

*Piotr Bielski*

## **Przedsiębiorstwo państwowe jako przedsiębiorca rejestrowy**

### **I. Zagadnienia wprowadzające**

Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>1</sup> wraz z przepisami ją wprowadzającymi<sup>2</sup> dokona z dniem 1 stycznia 2001 r. istotnych zmian w systemie rejestracji przedsiębiorców. Problematyka rejestracji przedsiębiorców stanowi jedno z kluczowych zagadnień prawa handlowego, decydujących o standardzie gwarancji bezpieczeństwa i pewności obrotu gospodarczego.

Obecny stan prawny, w którym istnieje wiele rejestrów sądowych i pozasądowych, prowadzonych dla poszczególnych rodzajów przedsiębiorców, różniących się między sobą zasadami ich prowadzenia, zakresem i skutkami wpisów w nich dokonywanych oraz dostępnością tych rejestrów dla uczestników obrotu gospodarczego, nie mógł być przecież uważany za optymalny czy choćby poprawny. Stan istniejący w oczywisty sposób narzucał konieczność zmian oraz wskazywał kierunki ich wprowadzania. Przedsięwzięcie legislacyjne jest olbrzymie, wystarczy wskazać, że poza rejestrem przedsiębiorców, przebudowany zostanie także system rejestracji innych podmiotów. Niezależnie od powyższego, przed ustawodawcą stanął

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. Nr 121, poz. 769 ze zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. Nr 121, poz. 770).

problem organizacyjno-techniczny, związany z wprowadzeniem elektronicznego systemu prowadzenia rejestrów.

Ustanowienie jednolitego dla wszystkich przedsiębiorców rejestru sądowego, wykorzystującego pozytywne doświadczenia funkcjonowania dotychczasowego rejestru handlowego, należy powitać z zadowoleniem. Do podstawowych założeń funkcjonowania rejestru przedsiębiorców zaliczyć trzeba przede wszystkim szeroki zakres podmiotowy, zasady jawności formalnej i materialnej oraz zasadę czynnej roli sądu rejestrowego. Zasady te, stosowane pod rządami kodeksu handlowego w jego kształcie z 1934 r. wraz z postanowieniami prawa przemysłowego<sup>3</sup>, spełniły pokładane w nich oczekiwania i przyczyniły się do powstania rejestru handlowego, realizującego w sposób optymalny gwarancje bezpieczeństwa i pewności obrotu gospodarczego dla uczestników tego obrotu – kontrahentów kupców podlegających obowiązkowi wpisu do rejestru handlowego (kupców rejestrowych).

Obok wymienionych wyżej, jednoznacznie korzystnych zmian zasad funkcjonowania rejestru przedsiębiorców, trzeba jednak zwrócić uwagę na zastanawiające odejście nowej regulacji prawnej od fundamentalnych założeń, na których wspierały się rozwiązania kodeksu handlowego. Chociaż materia rejestru handlowego powiązana była funkcjonalnie z pojęciem kupca rejestrowego, ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym kwestię tę pomija milczeniem. Pojęcie kupca rejestrowego definiowane było poprzez prowadzenie przedsiębiorstwa zarobkowego w większym rozmiarze, która to cecha decydowała o istnieniu (lub nie) obowiązków (i atrybutów) będących konsekwencją wpisu do rejestru handlowego<sup>4</sup>. Z pojęciem kupca rejestrowego były też związane klasyczne instytucje prawa handlowego: firma, prokura, a także obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości kupieckiej. Również i w tej materii nie znajdziemy w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym żadnego śladu.

Przedstawione braki przyjętej regulacji są tak zasadnicze, że można wyrazić obawę, czy pozbawiona wskazanych fundamentów ustawa będzie w stanie należycie pełnić niezwykle istotne dla prawa handlowego funkcje.

---

<sup>3</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. Nr 53, poz. 468, ze zm.).

<sup>4</sup> Zob. A.D. S z c z y g i e l s k i, *Zasady prawa handlowego*, t. I, *Podstawy konstrukcyjne polskiego prawa handlowego*, Warszawa 1936, s. 157 i nast.

Negatywne skutki przyjętych założeń ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym przedstawiłem w innym miejscu, i to zarówno, gdy chodzi o ogólne zagadnienia konstrukcyjne<sup>5</sup>, jak i na przykładzie spółdzielni<sup>6</sup>. Wydaje się, iż dokonana ocena założeń regulacji rejestru przedsiębiorców wykazała obiektywnie istniejące niedomagania przyjętych koncepcji. Ważne jest jednak poszerzenie płaszczyzny badawczej w taki sposób, by potwierdzić (bądź wykluczyć) kolejnymi przykładami oceny wyrażone w powołanych wypowiedziach. Swoistym testem dla poprawności założeń funkcjonowania rejestru przedsiębiorców powinny być wnioski z analizy dokonanej na przykładzie spółek handlowych oraz przedsiębiorstw państwowych. Uczynienie przedmiotem analizy problematyki rejestru przedsiębiorców funkcjonującego w odniesieniu do spółek handlowych jest o tyle atrakcyjne, iż ustawa – Kodeks spółek handlowych wydaje się kontynuować kierunek zmian legislacyjnych, powodujących zarzucenie podstawowych koncepcji polskiego prawa handlowego z okresu międzywojennego<sup>7</sup>. Zagadnienia te staną się przedmiotem innego opracowania. Natomiast zasadność podjęcia problematyki funkcjonowania rejestru przedsiębiorców na przykładzie przedsiębiorstw państwowych wynika przede wszystkim z faktu, iż autorzy ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym zamierzali stworzyć docelowy model rejestru przedsiębiorców w sytuacji, gdy nie zostały przesądzone założenia konstrukcyjne poszczególnych rodzajów przedsiębiorców. Szczególnie jaskrawym przykładem rozbieżności między danymi regulacjami prawnymi jest aktualny stan prawny dotyczący przedsiębiorstw państwowych. Obserwując kolejne zmiany ustawy z 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>8</sup>, dokonywane po 1991 r., nie można oprzeć się wrażeniu, że są one cząstkowe, obejmują zagadnienia drugorzędne, pomijają natomiast kwestie

---

<sup>5</sup> P. B i e l s k i, *Podstawy organizacji i funkcjonowania rejestru przedsiębiorców – zagadnienia wybrane*, Rejent 2000, nr 2, s. 34-40.

<sup>6</sup> P. B i e l s k i, *Spółdzielnia jako przedsiębiorca rejestrowy*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom VII, Gdańsk 2000, s. 73-91.

<sup>7</sup> Autorzy ustawy – Kodeks spółek handlowych definitywnie rezygnują z prowadzenia przedsiębiorstwa zarobkowego w większym rozmiarze jako cechy konstrukcyjnej spółki jawnej i spółki komandytowej. Również i nowe typy osobowych spółek handlowych (spółka partnerska oraz spółka komandytowo-akcyjna) zostały zaprojektowane bez uwzględnienia wskazanej cechy.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 ze zm.).

kluczowe. Z oceny tych zmian wyłania się obraz archaicznego modelu przedsiębiorstwa państwowego (ukształtowanego na gruncie założeń charakterystycznych dla gospodarki planowej i funkcji wyznaczonych w tej gospodarce przedsiębiorstwom państwowym), pozostawionego po zmianie systemu gospodarczego na marginesie zasadniczych prac legislacyjnych.

Faktem jest, iż aktualnie sytuacja przedsiębiorstw państwowych jest zróżnicowana. Ich wielka ciągle jeszcze liczba jest pozostałością systemu gospodarki planowej. Część przedsiębiorstw państwowych podlega prywatyzacji, inne znajdują się w stanie likwidacji bądź upadłości, jeszcze inne oczekują dopiero na strategiczne decyzje dotyczące ich losu. Jedno natomiast nie ulega dyskusji – nie widać żadnych zamiarów dokonania fundamentalnych zmian legislacyjnych odnoszących się do przyszłego, docelowego modelu przedsiębiorstwa państwowego<sup>9</sup>. Pozostawieniu prawa o przedsiębiorstwach państwowych poza zakresem prac legislacyjnych towarzyszy jednak stanowcza decyzja legislacyjna co do charakteru przedsiębiorstwa państwowego jako przedsiębiorcy rejestrowego. Już *prima facie* widać, iż owa „stanowczość” jest przypadkowa, gdyż nie jest ona konsekwencją analizy założeń konstrukcyjnych rejestru przedsiębiorców. Analiza taka powinna być bowiem poprzedzona rozstrzygnięciem docelowego modelu przedsiębiorstwa państwowego. Oznaczać to w konsekwencji musi, iż podstawowe kwestie przy konstruowaniu założeń rejestru przedsiębiorców nie zostały podjęte. Tym samym i przyjęty w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym zakres regulacji sprawia wrażenie nieprzemysłanego, często nietrafnego, a w efekcie także szkodliwego dla praktyki obrotu gospodarczego.

