

Maria POŹNIAK-NIEDZIELSKA,
Dag Makary OPOLSKI

**Sposoby prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych
w świetle ustawy z 13.07.1990 roku**

Ways of Privatization of State Enterprises in Light of the 13 July 1990 Act

ZAKRES I CELE USTAWY PRYWATYZACYJNEJ

1 stycznia 1990 roku wszedł w życie blok ustaw reformujących podstawy polskiej gospodarki, określane powszechnie jako początek tzw. „Planu Balcerowicza”. Mimo bardzo intensywnych prac legislacyjnych jesienią 1989 roku, w skład tego pakietu nie weszła ustawa regulująca zasady prywatyzacji polskiej gospodarki. Dopiero po kolejnych kilku miesiącach prac 13 lipca 1990 roku Sejm uchwalił ustawę o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Ustawa — jak wskazuje sama jej nazwa — ograniczyła zakres podmiotowy do przedsiębiorstw państwowych, to znaczy państwowych podmiotów gospodarczych, których strukturę i zasady funkcjonowania reguluje ustawa z dnia 18 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych. Do innych podmiotów przepisów ustawy z dnia 13 lipca 1990 roku nie można stosować wprost ani też w drodze analogii. W szczególności przepisów ustawy nie stosuje się do:

- przedsiębiorstw państwowych utworzonych w drodze odrębnej ustawy, tj. PKP, PLL „LOT”;
- banków państwowych oraz zakładów ubezpieczeń, które mogą być prywatyzowane na podstawie odrębnych ustaw i instytucji państwowych nie będących przedsiębiorstwami, np. zakłady budżetowe;
- jednostek badawczo-rozwojowych, które funkcjonują na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 1985 roku o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U. z 1989 r., Nr 45, poz. 244). Artykuł 77 ust. 1 tej ustawy

przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów o przedsiębiorstwie państwowym do jednostek badawczo-rozwojowych, ale dotyczą one działalności tych jednostek, a nie obejmują ich przekształceń;

- spółdzielni i ich związków;
- instytucji filmowych i artystycznych.

Poza tym spod przepisów ustawy wyłączono przedsiębiorstwa związane z sektorem rolno-spożywczym, których zasady komercjalizacji i prywatyzacji określa ustawa z 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 107, poz. 464 z późn. zm.). W przypadku komercjalizacji tych rodzajów przedsiębiorstw stosuje się jednakże w drodze analogii niektóre przepisy ustawy z 13 lipca 1990 roku (art. 25 ust. 3 ustawy z 19 X 1991 r.).

W szczególności sposób potraktował ustawodawca te spośród przedsiębiorstw państwowych, których mienie na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 roku — przepis wprowadzający Ustawę o samorządzie terytorialnym i Ustawę o pracownikach samorządowych stało się mieniem komunalnym. Prywatyzacja tej grupy przedsiębiorstw prowadzona jest w trybie przepisów ustawy z dnia 13 lipca 1990 roku (art. 45 ustawy), z uwzględnieniem specyfiki mienia komunalnego oraz organów uprawnionych do prowadzenia i nadzorowania procesów prywatyzacyjnych (zarząd gminy, rada gminy).

Podkreślić jeszcze należy, że ustawa z dnia 9 listopada 1990 roku o rozszerzeniu działania ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych rozciągnęła przepisy ustawy na spółki powstałe w drodze przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego, przed wejściem w życie ustawy, w której jedynym akcjonariuszem (wspólnikiem) w dniu 1 sierpnia 1990 roku był Skarb Państwa.

Ustawa z dnia 13 lipca 1990 roku nie reguluje także niektórych postaci przekształceń przedsiębiorstw państwowych, które prowadzą do prywatyzacji części jego mienia, a w szczególności:

- podziału przedsiębiorstwa państwowego, w tym wydzielenia zakładu z przedsiębiorstwa;
- połączenia przedsiębiorstw państwowych;
- likwidacji przedsiębiorstwa państwowego, poza przypadkiem likwidacji w celu prywatyzacji określonym w 4 rozdziale ustawy z dnia 13 lipca 1990 roku (Dz.U. Nr 5, poz. 298);
- upadłości przedsiębiorstwa państwowego, chociaż upadłość i likwidacja może i powinna prowadzić do faktycznej prywatyzacji. Majątek upadłego przedsiębiorstwa, w celu zaspokojenia wierzycieli, sprzedawany jest w publicznym, ogólnodostępnym przetargu i tą drogą może — a nawet powinien — przejść w ręce prywatne;

— a także sprzedaży jego mienia lub wniesienia go do spółki bez położenia kresu istnienia przedsiębiorstwa.

