

**Tadeusz Kocowski**

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0002-4086-8803

tadeusz.kocowski@uwr.edu.pl

**Witold Małecki**

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0002-8819-0317

witold.malecki@uwr.edu.pl

## Étatyżacja remedium na prywatyzację

### Wstęp

Niewątpliwie jednym z celów przeprowadzanej w latach 90. ubiegłego wieku reformy politycznej i gospodarczej było kształtowanie systemu gospodarczego, zbliżonego do tego, jaki istniał w krajach członkowskich ówczesnych Wspólnot Europejskich. Przyjęcie w przepisie art. 20 uchwalonej w latach 90. Konstytucji RP, iż „społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej”<sup>1</sup> oznaczało, że niewątpliwym beneficjentem zasady wolności działalności gospodarczej jest przedsiębiorca będący osobą fizyczną. W pewnym sensie miały nimi być także tworzone przez te osoby korporacje, mające status osób prawnych lub „niepełnych” lub „ułomnych osób prawnych”<sup>2</sup>, prowadzące działalność gospodarczą w oparciu o własność prywatną. Nie negowało to faktu, że status przedsiębiorcy posiadają także osoby prawne prowadzące działalność gospodarczą w oparciu o własność publiczną, a także podmioty wykonujące ją w oparciu o własność mieszaną<sup>3</sup>. W tym okresie podmioty te (przede wszystkim przedsiębiorstwa państwowe) stanowiły gros podmiotów gospodarujących. Jednym z zadań administracji państwa było więc stworzenie warunków pozwalających na rozwój działalno-

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

<sup>2</sup> Por. S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2007, s. 135.

<sup>3</sup> Na ten temat szerzej: T. Kocowski, *Spółki podmiotów własności społecznej (przedsiębiorstwa wspólne i mieszane)*, [w:] J. Frąckowiak, L. Kieres (red.), *Tworzenie i funkcjonowanie spółek. Zagadnienia cywilnoprawne i administracyjnoprawne*, Warszawa–Wrocław 1990, s. 84–97.

ści korzystających z wolności działalności gospodarczej prywatnych podmiotów gospodarczych<sup>4</sup> oraz na dokonanie przekształceń własnościowych, głównie poprzez wdrożenie procesu komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i ich majątku.

Proces ten uległ swemu naturalnemu spowolnieniu z chwilą dokonania znacznej prywatyzacji majątku państwowego i komunalnego<sup>5</sup>. Wszakże na początku XXI w. zaobserwowano wyraźne zatrzymanie procesu prywatyzacji, co znalazło odzwierciedlenie w odpowiednich regulacjach prawnych. Proces ten nie tyle został zatrzymany, co mamy do czynienia z sytuacjami wskazującymi wyraźnie preferowanie działań mających na celu przejmowanie majątku prywatnego przez państwo. Odbywa się to w ramach obowiązywania tych samych przepisów konstytucyjnych, w jakich przeprowadzano proces prywatyzacji. Wskazuje to na prowadzenie polityki etatystycznej obejmującej różnorodne sfery gospodarcze, których przejmowanie przez państwo, a w zasadzie podmioty państwowe, trudno wytłumaczyć jedynie koniecznością wynikającą z potrzeby zapewnienia np. bezpieczeństwa energetycznego czy utrzymywania jednostek zdolnych do udzielenia w odpowiednim stopniu finansowych zabezpieczeń działalności rodzimych podmiotów gospodarczych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie regulacji prawnych umożliwiających realizację procesu prywatyzacji, a następnie – etatyzacji. Analiza tych unormowań zostanie uzupełniona odniesieniami dotyczącymi ich praktycznego zastosowania, a także kierunków ich zmian, odzwierciedlających priorytety polityki dotyczącej uszczuplenia bądź poszerzenia majątku państwowego. Refleksja nad powyższymi zagadnieniami pozwoli ocenić, jak głęboka okazała się zmiana paradygmatu gospodarczego w polityce państwa w świetle zmian w ustawodawstwie, a także w jaki sposób zmiana paradygmatu gospodarczego sytuuje się na tle relewantnych unormowań Konstytucji RP.

## Regulacje prywatyzacyjne

Pierwsze nieśmiałe próby prywatyzacji majątku przedsiębiorstw państwowych i wykreowanie prawnych możliwości tworzenia spółek z kapitałem prywatnym, w tym zagranicznym, miały miejsce w latach 70. i 80. ubiegłego wieku i wymuszone były niewydolnością zarządzanej dyrektywnie gospodarki

---

<sup>4</sup> Artykuł 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej stanowił, że „podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa” (Dz.U. Nr 41, poz. 324).

<sup>5</sup> Przepis art. 14. ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej stanowił, że „przedsiębiorstwa komunalne, w stosunku do których rada gminy do dnia 30 czerwca 1997 r. nie postanowiła o wyborze organizacyjno-prawnej formy lub o ich prywatyzacji, ulegają z dniem 1 lipca 1997 r. przekształceniu w jednoosobową spółkę gminy, z mocy prawa” (Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43).

państwowej<sup>6</sup>. Przepisami ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o niektórych warunkach konsolidacji gospodarki narodowej oraz zmianie niektórych ustaw<sup>7</sup> zezwolono, by składniki majątkowe mienia przedsiębiorstw państwowych mogły być oddawane osobom prawnym lub fizycznym do korzystania z nich, w formie przewidzianej w prawie cywilnym, w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Przewidziano także możliwości tworzenia przez przedsiębiorstwa państwowe przedsiębiorstw wspólnych, a nawet przedsiębiorstw mieszanych, przy czym te ostatnie tworzone były w formie prawnej spółek prawa handlowego, z prywatnymi podmiotami gospodarczymi, co dawało formalną możliwość tworzenia także spółek z przedstawicielami kapitału zagranicznego<sup>8</sup>.