Przyjęty sposób zmian systemowych dotyczących rejestru przedsiębiorców nie może zostać uznany za poprawny. Zakładać bowiem można, że brak koncepcji będzie nieuchronnie prowadził do mniej czy bardziej przypadkowych, nieprzewidzianych rozwiązań.

---

<sup>9</sup> Problem jest w gruncie rzeczy szerszy. Nad niektórymi projektami ustaw z zakresu prawa handlowego prowadzone są prace legislacyjne, przewidujące rozwiązania nie mające swoich odpowiedników w innych aktach prawnych o charakterze ustrojowym, dotyczących przedsiębiorców. Powstaje w konsekwencji stan zróżnicowania pod względem prawnym sytuacji poszczególnych przedsiębiorców, będący skutkiem braku wspólnych dla prawa przedsiębiorców założeń. Jako przykład można wskazać art. 494 § 2 projektu ustawy – Prawo spółek handlowych, Studia Prawnicze 1999, nr 1-2.

Przedstawiony stan, dotyczący przedsiębiorstw państwowych w kontekście założeń systemu rejestracji przedsiębiorców, stanowi dobry punkt wyjścia dla dokonania oceny trafności uznania przez ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym przedsiębiorstwa państwowego za przedsiębiorcę rejestrowego oraz konsekwencji z tego wynikających. Analiza taka jest tym bardziej interesująca, że jako płaszczyznę odniesienia może traktować jednoznaczne rozstrzygnięcia legislacyjne dotyczące tej problematyki, obowiązujące w okresie międzywojennym. Przed dokonaniem analizy obecnie przyjętych rozwiązań warto przyjrzeć się bliżej zasadom, w oparciu o które funkcjonowały w gospodarce rynkowej okresu międzywojennego przedsiębiorstwa państwowe.

## **II. Przedsiębiorstwo państwowe jako kupiec rejestrowy w polskim prawie handlowym w okresie międzywojennym**

Historia regulacji prawnej przedsiębiorstw państwowych w Polsce nie jest związana wyłącznie z systemem gospodarki planowej, chociaż niewątpliwie odczuwalny jest wpływ gospodarki planowej na dzisiejsze funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych.

Przedsiębiorstwa państwowe znane były jednak jako forma organizacyjnoprawna prowadzenia działalności gospodarczej także w okresie międzywojennym. W początkowym okresie istnienia państwa polskiego zasadą było tworzenie aktów prawnych, dotyczących poszczególnych przedsiębiorstw państwowych<sup>10</sup>. Były to więc akty prawne szczególne, jednostkowe, dlatego też trudno byłoby na ich podstawie przeprowadzić ogólną analizę funkcjonowania systemu rejestracji przedsiębiorstw państwowych. Sytuacja uległa jednak istotnej zmianie w momencie, gdy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wydał w 1927 r. rozporządzenie o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz ich komercjalizacji<sup>11</sup>. Generalny charakter

---

<sup>10</sup> Zob. J. Gołębiowski, *Sektor państwowy w gospodarce Polski międzywojennej*, Warszawa-Kraków 1985, s. 235-237. Por. także rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe (Dz.U. Nr 97, poz. 568 ze zm.).

<sup>11</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 r. o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz ich komercjalizacji (Dz.U. Nr 25, poz. 195).

powołanego aktu prawnego stwarzał ramy prawne dla tworzenia nowej formy kupców – przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie z art. 1 rozp. z 1927 r., przedsiębiorstwa państwowe mogły być tworzone w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Regulacja prawna dotycząca przedsiębiorstw państwowych powstała w okresie, gdy polskie prawo handlowe nie było jeszcze skodyfikowane. Będzie więc niezwykle istotne ustalenie, jak w 1927 r. ustawodawca wyobrażał sobie miejsce przedsiębiorstw państwowych w przyszłym systemie prawa handlowego. Ważne będzie także, jak system prawa handlowego, przyjęty w kodeksie handlowym z 1934 r., odniósł się do wcześniejszej regulacji przedsiębiorstw państwowych. Z analizy wymienionych zagadnień z pewnością da się wyciągnąć wnioski o ogólnym, uniwersalnym charakterze, które mogą stanowić podstawę dla oceny trafności przyjętych w okresie międzywojennym koncepcji prawa handlowego, a w nim miejsca przedsiębiorstw państwowych. Zakres tej analizy zostanie jednak ograniczony celem niniejszego opracowania. Nie jest nim bowiem szczegółowa analiza prawa przedsiębiorstw państwowych, ale zagadnienia związane z pojęciem kupca rejestrowego na przykładzie przedsiębiorstw państwowych, działających na podstawie rozp. z 1927 r.

Relacje rozp. z 1927 r. z prawem handlowym zostały rozstrzygnięte już w pierwszych jego przepisach. W art. 1 ust. 1 rozp. z 1927 r. przedsiębiorstwo państwowe uzyskało podstawę prawną swej samodzielności – osobowość prawną, natomiast w ust. 2 stwierdzono, że przedsiębiorstwa te zarządzane będą według zasad gospodarki handlowej. Momentem powstania przedsiębiorstwa państwowego miał być wpis do rejestru handlowego (art. 3 ust. 1 rozp. z 1927 r.). Wydaje się, że wskazane przepisy w sposób jednoznaczny sytuowały przedsiębiorstwo państwowe jako handlujące w rozumieniu dekretu z 1919 r. o rejestrze handlowym<sup>12</sup>. Zgodnie z art. 1 tego dekretu, obowiązku wpisu do rejestru handlowego podlegali wszyscy uznawani za handlujących przez kodeks handlowy lub przez inne ustawy, z wyjątkiem zajmujących się handlem drobnym. Wskazanie przedsiębiorstwom państwowym obowiązku wpisu do rejestru handlowego rozstrzygało o tym, że pojęcie handlującego drobnego nie mogło obejmować przedsiębiorstw państwowych. Konsekwencją uznania za handlującego w rozumie-

---

<sup>12</sup> Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. o rejestrze handlowym (Dz.Pr.P.P. Nr 14, poz. 164 ze zm.).

niu dekretu z 1919 r. były: prawo i obowiązek używania firmy (art. 23 i nast.) oraz prawo ustanawiania prokury (art. 19 pkt 9 rozp. z 1927 r., art. 36 i nast. dekretu z 1919 r.).

Wskazane atrybuty pozwalają na przyjęcie tezy, zgodnie z którą regulacja przedsiębiorstw państwowych z rozp. z 1927 r. wkomponowała się w klasyczne instrumentarium prawa handlowego, przeznaczonego dla tych, którzy status kupca (handlującego) osiągnęli w sposób trwały, nie pozostawiając wątpliwości, iż przedsiębiorstwo państwowe stało się jeszcze jedną formą organizacyjnoprawną prowadzenia działalności gospodarczej, tyle tylko, że nie przeznaczoną dla wszystkich uczestników obrotu gospodarczego, lecz służącą istotnym interesom państwa<sup>13</sup>. Ustawodawca uznał zatem, że każde z przedsiębiorstw państwowych ze względu na stawiane mu zadania oraz sposób tworzenia (rozporządzenie Rady Ministrów) powinno być uznane za prowadzące działalność gospodarczą w większym rozmiarze (brak cechy handlującego drobnego, nie podlegającego wpisowi do rejestru handlowego). Przedsiębiorstwa państwowe miały zatem już od momentu swego powstania podlegać zasadniczym regułom prawa handlowego.

Przyjęta w 1927 r. regulacja prawna nie była przypadkowa. Stanowiła element przyszłego systemu prawa handlowego, skoro nie uległa żadnym zmianom w momencie wejścia w życie jednolitego dla całego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej kodeksu handlowego. Art. V pkt 3 przepisów wprowadzających kodeks handlowy<sup>14</sup> *expressis verbis* utrzymał w mocy przepisy dotyczące przedsiębiorstw państwowych. Sam kodeks handlowy natomiast objął przepisami części ogólnej księgi pierwszej (Kupiec) także przedsiębiorstwa państwowe. W konsekwencji do przedsiębiorstw państwowych odnosić się miały zarówno pojęcia kupca (kupca rejestrowego), jak i pozostałe regulacje dotyczące kupców i kupców rejestrowych.

Rozwiązania przyjęte w kodeksie handlowym w sposób jednoznaczny przesądzały kwalifikację przedsiębiorstwa państwowego jako kupca rejestrowego w rozumieniu art. 4 § 1 k.h.<sup>15</sup> Wniosek taki wynika z art. 6 k.h. w zw. z art. 3 ust. 1 rozp. z 1927 r. Kodeks handlowy nie stworzył jednak

---

<sup>13</sup> Por. J. Gołębiowski, *Sektor państwowy...*, s. 238-239.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Przepisy wprowadzające kodeks handlowy (Dz.U. Nr 57, poz. 503 ze zm.).

