnować z atrybutu wyłączności prowadzenia działalności gospodarczej. Po drugie, przedsiębiorstwa państwowe muszą funkcjonować w identycznych warunkach jak pozostałe podmioty gospodarcze. Po trzecie wreszcie, kształt ekonomiczny i prawny przedsiębiorstwa państwowego powinien być dostosowany do nowych warunków gospodarowania. Oznacza to, że każde przedsiębiorstwo państwowe jest samodzielnym podmiotem gospodarczym, wyposażonym we własny majątek i osobowość prawną, reprezentującym na rynku swój własny interes, prowadzącym działalność na własny rachunek i ryzyko. Rzecz jasna przejście od gospodarki zmonopolizowanej do gospodarki wolnorynkowej jest procesem złożonym i nie dokona się samoistnie. Wymaga ono wsparcia w postaci uregulowań prawnych i działań administracyjnych wymierzonych przeciwko istnieniu w gospodarce organizacji o charakterze monopolistycznym oraz prowadzeniu przez te organizacje praktyk monopolistycznych.¹⁵ Po spełnieniu tych warunków skłonność do monopolizacji produkcji i rynku w sektorze państwowym nie powinna być większa niż w pozostałych sektorach.

¹⁵Funkcję taką ma spełniać ustawa z 28 01 1987 r. Dz. U. nr 3, poz. 18 wraz z przewidywanymi zmianami.

V. W konstrukcji prawnej przedsiębiorstwa państwowego największy problem stanowi sposób wyodrębnienia majątku przedsiębiorstwa z mienia ogólnonarodowego. Najprostszą, a zarazem najbardziej wypróbowaną formą wyodrębnienia majątku przedsiębiorstwa w gospodarce rynkowej, jest forma spółki handlowej, której ustrój i zasady funkcjonowania uregulowane są w kodeksie handlowym z 1934 r.¹⁶ Zaletą tych przepisów jest prostota, przejrzystość i elastyczność. Umożliwiają one dostosowanie rozwiązań organizacyjnych przedsiębiorstwa do rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej oraz powiązań kooperacyjnych z innymi podmiotami gospodarczymi. W świetle obowiązujących przepisów nic nie stoi na przeszkodzie, aby przedsiębiorstwa państwowe funkcjonowały w formie spółek handlowych i to w różnym kształcie organizacyjnym. Mogą wybierać określoną przepisami formę spółki, przekształcać całe przedsiębiorstwo w spółkę, tworzyć spółki w wyodrębnionych jednostkach organizacyjnych przedsiębiorstwa, wchodzić w spółki z innymi podmiotami prawa. Interesy Skarbu Państwa w spółkach są gwarantowane z jednej strony wysokością wniesionego udziału, który przez długi okres będzie z pewnością znaczny, z drugiej zaś udziałem przedstawicieli Skarbu Państwa w kierowaniu spółką. Zaletą spółki jest przejrzyste uregulowanie stosunków własnościowych oraz odpowiedzialności majątkowej spółki za zobowiązania. Wadą zaś spółki, w której Skarb Państwa jest jedynym udziałowcem lub znacznej części majątku jest to, że występuje duża zależność od organów tworzących spółkę. Zależność ta w pewnych sytuacjach może być większa niż w przedsiębiorstwach państwowych prowadzonych nie w formie spółki.¹⁷

VI. Jak już wspomniano podstawową formą organizacyjną są przedsiębiorstwa, których majątek wyodrębniony jest z własności państwowej w sposób szczególny, przewidziany w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. Podstawą takiego wyodrębnienia w okresie międzywojennym było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17 03 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz ich komercjalizacji,¹⁸ tuż po wyzwoleniu oparty na podobnych zasadach dekret z 3 01 1947 r.,¹⁹ następnie

¹⁶ Art. VI Przepisów wprowadzających Kodeks cywilny utrzymał w mocy przepisy Kodeksu handlowego i przepisy wprowadzające k.h. z 27 06 1934 r. dotyczące spółek jawnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych.

¹⁷ J. Wiszniewski: *op.cit.*, s. 276.