Działania te nie przyniosły poprawy sytuacji, stąd wynikła konieczność radykalnych zmian ustrojowych. Twórcy modelu transformacji w opublikowanym w październiku 1989 r., programie gospodarczym stwierdzali, że celem przeprowadzanych zmian jest „budowa systemu rynkowego zbliżonego do tego, jaki istnieje w krajach wysoko rozwiniętych”<sup>9</sup>. W niezmiernie lapidarnym omówieniu dokonywanej zmiany systemu gospodarczego stwierdzono, że polegać ona będzie na wprowadzeniu wypróbowanych przez rozwinięte kraje zachodnie instytucji gospodarki rynkowej, czemu służyć mają m.in.:

1. przekształcenia własnościowe zbliżające strukturę własności do istniejącej w krajach wysoko rozwiniętych,
2. pełne wprowadzenie mechanizmu rynkowego, a w szczególności swoboda stanowienia cen oraz likwidacja reglamentacji i obowiązkowego pośrednictwa,
3. stworzenie warunków dla konkurencji wewnętrznej przez politykę antymonopolową oraz pełna swoboda tworzenia nowych przedsiębiorstw.

Zaproponowany pakiet radykalnych reform miał doprowadzić w pierwszej kolejności do stabilizacji, a następnie liberalizacji gospodarki<sup>10</sup>. Jednym z filarów tego pakietu było oczywiście dokonanie poważnych zmian w strukturze własnościowej gospodarki opartej na własności państwowej, rozpoczęte uchwaleniem w dniu 13 lipca 1990 r. dwóch ustaw – ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>11</sup> oraz ustawy o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych<sup>12</sup>. Dały one początek procesowi realnej prywatyzacji, choć

<sup>6</sup> Zobacz przepisy ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, pozwalające na tworzenie spółek (Dz.U. Nr 24, poz. 123, ze zm.).

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 10, poz. 57.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1986 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz.U. Nr 17, poz. 88), zob. także: T. Kocowski, op. cit., s. 97 i nast.

<sup>9</sup> Por. *Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, Warszawa 1989, s. 1.

<sup>10</sup> Por. L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przelomu epok*, Warszawa 1997, s. 355; G. Przesławska, *Różnice w rozumieniu pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa w Polsce”*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa*, Kraków 2003, s. 79–80.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 51, poz. 298.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 51, poz. 299.

nie był on wolny od wielu kontrowersji dotyczących jego przygotowania i przebiegu, które odnosiły się w dużej mierze do stanu prawodawstwa regulującego procesy prywatyzacyjne.

Wbrew tytułowi ustawy przedsiębiorstwa państwowe nie dały się sprywatyzować – mogły zostać skomercjalizowane, a sprywatyzować można było jedynie ich majątek<sup>13</sup>.

Prywatyzacja, zgodnie z art. 1 ustawy z 1990 r., polegała na udostępnieniu osobom trzecim akcji lub udziałów w spółkach z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa, powstałych z przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego, na udostępnieniu osobom trzecim mienia przedsiębiorstwa lub sprzedaży przedsiębiorstwa (w tym celu przedsiębiorstwo powinno zostać przekształcone w spółkę lub zlikwidowane na zasadach określonych ustawą). Prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego związana była więc nierozłącznie z ustaniem bytu prawnego tego podmiotu, w kształcie w jakim przewidywały to przepisy o przedsiębiorstwach państwowych. Przepisy ustawy lipcowej przewidywały więc dwa zasadnicze typy prywatyzacji: pierwszy zwany prywatyzacją kapitałową (określany też inaczej mianem dużej prywatyzacji lub prywatyzacji pośredniej), drugi – prywatyzacja przez likwidację przedsiębiorstwa państwowego (określana była mianem prywatyzacji likwidacyjnej lub bezpośredniej).

Prywatyzacja przez likwidację przedsiębiorstwa powodowała konieczność wcześniejszego uregulowania problemów majątkowych przedsiębiorstw państwowych, przede wszystkim praw, jakie przedsiębiorstwom przysługiwały w stosunku do nieruchomości. Uwłaszczenie przedsiębiorstw dokonane zostało przepisami ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>14</sup>. Przewidywały one, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy, będące w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa, stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego, zaś budynki i inne urządzenia oraz lokale znajdujące się na tych gruntach, stają się z tym dniem z mocy prawa własnością tych osób. Nabycie własności następowało odpłatnie, jeżeli obiekty te nie były wybudowane lub nabyte ze środków własnych tych osób prawnych lub ich poprzedników. Nabycie wspomnianych praw stwierdzano decyzją wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub decyzją zarządu gminy w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy.

Celem rozwiązań zawartych we wspomnianych przepisach było dostosowanie stanu prawnego majątku nieruchomego będącego w zarządzie państwowych osób prawnych do zmienionych uregulowań odnoszących się do prawa

<sup>13</sup> Por. T Kocowski, op. cit.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.

własności<sup>15</sup>, naruszających dominującą dotychczas zasadę jedności własności państwowej. Regulacje te umożliwiały przeprowadzanie procesu prywatyzacji przedsiębiorstw w pełnym zakresie. W praktyce proces uwłaszczenia przedsiębiorstw państwowych był bardzo trudny do przeprowadzenia z formalnego punktu widzenia<sup>16</sup>. Ponadto ustawa prywatyzacyjna uchwalona została przed przepisami regulującymi sytuację prawną nieruchomości posiadanych przez przedsiębiorstwa.