<sup>15</sup> Por. A.D. Szczygielski, *Zasady...*, s.186-187 oraz 195-196.

jednolitej formuły uzyskiwania statusu kupca rejestrowego. W art. 4 § 1 k.h. w sposób ogólny zdefiniowana została szczególna kategoria kupców, kupcy rejestrowi, jako prowadzący przedsiębiorstwo zarobkowe w większym rozmiarze. Natomiast w § 2 powołanego przepisu upoważniono Ministrów Przemysłu i Handlu, Skarbu, Sprawiedliwości oraz Rolnictwa i Reform Rolnych do określenia w drodze rozporządzenia, jakie przedsiębiorstwa uważa się za prowadzone w większym rozmiarze. Niezależnie od powyższego, w art. 5 k.h. przesądzono, iż spółka handlowa jest kupcem rejestrowym w oderwaniu od kryteriów, które miałyby zostać określone na podstawie art. 4 § 2 k.h. W ten sposób stworzone zostało pojęcie kupca rejestrowego w oparciu o kryterium formy organizacyjnoprawnej prowadzenia działalności gospodarczej. Chociaż w kodeksie handlowym nie znajdziemy dla przedsiębiorstwa państwowego odpowiednika art. 5 k.h. dla spółek handlowych, nie powinno budzić wątpliwości, iż funkcję taką pełnił art. 3 ust. 1 rozp. z 1927 r. Wynikają z tego dwie oczywiste konsekwencje. Po pierwsze, że przedsiębiorstwo państwowe zostało uznane za kupca rejestrowego na podstawie takiego samego kryterium, jak spółki handlowe. Kryterium tym jest forma organizacyjnoprawna prowadzenia działalności gospodarczej. Po drugie zaś, że do przedsiębiorstw państwowych nie miały zastosowania kryteria określone na podstawie art. 4 § 2 k.h.

Przesądzenie powyższych kwestii rodziło daleko idące skutki. Kodeks handlowy wyraźnie różnicował kupców od kupców rejestrowych, uważając, że skoro kupcy prowadzący przedsiębiorstwo zarobkowe w większym rozmiarze osiągnęli status kupca w sposób trwały, to mogły odnosić się do nich zasady podwyższające standard oczekiwań i wymagań, a ponadto ustanawiające istotne atrybuty. Obowiązków zaś takich i atrybutów nie mieli kupcy nierejestrowi. Naturalną konsekwencją uznania przedsiębiorstw państwowych za kupców rejestrowych były postanowienia rozporządzenia o rejestrze handlowym<sup>16</sup>. Dla rejestracji przedsiębiorstw państwowych utworzony został dział D rejestru handlowego. Przedsiębiorstwom państwowym, niezależnie od przepisów wspólnych dla wszystkich kupców rejestrowych, poświęcone były § 59-60, 64 i 69 rozp. o rej. handl.

---

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 1934 r. o rejestrze handlowym (Dz.U. Nr 59, poz. 511 ze zm.).



Fakt, iż przedsiębiorstwa państwowe zostały uznane za kupców rejestrowych na podstawie takiego samego kryterium, jak spółki handlowe (ze względu na formę organizacyjnoprawną prowadzenia działalności gospodarczej), wymaga bliższej analizy. Warto bowiem zwrócić uwagę, że nawet w stosunku do spółek handlowych kryterium to nie było jednolite. Można wręcz twierdzić, iż w stosunku do spółki jawnej i komandytowej pogląd, że są one kupcami rejestrowymi ze względu na formę organizacyjnoprawną prowadzenia działalności gospodarczej, nie jest do końca poprawny, skoro w przypadku każdej z tych spółek wskazano na fakt prowadzenia przedsiębiorstwa zarobkowego (gospodarstwa rolnego) w większym rozmiarze. Tym samym nastąpił powrót do kryteriów obowiązujących pozostałych kupców rejestrowych. W odniesieniu zaś do spółki akcyjnej oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością ich kwalifikację jako prowadzących przedsiębiorstwo zarobkowe w większym rozmiarze umożliwia wprowadzenie formalnego progu minimalnego kapitału akcyjnego (zakładowego). Przedstawiony powyżej w zarysie zróżnicowany status spółek handlowych jako kupców rejestrowych nie ułatwia oceny rozwiązania przyjętego dla przedsiębiorstw państwowych. W szczególności dla przedsiębiorstwa państwowego nie wprowadzono żadnego wymogu o charakterze podobnym do funkcji kapitału akcyjnego (zakładowego). Jeżeli podstawą uznania przedsiębiorstw państwowych jako kupców prowadzących przedsiębiorstwo zarobkowe w większym rozmiarze nie miałyby być subiektywne (w interesie państwa) ich uprzywilejowanie jako technika legislacyjna, tak charakterystyczna w okresie powojennym, to należałoby się raczej opowiedzieć za uzasadnieniem, którym jest uznanie, że powstawanie i funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych na podstawie rozp. z 1927 r. związane było wyłącznie z realizacją istotnych celów (potrzeb) państwa<sup>17</sup>. Powstawanie przedsiębiorstw państwowych tam, gdzie wprowadzane jest wyłączenie (ograniczenie) swobody prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na żywotny interes państwa, wydaje się być istotnym uzasadnieniem<sup>18</sup>. Innym uzasadnieniem może być tworzenie przedsiębiorstw państwowych w tych obszarach gospodarki, które realizują podstawowe obowiązki państwa wobec

---

<sup>17</sup> Por. S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe. Charakterystyka prawna*, Warszawa 1948, s. 8 i nast.

<sup>18</sup> Por. J. Gołębowski, *Sektor państwowy...*, s. 48 i nast.

jego obywateli w sytuacji, gdy dany jej obszar pozostaje na marginesie zainteresowania lub poza zakresem zainteresowania kupców, których działalność gospodarcza podporządkowana jest kryterium zysku. Takie obszary gospodarki, które zysku kupcom nie są w stanie zapewnić, nie mogą jednak pozostać poza zakresem zainteresowania państwa<sup>19</sup>. Za takim zastosowaniem przedsiębiorstw państwowych przemawia choćby art. 9, 11 i 13 rozp. z 1927 r. Przepisy te wskazują na możliwą sytuację, w której przedsiębiorstwo państwowe może mieć wydatki lub brak dochodów, spowodowane przez czynności wykonywane w interesie państwa, jeżeli czynności takich będą wymagać potrzeby państwowe. Również wydatki inwestycyjne, których nie jest w stanie pokryć z własnych środków przedsiębiorstwo państwowe, jeżeli miały być wykonane w interesie państwa, uzasadniać miały przyznanie dotacji Skarbu Państwa w granicach ustalonych w budżecie państwowym.

Przedstawione cele przedsiębiorstw państwowych stanowią, jak się wydaje, istotne argumenty przemawiające za przyznaniem przedsiębiorstwu państwowemu statusu kupca rejestrowego (prowadzącego przedsiębiorstwo zarobkowe w większym rozmiarze) ze względu na formę organizacyjnoprawną prowadzenia działalności gospodarczej. Warto podkreślić, iż państwo w okresie międzywojennym zasadniczo nie angażowało się w prowadzenie działalności gospodarczej, poza przypadkami uzasadnionymi szczególnymi okolicznościami<sup>20</sup>. Było bowiem oczywiste, iż rola państwa sprowadzać się powinna raczej do tworzenia podstaw działalności gospodarczej dla innych podmiotów niż do bezpośredniego uczestnictwa w obrocie gospodarczym. Dzięki takim decyzjom nie stwarzano sytuacji, w których kapitał państwowy konkurowałby ze znacznie bardziej efektywnym kapitałem prywatnym<sup>21</sup>. Obecność przedsiębiorstw państwowych w newralgicznych obszarach gospodarki miała jednoznacznie zdefiniowany zakres i cel.

---

<sup>19</sup> Por. S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe...*, s. 9 i nast.

<sup>20</sup> J. Gołębowski, *Sektor państwowy...*, s. 243 podaje (według stanu na rok 1936/37) ogólną liczbę 12 przedsiębiorstw państwowych skomercjalizowanych na podstawie rozp. z 1927 r., 2 przedsiębiorstw państwowych skomercjalizowanych na podstawie innych aktów prawnych, 10 przedsiębiorstw państwowych nie skomercjalizowanych (działających w ramach administracji państwowej) oraz 5 monopolii skarbowych. Przedstawione zestawienie nie obejmuje spółek kapitałowych ze znaczącym udziałem Skarbu Państwa.

<sup>21</sup> Por. S. Buczkowski, *Ograniczona odpowiedzialność przedsiębiorcy*, Warszawa 1937, s. 89 i nast.