¹⁸ Dz. U. z 1927 r. nr 25, poz. 195.

¹⁹ Dz. U. z 1947 r., nr 8, poz. 42.

ustawa o przedsiębiorstwach państwowych z 26 10 1950 r.²⁰ wraz z nowelami oraz obecnie obowiązująca ustawa z 25 09 1981 roku. Głównym problemem jest tu sposób wyodrębnienia przedsiębiorstw z administracji gospodarczej oraz treść i zakres uprawnień przysługujących podmiotom gospodarczym do zarządzanego mienia. W świetle dwu pierwszych aktów prawnych majątek ruchomy otrzymywało przedsiębiorstwo na własność, nieruchomości zaś w zarząd i użytkowanie. W świetle ustawy z 26 10 1950 roku oraz art. 128 k.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji jedynym podmiotem własności ogólnonarodowej było państwo, zaś państwowe osoby prawne w granicach swej zdolności prawnej wykonywały jedynie w imieniu własnym względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego uprawnienia płynące z własności państwowej. Ta sztuczna konstrukcja prawna była źródłem ostrej krytyki oraz formułowania w literaturze wielu różnych stanowisk, z których żadne nie znalazło powszechnego uznania.²¹ Przeważał jednak słuszny pogląd, że przedsiębiorstwom państwowym jako osobom prawnym przysługują uprawnienia podmiotowe do przydzielonego mienia. Nie brakło też poglądów, że tym prawem podmiotowym jest prawo własności.²²

Wychodząc naprzeciw licznym postulatom w dniu 31 stycznia 1989 roku dokonano nowelizacji kodeksu cywilnego, nadając art. 128 następujące brzmienie: "Własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym".²³ To lakoniczne sformułowanie kodeksu cywilnego uzupełnia uchwalona w tym samym dniu ustawa o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych dzieląca majątek przedsiębiorstwa na mienie wydzielone i nabyte, a fundusze odpowiednio na fundusz założycielski i fundusz przedsiębiorstwa. Z brzmienia przytoczonych przepisów wynika, że właścicielem mienia nabytego jest

²⁰Tekst jednolity Dz. U. z 1960 r. nr 18, poz. 111 wraz z późniejszymi zmianami.

²¹Por. obszerny przegląd stanowisk na ten temat w pracy M. Madeya: *Stosunki własnościowe przedsiębiorstw państwowych*, PWN, Warszawa 1964, s. 97 i n.

²²Mimo różnych stanowisk poglądy takie wypowiadają: S. Buczkowski: *Kształt prawny przedsiębiorstwa państwowego*, "Państwo i Prawo" 1966,3 s. 408, J. Domański: *Cywilno-prawne znaczenie samorządności przedsiębiorstwa państwowego* "Państwo i Prawo" 1983, 2, 107 i n. S. Grzybowski: *O stosunkach cywilno-prawnych na tle zasady jedności własności państwowej*, *Studia Cywilistyczne*, 1966 r. tom VIII, s. 46 i n.; A. Klein: *Ewolucja instytucji osobowości prawnej* [w:] *Prace z prawa cywilnego*, Ossolineum, Wrocław 1985, s. 125 i n.; C. Żuławska: *O prawach majątkowych przedsiębiorstwa państwowego* [w:] *Prace z prawa cywilnego*, Ossolineum, Wrocław 1985, s. 149 i n.

²³Ustawa z 31 01 1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, Dz. U. z 1989, 3, poz. 11.