Poza przepisami ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych istnieje szereg innych aktów rangi ustawowej, regulujących w większym lub mniejszym zakresie zasady transformacji własnościowej mienia publicznego. Należy do nich — oprócz już wymienionych ustaw o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i ustaw regulujących podstawy własnościowe samorządu terytorialnego — ustawa z dnia 14 czerwca 1991 roku o spółkach z udziałem zagranicznym, ustawa z dnia 22 marca 1991 roku — Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych oraz przede wszystkim ustawa z dnia 13 IV 1993 roku o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji.

Do chwili obecnej nie zostały uchwalone przepisy regulujące zasady prywatyzacji mienia jednostek i zakładów budżetowych (w szczególności w sektorze służby zdrowia i szkolnictwie), nie ustalono także (mimo kilku inicjatyw legislacyjnych) ustawy o prywatyzacji mienia znacjonalizowanego przez władze komunistyczne w latach 1944—1989.

PRYWATYZACJA KAPITAŁOWA

Prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego może polegać na:

- a) udostępnieniu osobom trzecim akcji lub udziałów w spółkach z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa. Spółki te powstają z przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego;
- b) udostępnieniu osobom trzecim mienia przedsiębiorstwa;
- c) sprzedaży przedsiębiorstwa.

W pierwszym wypadku przedsiębiorstwo państwowe zostaje przekształcone w spółkę handlową, w pozostałych dwóch zostaje zlikwidowane.

Ustawa nie określa *expressis verbis* rodzaju spółki, w którą może być przekształcone przedsiębiorstwo państwowe. Ustawa posługuje się jedynie ogólnym terminem „spółka”. Z całokształtu przepisów jednak wynika, w sposób nie budzący wątpliwości, że chodzi tu o spółkę akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością.

Koncepcja prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego przez jego przekształcenie w spółkę akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością stanowi nowe rozwiązanie w polskim prawie.

Jedyną konstrukcją prawnohandlową, którą — z wieloma jednak zastrzeżeniami — można porównać do wprowadzonej przez ustawę jest prze-

kształcenie spółki akcyjnej w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, uregulowane jest to przepisami art. 492—497 kodeksu handlowego. Jednakże w przypadku tegoż przekształcenia dokonuje się transformacja z udziałem bardzo zbliżonych strukturalnie podmiotów, których strukturę wewnętrzną tworzą analogiczne instytucje (kapitał zakładowy — kapitał akcyjny, udziały — akcje) a ich władze mają praktycznie identyczne kompetencje.

Ustawodawca odrzucił możliwość przekształcenia *ex lege* wszystkich przedsiębiorstw w spółki prawa handlowego. Tak uczyniono w byłej NRD, w której z dniem 1 VII 1990 roku wszystkie przedsiębiorstwa państwowe zostały przekształcone w takie spółki na podstawie ustawy z 17 VI 1990 roku o prywatyzacji i przekształceniu własności ogólnonarodowej. Ustawa jest oparta na koncepcji stopniowego i indywidualnego przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w spółki handlowe. Przekształcenie następuje w trybie postępowania administracyjnego uregulowanego przepisami ustawy. Decyzja należy do Ministra Przekształceń Własnościowych. Jednakże organy przedsiębiorstw biorą aktywny udział w tym procesie.

Według przepisów ustawy (art. 5) Minister może przekształcić dane przedsiębiorstwo w spółkę:

a) na wspólny wniosek dyrektora przedsiębiorstwa i rady pracowniczej. Ogólne zebranie pracowników winno wyrazić swoją opinię, jak również organ założycielski;

b) wniosek taki może również złożyć organ założycielski (organ, który powołał przedsiębiorstwo do życia) za zgodą dyrektora przedsiębiorstwa i rady pracowniczej. Również w tym wypadku należy zasięgnąć opinii ogólnego zebrania pracowników.

