

# Rozdział VI. Państwowy sektor gospodarczy – struktura podmiotowa

## Spis treści

	Nb
<b>§ 31. Uwagi wstępne</b> .....	1
I. Przesłanki, zakres i kryteria wyodrębnienia sektora państwowego w gospodarce .....	1
II. Zakres udziału sektora państwowego w gospodarce Polski międzywojennej .....	6
III. Dominacja roli państwa jako przedsiębiorcy w gospodarce socjalistycznej .....	7
<b>§ 32. Przedsiębiorstwo państwowe</b> .....	10
I. Ewolucja modelu prawno-organizacyjnego przedsiębiorstwa państwowego w PRL .....	10
II. Zakres stosowania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych .....	16
III. Szczególne zasady funkcjonowania przedsiębiorstwa państwowego ....	20
1. Samodzielność .....	20
2. Samorządność .....	23
3. Samofinansowanie .....	25
<b>§ 33. Inne państwowe osoby prawne</b> .....	27
I. Uwagi wstępne .....	27
II. Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa .....	33
III. Agencje wykonawcze .....	35
IV. Fundacje prawa publicznego .....	40
V. Instytucje gospodarki budżetowej .....	42
VI. Instytuty badawcze .....	45
VII. Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne ...	48
VIII. Państwowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe ....	49
IX. Uczelnie publiczne .....	51

**Literatura:** *W. Baka*, Polska reforma gospodarcza, Warszawa 1983; *L. Bar*, Samorząd w przedsiębiorstwie państwowym, PiP 1981, Nr 12; tenże, Węgierskie prawo przedsiębiorstwa państwowego, PUG 1967, Nr 8–9; Administracyjne prawo gospodarcze (pod red. *L. Kieresa*), Wrocław 2003; *T. Bernadzikiewicz*, Mała reforma etatyzmu, Warszawa 1937; *S. Dmowski*, *S. Rudnicki*, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna, Warszawa 2011; *N. Gajl*, Skarb Państwa, Warszawa 1996; *J. Grabowski*, Ochrona interesów przedsiębiorstwa państwowego wobec decyzji administracji gospodarczej, Katowice 1980; tenże, Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Komentarz, Warszawa 1998; tenże, Z problematyki odpowiedzialności majątkowej za szkodę wyrządzoną przedsiębiorstwu decyzją organu założycielskiego, w: Przedsiębiorstwo państwowe w nowym systemie planowania i zarządzania gospodarką narodową (pod red. *J. Grabowskiego*), Katowice 1986; *M. Karlikowska*, *W. Miemiec*, *Z. Ofiarski*, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010; *H. Kisilowska*, Party-

cypacja pracownicza w polskim przedsiębiorstwie w aspekcie integracji europejskiej. Zagadnienia prawne, Warszawa 1998; C. Kosikowski, Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2010; E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2009; Publiczne prawo gospodarcze (pod red. J. Olszewskiego), Warszawa 2006; T. Rabska, Samorząd robotniczy w PRL, Poznań 1962; K. Strzyczkowski, Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2007; 2011; tenże, Przedsiębiorstwo państwowe, w: Instytucje prawne w reformowanej gospodarce narodowej (pod red. L. Bara), Wrocław 1989; A. Szafranski, Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej, Warszawa 2008; A. Walaszek-Pyziol, Samodzielność przedsiębiorstwa państwowe-go. Studium administracyjnoprawne. Kraków 1984; B. Wieczorska, Prawne gwarancje samodzielności przedsiębiorstwa państwowego, Lublin 1990.