obecnie przedsiębiorstwo. Obciążenie funduszu założycielskiego dywidendą na rzecz Skarbu Państwa może sugerować pogląd, kolidujący z kierunkowymi założeniami reformowania gospodarki, że ta część majątku pozostaje nadal własnością państwa. Zaletą tego nowego rozwiązania jest to, że odchodzi się w nim od tworzenia skomplikowanych i sztucznych konstrukcji prawnych na rzecz wykorzystania tradycyjnych rozwiązań instytucjonalno-prawnych. Rozwiązanie to ma jednakże nadal pewne wady. Po pierwsze, wątpliwą wartość praktyczną ma podział majątku przedsiębiorstwa na mienie wydzielone i nabyte (majątek przedsiębiorstwa powiększa się głównie drogą nabywania składników majątkowych). Po drugie, sytuacja prawna mienia wydzielonego w świetle obowiązujących przepisów jest nadal niejasna. Jeśli przyjmiemy, że jest to mienie Skarbu Państwa, to powstaje pytanie, jakiego typu uprawnienia przysługują przedsiębiorstwu jako państwowej osobie prawnej. Po trzecie, nie jest także dostatecznie jasna sytuacja mienia nabytego (funduszu przedsiębiorstwa). Jeśli przyjmiemy, że fundusz ten jest własnością przedsiębiorstwa, to wylania się pytanie czy i jakie uprawnienia do tego mienia przysługują Skarbowi Państwa i to zarówno w okresie istnienia przedsiębiorstwa, jak też po jego likwidacji oraz kto jest rzeczywistym podmiotem własności w przedsiębiorstwie.

W tej sytuacji trudno odmówić racji tym autorom, którzy opowiadają się za zmodyfikowaną wersją rozwiązania przyjętego w okresie międzywojennym, w myśl którego mienie ruchome otrzymywało przedsiębiorstwo na własność, zaś mienie nieruchome w zarząd i użytkowanie. O ile nic nie przemawia za pozostawieniem mienia ruchomego w obrębie własności państwowej, to sprawa przeniesiona na własność przedsiębiorstwa niektórych składników mienia nieruchomego (bogactwo narodowe, niektóre urządzenia infrastruktury technicznej) może budzić zastrzeżenia, zwłaszcza jeśli proces ten dokonywałby się w sposób zbyt gwałtowny. Przyjęcie tej konstrukcji nie oznacza pozbawienia przedsiębiorstw państwowych możliwości nabywania na własność przeważającej części składników majątkowych zaliczanych do nieruchomości, takich jak działki budowlane i place wraz ze znajdującymi się tam budynkami i instalacjami przemysłowymi. Niektóre nieruchomości mogłyby być sprzedawane przez Skarb Państwa przedsiębiorstwom na podstawie umów leasingowych, co ułatwiłoby znacznie ich nabywanie. W myśl tej koncepcji pozostawione w gestii Skarbu Państwa mienie nieruchome byłoby udostępnione przedsiębiorstwom państwowym w formie umowy dzierżawy, najmu lub użytkowania. Rozwiązanie takie skłaniałoby przedsiębiorstwa do racjonalnego gospodarowania zasobami produkcyjnymi, znacznie uprościło obrót nimi, a co najważniejsze wyraźnie rozgraniczyło

majątek przedsiębiorstwa od majątku Skarbu Państwa, co ma istotne znaczenie przy ustalaniu odpowiedzialności za zaciągane zobowiązania.²⁴

VII. Przyznanie przedsiębiorstwom państwowym prawa własności do nabytego mienia stwarza warunki dla przestrzegania przewidzianych w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych zasad: samodzielności, samorządności i samofinansowania. Jak już wspomniano wcześniej z istoty własności państwowej nie wynika jakiś jeden sztywny model organizacyjny przedsiębiorstw, wręcz przeciwnie ich kształt prawny i stopień usamodzielnienia mogą ulegać i ulgają zmianom.²⁵ Jednakże w świetle dotychczasowych doświadczeń i kierunku reform gospodarczych coraz więcej argumentów przemawia za pozostawieniem przedsiębiorstwom szerokiej autonomii. Po pierwsze, jedynie przedsiębiorstwa samodzielne, funkcjonujące w oparciu o przejrzyste reguły gry rynkowej, mają warunki do racjonalnego gospodarowania i są zainteresowane zwiększeniem efektywności gospodarowania i pomnażaniem zysku. Po drugie, tylko w takim systemie gospodarowania jest możliwe pełne wykorzystanie zasad współczesnej organizacji i zarządzania, które wymagają preferowania przy doborze kadr kierowniczych wysokich specjalistycznych kwalifikacji, dostosowania struktur organizacyjnych do wykonywanych zadań oraz umiejętności integrowania wysiłku zespołów ludzkich w procesie realizacji wytyczonych celów. Po trzecie, działalność gospodarcza zawiera w sobie pewne pierwiastki twórcze, dla których uruchomienia niezbędne jest pozostawienie kierownictwu i załodze określonej autonomii działania oraz pobudzanie tego typu działalności przy pomocy zachęt materialnych i moralnych. Po czwarte, w systemie tych zachęt istotne znaczenie ma zapewnienie bezpośrednim wytwórcom udziału w kierowaniu działalnością gospodarczą i jej kontroli oraz udziału w korzyściach wynikających z tej działalności.²⁶