Koncepcja przyjęta w okresie międzywojennym, w odniesieniu do uznawania przedsiębiorstw państwowych jako kupców rejestrowych, zasługuje na aprobatę. Wskazuje bowiem na dokonanie wyboru stanowczo przemysłanej, uzupełniającej dla gospodarki funkcji przedsiębiorstw państwowych, których ranga była tym samym znacząca<sup>22</sup>. Można chyba wyrazić pogląd, iż Rada Ministrów nie decydowała się na utworzenie przedsiębiorstwa państwowego przed rozstrzygnięciem, jakie ważne funkcje (potrzeby) państwa uzasadniają tę decyzję.

Już sam tryb tworzenia przedsiębiorstw państwowych (rozporządzenie Rady Ministrów jako akt o charakterze jednostkowym) wskazywał na wielopłaszczyznowy charakter przygotowań przed samym rozstrzygnięciem. W założeniach dotyczących uznania przedsiębiorstwa państwowego za kupca rejestrowego nie mogą doszukać się aspektów subiektywnych, sugerujących uprzywilejowanie sytuacji prawnej przedsiębiorstw państwowych w stosunku do innych kupców, którym stawiano wymogi w zakresie większego rozmiaru prowadzonego przedsiębiorstwa zarobkowego. W każdym przypadku funkcjonowania przedsiębiorstwa państwowego (gdy uzasadnieniem dla jego utworzenia były ważny interes [potrzeby] państwa lub realizacja podstawowych obowiązków państwa wobec jego obywateli w sytuacji, gdy dany obszar gospodarki pozostawał na marginesie zainteresowania innych kupców) należy stwierdzić, że status kupca rejestrowego dobrze zabezpieczał interesy uczestników obrotu gospodarczego. Zwrócić należy także uwagę na istotną gwarancyjną funkcję art. 11 rozp. z 1927 r., zgodnie z którym Skarb Państwa ponosił wspólną z przedsiębiorstwem państwowym odpowiedzialność za zobowiązania zaciągnięte przez przedsiębiorstwo państwowe, przy czym odpowiedzialność ta ograniczona była do wysokości całego majątku nieruchomości, użytkowanego i zarządzanego przez przedsiębiorstwo państwowe<sup>23</sup>. Warto bowiem przypomnieć, iż przedsiębiorstwo państwowe majątek ruchomy nabywało na własność (art. 5 rozp. z 1927 r.), natomiast majątek nieruchomy Skarb Państwa oddawał przedsiębiorstwu państwowemu w użytkowanie i zarząd (art. 4 rozp. z

---

<sup>22</sup> Zob. jednak negatywną ocenę założeń koncepcji przedsiębiorstw państwowych przedstawioną przez S. B u c z k o w s k i e g o, *Przedsiębiorstwo państwowe...*, s. 13-14 oraz 19.

<sup>23</sup> W kwestii odpowiedzialności za zobowiązania zlikwidowanego przedsiębiorstwa państwowego zob. K. K r u c z a l a k, *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 220.

1927 r.). Niejako uzupełnieniem wymienionej regulacji był art. 7 rozp. z 1927 r., wskazujący skutki prawne nabywania przez przedsiębiorstwo państwowe majątku nieruchomego. Nabycie tego majątku następowało na własność Skarbu Państwa, a przedsiębiorstwu państwowemu przysługiwało prawo jego użytkowania, natomiast zbywanie majątku nieruchomego oraz zaciąganie zobowiązań obciążających majątek nieruchomy mogło być dokonywane wyłącznie w granicach upoważnień ustawowych, uzyskanych przez rząd na rzecz przedsiębiorstwa państwowego.

Przedstawiony w kontekście pojęcia kupca rejestrowego model przedsiębiorstwa państwowego w gospodarce rynkowej okresu międzywojennego nie miał racji bytu od momentu, gdy rozpoczęto budowę podstaw gospodarki planowej. Pierwszym sygnałem świadczącym o zmianie koncepcji były rozwiązania rozporządzenia Ministra Przemysłu, Apropowizacji, Handlu oraz Żeglugi i Handlu Zagranicznego z 1946 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw prowadzonych w większym rozmiarze<sup>24</sup>. Zdecydowano bowiem o objęciu przedsiębiorstw państwowych zakresem art. 4 § 2 k.h., skoro w rozporządzeniu tym wyraźnie wskazano, że wszystkie przedsiębiorstwa państwowe i samorządowe oraz pozostające pod zarządem państwowym są uważane za prowadzone w większym rozmiarze. Było to jakby przygotowanie gruntu dla rozwiązań dekretu z 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych<sup>25</sup>. W art. 2 ust. 1 tego dekretu przewidziano tworzenie przedsiębiorstw państwowych, dla których podstawowym celem miała być koordynacja działalności innych przedsiębiorstw państwowych. Te drugie zaczęły powstawać w wielkiej liczbie, co było prostą konsekwencją postępującego procesu nacjonalizacji i wywłaszczeń przedsiębiorstw należących dotychczas do kupców niepaństwowych<sup>26</sup>. Przedsiębiorstwa państwowe co prawda dalej miały być prowadzone według zasad gospodarki handlowej, ale podstawą dla nich miały być plany finansowe i gospodarcze zatwierdzane w sposób przewidziany w statucie (art. 4 dekretu z 1947 r.).

---

<sup>24</sup> Dz.U. Nr 36, poz. 223 ze zm.

<sup>25</sup> Dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 8, poz. 42). Analizę tego dekretu przeprowadza S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe...*, s. 44 i nast.

<sup>26</sup> S. Buczkowski, [w:] S. Buczkowski, Z.K. Nowakowski, *Prawo obrotu uspołecznionego, Zarys wykładu*, Warszawa 1967, s. 32-33.

Ostateczne odejście od modelu przedsiębiorstwa państwowego obowiązującego w okresie międzywojennym nastąpiło wtedy, gdy dekret z 1947 r. został zastąpiony dekretem z 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>27</sup>. Celem tworzenia przedsiębiorstw państwowych miało być teraz wykonywanie zadań wynikających z narodowych planów gospodarczych. Chociaż utrzymano formalne podstawy samodzielności przedsiębiorstw państwowych (osobowość prawną), to jednak zniesiono obowiązek wpisu przedsiębiorstw państwowych do rejestru handlowego, tworząc pozasądowy rejestr przedsiębiorstw państwowych (art. 5 w związku z art. 28 ust. 2 dekretu z 1950 r.). W tym czasie obowiązuje już zasada jednolitego funduszu własności państwowej, co oznacza, iż przedsiębiorstwo państwowe nie może być właścicielem wydzielonych i przekazanych mu składników majątku. Dominować też zaczyna administracyjny tryb przekazywania określonych składników majątku pomiędzy przedsiębiorstwami państwowymi i innymi jednostkami gospodarki społecznej. W 1950 r. zatem definitywnie zamknięty zostaje rozdział funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych w oparciu o charakterystyczne dla prawa handlowego instrumenty prawne.

Naturalną konsekwencją tych zmian była nowelizacja rozp. z 1934 r. o rejestrze handlowym, skreślająca dział D tego rejestru i inne przepisy tego rozporządzenia odnoszące się do przedsiębiorstw państwowych<sup>28</sup>. Na długo przed formalnym uchynieniem kodeksu handlowego regulacja prawa przedsiębiorstw państwowych zasadniczo oddaliła się od tradycyjnych zasad prawa handlowego. W efekcie uchynienie kodeksu handlowego w 1965 r., a wraz z nim definicji kupca, kupca rejestrowego oraz przepisów o firmie, prokurze, rejestrze handlowym i rachunkowości kupieckiej nie miało już żadnego wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych.

### **III. Przedsiębiorstwo państwowe w okresie transformacji systemu gospodarczego**

Koncepcja funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych oparta była na odmiennych założeniach, w zależności od rodzaju gospodarki, w której miały one funkcjonować, a także zadań, które miały realizować. Po 1946 r.

<sup>27</sup> Dekret z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. Nr 49, poz. 439 ze zm.).

<sup>28</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 listopada 1950 r. zmieniające rozporządzenie o rejestrze handlowym (Dz.U. Nr 54, poz. 493).

zapoczątkowany został proces „odchodzenia” prawa przedsiębiorstw państwowych od prawa handlowego. Kontynuację tego procesu można dostrzec także w założeniach ustawy z 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, przy czym nie zmieniają tej oceny nawet istotne nowelizacje tej ustawy dokonane w latach 1990-91. Przedsiębiorstwom państwowym wyznaczono realizację podstawowych zadań gospodarki planowej, stąd szybko rosnąca ich liczba. Funkcjonować miały we wszystkich obszarach gospodarki, skoro założono marginalizację innych form prowadzenia działalności gospodarczej. Podstawą majątkową ich tworzenia były przede wszystkim nacjonalizowane na wielką skalę przedsiębiorstwa prywatne. Nawet charakterystyczne w latach osiemdziesiątych wplatanie mechanizmów rynkowych w system gospodarki planowej nie zmieniło wiele w ukształtowanym w okresie powojennym modelu przedsiębiorstwa państwowego.