## § 31. Uwagi wstępne

### I. Przesłanki, zakres i kryteria wyodrębnienia sektora państwowego w gospodarce

- 1 Jedną z historycznie ukształtowanych postaci udziału państwa w gospodarce jest podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w określonych dziedzinach, jako właściciela środków produkcji oraz przedsiębiorcy. Pomijając specyficzną problematykę roli państwa jako zarządcy i dysponenta tzw. dóbr/rzeczy publicznych (o czym była mowa w rozdziale I, t. 8A), rozważenia wymagają takie zagadnienia, jak: 1) przesłanki uzasadniające udział państwa, jako właściciela środków produkcji, w modelu gospodarki rynkowej preferującym konstytucyjną ochronę własności prywatnej; 2) kryteria wyznaczające dopuszczalny zakres państwowej działalności gospodarczej; 3) formy prawno-organizacyjne działalności gospodarczej państwa.
- 2 Z perspektywy historycznej można stwierdzić, że zakres udziału państwa i wykorzystania mienia stanowiącego własność publiczną w prowadzeniu działalności gospodarczej kształtował się różnie w kolejnych formacjach ustrojowych, pozostając w związku z przyjmowaną przez daną formację ideologią społeczno-ekonomiczną. I tak, w schyłkowym okresie formacji feudalnej tj. w XVII–XVIII w., w państwach europejskich rządzonych przez monarchie absolutne zakres udziału państwa w gospodarce był znaczny. Wynikało to z dominującej w owym czasie doktryny ekonomicznej merkantylistów, którzy wskazywali na ścisły związek zachodzący pomiędzy rozwiniętą i samowystarczalną gospodarką oraz zasobnym skarbem królewskim, a potęgą państwa i pozycją jego monarchy. Zgodnie z zaleceniami merkantylistów to właśnie państwo miało rozbudowywać sieć dróg lądowych i wodnych, tworzyć własne fabryki (manufaktury), budować porty morskie i rzeczne, wreszcie rozbudowywać flotę morską umożliwiającą dokonywanie podbojów kolonialnych oraz wymianę towarową i eksploatację bogactw pochodzących z terytoriów zamorskich.
- 3 Rola państwa jako przedsiębiorcy i uczestnika obrotu gospodarczego uległa znacznemu ograniczeniu już na początku XIX w., co wiązało się z powszechną w tym czasie akceptacją założeń klasycznej doktryny liberalizmu gospodarczego, głoszonej przez A. Smitha i skupionej wokół niego szkoły ekonomicznej (m.in. D. Ricardo, J. St. Mill, J. Say). Fundamentalne znaczenie dla doktryny liberalnej miała koncepcja *homo oeco-*

*nomicus* nakazująca państwu tworzenie takiego porządku prawnego, który umożliwi jednostkom dążenie do maksymalizacji zysku w warunkach wolności gospodarczej oraz swobodnej konkurencji. Liberalowie uważali, że rynek jest doskonałym, samoregulującym się mechanizmem, gdzie każda produkcja sama tworzy sobie rynek zbytu, a popyt i podaż każdorazowo same uzyskują poziom równowagi (tzw. niewidzialna ręka rynku). Doktryna liberalna zakładała więc całkowity rozdział (dualizm) państwa i gospodarki, w szczególności zaś negowała celowość bezpośredniego prowadzenia przez państwo działalności gospodarczej, gdyż – według A. Smitha – państwo będzie zawsze złym gospodarzem, przede wszystkim z powodu braku osobistego zainteresowania efektami ekonomicznymi prowadzonej działalności. Zatem podstawowym zadaniem państwa powinno być jedynie zapewnienie zewnętrznego i wewnętrznego porządku prawnego gwarantującego sprawne funkcjonowanie wolnego rynku oraz bezpieczeństwo jego uczestników, m.in. poprzez policję administracyjną (np. sanitarną, budowlaną, ogniową, celną itp.) oraz niezawisłe sądy.

Negatywne skutki wdrażania w życie założeń doktryny liberalnej ujawniały się w praktyce funkcjonowania kapitalizmu wolnokonkurencyjnego w Europie już od połowy XIX w. w postaci: narastającej sprzeczności interesów właścicieli środków produkcji i klasy pracowników najemnych, braku dostatecznych gwarancji realizacji przedsięwzięć służących interesowi publicznemu (np. w zakresie obronności, czy też rozbudowy urządzeń infrastruktury społecznej i technicznej dla celów użyteczności publicznej), wreszcie – na skutek cyklicznych kryzysów gospodarczych, powodujących okresowe załamania koniunktury połączone z gwałtownym wzrostem bezrobocia. Wskazane wyżej negatywne skutki realizacji „czystych” założeń leseferyzmu osiągnęły apogeum w dobie Wielkiego Kryzysu z lat 1928–1933. Wówczas okazało się bowiem, że realizacja pewnych celów ogólnych, związanych z niezwykłymi zadaniami publicznymi państwa, nie może się dokonać bez udziału państwa – również w charakterze przedsiębiorcy i właściciela środków produkcji. Względy polityczne, społeczne, a także bezpieczeństwa spowodowały, że państwo zaczęło tworzyć własne przedsiębiorstwa (w szczególności w przemyśle zbrojeniowym) oraz szerzej korzystać z monopolu prawnego w gospodarce, a także z monopoli skarbowych. 4