Podstawowym podmiotem gospodarującym poddanym procesom transformacji organizacyjno-własnościowej było przedsiębiorstwo państwowe i starano się maksymalnie ten proces przyspieszać<sup>17</sup>. Jednym z przewidzianych przez przepisy etapów procesu transformacji była komercjalizacja. Termin „komercjalizacja” od dawna związany był z przedsiębiorstwem państwowym, a dodatkowo – w odmiennym od dzisiejszego znaczenia – użyty został w przepisach pierwszego aktu prawnego regulującego w sposób generalny sytuację przedsiębiorstwa państwowego, mianowicie przepisach rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 17 marca 1927 r. o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji<sup>18</sup>. Przepisy te pozwalały na wyodrębnienie przedsiębiorstw z budżetu państwa, upodobnienie zasad ich działalności do zasad działania przedsiębiorstw prywatnych, tak by doprowadzić do ich rentowności<sup>19</sup>. W miejsce metody finansowania przedsiębiorstw brutto – co miało dotąd miejsce – zaproponowano powiązanie z budżetem na zasadach netto, tj. z wynikiem ich działalności. Wyodrębnienie z budżetu połączone zostało z oryginalną jak na owe czasy zasadą racjonalizacji i gospodarności przedsię-

<sup>15</sup> Por. E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczane nieruchomości. Komentarz*, Poznań–Kluczbork 1994, s. 211; zob. też S. Lausch-Bentkowski, „Mała reforma prawa cywilnego” i problemy własności, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1990, z. 7/8.

<sup>16</sup> W większości przypadków przedsiębiorstwa państwowe nie dysponowały aktualną dokumentacją określającą sytuację prawną nieruchomości. Nieruchomości gruntowe bardzo rzadko posiadały utworzone księgi wieczyste. Konieczność uwłaszczenia niewątpliwie spowodowała proces prywatyzacji likwidacyjnej (nie była warunkiem koniecznym komercjalizacji przedsiębiorstwa). Szerzej na ten temat: E. Gniewek, *O przekształceniach prawa do nieruchomości państwowych osób prawnych*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 12; J. Frąckowiak, *Majątek przedsiębiorstwa państwowego ze szczególnym uwzględnieniem praw do nieruchomości wchodzących w jego skład*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4.

<sup>17</sup> Zgodnie z przepisem art. 5 i 6 ustawy z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw, minister właściwy do spraw Skarbu Państwa miał w terminie do dnia 30 czerwca 2007 r. dokonać komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych działających na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, dla których minister właściwy do spraw Skarbu Państwa jest organem założycielskim, zaś organy założycielskie, inne niż minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, są obowiązane złożyć ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa wnioski o dokonanie komercjalizacji tych przedsiębiorstw (Dz.U. Nr 107, poz. 721).

<sup>18</sup> Dz.U. RP Nr 25, poz. 195

<sup>19</sup> Dz.U. RP Nr 25, poz. 195 ze zm. oraz M. Bank, *O pojęciu interesu przedsiębiorstwa skomercjalizowanego w Polsce międzywojennej*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 8, s. 64 i nast.

biorstw<sup>20</sup>, a w istocie oparto tę działalność na zysku, gdyż co najmniej 50% czystego zysku miało być przekazane Skarbowi Państwa, co zostało nazwane komercjalizacją<sup>21</sup>. Wyodrębnienie powiązane z nadaniem przedsiębiorstwom osobowości prawnej, wyposażeniem we własny majątek<sup>22</sup>, którym odpowiadały za swe zobowiązania. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za ich zobowiązania ograniczona była do wysokości majątku nieruchomego, znajdującego się w użytkowaniu i zarządzie przedsiębiorstwa. Jak wskazano, rozwiązania te stanowiły ciekawą i oryginalną koncepcję łączenia struktur publicznych ze strukturami i zasadami typowymi dla prawa handlowego<sup>23</sup>.

Komercjalizacja, o której mowa w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji, oznacza zupełnie inną jakość – jest to bowiem przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę kapitałową Skarbu Państwa. Idzie więc o zmianę formy organizacyjno-prawnej wykonywanej działalności gospodarczej. Przedsiębiorstwa państwowe, w szczególności te, które działały po roku 1989, były nawet bardziej „skomercjalizowane” w rozumieniu przepisów rozporządzenia przedwojennego<sup>24</sup>. Zasada samofinansowania, obecna w przepisach ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, w istocie oznaczała oparcie działalności przedsiębiorstwa o zysk, choć formalnie termin ten nie był obecny w jej przepisach, zaś powoływanie i odwoływanie dyrektora nie było uzależnione od dyskrecjonalnej decyzji organów administracji. Zaś jego personalna niezależność doznawała istotnego wzmocnienia w sytuacji, gdy miał on status zarządcy przedsiębiorstwa.

Decyzje podejmowane przez organy założycielskie w procesie tzw. prywatyzacji bezpośredniej, dotyczące likwidacji przedsiębiorstw państwowych, były przejawem kształtowania nowej roli, jaką odgrywać miały organy administracji gospodarczej w regulowaniu procesów gospodarczych, a także poszukiwania odpowiednich do zmienionej roli tych organów form ich działania. Państwo, konstruowane i postrzegane dotychczas przede wszystkim jako podmiot władzy, w realizowanych przekształceniach miało występować w roli

---

<sup>20</sup> Zob. B. Helczyński, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów prawnych*, Warszawa 1929, s. 14 i nast.; S.Z. Szyszkowski, *Zagadnienia komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1930, s. 11 i nast.;

<sup>21</sup> Zgodnie z przepisem art. 8 rozporządzenia, statut wydzielonego przedsiębiorstwa powinien podawać zasady, według których będzie ustalany zysk brutto przedsiębiorstwa.

<sup>22</sup> Otrzymywany majątek ruchomy, nieruchomy otrzymywało od Skarbu Państwa jedynie w zarząd i użytkowanie.

<sup>23</sup> Por. N. Gajl, *Zasady systemu finansowego skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych w Polsce międzywojennej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1958, seria I, z. 9, s. 162 i nast.; C. Kosikowski, *Formy prawno-finansowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce międzywojennej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1968, seria I, z. 20, s. 57.