Oznacza to, że pracownicy przedsiębiorstwa za pośrednictwem organów przedsiębiorstwa uczestniczą aktywnie w postępowaniu prywatyzacyjnym i mają wpływ na kształt komercjalizowanego przedsiębiorstwa (np. projekt statutu, zakres preferencji dla pracowników przy nabywaniu akcji lub udziałów).

Minister Przekształceń Własnościowych może odmówić dokonania przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę jedynie ze względu na sytuację ekonomiczno-finansową lub ważny interes państwa.

Od odmownej decyzji Ministra służy sprzeciw. Minister może też, wydając decyzję odmowną, podać wykaz warunków, których spełnienie umożliwi przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę. Ustawa przewiduje także przekształcenie przedsiębiorstwa na wniosek samego Ministra. W takim wypadku decyzje podejmuje Prezes Rady Ministrów po zapoznaniu się z opinią Rady Przekształceń Własnościowych. Rada ta jest organem doradczym w sprawach prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Do spółki powstałej w wyniku przekształcenia stosuje się przepisy kodeksu handlowego, z niektórymi modyfikacjami wprowadzonymi w ustawie. Respektowana jest zasada tożsamości właściciela, gdyż w wyniku przekształcenia powstaje spółka z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa (spółka jednoosobowa). W wyniku przekształcenia następuje także przejście całości praw i obowiązków przedsiębiorstwa na spółkę (*successio universalis*) — art. 8 ust. 2. Na spółkę przechodzą także *ex lege* uprawnienia i obowiązki przedsiębiorstwa, wynikające z decyzji administracyjnych (np. koncesje czy pozwolenia administracyjne). Na spółkę przechodzą też obowiązki i prawa wynikające ze stosunków pracy (art. 9). Ustawa chroni zatem prawa pracowników przedsiębiorstwa.

Akt założycielski spółki powstałej w wyniku przekształcenia sporządza Minister Przekształceń Własnościowych (art. 10). Ustawa przyznaje w tym zakresie Ministrowi pełną swobodę w granicach określonych przez przepisy kodeksu handlowego.

Ustawa wprowadza pojęcie kapitału własnego spółki. Kapitał własny spółki stanowi suma funduszu założycielskiego i funduszu przedsiębiorstwa (fundusz założycielski to ta — kwotowo określona część majątku, która została przydzielona przedsiębiorstwu w chwili powstania, a fundusz przedsiębiorstwa to ta część majątku, którą uzyskało samo przedsiębiorstwo w toku swojej działalności).

W tym miejscu należy podkreślić, że ustawodawca zrezygnował z realnego pokrycia kapitału w nowo tworzonych spółkach, „przerzucając” jak gdyby ustalenie rzeczywistej wartości majątku spółki na późniejszy etap. Konsekwencją tego jest ustalanie nominalnej wartości akcji niejako „z powietrza”, co może powodować, że ich wartość realna, po której akcje są udostępniane osobom trzecim, będzie znacznie odbiegała (*in plus* lub *in minus*) od wartości nominalnej.

Ustawa o prywatyzacji zawiera szczegółowe przepisy dotyczące spółki jednoosobowej Skarbu Państwa, powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego. Ta spółka to w istocie rzeczy inna forma państwowej jednostki gospodarczej. To skomercjalizowane przedsiębiorstwo państwowe ma w pewnym sensie charakter tymczasowy, gdyż jego byt jest czasowo określony. Chodzi o to mianowicie, że w ciągu dwu lat od dnia wpisania spółki do rejestru handlowego powinno nastąpić udostępnienie wszystkich akcji (udziałów) akcjonariuszom (udziałowcom). Rada Ministrów może w poszczególnych przypadkach ustalić dłuższy termin.