Skutkiem rewizji i krytycznej oceny skutków stosowania liberalnych teorii ekonomicznych stała się – jako swoista antyteza – doktryna interwencjonizmu państwowego stworzona przez J. M. Keynesa<sup>1</sup>. Keynes uważał, że prowadzenie aktywnej polityki gospodarczej, mającej za zadanie osiągnięcie społecznie pożądanego celu (takich jak spadek bezrobocia i wzrost powszechnego dobrobytu stymulujący popyt wewnętrzny) jest obowiązkiem państwa. Doktryna interwencjonizmu państwowego znalazła powszechną akceptację w większości rozwiniętych krajów kapitalistycznych, czego efektem były dokonywane w latach 30. ubiegłego wieku procesy nacjonalizacyjne, obejmujące gałęzie gospodarki o znaczeniu strategicznym (przemysł zbrojeniowy, węglowy, okrętowy, koleje, telekomunikacja itp.), a także rozszerzanie zakresu działalności gospodarczej państwa poprzez inwestycje bezpośrednie (tworzenie nowych przedsiębiorstw państwowych) i tworzenie monopoli skarbowych (np. monopol tytoniowy, spirytusowy, zapalczany itp.). 5

---

<sup>1</sup> Wyłożona w sposób całościowy w jego dziele pt. *Ogólna teoria zatrudnienia procentu i pieniądza*, tyt. oryg. *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Warszawa 2018

## II. Zakres udziału sektora państwowego w gospodarce Polski międzywojennej

6 Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. od samego początku budowania samodzielnej państwowości II Rzeczypospolitej panowało przekonanie, że czynna ingerencja państwa w życie gospodarcze, łącznie z udziałem przedsiębiorstw państwowych w produkcji przemysłowej i obrocie różnymi dobrami, jest konieczna dla budowy potencjału ekonomicznego kraju, zapewnienia jego obronności i bezpieczeństwa, a także stworzenia możliwości rozwoju stosunków handlowych z zagranicą (np. rozpoczęta już w 1922 r. budowa portu w Gdyni).

Stopniowym zmianom ulegały w tym czasie formy prawno-organizacyjne prowadzenia i finansowania państwowej działalności gospodarczej. Początkowo przedsiębiorstwa państwowe działały na zasadach zbliżonych do jednostek budżetowych, tzn. wchodziły zarówno wydatkami, jak i dochodami do budżetu państwa. Takie rozwiązanie nie pozwalało jednak na pełną ocenę efektywności ekonomicznej działania tych przedsiębiorstw. Stąd też już od połowy lat 20. ubiegłego stulecia rozpoczął się proces wyłączenia ze struktury administracji państwowej niektórych przedsiębiorstw i nadawania im statutów, z mocy których uzyskiwały one własną osobowość prawną i organizację umożliwiającą im prowadzenie działalności na zasadach zbliżonych do komercyjnej działalności spółek prawa handlowego. Szczególne znaczenie dla rozwoju tak rozumianej komercjalizacji państwowych podmiotów gospodarczych miały przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy z 17.3.1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji<sup>2</sup>. Komercjalizacja polegała, w rozumieniu art. 1 powyższego rozporządzenia, na nadaniu wydzielonym przez Radę Ministrów przedsiębiorstwom osobowości prawnej i zarządzaniu ich według zasad gospodarki handlowej. Rozporządzenie z 1927 r. przewidywało tylko jeden typ przedsiębiorstwa wydzielonego – tzw. przedsiębiorstwo eksploatacyjne, które w momencie wydzielenia otrzymywało na własność wyłącznie majątek ruchomy, natomiast właścicielem wszelkich nieruchomości użytkowanych przez to przedsiębiorstwo pozostawał Skarb Państwa, a przedsiębiorstwu przysługiwał wobec tych nieruchomości jedynie tzw. zarząd powierniczy i użytkowanie<sup>3</sup>. Podobną formułą, określającą uprawnienia przedsiębiorstwa skomercjalizowanego wobec wydzielonego mu majątku posłużył się ustawodawca również w wydawanych po 1927 r. rozporządzeniach Prezydenta, na mocy których dokonano komercjalizacji tak dużych przedsiębiorstw użyteczności publicznej, jak Polskie Koleje Państwowe (1930 r.) czy Polska Poczta Telegraf i Telefon (1928 r.), a jeszcze później – przy komercjalizacji czterech monopolu skarbowych zarządzanych bezpośrednio przez Skarb Państwa, tzn. Polskiego Monopolu: Tytoniowego, Solnego i Spirytusowego (1932 r.) oraz Polskiego Monopolu Loteryjnego (1936 r.). W drugiej połowie lat 30. XX w. zaczęto też w Polsce stosować na większą skalę, zbliżoną do współczesnej, formę komercjali-