<sup>24</sup> Zob. szerzej na ten temat: A. Walaszek-Pyziół, *O istocie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, Poznań 1997, s. 534 i nast.



właściciela<sup>25</sup>. Czyniono to w nowych warunkach gospodarowania, określonych mianem społecznej gospodarki rynkowej, w których gospodarka polska stanowi część większego organizmu zwanego gospodarką europejską (unijną), a gdzie podstawowym przedsiębiorcą ma być podmiot prywatny. Zaznaczyć wszakże należy, że udział w gospodarce podmiotów opartych o własność państwową, pozostawiony został do uznania państw członkowskich<sup>26</sup>.

Prywatyzacja bezpośrednia, zwana prywatyzacją likwidacyjną, dotyczyła mienia przedsiębiorstwa państwowego, co wyraźnie wynikało z treści art. 39 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Stanowił on, że prywatyzacja bezpośrednia polega na rozporządzeniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego przez sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki lub oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania. Sprzedawane, wnoszone do spółki lub oddawane do odpłatnego korzystania jest w tej sytuacji przedsiębiorstwo, ale w rozumieniu przepisu art. 55<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego. Zgodnie z treścią tego artykułu przedsiębiorstwo stanowiło zespół składników materialnych i niematerialnych, przeznaczonych do realizacji określonych zadań gospodarczych, obejmując wszystko, co wchodzi w skład przedsiębiorstwa<sup>27</sup>. Pojęcie „przedsiębiorstwo” użyte tu więc zostało jednoznacznie w znaczeniu przedmiotowym, a nie podmiotowym.

Wspomniane przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym mogło w sensie własnościowym należeć do przedsiębiorstwa państwowego lub spółki powołanej w wyniku komercjalizacji. Wszakże przepisy ustawy dotyczące tzw. prywatyzacji bezpośredniej odnosiły się do prywatyzacji przedsiębiorstwa należącego (w sensie własnościowym) do przedsiębiorstwa państwowego, a nie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa powstałej w wyniku komercjalizacji.

---

<sup>25</sup> 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” 2014, nr 362, s. 196–211.

<sup>26</sup> Art. 345 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że „Traktaty nie przesadzają w niczym zasad prawa własności w Państwach członkowskich”.

<sup>27</sup> Zgodnie z przepisem art. 55<sup>1</sup> k.c. Obejmuje ono w szczególności:

- 1) oznaczenie indywidualizujące przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części (nazwa przedsiębiorstwa);
- 2) własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości;
- 3) prawa wynikające z umów najmu i dzierżawy nieruchomości lub ruchomości oraz prawa do korzystania z nieruchomości lub ruchomości wynikające z innych stosunków prawnych;
- 4) wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne;
- 5) koncesje, licencje i zezwolenia;
- 6) patenty i inne prawa własności przemysłowej;
- 7) majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne;
- 8) tajemnice przedsiębiorstwa;
- 9) księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Fakt zbywania w procesie prywatyzacji przedsiębiorstwa, a nie przedsiębiorstwa państwowego, ustawodawca „zauważył” dopiero w 2002 roku dokonując zmiany tytułu ustawy na ustawę „o komercjalizacji i prywatyzacji”. Dopiero od tej chwili znika z tytułu ustawy określenie podmiotu prawa – przedsiębiorstwa państwowego, które może podlegać procesowi komercjalizacji zaś procesowi prywatyzacji jego majątek<sup>28</sup>. W rządowym uzasadnieniu projektu zmiany ustawy wskazano, iż zmiana tytułu ustawy wynika z tego, iż dotychczasowy tytuł „nie w pełni odzwierciedla zakres regulacji zawartych w ustawie” oraz, że zmiany wprowadzane w ustawie „obejmują szereg zagadnień związanych z ustrojem jednoosobowych spółek Skarbu Państwa powstałych, na podstawie odrębnych przepisów” niż przepisy samej ustawy<sup>29</sup>.

### W stronę etatyżacji

Na przestrzeni lat komercjalizacja i prywatyzacja stanowiły wiodący kierunek polityki państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych oraz akcji i udziałów Skarbu Państwa. W pierwszej i drugiej dekadzie XXI w. dynamika procesów komercjalizacji i prywatyzacji odnotowała jednak pewne spowolnienie. Warto zaznaczyć, że mocą ustawy z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw<sup>30</sup> ustawodawca podjął próbę doprowadzenia do (prawie) zupełnego „domknięcia” procesu komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, nakazując ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa dokonanie (w terminie do 30 czerwca 2007 r.) komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych działających na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych – w odniesieniu do przedsiębiorstw, dla których minister ten jest organem założycielskim. Organy założycielskie inne niż minister właściwy do spraw Skarbu Państwa zobowiązano natomiast do złożenia ministrowi wniosków o dokonanie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych w tożsamym terminie (do 30 czerwca 2007 r.). Nakazy te nie zostały jednak w pełni zrealizowane – do dzisiaj funkcjonuje nieznaczna liczba przedsiębiorstw państwowych. Według stanu na dzień 31 marca 2021 r. liczba działających przedsiębiorstw państwowych wynosi 23, przy czym dwa z nich znajdują się w likwidacji, a dwa – w upadłości<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Zobacz na ten temat, T. Kocowski, *Zmiany w przepisach ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2003, z. 3, s. 8–9; M. Szydło, *Prywatyzacja spółek Skarbu Państwa. Uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2008, z. 6, s. 17.

<sup>29</sup> Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy.

<sup>30</sup> Dz.U. Nr 107, poz. 721.

<sup>31</sup> <https://dane.gov.pl/pl/dataset/1101,wyzkaz-przedsiębiorstw-panstwowych>.