Przyznanie przedsiębiorstwom państwowym pełnej autonomii gospodarczej oznacza, że za efekty działalności gospodarczej wyłączną odpowiedzialność ponoszą te podmioty gospodarcze. Wymaga to ścisłego przestrzegania zasady, iż Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania przedsiębiorstw państwowych, te zaś nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa ani innych osób prawnych.²⁷

²⁴Por. Wiszniewski: *op.cit.*, s. 286.

²⁵Dotyczy to także przedsiębiorstw państwowych w gospodarce kapitalistycznej zob. Z. Żabiński: *Majątek przedsiębiorstw państwowych, Zagadnienia prawne ra chunkowości*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1973, s. 22.

²⁶Podobne przesłanki formułuje Mujżel: *op.cit.*, s. 59 i n.

²⁷Zasada wyrażona w art. 40 Kodeksu cywilnego i art. 41 cyt. ustawy o

Przedsiębiorstwo, które nie osiąga zadowalających wyników i staje się nieopłacalne, naraża się na bankructwo i likwidację w postępowaniu upadłościowym. W końcowym efekcie skutki złego gospodarowania obciążają nie tylko kierownictwo przedsiębiorstwa, ale całą załogę.

Obciążenie załogi ekonomiczną odpowiedzialnością za skutki złego gospodarowania przemawia za przyznaniem załodze uprawnień decyzyjnych. Takie decyzje gospodarcze o charakterze strategicznym, jak kierunki rozwoju przedsiębiorstwa i inwestowania, podział zysku, dyspozycje cenniejszymi składnikami majątkowymi itp. powinny być zastrzeżone do kompetencji organów samorządowych. Samorząd powinien też mieć prawo powoływania i odwoływania dyrektora przedsiębiorstwa oraz kontroli jego działalności.²⁸ Istnienie w przedsiębiorstwie dwu organów decyzyjnych - samorządu załogi i dyrektora - może być źródłem sporów kompetencyjnych, wydłużenia procesu podejmowania decyzji oraz trudności ustalenia osób odpowiedzialnych za podjęte decyzje. Sprawne kierowanie przedsiębiorstwem wymaga zatem z jednej strony precyzyjnego uregulowania uprawnień decyzyjnych organów samorządu załogi i dyrektora oraz trybu rozstrzygania powstających między nimi sporów, z drugiej zaś ściślejszego zespolenia interesów załogi z interesem zakładu pracy nie tylko w płaszczyźnie stosunku pracy, ale także stosunków własnościowych, poprzez zapewnienie pracownikom współdziałania w majątku przedsiębiorstwa.

VIII. Urynkowanie gospodarki i związane z tym procesem przyznanie przedsiębiorstwom państwowym uprawnień własnościowych zmienia istotnie stosunek kierownictwa przedsiębiorstwa i jego załogi do powierzonego majątku, co stawia w nowym świetle zagadnienie ochrony tego mienia. Istniejąca uprzednio anonimowość podmiotu własności państwowej osłabiała poczucie własności u bezpośrednich wytwórców oraz nie stwarzała dostatecznej motywacji do racjonalnego gospodarowania mieniem oraz jego należytej ochrony. Wadliwe ukształtowanie stosunków własnościowych w sektorze państwowym było rekompensowane rozbudowanym systemem norm prawnych, które miały zapewnić własności państwowej bardziej intensywną ochronę w porównaniu z innymi formami własności oraz chronić gospodarke narodową przed nieuzasadnionymi stratami. W nowych warunkach ekonomiczno-prawnych szczególna ochrona własności państwowej jako własności społecznej, podniesiona w doktrynie do rangi naczelnej zasady prawa go-

przedsiębiorstwach państwowych.