<sup>2</sup> Dz.U. R.P. Nr 25, poz. 195.

<sup>3</sup> Szerzej na temat sytuacji prawnej przedsiębiorstw skomercjalizowanych w II RP zob. *J. Grabowski*, Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji, s. 18–19.

zacji przedsiębiorstw państwowych – tzn. tworzenie spółek akcyjnych lub spółek z o.o. z wyłącznym lub przekraczającym 90% udziałem Skarbu Państwa<sup>4</sup>.

### III. Dominacja roli państwa jako przedsiębiorcy w gospodarce socjalistycznej

Po II wojnie światowej niemal we wszystkich krajach Europy rozpoczęły się, na szerszą lub węższą skalę, procesy nacjonalizacji niektórych gałęzi gospodarki. Zakres, formy i warunki przeprowadzania nacjonalizacji przedsiębiorstw kształtowały się jednak inaczej w krajach zachodnioeuropejskich, gdzie zachowano zasadę prywatnej własności środków produkcji oraz zasadę wolności gospodarczej jako podstawy ustroju społeczno-gospodarczego tych państw, inaczej zaś w krajach Europy środkowej i wschodniej (w tym – krajach Półwyspu Bałkańskiego), które, pozostając w strefie wpływów ZSRR, przyjęły model gospodarki etatystycznej, charakterystyczny dla państw o ustroju socjalistycznym. 7

Zdaniem twórców tzw. marksistowskiej teorii ekonomii politycznej nowy, sprawiedliwy ustrój społeczny, jakim miał być w założeniach ustrój socjalistyczny, powinien dążyć do eliminowania prywatnej własności środków produkcji i zastępowania jej własnością społeczną, która miała też nadać pracy kolektywnej znaczenie ogólnospołeczne, służąc zaspokajaniu potrzeb zarówno zbiorowych, jak i potrzeb indywidualnych tych, którzy własną pracą przyczyniają się do pomnażania dochodu narodowego. Nacjonalizacja podstawowych gałęzi gospodarki stanowiła więc w tych krajach niezbędny warunek zmiany ustroju społeczno-gospodarczego, a tym samym – urzeczywistnienia założeń wskazanej wyżej idei politycznej socjalizmu. Stąd też nacjonalizacja środków produkcji dokonywana po II wojnie światowej w wymienionych krajach odbywała się z reguły bez odszkodowania lub (jak to miało miejsce np. w Polsce) za odszkodowaniem zaledwie symbolicznym, zupełnie nieadekwatnym do rzeczywistej wartości przejmowanego od prywatnych właścicieli majątku produkcyjnego<sup>5</sup>. 8