Reorientacja kierunku polityki państwa wobec zagadnień majątkowych stała się wyraźnie dostrzegalna, poczynając od roku 2015. Obecność majątku państwowego w gospodarce przestano postrzegać jako „zło konieczne”, wymagające stopniowej redukcji w rezultacie (przede wszystkim) procesu prywatyzacji. Ucieleśnieniem nowego podejścia do powyższych kwestii stała się ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>32</sup>, której celem było stworzenie spójnego, efektywnego systemu zarządzania mieniem państwowym, mającego zastąpić dotychczasowy – jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy – „brak jednolitego podejścia systemowego”, w którym „wykonywanie praw w stosunku do mienia państwowego, w tym akcji należących do Skarbu Państwa oraz do państwowych osób prawnych, realizowane jest przez znaczną liczbę organów i podmiotów, bez zorganizowanej koordynacji polityki państwa w zakresie zarządzania mieniem państwowym”<sup>33</sup>.

Szczególnie doniosłe zmiany wprowadzone przez nową ustawę objęły kwestię zbywania akcji i udziałów przysługujących Skarbowi Państwa. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że jednym z założeń ustawy jest „zmiana filozofii w zakresie zbywania akcji i udziałów Skarbu Państwa, która staje się jednym z elementów gospodarowania tym mieniem państwowym, a nie głównym procesem w tym zakresie”<sup>34</sup>. Uznano zatem, że obowiązujący dotychczas imperatyw pomniejszania zasobu akcji i udziałów Skarbu Państwa, poprzez przekazywanie je w ręce prywatne, przestanie obowiązywać. Postanowiono ponadto wyeliminować obecne dotychczas w terminologii ustawowej pojęcie „prywatyzacji”, kojarzone nie tylko z procesem zbywania akcji i udziałów (lub innego rodzaju majątku), lecz w szerszej perspektywie – również z kierunkiem zmian ustroju gospodarczego, ideą uszczuplania majątku państwowego. Zgodnie z art. 14 pkt 1, 21 i 25 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>35</sup>, tytuł ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji zmieniono na „ustawa o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników”, tytuł działu IV „Prywatyzacja pośrednia” zmieniono na „Uprawnienia pracowników do nabywania akcji”, a dział V „Prywatyzacja bezpośrednia” w całości uchylono. Zmiany te korespondowały z wyrażonym w uzasadnieniu projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym stanowiskiem, zgodnie z którym prywatyzacja „nie może być głównym celem Państwa, które powinno w sposób odpowiedzialny tworzyć fundament dla budowania i stałego wzrostu wartości polskiego kapitału”<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 735.

<sup>33</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, druk sejmowy nr 1053, Sejm VIII kadencji, s. 2–3.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>35</sup> Dz.U. poz. 2260 ze zm.

<sup>36</sup> Uzasadnienie rządowego projektu..., s. 1.

Zmiana ideowego podejścia do zbywania majątku państwowego, w szczególności zaś zbywania akcji i udziałów Skarbu Państwa, nie oznaczała oczywiście, że zbywanie to w zupełności przestanie mieć miejsce. W ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym wprowadzono nowe regulacje dotyczące zbywania akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa, w wielu aspektach odmienne od dotychczasowych unormowań zawartych w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji (ustawie o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników). Szczególnego podkreślenia wymaga, że art. 11 ust. 2 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym wprowadził ogólną zasadę, zgodnie z którą zbycie akcji<sup>37</sup> lub praw z akcji należących do Skarbu Państwa wymaga zgody Rady Ministrów, przy czym w art. 11 ust. 3 określono pewne wyjątki od tej zasady. Wskazana zasada wyraźnie odzwierciedla zaznaczone w uzasadnieniu projektu ustawy dążenie do zwiększenia stopnia skoordynowania w zarządzaniu mieniem państwowym. Należy zaznaczyć, że nowo wprowadzone unormowania odwróciły dotychczas obowiązujący mechanizm wyrażania przez Radę Ministrów zgody na zbycie akcji. Według niegdyśszego art. 33 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji zgoda Rady Ministrów na zbycie akcji była wymagana tylko wyjątkowo – gdy zbycie miało nastąpić w trybie innym niż dziewięć trybów wskazanych w art. 33 ust. 1 i gdy nie wystąpiły przesłanki określone w art. 33 ust. 5.

Warto dodać, że w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym ustawodawca odstąpił od określenia możliwych do zastosowania trybów zbycia akcji (praw z akcji) należących do Skarbu Państwa – zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa, występując do Rady Ministrów z wnioskiem o zgodę na zbycie akcji (praw z akcji), wskazuje opis procedury wyłaniania nabywcy, w tym proponowany tryb zbycia (w pierwotnym brzmieniu ustawy podmiot był obowiązany dołączyć do wniosku dokumenty określające m.in. proponowany tryb zbycia, w tym opis procedury wyłaniania nabywcy). Według Łukasza Węgrzynowskiego<sup>38</sup> brak wskazania w ustawie trybów zbywania akcji (praw z akcji) przez Skarb Państwa budzi wątpliwości w kontekście art. 216 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że „nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. Odmienne stanowisko zajmuje Paweł Durzyński, według którego „konstytucyjnego nakazu regulacji trybu zbywania akcji nie należy rozumieć jako konieczności wskazania konkretnych trybów, w jakich ma następować zbywanie akcji lub udziałów przez Skarb Państwa lub państwowe osoby prawne, ale bardziej ogólnie jako wyzna-

<sup>37</sup> W myśl definicji zawartej w art. 2 pkt 2 ustawy termin „akcje” obejmuje również udziały.

<sup>38</sup> Ł. Węgrzynowski, *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 116–118.

czenie ram proceduralnych, które zostały bezsprzecznie określone”<sup>39</sup>. Wydaje się, że odstąpienie od enumeratywnego wyliczenia trybów zbywania akcji stanowiło wyraz ujętego w uzasadnieniu projektu ustawy „zbliżenia modelu zbywania akcji (udziałów) należących do Skarbu Państwa do standardów rynkowych”<sup>40</sup>.