Warto jednak wskazać, że ustawa z 1981 r. przywróciła prowadzenie rejestru przedsiębiorstw państwowych przez sądy. Było to jedno z ważniejszych rozwiązań tej ustawy. Rejestr przedsiębiorstw państwowych został jednak zorganizowany nie z myślą o uczestnikach obrotu gospodarczego (w 1981 r. nie miało to zresztą istotnego znaczenia), a raczej dla realizacji interesów państwa. Stąd też ograniczona jawność formalna i materialna, które wyznaczają rejestrowi przedsiębiorstw państwowych w sumie niewielką rolę, gdy chodzi o informacyjną funkcję tego rejestru<sup>29</sup>.

Początek budowy podstaw gospodarki rynkowej w Polsce wymagał zupełnie innego spojrzenia na rolę i zadania przedsiębiorstw państwowych. Rząd T. Mazowieckiego jako jedno z najważniejszych zadań uznał prywatyzację przedsiębiorstw państwowych. Dzięki niej zakładano osiągnięcie dwóch celów: zmniejszania udziału sektora państwowego w gospodarce oraz zwiększania efektywności przedsiębiorstw po przejęciu ich prowadzenia przez sektor prywatny. Uchwalone 13 lipca 1990 r. ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>30</sup> oraz ustawa o utworzeniu urzędu

---

<sup>29</sup> Tak również K. K r u c z a l a k, *Prawo handlowe...*, s. 240. Por. jednak M. L i t w i Ń - s k a, [w:] *Prawo handlowe*, praca zbiorowa pod red. J. Okolskiego, Warszawa 1999, s. 139.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 51, poz. 298 ze zm.).

Ministra Przekształceń Własnościowych<sup>31</sup> umożliwiły rozpoczęcie na dużą skalę procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Jednocześnie zmiany stanu prawnego doprowadziły do objęcia przedsiębiorstw państwowych zakresem działania prawa upadłościowego, co oznaczało, że wiele przedsiębiorstw państwowych, niezdolnych do nawiązania konkurencji z innymi przedsiębiorcami, znalazło się w stanie upadłości.

Obok wskazanych zmian ustawodawczych wspomnieć należy o komunalizacji mienia ogólnonarodowego, związanego z utworzeniem samorządu terytorialnego. W jej konsekwencji przedsiębiorstwa państwowe, dla których organem założycielskim w dniu 26 maja 1990 r. były terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego, stały się przedsiębiorstwami komunalnymi. O dalszych losach tych przedsiębiorstw miały zdecydować rady gmin, i tylko w okresie przejściowym do tych przedsiębiorstw należało stosować odpowiednio przepisy ustawy z 1981 r.<sup>32</sup>

Jak wynika z dokonanych zmian stanu prawnego, przedsiębiorstwa państwowe zostały poddane różnorodnym mechanizmom dostosowawczym do zupełnie nowego systemu gospodarki. Przedsiębiorstwa państwowe nie były przygotowane do funkcjonowania w nowych warunkach ustrojowych. Ukształtowany w 1981 r. model udziału samorządu załogi w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym stał się na początku lat dziewięćdziesiątych jednym z ważniejszych ograniczeń w procesie dostosowania przedsiębiorstw państwowych do aktualnych potrzeb. Właśnie wskazane ograniczenia stanowiły impuls do dokonania w 1991 r. istotnych zmian ustawy z 1981 r., polegających na wprowadzeniu możliwości zarządzania przedsiębiorstwem państwowym oraz nowego ukształtowania postępowania naprawczego<sup>33</sup>. W obu wymienionych przypadkach organy samorządu załogi ulegały rozwiązaniu z mocy prawa z momentem zawarcia umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym albo z chwilą ustanowienia zarządcy komisarycznego.

---

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych (Dz.U. Nr 51, poz. 299).

<sup>32</sup> Por. nieobowiązujący już art. 8 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.).

<sup>33</sup> Art. 1 pkt 10 oraz pkt 16 ustawy z dnia 19 lipca 1991 r. o zmianie ustaw o przedsiębiorstwach państwowych oraz o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 75, poz. 329).

Przedstawione powyżej zmiany legislacyjne były wyraźną reakcją na zdecydowanie złą kondycję bardzo wielu przedsiębiorstw państwowych. Były one jednocześnie ostatnimi poważnymi zmianami dotyczącymi kwestii ustrojowych przedsiębiorstw państwowych. Od tych zmian upłynęło bardzo dużo czasu. W funkcjonowaniu polskiej gospodarki zaszły dalsze znaczące zmiany, wymagające także ich uwzględnienia w odniesieniu do sytuacji przedsiębiorstw państwowych. Aktualny stan prawny nie może być uznany choćby za dostateczny. Przedsiębiorstwa państwowe wymagają nie tylko kolejnych zmian dostosowujących je do aktualnych wymogów funkcjonowania polskiej gospodarki (ustawa z 1981 r., wielokrotnie nowelizowana, stała się całkowicie nieczytelna z punktu widzenia założeń, na których oparto ich funkcjonowanie), ale także rozpoczęcia prac nad nowym, docelowym w gospodarce rynkowej ich modelem.

#### **IV. Przedsiębiorstwo państwowe jako przedsiębiorca rejestrowy**

Wydaje się, iż obowiązujący w okresie międzywojennym model prawa handlowego, oparty na koncepcji podmiotowej (pojęcie kupca rejestrowego jako prowadzącego przedsiębiorstwo zarobkowe w większym rozmiarze), dostrzegając istotę zagadnienia, polegającego na wyselekcjonowaniu z kręgu kupców ich grupy, dla której można było przewidzieć odmienne standardy zachowań, uznane za pożądane przez ustawodawcę. Chociaż możliwości swobodnego podejmowania działalności gospodarczej stworzone zostały dla wszystkich kupców, ustawodawca miał świadomość, że w odniesieniu do wielu z nich muszą zostać spełnione dodatkowe przesłanki, by uzasadnione było traktowanie ich jako kupców o trwałym charakterze. Owa trwałość statusu kupca powiązana została właśnie z pojęciem prowadzenia przedsiębiorstwa zarobkowego w większym rozmiarze<sup>34</sup>. Dla twórców kodeksu handlowego stało się jasne, że nie można zastosować jednolitego kryterium uznawania za kupca prowadzącego przedsiębiorstwo zarobkowe w większym rozmiarze. Stąd właśnie wprowadzono zróżnicowane przesłanki: wielkość obrotów w jednostce czasu, rodzaj (przedmiot) prowadzonej działalności gospodarczej. Specyficznym kryterium było uznanie za kupca rejestrowego ze względu na formę organizacyjnoprawną prowadze-

---

<sup>34</sup> A.D. Szczygiełski, *Zasady...*, s. 185 i nast.



nia działalności gospodarczej. Kryterium to w jednoznaczny sposób odnosiło się tylko do spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz przedsiębiorstwa państwowego. W każdym z tych przypadków było jednak istotnie uzasadnione. Charakterystycznymi atrybutami wszystkich kupców rejestrowych były: wpis do rejestru handlowego, używanie firmy, ustanawianie prokury, obowiązek prowadzenia rachunkowości kupieckiej. Do tego trzeba dodać istotne odmienności związane ze zbyciem przedsiębiorstwa przez kupca rejestrowego, w porównaniu z taką samą czynnością, dokonaną przez pozostałych kupców. Atrybuty te skonstruowane zostały dla wszystkich prowadzących przedsiębiorstwa zarobkowe w większym rozmiarze.

Przy tworzeniu założeń ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym odrzucono pojęcie kupca rejestrowego w jego kształcie z okresu międzywojennego<sup>35</sup>. Moim zdaniem, bez zdefiniowania pojęcia przedsiębiorcy rejestrowego w sposób oparty na przedstawionych zasadach, nie uda się stworzyć optymalnego rejestru przedsiębiorców wraz z całym instrumentarium prawnym, zbudowanym na koncepcji przedsiębiorcy rejestrowego<sup>36</sup>. Teza ta ma wymiar uniwersalny, nie odnosi się tylko do przedsiębiorstw państwowych. W niniejszym opracowaniu zostanie jednak uzasadniona na przykładzie przedsiębiorstw państwowych.

Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym poddaje przedsiębiorstwa państwowe rejestracji przedsiębiorców (art. 36 pkt 9), znosząc jednocześnie rejestr przedsiębiorstw państwowych. Rejestr przedsiębiorców prowadzony będzie w sposób zbliżony do rejestru handlowego, co w porównaniu z obecną ograniczoną jawnością formalną rejestru przedsiębiorstw państwowych należy powitać z zadowoleniem. *Prima facie* mogłoby się wy-

---

<sup>35</sup> Wydaje się, że ów zabieg legislacyjny został dokonany przy aprobacie doktryny, gdyż wypowiedzane były (i są) poglądy, wskazujące na nieprzydatność koncepcji przedsiębiorstwa zarobkowego w większym rozmiarze przy tworzeniu nowoczesnych rozwiązań prawa handlowego. Por. bliżej P. B i e l s k i, *Spółdzielnia jako przedsiębiorca...*, w szczególności przytoczone w przypisie 46 wybrane wypowiedzi autorów.

<sup>36</sup> W tej kwestii szerzej zob. P. B i e l s k i, *Podstawy organizacji...*, s. 41 i nast. Dostrzec jednak należy koncepcję A. W. W i ś n i e w s k i e g o, *Przepisy o Krajowym Rejestrze Sądowym a reforma prawa handlowego (I)*, *Przegląd Prawa Handlowego* 1999, nr 4, s. 6, gdzie autor proponuje oprzeć się na pojęciu „prowadzenie przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> k.c.”

dawać, że rozwiązania ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym stanowią powrót do koncepcji przedsiębiorstwa państwowego jako kupca rejestrowego ze względu na formę organizacyjnoprawną prowadzenia działalności gospodarczej. Niestety, bliższa analiza prowadzi do wniosku o istnieniu daleko idących różnic, dotyczących aktualnych podstaw kwalifikacji przedsiębiorstw państwowych w oparciu o fundamentalną koncepcję podmiotową polskiego prawa handlowego w okresie międzywojennym – koncepcję kupca rejestrowego.

Nowe warunki ustrojowe, przywrócenie podstaw gospodarki rynkowej, stanowią dobrą okazję do przeanalizowania miejsca przedsiębiorstwa państwowego we współczesnym prawie handlowym<sup>37</sup>, w szczególności gdy chodzi o istotne dla uczestników obrotu gospodarczego gwarancje związane z funkcjonowaniem rejestru przedsiębiorców. Przede wszystkim trzeba stwierdzić, iż obecnie liczba przedsiębiorstw państwowych jest ciągle jeszcze znaczna. Istnieją przedsiębiorstwa państwowe działające na zasadach ogólnych (z funkcjonującymi w nich organami samorządu załogi), ale obok nich i takie, w których zawarto umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym oraz takie, w których ustanowiono zarząd komisaryczny. Zróżnicowanie sytuacji poszczególnych przedsiębiorstw państwowych występuje na różnych płaszczyznach. Obok siebie występują przedsiębiorstwa państwowe znajdujące się w relatywnie dobrej kondycji ekonomicznej oraz takie, których sytuacja ekonomiczna jest zła. Spośród tych ostatnich wiele przedsiębiorstw państwowych znajduje się w stanie likwidacji lub w upadłości. Można także przyjąć, że w miarę upływu czasu liczba przedsiębiorstw państwowych znajdujących się w złej kondycji ekonomicznej będzie rosła, gdyż konkurencyjność gospodarki wzrasta, a proces dostosowawczy przedsiębiorstw państwowych działających w ich aktualnych ramach ustrojowych postępuje bardzo powoli. Niezależnie od sytuacji ekonomicznej funkcjonują przedsiębiorstwa państwowe duże i bardzo duże, a obok nich małe i bardzo małe. Ich struktura branżowa jest także bardzo zróżnicowana. Istnieją przedsiębiorstwa państwowe o profilu handlowym, usługowym, wytwórczym i budowlanym w różnych sektorach gospodarki.

---

<sup>37</sup> Nie ma chyba wątpliwości, iż także obecnie prawo przedsiębiorstw państwowych należy uznać za część prawa handlowego. Zob. K. K r u c z a l a k, *Prawo handlowe...*, s. 46-47; J. O k o l s k i, [w:] *Prawo handlowe...*, s. 18.

Nie można także nie zauważyć, że słabnie zainteresowanie inwestorów udziałem w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Wypowiedane są poglądy, iż znaczna część atrakcyjnych przedsiębiorstw państwowych została już sprywatyzowana lub obecnie podlega temu procesowi. Wynikałoby z tego, że prywatyzacja pozostałych przedsiębiorstw państwowych nie przyniesie oczekiwanych rezultatów.

Przedstawione wyżej zróżnicowanie przedsiębiorstw państwowych upoważnia do stwierdzenia, że trudno w tej różnorodności dopatrzeć się jakiejś cechy (prawidłowości), w oparciu o którą można byłoby opisać obecny model przedsiębiorstwa państwowego. Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym założyła jednak, że wszystkie istniejące obecnie przedsiębiorstwa państwowe podlegać będą wpisowi do rejestru przedsiębiorców. Gdyby do obecnie istniejących przedsiębiorstw państwowych zastosować miarę obowiązującą takie przedsiębiorstwa w okresie międzywojennym, okazałoby się, że większość z nich nie spełniałaby warunków do uznania ich za kupców rejestrowych. W okresie międzywojennym przedsiębiorstwa państwowe tworzone były dla realizacji istotnych zadań państwa, stąd uznanie ich za kupców rejestrowych (prowadzących przedsiębiorstwo zarobkowe w większym rozmiarze) było zasadne. Obecna sytuacja wielu przedsiębiorstw państwowych wskazuje, że nie realizują one żadnego istotnego interesu państwa, a wręcz przeciwnie, stanowią dla państwa wielki balast wynikający z ich nieefektywności. Ustawodawca, tworząc nowy system rejestracji przedsiębiorców, powinien brać pod uwagę obecną sytuację przedsiębiorstw państwowych oraz zamiary wobec tej grupy przedsiębiorców, wynikające albo z aktualnego stanu prawnego, albo też ze strategicznych założeń gospodarczych. Trudno zaakceptować stan, w którym do nowego (chciałoby się powiedzieć docelowego, budowanego z myślą o wielu latach jego funkcjonowania) rejestru przedsiębiorców wpisywane będą w znacznej liczbie przedsiębiorstwa państwowe znajdujące się w likwidacji czy upadłości. Trudno także pogodzić się z wpisem do tego rejestru kolejnej grupy przedsiębiorstw państwowych, które z uwagi na brak możliwości rzeczywistego sprostanie wymogom coraz bardziej konkurencyjnej gospodarki, w niedługim czasie również zostaną postawione w stan likwidacji lub upadłości. Nie można wreszcie zaakceptować faktu, że do rejestru przedsiębiorców wpisywane będą przedsiębiorstwa państwowe, w stosunku do których w nieodległej perspektywie rozpocznie się proces prywatyzacji.

Można w tej sytuacji zapytać, jaki jest sens tworzenia obowiązku rejestracji w nowym rejestrze przedsiębiorców wymienionych przedsiębiorstw państwowych. Wydawać mogłoby się, że stworzono docelowy, przemyślany model rejestru przedsiębiorców. Okazuje się jednak, że w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych można mówić raczej o skutku dokładnie przeciwnym. Chociaż aktualna niekorzystna co do zasady sytuacja przedsiębiorstw państwowych jest konsekwencją funkcjonowania systemu gospodarki planowej i miejsca wyznaczonego przedsiębiorstwom państwowym w tej gospodarce, nie można jednak zaaprobować przejścia nad tym do porządku przez twórców ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym. W odniesieniu do wielu przedsiębiorstw państwowych poddanie ich obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców nie uporządkuje systemu rejestracji, lecz wprowadzi jeszcze większy chaos. Można bowiem założyć, iż znaczna część przedsiębiorstw państwowych w pewnym okresie po dokonaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców podlegać będzie wykreśleniu. Żadne istotne względy nie przemawiają zatem, by tę grupę przedsiębiorstw państwowych objąć obowiązkiem wpisu do rejestru przedsiębiorców<sup>38</sup>.

Jak już wyżej wspomniano, aktualny model przedsiębiorstwa państwowego nie pozwala na jego zakwalifikowanie jako przedsiębiorcy rejestrowego w tym znaczeniu, jakie obowiązywało przedsiębiorstwa państwowe w okresie międzywojennym. Rozmiary prowadzonej przez wiele przedsiębiorstw państwowych działalności gospodarczej mierzone wielkością przychodów, obrotów itp. są niewielkie. Oznacza to, iż w aktualnym stanie prawnym brak jest uzasadnienia dla definiowania przedsiębiorstw państwowych jako prowadzących działalność gospodarczą w większym rozmiarze, w oparciu o przedstawione kryterium. Kolejnym punktem odniesienia dla oceny zasadności kwalifikacji przedsiębiorstwa państwowego, jako spełniającego wymogi przedsiębiorcy rejestrowego w przyjętym w niniejszym opracowaniu kształcie, mogłoby być uznanie, że realizują one istotne interesy (zadania) państwa. Niestety, również i to kryterium nie daje podstaw do uznania przedsiębiorstw państwowych za przedsiębiorców rejestrowych ze względu na formę organizacyjnoprawną prowadzenia działalności go-

---

<sup>38</sup> Tymczasowy, ograniczony w czasie charakter wpisów takich przedsiębiorstw państwowych można chyba uznać za sprzeczny z założeniami aktu prawnego, nastawionego na ukształtowanie docelowego modelu rejestru przedsiębiorców.

spodarczej. Są oczywiście i takie przedsiębiorstwa państwowe, które realizują istotne zadania państwa, ale jest to cecha jednostkowa (wyjątkowa) tych przedsiębiorstw, a to oznacza, że nie można jej przenieść na płaszczyznę dotyczącą wszystkich przedsiębiorstw państwowych.