Przejęcie przez państwo przedsiębiorstw w drodze nacjonalizacji miało charakter pierwotny, tzn. obejmowało wszystkie składniki przedsiębiorstwa wolne od zobowiązań i obciążeń w stosunku do osób trzecich, z wyjątkiem wymienionych w ustawie. Na- 9

---

<sup>4</sup> Według danych z 1936 r. istniały wówczas w Polsce 33 państwowe spółki handlowe, w tym 19 akcyjnych i 14 spółek z o.o. Część z nich kreowana była od początku w formie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (np. Bank „Polska Kasa Opieki”) część zaś uzyskiwała taki status drogą przejmowania w takiej czy innej formie istniejących już prywatnych spółek (np. „Ursus” czy „Orbis”). Szerzej na ten temat *T. Bernadzikiewicz*, *Mała reforma etatyzmu*, s. 70 i n.

<sup>5</sup> Zasadniczą podstawą prawną przeprowadzenia nacjonalizacji przemysłu w Polsce była ustawa z 3.1.1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 17 ze zm.). Zgodnie z tą ustawą podlegały przejęciu na własność państwa za odszkodowaniem przedsiębiorstwa prywatne (nie podlegały nacjonalizacji przedsiębiorstwa spółdzielcze oraz stanowiące własność komunalną), jeżeli zdolne były zatrudnić na jedną zmianę więcej niż 50 pracowników. Odszkodowanie miało być wypłacane – co do zasady – w papierach wartościowych (głównie w obligacjach skarbowych), a wyjątkowo w gotówce. W praktyce większość polskich właścicieli przedsiębiorstw objętych nacjonalizacją otrzymało odszkodowania w wymiarze zaledwie symbolicznym. Na innych, znacznie korzystniejszych, zasadach wypłacano odszkodowania zagranicznym właścicielom nacjonalizowanych przedsiębiorstw, wywodzącym się z państw należących do koalicji antyhitlerowskiej; podstawę do wypłaty tych odszkodowań stanowiły umowy odszkodowawcze zawarte przez Polskę z poszczególnymi państwami.

leży dodać, że niektóre przedsiębiorstwa prywatne, nieobjęte ustawą nacjonalizacyjną z 1946 r., były w okresie późniejszym przejmowane przez państwo albo na podstawie ustaw szczególnych o charakterze nacjonalizacyjnym<sup>6</sup>, albo w wyniku przejmowania od prywatnych właścicieli przedsiębiorstw w przymusowy zarząd państwowy (głównie za zobowiązania podatkowe lub z powodu zaginięcia właściciela) na podstawie dekretu z 16.12.1918 r. o przymusowym zarządzie państwowym<sup>7</sup>.

Wskazane wyżej procesy nacjonalizacyjne zapewniły państwu, jako właścicielowi środków produkcji, pozycję monopolisty w większości gałęzi gospodarki narodowej (zwłaszcza w kluczowych działach produkcji przemysłowej, budownictwa czy eksploatacji surowców mineralnych), natomiast w innych dziedzinach (m.in. w handlu wewnętrznym i usługach) – pozycję dominującą, obok sektora spółdzielczego i odgrywającego w tamtym ustroju rolę zupełnie marginalną – sektora przedsiębiorczości prywatnej. Podstawową formą prawno-organizacyjną państwowej działalności gospodarczej stało się w warunkach modelu gospodarki etatystycznej przedsiębiorstwo państwowe.