²⁸W ustawie z 25 09 1981 r. Dz. U. nr 24 poz. 123, zm. Dz. U. z 1983, nr 39, poz. 174 sprawy te - zwłaszcza powoływanie dyrektora - uregulowane są zbyt enigmatycznie.

spodarczego, nie ma racji bytu.²⁹

W warunkach równego traktowania wszystkich sektorów gospodarczych zapewnienie własności państwowej skutecznej ochrony wymaga umiejętnej synchronizacji instrumentów prawnej ochrony tego mienia z całokształtem warunków ekonomiczno-organizacyjnych skłaniających przedsiębiorstwa do efektywnego gospodarowania. Kierownictwo przedsiębiorstwa i załoga muszą być materialnie zainteresowane w likwidacji wszelkiego rodzaju nadużyć, marnotrawstwa i niegospodarności. Rozwiązanie takie umożliwi nie tylko przeciwdziałanie zjawiskom powodującym uszczuplenie istniejących zasobów produkcyjnych, lecz także powiększanie tych zasobów w drodze racjonalnego gospodarowania. Zwiększy to skuteczność ochrony własności państwowej, bowiem - jak wskazuje doświadczenie - większe znaczenie z punktu widzenia skuteczności ochrony własności mają instrumenty ekonomiczno-organizacyjne niż prawne. Wyższość pierwszej grupy instrumentów wynika z faktu, że działają one wyprzedzająco (*ex ante*) w płaszczyźnie szeroko pojętej profilaktyki, drugie zaś z opóźnieniem (*ex post*) w płaszczyźnie różnego typu sankcji prawnych.

Zaletą nowego systemu ochrony jest także możliwość eliminacji w sektorze państwowym nadmiaru przepisów prawnych regulujących drobniogowo sposób gospodarowania poszczególnymi rodzajami składników majątkowych, a także uwolnienia gospodarki od nadmiernej biurokratyzacji aparatu gospodarczego.³⁰ W nowym systemie gospodarowania nastąpi także uwolnienie przedsiębiorstw państwowych od nadmiernie rozbudowanej i uciążliwej kontroli zewnętrznej, nakierowanej głównie na badanie zgodności działalności gospodarczej z przepisami prawa oraz hamującej inicjatywę podmiotów gospodarczych. Punkt ciężkości przeniesiony zostanie na kontrolę merytoryczną, wewnętrzną, której skuteczność w ostatecznym wyniku zweryfikuje mechanizm rynkowy.

SUMMARY

The paper discusses the influence of marketization of the economy on the content and realization of state ownership and the economic and legal shape of a state enterprise. The author formulates the following conclusions. 1. The ownership relationships define only the general frames of the economy's functioning, and they do not determine any specific organizational solutions. 2. The state property does not contradict the market economy. In the modern market economy we observe a process of separating the ownership

²⁹Por. J. Ignatowicz: *Własność w zreformowanym kodeksie cywilnym*, "Państwo i Prawo" 1989, s. 2, s. 21.

³⁰Zob. W. Opalski: *Mienie ogólnonarodowe w świetle prawa cywilnego*, PWN, Warszawa 1975, s. 124 i n., 170 i n.

of the production means from their management. 3. In the state sector this process takes a form of economic distinguishment of economic subjects from the state property in a two-fold manner: a commercial company or an enterprise run in a special form. 4. An advantage of the former is its simplicity, clear character and flexibility of organizational and legal solutions. In the case of the latter, it is extremely difficult to regulate the ownership relations in a proper way. 5. These regulations should be based on the traditional legal institutions and should aim at such a direction where the economic and legal shape of a state enterprise should not depart from the shape of other market participants. 6. These conditions fulfilled a tendency to monopolize the production and the market in the state sector should not be greater than in the others. 7. When all the sectors are equally treated, no need arises to protect the state property in any special way.