Jeżeli zatem generalnie sytuacja przedsiębiorstw państwowych wygląda tak, jak przedstawiono powyżej, rozwiązania ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych nie można zaakceptować. Wszystkie istotne funkcje rejestru przedsiębiorców mają sens wtedy, gdy rozmiary działalności gospodarczej danego przedsiębiorcy uzasadniają poddanie go obowiązkom rejestracji. Zasady organizacji rejestru przedsiębiorców nie powinny dotyczyć tych przedsiębiorców, dla których zakres obowiązków rejestrowych nie będzie stwarzał gwarancji bezpieczeństwa i pewności uczestnikom obrotu gospodarczego. O jakich bowiem można mówić gwarancjach, gdy wpisane przedsiębiorstwa państwowe znajdują się w stanie likwidacji a w niedługim czasie ulegną wykreśleniu z tego rejestru. Wiadomo przecież, że przyczyną likwidacji przedsiębiorstw państwowych są zasadniczo złe wyniki ekonomiczne. To samo można powiedzieć o przedsiębiorstwach państwowych znajdujących się w stanie upadłości. A przecież jest faktem, że właśnie wśród przedsiębiorstw państwowych jest znaczna liczba otwartych postępowań likwidacyjnych i upadłościowych. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych powoduje również wyłączenie znacznej ich grupy spod obowiązku wpisu (jako przedsiębiorstw państwowych) do rejestru przedsiębiorców.

Istniejący stan faktyczny i prawny przedsiębiorstw państwowych stwarza zatem konieczność rewizji aktualnych, przyjętych przez ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, założeń funkcjonowania rejestru przedsiębiorców w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych. Warto zastanowić się, czy lepszym rozwiązaniem nie byłoby rozważenie następującej alternatywy:

1) Przedsiębiorstwa państwowe mogłyby zostać poddane ocenie umożliwiającej stwierdzenie, czy prowadzą one działalność gospodarczą w większym rozmiarze<sup>39</sup>. Ocena taka byłaby dokonywana w oparciu o iden-

---

<sup>39</sup> Byłoby to możliwe, gdyby do systemu prawnego wprowadzono pojęcie przedsiębiorcy rejestrowego, rozumianego jako prowadzącego przedsiębiorstwo zarobkowe (działalność gospodarczą) w większym rozmiarze. Sposób i zakres wyodrębnienia tego pojęcia omawiam w: *Podstawy organizacji...*, s. 41 i nast.

tyczne kryteria, jakim podlegają inni przedsiębiorcy, których nie można zakwalifikować jako przedsiębiorców rejestrowych ze względu na formę organizacyjnoprawną prowadzenia działalności gospodarczej. Podstawowym kryterium stałby się obrót osiągany w roku obrachunkowym. Powinno zostać przyjęte założenie, iż wymóg ten nie może odnosić się do przedsiębiorstw państwowych znajdujących się w likwidacji i upadłości oraz tych, w stosunku do których przewiduje się proces prywatyzacji. Drugim kryterium decydującym o prowadzeniu przez dane przedsiębiorstwo państwowe działalności gospodarczej w większym rozmiarze mógłby być przedmiot (rodzaj) działalności gospodarczej. Zasadne byłoby ponadto objęcie także przedsiębiorstw państwowych możliwością ich zakwalifikowania jako prowadzących działalność gospodarczą w większym rozmiarze przez sąd rejestrowy, po zasięgnięciu opinii urzędu (izby) skarbowego czy izby przemysłowo-handlowej (gospodarczej). Uwzględnienie powyższej propozycji doprowadziłoby do rozdzielenia przedsiębiorstw państwowych, które prowadzą działalność gospodarczą w większym rozmiarze, od pozostałych (w tym także znajdujących się w likwidacji i upadłości). Tylko przedsiębiorstwa państwowe spełniające przedstawione kryteria podlegałyby obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców (handlowego)<sup>40</sup>. W konsekwencji tylko takie też miałyby obowiązki, ale i atrybuty przedsiębiorców rejestrowych. Pozostałe przedsiębiorstwa państwowe funkcjonowałyby w oparciu o dotychczasowe zasady, to znaczy, że w odniesieniu do nich (i tylko do nich) utrzymane zostałyby w mocy przepisy o rejestrze przedsiębiorstw państwowych.

Koncepcja taka zakładałaby, że przedsiębiorstwa państwowe, które zostały wpisane do rejestru przedsiębiorców (handlowego) mają atrybuty, w oparciu o które można poddać je regułom postępowania wobec przedsiębiorców o ustabilizowanej pozycji rynkowej, czego nie zapewnia koncepcja przyjęta na gruncie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym. Koncepcja taka zakładałaby ponadto, że przynajmniej część obecnie istniejących przedsiębiorstw państwowych, działających na podstawie ustawy z 1981 r., ma funkcjonować nadal (w nieograniczonym czasie) w oparciu o ukształtowany w tej ustawie model przedsiębiorstwa państwowego. Właśnie to

---

<sup>40</sup> Różnice między pojęciem „rejestr przedsiębiorców” a pojęciem „rejestr handlowy” nie są bagatelne. Zob. bliżej: P. B i e l s k i, *Spółdzielnia jako przedsiębiorca...*, s. 87.

drugie założenie jest słabą stroną prezentowanej alternatywy. Model przedsiębiorstwa państwowego, oparty na rozwiązaniach ustawy z 1981 r., wydaje się bowiem wykluczać możliwość zaakceptowania funkcjonowania w nieograniczonej perspektywie czasowej takich przedsiębiorstw państwowych. Rozwiązania ustawy z 1981 r. zakładały przecież uniezależnienie się od oddziaływania organów założycielskich, reprezentujących interes Skarbu Państwa wobec przedsiębiorstwa państwowego. Z punktu widzenia dzisiejszej roli nadzoru właścicielskiego ta autonomia jest nie do utrzymania. Zresztą praktyka funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych potwierdza jej negatywne konsekwencje.

2) Druga koncepcja, którą warto rozważyć, wydaje się bardziej kusząca – polegałaby ona na bezterminowym pozostawieniu w dotychczasowym kształcie (to jest tym, który obowiązuje do końca 2000 r.) rejestru przedsiębiorstw państwowych dla wszystkich aktualnie istniejących przedsiębiorstw państwowych. Takie rozwiązanie zapewniałoby bowiem jednolitość systemu rejestracji dla przedsiębiorstw państwowych działających na podstawie ustawy z 1981 r. Wymagałaby ta koncepcja przyjęcia założenia, iż w odniesieniu do istniejącego modelu przedsiębiorstw państwowych przewiduje się jego docelową likwidację. Założenie takie pośrednio może wynikać także obecnie z milczenia ustawodawcy w kwestii dalszego (po 1991 r.) dostosowywania przedsiębiorstw państwowych do wymogów aktualnego stanu rozwoju gospodarki rynkowej. W rezultacie takiego założenia stworzona zostałaby płaszczyzna do podjęcia prac koncepcyjnych nad ukształtowaniem nowego, docelowego w gospodarce rynkowej modelu przedsiębiorstwa państwowego, a w konsekwencji także i aspektów związanych z rejestracją tych przedsiębiorstw państwowych. Model taki wymagałby przyjęcia założeń, które mogłyby (powinny) nawiązywać do modelu obowiązującego w okresie międzywojennym. Jednym z podstawowych elementów tych założeń powinny być cele tworzenia przedsiębiorstw państwowych, uzasadnione zamiarem trwałego wyłączenia (ograniczenia) swobody prowadzenia działalności gospodarczej w określonych obszarach gospodarki, które zostały uznane za objęte strategicznymi interesami państwa. Interesy te (potrzeby) uzasadniałyby brak zamiaru wprowadzenia kapitału prywatnego lub choćby tylko mieszanego do tych obszarów gospodarki. W tej sytuacji forma organizacyjnoprawna prowadzenia działal-

ności gospodarczej – przedsiębiorstwo państwowe – byłaby odpowiednia. Rzeczywisty zasięg tych obszarów jest kwestią istotną, ale w kontekście samych założeń jednak drugorzędną. Z pewnością określenie takiego obszaru jest możliwe bez większych problemów. Nie powinien on jednak być zbyt szeroki.