## **§ 32. Przedsiębiorstwo państwowe**

### **I. Ewolucja modelu prawno-organizacyjnego przedsiębiorstwa państwowego w PRL**

**10** Konsekwencją nabycia przez państwo, w wyniku opisanych wyżej działań nacjonalizacyjnych, ogromnych zasobów mienia produkcyjnego była konieczność zorganizowania zarządu tym mieniem. Podstawową formą prowadzenia przez państwo działalności gospodarczej stało się przedsiębiorstwo państwowe, którego status prawny i tryb tworzenia określał przez krótki czas dekret z 3.1.1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych<sup>8</sup>, a następnie – przez blisko 30 lat – dekret z 26.10.1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>9</sup>; dalej jako: dekret z 1950 r. Powyższy dekret określał status prawny przedsiębiorstwa państwowego w sposób dość ogólnikowy i lapidarny (cały dekret w pierwotnym brzmieniu zawierał niespełna 30 artykułów), a przy tym odpowiadający przyjętemu w tym okresie, skrajnie centralistycznemu modelowi planowania i zarządzania gospodarką. Artykuł 1 dekretu z 1950 r. określał przedsiębiorstwo państwowe jako podstawową jednostkę organizacyjną gospodarki planowej powołaną do realizacji zadań wynikających z planów gospodarczych w dziedzinie określonej aktem o jego utworzeniu. Przedsiębiorstwa państwowe były tworzone przez naczelne i centralne organy administracji państwowej (tj. przez właściwych ministrów), a przedsiębiorstwa przemysłu terenowego – przez prezydium rady narodowej właściwego szczebla. Przedsiębiorstwo państwowe posiadało osobowość prawną (uzyskiwaną z chwilą wpisu do rejestru przedsiębiorstw państwowych) oraz prowadziło gospodarkę finansową według

<sup>6</sup> Np. ustawa z 8.1.1951 r. o przejęciu aptek na własność państwa (Dz.U. Nr 1, poz. 1 ze zm.).

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 21, poz. 67; na podstawie ustawy z 25.2.1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym (Dz.U. Nr 11, poz. 37 ze zm.) przedsiębiorstwa te, z wyjątkiem wskazanych w ustawie, przeszły na własność państwa bez odszkodowania, w stanie wolnym od obciążeń i zobowiązań powstałych przed objęciem przedsiębiorstwa.

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 8, poz. 42.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 1960 r. Nr 18, poz. 111.



zasady tzw. rozrachunku gospodarczego. Była to metoda charakterystyczna dla centralistycznego systemu zarządzania, polegająca na tym, że przedsiębiorstwo powinno – co do zasady – pokrywać wszelkie wydatki z uzyskiwanych dochodów i rozliczać się nadwyżką (zyskiem) z budżetem państwa w formie podatku obrotowego.

Przedsiębiorstwem zarządzał na zasadzie jednoosobowego kierownictwa dyrektor, powoływany i odwoływany przez ministra lub dyrektora organu szczebla pośredniego, sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem (np. właściwego centralnego zarządu przemysłu lub zjednoczenia). Należy podkreślić, że do końca 1956 r. polskie prawo nie przewidywało żadnych instytucjonalnych form współdziałania przedstawicieli pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym<sup>10</sup>. Ważne wydarzenia polityczne, jakie miały miejsce w Polsce w październiku 1956 r. otworzyły drogę dla realizacji różnych koncepcji demokratyzacji i decentralizacji w licznych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego. Tendencje decentralistyczne w obszarze zarządzania gospodarką państwową znalazły wyraz m.in. w nowym uregulowaniu sytuacji prawnej i zakresu samodzielności przedsiębiorstwa państwowego. U podstaw przeprowadzonych wówczas reform znalazły się propozycje sformułowane przez powołaną w końcu 1956 r. Radę Ekonomiczną, tj. grupę wybitnych ekspertów z dziedziny nauk ekonomicznych, nauk o organizacji i zarządzaniu oraz nauk prawnych<sup>11</sup>.

Jako jeden z pierwszych postulatów oddolnych dotyczących zmiany sposobu zarządzania przedsiębiorstwem państwowym pojawiły się żądania załóg dużych przedsiębiorstw w sprawie przywrócenia autentycznych form samorządności pracowniczej. W wielu przedsiębiorstwach tworzono samorzutnie rady robotnicze, jako organy współdecydujące obok dyrektora o istotnych sprawach przedsiębiorstwa. Te tendencje zostały prawnie usankcjonowane przepisami ustawy z 19.11.1956 r. o radach robotniczych<sup>12</sup> zastąpionej po 2 latach ustawą z 20.12.1958 r. o samorządzie robotniczym<sup>13</sup>. Zgodnie z pierwszą z wymienionych ustaw rada robotnicza była wybierana w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich w głosowaniu tajnym jako organ współzarządzający przedsiębiorstwem w imieniu załogi i przed załogą odpowiedzialny. Rada powoływała i odwoływała dyrektora przedsiębiorstwa, który był obowiązany realizować jej uchwały. Należy podkreślić, że przyjęty w ustawie o radach robotniczych model