Do czasu udostępnienia akcji (udziałów) osobom trzecim spółka ta funkcjonuje według zasad określonych w kodeksie handlowym oraz w przepisach ustawy o prywatyzacji. Te ostatnie przewidują obowiązek po-

wołania rady nadzorczej w każdej tego rodzaju spółce (art. 17 ust. 1). Przepis ten ma bardzo istotne znaczenie, gdyż umożliwia pracownikom udział w nadzorze i kontroli działalności spółki. Art. 12 ustawy zapewnia bowiem pracownikom prawo wyboru 1/3 składu rady nadzorczej. Ustawa przewiduje także ochronę praw pracowników spółki wybranych do rady nadzorczej (art. 17 ust. 3).

O udostępnieniu akcji (udziałów) osobom trzecim decyduje Minister Przekształceń Własnościowych.

Przed podjęciem tej decyzji Minister powinien zarządzić przeprowadzenie analizy ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa spółki w celu ustalenia jego wartości; Minister może też zarządzić wprowadzenie określonych zmian organizacyjnych, ekonomicznych lub technicznych. Czynności te mają na celu dobre przygotowanie spółki do prywatyzacji.

Ustawa przewiduje także możliwość nieodpłatnego przejęcia przez Skarb Państwa całości lub części długów spółki, zanim nastąpi udostępnienie jej akcji (udziałów) osobom trzecim. Sposób zbywania akcji jest przewidziany w ustawie. Mogą być one zbywane w drodze otwartego publicznego trybu postępowania, a mianowicie: a) w drodze przetargu, b) na podstawie oferty ogłoszonej publicznie lub w wyniku rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. Zbycie akcji (udziałów) w inny sposób jest nieważne.

PROBLEMATYKA UDZIAŁU PRACOWNIKÓW W PRYWATYZACJI PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

Jest to kwestia, która w toku prac nad ustawą wzbudzała najwięcej dyskusji. Przedmiotem dyskusji było w szczególności pytanie, czy i w jakim zakresie należy wprowadzić jakieś preferencje w zakresie nabywania akcji lub udziałów dla pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw. Ostatecznie przyznano rozwiązanie następujące. Ustawa przyznaje pracownikom przedsiębiorstwa przekształconego w spółkę prawo zakupu lub na zasadach preferencyjnych do 20% ogólnej liczby akcji (udziałów) tej spółki, należących do Skarbu Państwa. Preferencje polegają na sprzedaży akcji (udziałów) po cenie obniżonej o połowę w stosunku do ceny oferowanej obywatelom polskim w pierwszym dniu sprzedaży (art. 24 ust. 4). Liczbę akcji sprzedawanych na zasadach preferencyjnych poszczególnym grupom pracowników określa statut spółki. Statut określa również warunki i terminy spłaty należności.

Z preferencyjnego zakupu akcji (udziałów) mogą również korzystać producenci rolni, na trwale związani z przedsiębiorstwem poprzez umowę kontraktacji lub kooperacji.

PRYWATYZACJA LIKWIDACYJNA

Odrębny sposób prywatyzacji przedsiębiorstwa został uregulowany w rozdz. IV ustawy, który nosi tytuł: *Prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego w drodze jego likwidacji*. W myśl przepisów ustawy przedsiębiorstwo może być zlikwidowane w celu:

- 1) sprzedaży lub jego zorganizowanej części;
- 2) wniesienia (lub jego zorganizowanej części) do spółki;
- 3) oddania (lub jego zorganizowanej części) na czas oznaczony do odpłatnego korzystania.

Decyzję o likwidacji podejmuje organ, który powołał przedsiębiorstwo do życia za zgodą Ministra Przekształceń Własnościowych, z inicjatywy własnej lub na wniosek rady pracowniczej przedsiębiorstwa. Od takiej decyzji dyrektorowi przedsiębiorstwa i radzie pracowniczej przysługuje sprzeciw.

Ad 1. Sprzedaż całości lub części przedsiębiorstwa państwowego następuje w drodze otwartego, publicznego trybu postępowania (oferta ogłoszona publicznie, przetarg, publiczne zaproszenie do negocjacji). Zbycie tego majątku w inny sposób jest nieważne.

Ad 2. Przedsiębiorstwo państwowe może być również zlikwidowane w celu wniesienia całości lub części majątku do spółki. Nie wyklucza się możliwości wniesienia tego mienia do jednoosobowej spółki Skarbu Państwa.