Drugim istotnym celem tworzenia i funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych powinno być wykonywanie istotnych obowiązków państwa wobec obywateli w sytuacji, gdy z takich czy innych względów dana ważna sfera stosunków społeczno-gospodarczych nie znajduje zainteresowania przedsiębiorców, nastawionych na działalność gospodarczą o celu jednoznacznie zarobkowym. Brak opłacalności ekonomicznej może być podstawą rezygnacji przedsiębiorcy z podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w takiej sferze. Nie można jednak w takim przypadku identycznych motywacji oczekiwać od państwa. Wydaje się, iż wprowadzenie w podobnej sytuacji formy przedsiębiorstwa państwowego odpowiada celom i zadaniom państwa w gospodarce rynkowej. W obu wymienionych wyżej przypadkach celów tworzenia przedsiębiorstw państwowych występuje wspólna cecha, wskazująca na atrakcyjność właśnie formy organizacyjnoprawnej przedsiębiorstwa państwowego. Jest nią wyznaczony zadaniami tych przedsiębiorców sposób prowadzenia działalności gospodarczej. W przedsiębiorstwach państwowych realizujących strategiczne interesy (potrzeby) państwa jest nim brak możliwości zmiany formy organizacyjnoprawnej prowadzenia działalności gospodarczej, właśnie z uwagi na zamiar utrzymania bezwzględnej kontroli nad określonymi obszarami gospodarki. Natomiast w przedsiębiorstwach państwowych, które realizują określone obowiązki państwa wobec obywateli, w sytuacji gdy w danym obszarze gospodarki nie istnieje aktywność innych przedsiębiorców (względy opłacalności), brak możliwości zmiany formy organizacyjnoprawnej prowadzenia działalności gospodarczej wynika właśnie z przewagi interesu publicznego (obowiązki państwa wobec obywateli) nad aspektami ekonomicznymi (opłacalność danego rodzaju działalności gospodarczej). W tym drugim przypadku można byłoby właściwie mówić o koncepcji nie tyle przedsiębiorstwa państwowego, co raczej przedsiębiorstwa publicznego, zważywszy, że niektóre z tych zadań państwa wobec obywateli mogą być wykonywane poprzez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania



własne<sup>41</sup>. Charakterystyczne jest jednak to, że przy takich założeniach (i uwarunkowaniach) nieprzydatne stają się formy np. spółek akcyjnych, często dotychczas wykorzystywane w podobnych sytuacjach, a to z uwagi na konstrukcyjne cechy tych spółek, związane z istnieniem podzielonego na akcje kapitału akcyjnego, zakładającego wielość akcjonariuszy oraz – przede wszystkim – zbywalność praw udziałowych.

Wskazane cechy przedsiębiorstw państwowych (publicznych) uzasadniałyby uznanie ich za prowadzących działalność gospodarczą w większym rozmiarze i tym samym podlegających obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców (handlowego) oraz korzystających z atrybutów przedsiębiorcy rejestrowego (firma, prokura, rachunkowość kupiecka), dlatego właśnie tylko takie „nowe” przedsiębiorstwa państwowe (publiczne) powinny podlegać obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców (handlowego). Skonstruowane zostałyby bowiem dla realizacji dalekosiężnych celów państwa, a zatem w odniesieniu do nich nie pojawiałyby się zarzuty, że ulegać będą wykreśleniu z rejestru w stosunkowo krótkim czasie po ich wpisaniu do niego. Pozostałe, działające na podstawie ustawy z 1981 r., podlegałyby dalej obowiązkowi wpisu do obecnego rejestru przedsiębiorstw państwowych. W tym jednak przypadku założeniem podstawowym byłaby ostateczna likwidacja możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w tej formie organizacyjnoprawnej. Takie założenie byłoby oczywistą konsekwencją uznania obecnego modelu przedsiębiorstwa państwowego za definitywnie nieprzydatny w gospodarce rynkowej.

## **V. Uwagi końcowe**

W niniejszym opracowaniu przedstawiono zagadnienia funkcjonowania rejestru przedsiębiorców przyjęte przez ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, na przykładzie przedsiębiorstw państwowych. W obszarze prowadzonych rozważań znalazły się krytyczna ocena aktualnego stanu prawnego, dotyczącego tak podstaw organizacji i funkcjonowania rejestru przedsiębiorców, jak i prawa o przedsiębiorstwach państwowych, nie tylko w kontekście problematyki rejestrowej. Funkcjonowanie rejestru przedsiębiorców przedstawiono na szerszej płaszczyźnie, dla której podstawą były fun-

---

<sup>41</sup> Omawiany przypadek nawiązuje do koncepcji przedsiębiorstw użyteczności publicznej, działających na podstawie ustawy z 1981 r.

damentalne założenia systemu polskiego prawa handlowego, obowiązującego w okresie międzywojennym. Wtedy, na gruncie kodeksu handlowego, stanowiły one swoistą część ogólną prawa przedsiębiorców (kupców), skonstruowaną w oparciu o czytelne, przemyślane i spójne zasady. Miały one ten atut, że stanowiąc dobrze przemyślaną koncepcję, w znaczący sposób mogły kształtować sytuację nawet tych przedsiębiorców, których regulacja prawnoustrojowa znalazła się poza kodeksem handlowym. Tak właśnie było z przedsiębiorstwami państwowymi. W kontekście tak zarysowanej płaszczyzny analizy stosunkowo łatwo było – jak się wydaje – wykazać istotne niedomagania przyjętych założeń ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym.

Negatywnie odniesiono się ponadto do zaprzestania po 1991 r. dalszych prac legislacyjnych w stosunku do archaicznego modelu przedsiębiorstwa państwowego, co z całą pewnością musi przekładać się na obecne funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych. Wskazano wreszcie te założenia konstrukcyjne, które stanowić powinny punkt wyjścia do opracowania modelu przedsiębiorstwa państwowego, przystosowanego do realizacji tych wszystkich celów i zadań państwa, które wynikają ze standardów i potrzeb przełomu XX i XXI w.

Istotnym motywem prezentowanych rozważań było wykorzystanie podstawowej koncepcji podmiotowej polskiego prawa handlowego z okresu międzywojennego – koncepcji kupca rejestrowego. Jej użyteczność wydaje się oczywista także na gruncie obecnego prawa przedsiębiorców. Ponadto bez tego pojęcia, przyjętego dla rozdzielenia standardów obowiązków poszczególnych przedsiębiorców, nie można wyobrazić sobie dobrze funkcjonującego rejestru przedsiębiorców. Pojęcie przedsiębiorcy rejestrowego uważam za fundamentalną kategorię części ogólnej prawa przedsiębiorców. Aktualny (i projektowany) stan prawny dotyczący problematyki prawa przedsiębiorców jest jednak ułomny nie tylko dlatego, że nie funkcjonuje w nim pojęcie przedsiębiorcy rejestrowego, jest bowiem ułomny przede wszystkim dlatego, że nie istnieje normatywna regulacja części ogólnej prawa przedsiębiorców. Jej opracowanie i przyjęcie uważam za jedno z ważniejszych i jednocześnie najpilniejszych zadań ustawodawcy<sup>42</sup>. Już

---

<sup>42</sup> Regulacja części ogólnej prawa przedsiębiorców powinna obejmować między innymi: pojęcie przedsiębiorcy wraz z rozgraniczeniami w stosunku do osób wykonujących wolne zawody oraz prowadzących gospodarstwa rolne (również w większym rozmiarze), pojęcie

choćby z niektórych tylko fragmentów niniejszego opracowania, odwołujących się do międzywojennych rozwiązań, wylania się stwierdzenie, że nie wykorzystujemy dostatecznie bogactwa koncepcji stanowiących podstawę dla poszczególnych rozwiązań na gruncie kodeksu handlowego. Najwyższy czas zacząć efektywnie czerpać z tamtych rozwiązań, a także twórczo je rozwijać.

---

przedsiębiorcy rejestrowego, zagadnienia ogólne prawa firmowego, pełnomocnictwa handlowego (nie tylko prokury), problematykę prawa o przedsiębiorstwie w znaczeniu przedmiotowym (w tym czynności prawnych mających za przedmiot przedsiębiorstwo) oraz zasady ogólne rachunkowości przedsiębiorców rejestrowych. Materia taka nie może być rozproszona w wielu aktach prawnych. Powinna znaleźć się w jednym akcie prawnym, przy czym wydaje się, że aktualna systematyka kodeksu cywilnego nie nadaje się do wykorzystania tego aktu prawnego jako miejsca omawianej regulacji.