11

12

<sup>10</sup> Dekret KRN z 6.2.1945 r. o utworzeniu Rad Zakładowych (Dz.U. Nr 8, poz. 36 ze zm.) (znowelizowany dwa lata później, tj. 16.2.1947 r.) określał kompetencje rad zakładowych przedsiębiorstw w taki sposób, że były one jednocześnie ogniwami związków zawodowych, z typowymi dla tej organizacji funkcjami – tj. reprezentowaniem i ochroną szeroko rozumianych praw pracowniczych w stosunkach z pracodawcami, a jednocześnie wyposażał rady w zadania typowo samorządowe, takie jak: prawo kontroli nad działalnością gospodarczą przedsiębiorstwa, udział w ustalaniu zadań produkcyjnych, zatwierdzanie regulaminu pracy itp. W miarę postępującej centralizacji planowania i zarządzania gospodarką narodową w latach 1950–1955 funkcja samorządowa rad zakładowych uległa praktycznie całkowitej likwidacji.

<sup>11</sup> Rada Ekonomiczna przedstawiła na początku 1958 r. obszerny raport zawierający propozycje daleko idących reform systemu planowania i zarządzania gospodarką w Polsce. Niestety, przedstawione w tym raporcie koncepcje szerokiej reformy gospodarczej załamały się całkowicie już w latach 1961–1962, co wynikało najprawdopodobniej z obaw ówczesnego kierownictwa politycznego kraju o utratę pełnej kontroli nad gospodarką. Wiele propozycji zawartych w tym Raporcie – zwłaszcza dotyczących decentralizacji procedur planowania i rozszerzenia zakresu ekonomicznej samodzielności przedsiębiorstw państwowych – wykorzystali natomiast Węgrzy we wprowadzanej konsekwentnie od 1961 r. reformie gospodarczej. Szerzej na ten temat zob. m.in. *L. Bar*, Węgierskie prawo.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 53, poz. 238.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 77, poz. 397 ze zm.

współuczestnictwa przedstawiciele pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem był w znacznym stopniu wzorowany na rozwiązaniach prawnych obowiązujących w Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii<sup>14</sup>. Uchwalona w grudniu 1958 r. ustawa o samorządzie robotniczym ograniczała w znacznym stopniu rolę czynnika przedstawicielskiego, jaki reprezentowały rady robotnicze, w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym. Ustawa ta powoływała jako główny organ samorządu robotniczego tzw. konferencję samorządu robotniczego, w skład której wchodziła na zasadach parytetowych członkowie: rady robotniczej przedsiębiorstwa, rady zakładowej związków zawodowych oraz komitetu zakładowego PZPR. W takim składzie organ ten nie mógł być uważany za organ przedstawicielski załogi, gdyż tylko jego część, tzn. rada robotnicza, była wyłaniana w drodze wyborów powszechnych. Pozycja prawna samej rady robotniczej uległa znacznemu osłabieniu, gdyż nadano jej charakter organu fakultatywnego (ustawa stanowiła, że w przedsiębiorstwie **może działać rada robotnicza**), który mógł podejmować uchwały tylko w sprawach, których nie rozpatrzyła konferencja samorządu robotniczego. Z czasem w większości przedsiębiorstw zaniechano w ogóle organizowania wyborów do rad robotniczych przez co samorząd robotniczy stracił ostatecznie swój społeczny charakter, a konferencje stały się tylko fasadową reprezentacją załóg przedsiębiorstw, podporządkowaną całkowicie organom administracji gospodarczej i wykonującą dyspozycje dyrektora oraz organizacji partyjnych.