Ad 3. Przedsiębiorstwo może być zlikwidowane w celu oddania jego mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania. Taka likwidacja może nastąpić tylko na wniosek rady pracowniczej, uchwalony po zasięgnięciu opinii walnego zgromadzenia wszystkich pracowników. Prawo pierwszeństwa do uzyskania mienia do odpłatnego korzystania mają pracownicy przedsiębiorstwa, którzy mogą w tym celu utworzyć spółkę akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Do spółki powinna przystąpić większość pracowników przedsiębiorstwa, a pozostałymi współnikami mogą być tylko osoby fizyczne. Wysokość kapitału, który wnoszą wspólnicy nie może być niższa niż 20% wartości funduszu likwidowanego przedsiębiorstwa. Dopiero w dalszej kolejności może się ubiegać inna spółka o oddanie mienia do odpłatnego korzystania.

Pracownicy mogą wyrazić zgodę na to, aby od razu doszło do zawarcia odpowiedniej umowy z inną spółką. Umowę o oddaniu mienia przedsiębiorstwa państwowego do odpłatnego korzystania zawiera — w imieniu Skarbu Państwa — organ, który powołał przedsiębiorstwo do życia. Wybór rodzaju (typu) umowy zależy od woli stron. Strony mogą zatem

zawierać tradycyjnie umowy typowe, jak najem lub dzierżawa, które są uregulowane przepisami kodeksu cywilnego albo ukształtować umowę o treści odmiennej, czyli umowę nienazwaną. W tego rodzaju umowie strony mogą postanowić, iż po upływie czasu, na który umowa została zawarta, ten, kto korzysta z mienia, może je zakupić. Możliwość taką wyraźnie przewidują przepisy ustawy (art. 39 ust. 2). Przepis ten nawiązuje więc do konstrukcji umowy *leasingu*, rozpowszechnionej w praktyce międzynarodowego obrotu gospodarczego. Umowa ta nie została dotąd uregulowana w naszym prawie. Postulat jej uregulowania jest zgłaszany przez doktrynę.

Pożądane byłoby jak najszybsze opracowanie określonego wzorca umownego (*contrat — type*) na użytek praktyki związanej z realizacją tego przepisu.

ZAKOŃCZENIE

Przedstawione w zarysie ścieżki prywatyzacji, oceniane z perspektywy trzech lat funkcjonowania ustawy, należy uznać za rozwiązania trafne zarówno pod względem poprawności konstrukcji prawnych, jak i funkcjonowania w praktyce. Podpisany w wyniku wielomiesięcznych rokowań pomiędzy komisją rządową a reprezentacją pracowników tzw. Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcenia przewiduje wprawdzie nowelizację ustawy z 10.07.1990 r., jednak zachowując zarówno kapitałową, jak i likwidacyjną ścieżkę prywatyzacji. Przewidywane zmiany w ustawie spowodują co najwyżej wzrost uprawnień pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw (pula darmowych akcji, niższe opłaty *leasingowe*), nie naruszając specjalnie wprowadzonych w roku 1990 rozwiązań.

SUMMARY

The article presents the general assumptions of the 13 July 1990 Act concerning privatization of state enterprises and discusses the lines of privatization: the capital pathway (transformation into a joint stock company and issuing of shares) and the liquidation pathway.

The subjective scope of the Act was presented together with a detailed enumeration of exclusions and the regulations widening the scope of its application. Those ways of transformations and restructuring of state enterprises that are excluded from the Act (e.g. bankruptcies) were presented as well. Along with the Act and its executory regulations, the most important legal acts concerning the problem of privatization were also discussed.

In the subsequent part, the objectives and stages of capital privatization were presented with a particular emphasis on the question of the property of companies arisen through transformation and the specific characteristics of the so-called single-person company of the Treasury, founded through transforming a state enterprise. Preferential treatment of employees in the enterprises under privatization was also mentioned: an opportunity to buy shares at reduced prices.

The concluding part gives a brief presentation of liquidation privatization with a greater emphasis on the problem of turning property for use by employees, companies under specific types of innominate contracts (leasing).