O ile zmiany ustawodawcze wprowadzone w roku 2016 miały na celu symboliczne, ale też – normatywne, zakończenie procesu prywatyzacji, rozumianej jako planowe i systematyczne pomniejszanie majątku Skarbu Państwa (w szczególności – udziałów i akcji), a także stworzenie jednolitego systemu zarządzania mieniem państwowym, o tyle w 2019 r. ustawodawca wprowadził unormowania, stanowiące odzwierciedlenie przyjęcia „ofensywnego” kierunku działań państwa co do powiększania zasobu akcji i udziałów przysługujących Skarbowi Państwa. Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw<sup>41</sup> wprowadziła do ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym m.in. przepisy art. 9a i art. 9b, które dotyczą nabywania i obejmowania akcji przez Skarb Państwa. W obu przepisach określono przede wszystkim przesłanki warunkujące dopuszczalność nabycia lub objęcia akcji przez Skarb Państwa. Ponadto w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym wskazano, że Prezes Rady Ministrów jest właściwy w zakresie składania w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o nabyciu akcji<sup>42</sup>. Wprowadzenie do ustawy powołanych unormowań miało na celu przecięcie wątpliwości dotyczących organu, który w imieniu Skarbu Państwa jest uprawniony do nabycia akcji, a także okoliczności, w których nabycie to może nastąpić – dotychczas obowiązujące przepisy nie odnosiły się bowiem w sposób wyraźny do tych kwestii<sup>43</sup>. Co istotne, treść nowo wprowadzonych art. 9a i 9b ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym sprawia, że prawna dopuszczalność nabycia i objęcia akcji przez Skarb Państwa ma nad wyraz rozległe ramy. Zgodnie z art. 9a ust. 1 pkt 1 oraz art. 9b ust. 1 pkt 1, Skarb Państwa może nabywać i obejmować akcje w celu „realizacji polityki społecznej lub gospodarczej państwa” – jak zaznacza Beata Chłodzińska, jest to sformułowanie „tak ogólne, nieprecyzyjne i pojemne, że mieści w sobie niezwykle szeroki katalog powodów usprawiedliwiających nabycie przez Skarb Państwa akcji lub udziałów”<sup>44</sup>. Nie

<sup>39</sup> P. Durzyński, *Komentarz do art. 11*, [w:] F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Warszawa 2020.

<sup>40</sup> Uzasadnienie rządowego projektu..., s. 2–3.

<sup>41</sup> Dz.U. poz. 492.

<sup>42</sup> Mocą ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 284) organem właściwym w zakresie składania w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu spółki, przystąpieniu do spółki, nabyciu lub objęciu akcji stał się minister właściwy do spraw aktywów państwowych.

<sup>43</sup> A. Daszkiewicz, *Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Warszawa 2020.

<sup>44</sup> B. Chłodzińska, *Komentarz do art. 9a i 9b*, [w:] F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski (red.), op. cit.

budzi zatem wątpliwości, że unormowania przyjęte w 2019 r. upoważniły Skarb Państwa do nabywania i obejmowania akcji w sposób niezwykle szeroki.

Nowelizacja ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym dokonana w 2019 r. wprowadziła jeszcze jedną znamioną zmianę, stanowiącą wyraźne odzwierciedlenie „ofensywnego” kierunku polityki państwa co do akcji i udziałów Skarbu Państwa. Do ustawy dodano rozdział 5a zatytułowany „Fundusz Inwestycji Kapitałowych”. Nowo utworzony Fundusz Inwestycji Kapitałowych jest państwowym funduszem celowym. Zgodnie z art. 33b ust. 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym przychodami Funduszu są m.in. wpłaty z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, środki w wysokości 30% każdej wypłaconej dywidendy z akcji należących do Skarbu Państwa, a także dotacje celowe z budżetu państwa. Art. 33c ust. 1 pkt 1 stanowi, że środki Funduszu przeznacza się przede wszystkim na nabywanie lub obejmowanie akcji przez Skarb Państwa. Nie ulega wątpliwości, że utworzenie Funduszu Inwestycji Kapitałowych służy stworzeniu finansowych możliwości i struktur zwiększania zasobu akcji należących do Skarbu Państwa. W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw wprost wskazano, że środki Funduszu „będą mogły zostać przeznaczone na nowe inwestycje, w związku z czym będzie miał on charakter proinwestycyjny”, a ponadto Fundusz „będzie stanowił ustawowy mechanizm umożliwiający pomnażanie majątku państwowego”<sup>45</sup>.

Przedstawione powyżej unormowania odnoszą się do nabywania akcji przez Skarb Państwa. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że powiększanie zasobu akcji należących do szeroko rozumianego majątku państwowego na przestrzeni ostatnich lat odbywa się również z udziałem osób prawnych innych niż Skarb Państwa. Rzecz dotyczy przede wszystkim spółek z wyłącznym lub dominującym udziałem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych. Warto zaznaczyć, że w myśl art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym spółka z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych jest państwową osobą prawną, jednak zgodnie z art. 3 ust. 4 przepisów ustawy dotyczących państwowych osób prawnych co do zasady nie stosuje się do spółek.

Spółką, która w ostatnim czasie w istotnym stopniu uczestniczy w powiększaniu zasobu akcji należących do szeroko rozumianego majątku państwowego, jest Polski Fundusz Rozwoju Spółka Akcyjna. Spółka ta została zawiązana w 2012 r. pod firmą Polskie Inwestycje Rozwojowe Spółka Akcyjna, od 2016 r. działa natomiast pod firmą Polski Fundusz Rozwoju Spółka Akcyjna<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3053, Sejm VIII kadencji, s. 2–3.

<sup>46</sup> Informacja odpowiadająca odpisowi pełnemu z rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego dla spółki Polski Fundusz Rozwoju Spółka Akcyjna, numer KRS: 0000466256.

Wyłącznymi akcjonariuszami spółki są Skarb Państwa (99,697% akcji) oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (0,303% akcji)<sup>47</sup>. Funkcjonowanie Polskiego Funduszu Rozwoju jest obecnie regulowane w zasadniczym stopniu ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju<sup>48</sup>. Zgodnie z art. 11 ust. 1a pkt 1 tej ustawy, działalność Polskiego Funduszu Rozwoju polega m.in. na obejmowaniu lub nabywaniu udziałów, akcji, warrantów subskrypcyjnych lub obligacji oraz przystępowaniu do spółek osobowych. Polski Fundusz Rozwoju – wraz z Powszechnym Zakładem Ubezpieczeń Spółką Akcyjną (kontrolowaną przez Skarb Państwa<sup>49</sup>) – w 2017 r. nabyły od włoskiego UniCredit pakiet kontrolny akcji w Banku Polska Kasa Opieki Spółka Akcyjna, doprowadzając do „przejęcia” tego banku przez państwo. Do Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. należy obecnie 20% akcji, do Polskiego Funduszu Rozwoju – 12,8% akcji w Banku Polska Kasa Opieki S.A.<sup>50</sup> Inną transakcją z udziałem Polskiego Funduszu Rozwoju było pośrednie nabycie w 2018 r. od funduszu Mid Europa Partners 99,77% akcji w Polskich Kolejach Linowych Spółka Akcyjna, w rezultacie czego również ta spółka została objęta szeroko rozumianym majątkiem państwowym<sup>51</sup>.

Polski Fundusz Rozwoju nie jest wszelako jedyną spółką z wyłącznym lub dominującym udziałem państwa, z wykorzystaniem której szeroko rozumiany majątek państwowy (zasób akcji) ulega powiększaniu. Na przestrzeni ostatnich lat następuje nabywanie hoteli (w różnych formach prawnych) przez Polski Holding Hotelowy spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, w której wyłącznym udziałowcem jest Skarb Państwa<sup>52</sup>. Szeroko komentowane było także nabycie przez Polski Koncern Naftowy Orlen Spółkę Akcyjną wszystkich udziałów w Polska Press spółce z ograniczoną odpowiedzialnością od austriackiej spółki HKM Beteiligungs GmbH. Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. jest kontrolowany przez Skarb Państwa, do którego należy 27,52% akcji w spółce<sup>53</sup>.

---

<sup>47</sup> Dane za okres 1 stycznia 2020 r. – 31 grudnia 2020 r., za: *Jednostkowy raport roczny PFR S.A. za rok 2020*, Warszawa 2021, s. 130.

<sup>48</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 1010.

<sup>49</sup> Do Skarbu Państwa należy 34,1875% akcji w Powszechnym Zakładzie Ubezpieczeń Spółka Akcyjna, za: <https://www.pzu.pl/relacje-inwestorskie/akcje-i-obligacje/struktura-akcjonariatu>.

<sup>50</sup> <https://www.pekao.com.pl/relacje-inwestorskie/akcje/akcjonariat.html>

<sup>51</sup> <https://www.pkl.pl/post/komunikat-zarzadu-polskich-kolei-linowych-dot-zmian-w-akcjonariacie-spolki.html>

<sup>52</sup> Informacja odpowiadająca odpisowi aktualnemu z rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego dla spółki Polski Holding Hotelowy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, numer KRS: 0000047774.

<sup>53</sup> <https://www.ornlen.pl/PL/RelacjeInwestorskie/Gielda/StrukturaAkcjonariatu/Strony/default.aspx>.

## Podsumowanie

Na przestrzeni ostatnich ponad trzydziestu lat kierunek polityki państwa w odniesieniu do szeroko rozumianego majątku państwowego w gospodarce ulegał daleko idącym zmianom. O ile w początkowych latach istnienia III Rzeczypospolitej na szeroką skalę prowadzono politykę prywatyzacji, o tyle od 2015 r. wyraźnie dostrzegalny jest kierunek odwrotny – etatyzacji, zmierzającej do poszerzania majątku państwowego. Co istotne, etatyzacja nie dotyczy jedynie tych podmiotów i dziedzin gospodarki, które uprzednio podlegały intensywnemu oddziaływaniu prywatyzacji – według Tomasza Pruska „o ile odkupienie sprywatyzowanej wcześniej firmy można uznać za rodzaj przyznania się do błędu i naprawienie go po latach, o tyle wyciągnięcie ręki po spółkę prywatną »od zawsze« jest dowodem na kompletną zmianę paradygmatu gospodarczego”<sup>54</sup>. Zmiana paradygmatu gospodarczego – odejście od prywatyzacji na rzecz etatyzacji – dokonuje się w ramach prawnych wyznaczanych przez ewoluujące ustawodawstwo, w obrębie którego najbardziej znamienym odzwierciedleniem zmiany jest ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym uchwalona w 2016 r. wraz z jej nowelizacją z 2019 r.

Niezmienione pozostają natomiast przepisy Konstytucji RP, odnoszące się w pewnym zakresie do zagadnień majątkowych. Według Ł. Węgrzynowskiego „idea »pomnażanie majątku państwowego« jest założeniem kontrowersyjnym, które rodzi zastrzeżenia natury konstytucyjnej”<sup>55</sup>. Analizując zagadnienie etatyzacji oraz jej ram prawnych w kontekście zgodności z Konstytucją RP, należy odnieść się do aspektu zarówno formalnego, jak i materialnego. W płaszczyźnie formalnej wypada stwierdzić, że nakaz określenia w ustawie zasad i trybów nabywania udziałów lub akcji przez Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne, wynikający z art. 216 ust. 2 Konstytucji RP, z pewnością nie został naruszony. Z perspektywy materialnej właściwym wzorcem kontroli jest art. 20 Konstytucji RP, który wśród filarów społecznej gospodarki rynkowej ujmuje własność prywatną. Jak zaznacza się w literaturze, art. 20 Konstytucji RP jest źródłem obowiązku ustawodawcy przyjmowania takich regulacji, które zagwarantują dominację własności prywatnej w systemie gospodarczym państwa<sup>56</sup>. Niekiedy podkreśla się nawet, że z art. 20 Konstytucji RP wynika nakaz prowadzenia polityki prywatyzacyjnej wraz z zakazem

<sup>54</sup> T. Prusek, *Od prywatyzacji do nacjonalizacji. Kolejny kryzys zmusi państwo do ponownego wycofania się z gospodarki?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 20 grudnia 2019 r., s. A10.

<sup>55</sup> Ł. Węgrzynowski, op. cit., s. 195-196.

<sup>56</sup> Zob. m.in. L. Kieres, *Spoleczna gospodarka rynkowa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 372, s. 190; L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 525.



nacjonalizacji gałęzi gospodarki<sup>57</sup>. Nie ulega wątpliwości, że dalsze poszerzenie majątku państwowego, również w dziedzinach gospodarki stanowiących tradycyjnie sferę niepodzielnego panowania majątku prywatnego, może doprowadzić do zaburzenia dominacji własności prywatnej w ustroju gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle przedstawionych powyżej stanowisk i okoliczności wypada stwierdzić, że zaburzenie dominacji własności prywatnej – następujące w rezultacie przyjmowania i aplikowania relewantnych unormowań rangi ustawowej – skutkować może zatem naruszeniem art. 20 Konstytucji RP.

## Wykaz literatury

- Balcerowicz L., *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*, PWN, Warszawa 1997.
- Bank M., *O pojęciu interesu przedsiębiorstwa skomercjalizowanego w Polsce międzywojennej*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 8.
- Chłodzińska B., *Komentarz do art. 9a i 9b*, [w:] F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Daszkiewicz A., *Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Dmowski S., Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Drozd E., Truszkiewicz Z., *Gospodarka gruntami i wywłaszczane nieruchomości. Komentarz*, Wyd. Stowarzyszenia Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej, Poznań–Kluźbork 1994.
- Durzyński P., *Komentarz do art. 11*, [w:] F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Frackowiak J., *Majątek przedsiębiorstwa państwowego ze szczególnym uwzględnieniem praw do nieruchomości wchodzących w jego skład*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4.
- Gajl N., *Zasady systemu finansowego skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych w Polsce międzywojennej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1958, seria I, z. 9.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2016.
- Gniewek E., *O przekształceniach prawa do nieruchomości państwowych osób prawnych*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 12.
- Helczyński B., *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów prawnych*, Warszawa 1929.
- Kieres L., *Spółeczna gospodarka rynkowa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 372.

<sup>57</sup> S. Oliwniak, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998–2006*, [w:] S. Oliwniak (red.), *Ekonomiczne aspekty państwa demokratycznego*, Białystok 2007, s. 24.

- 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.
- Kocowski T., *Spółki podmiotów własności społecznej (przedsiębiorstwa wspólne i mieszane)*, [w:] J. Frąckowiak, L. Kieres (red.), *Tworzenie i funkcjonowanie spółek. Zagadnienia cywilnoprawne i administracyjnoprawne*, PWN, Warszawa–Wrocław 1990.
- Kocowski T., *Zmiany w przepisach ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2003, z. 3.
- Kosikowski C., *Formy prawno-finansowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce międzywojennej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1968, seria I, z. 20.
- Lausch-Bentkowski S., *„Mała reforma prawa cywilnego” i problemy własności*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1990, z. 7/8.
- Oliwniak S., *Zasada społecznej gospodarki rynkowej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998-2006*, [w:] S. Oliwniak (red.), *Ekonomiczne aspekty państwa demokratycznego*, Wyd. WSE, Białystok 2007.
- Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, Warszawa 1989.
- Prusek T., *Od prywatyzacji do nacjonalizacji. Kolejny kryzys zmusi państwo do ponownego wycofania się z gospodarki?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 20 grudnia 2019 r.
- Przesławska G., *Różnice w rozumieniu pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa w Polsce”*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Szydło M., *Prywatyzacja spółek Skarbu Państwa. Uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2008, z. 6.
- Szyszkowski S.Z., *Zagadnienia komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1930.
- Walaszek-Pyziół A., *O istocie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, Wyd. Printer, Poznań 1997.
- Węgrzynowski L., *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.

## Summary

### Etatization as a remedy for privatization

**Keywords:** economic law, privatization, etatization, State Treasury, state enterprise, state property.

During the three decades of the existence of the Third Republic of Poland, the state policy on state property in the sphere of the economy has undergone significant changes. After the political and economic transformation, commercialization and privatization processes were carried out on a large scale, as a result of which state enterprises changed their legal form and were transferred (to a large extent) to private entities. Since 2015, the legislator and

---

state authorities have pursued a policy of etatization, as a result of which private entities are taken over by the State Treasury and other legal entities under state control. The aim of the article „Etatization as a remedy for privatization” is to present the legal regulations based on which privatization was once carried out, and now – etatization is being carried out. The article states that the change in the direction of state policy state property in the sphere of the economy has been reflected in legislation. The provisions of the Constitution of the Republic of Poland remain unchanged, however, further expansion of state property may disturb the domination of private property in the economic system of the Republic of Poland. This would be a violation of article 20 of the Constitution of the Republic of Poland, which includes private property as one of the foundations of the economic system of the Republic of Poland (pillars of the social market economy).