13 Przejawem tendencji decentralistycznych w reformie systemu zarządzania przedsiębiorstwami po 1956 r. było również:

- 1) poszerzenie zakresu uprawnień decyzyjnych dyrektorów przedsiębiorstw poprzez przekazanie im szeregu kompetencji należących wcześniej do ministrów branżowych lub dyrektorów centralnych zarządów;
- 2) zmiana charakteru ogniwa pośredniego między przedsiębiorstwem państwowym a ministrem przez zniesienie centralnych zarządów przemysłu i zastąpienie ich zjednoczeniami, jako nową formą grupowania przedsiębiorstw opartą na kryteriach branżowych lub terytorialnych;
- 3) wyodrębnienie kategorii przedsiębiorstw przemysłu terenowego, podległych i nadzorowanych przez rady narodowe i ich organy wykonawcze przy jednoczesnym przyznaniu organom władzy lokalnej pewnych uprawnień koordynacyjnych wobec przedsiębiorstw przemysłu kluczowego.

Wszystkie wskazane wyżej zmiany, dotyczące sytuacji prawnej przedsiębiorstwa państwowego, znalazły swoje umocowanie ustawowe w ustawie z 16.2.1960 r. o zmianie dekretu z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>15</sup>.

14 Dekada lat 70. nie przyniosła żadnych pozytywnych zmian w zakresie decentralizacji systemu zarządzania gospodarką narodową, czy też poszerzenia zakresu prawnej i ekonomicznej samodzielności przedsiębiorstwa państwowego. Wręcz przeciwnie, można było w tym okresie obserwować postępującą recentralizację modelu administracyjnego kierowania gospodarką wyrażającą się m.in. w:

- 1) odchodzeniu od modelu przedsiębiorstwa jednozakładowego na rzecz koncentracji organizacyjnej poprzez grupowanie przedsiębiorstw w tzw. **wielkie organiza-**

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat zob. *L. Bar*, Samorząd w przedsiębiorstwie państwowym; *T. Rabska*, Samorząd robotniczy.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 9, poz. 57.



**cje gospodarcze (WOG)**, głównie – zjednoczenia i kombinaty; arbitralne decyzje dotyczące powoływania WOG-ów o charakterze monopoli branżowych pozbawiły przedsiębiorstwa samodzielności, sprowadzając je wyłącznie do roli wykonawców dyrektyw i poleceń jednostek nadrzędnych, co przynosiło fatalne skutki ekonomiczne, gdyż rachunek ekonomiczny przestał spełniać jakąkolwiek rolę przy podejmowaniu decyzji gospodarczych na szczeblu przedsiębiorstwa;

- 2) dalszym ograniczaniu rzeczywistego znaczenia organów samorządu robotniczego i „teatralizacji” udziału KSR-ów w zarządzaniu przedsiębiorstwem przez sprowadzenie ich roli do mechanicznego akceptowania propozycji dyrekcji;
- 3) pozbawionej jakichkolwiek racjonalnych przesłanek decyzji Prezydium Rządu z 1975 r. o likwidacji państwowego przemysłu drobnego, co spowodowało fatalne skutki na rynku towarów konsumpcyjnych<sup>16</sup>.

Poważne błędy w polityce makro- i mikroekonomicznej popełnione przez ekipę rządzącą w PRL-u w latach 70. ubiegłego wieku doprowadziły do najgłębszego w powojennej historii Polski kryzysu społeczno-gospodarczego i politycznego, który zaowocował powszechnym protestem społecznym w sierpniu 1980 r. i powstaniem pierwszego w całym bloku państw socjalistycznych, samodzielnego i niezależnego związku zawodowego „Solidarność”. W końcu 1980 r. Biuro Polityczne KC PZPR wspólnie z Prezydium Rządu powołały organ konsultacyjno-doradczy, Komisję do spraw Reformy Gospodarczej (dalej – Komisja), której zadaniem miało być opracowanie nowych zasad funkcjonowania gospodarki, w tym przygotowanie projektów najważniejszych ustaw, na których miał się opierać nowy model planowania i zarządzania gospodarką narodową. Komisja działała w 14 zespołach tematycznych grupujących ekspertów (w tym przedstawicieli nauki) z różnych dziedzin nauk ekonomicznych, teorii planowania oraz prawa gospodarczego. W pierwszej fazie jej prac szczególna rola przypadła Zespołowi X ds. samorządu i podstaw prawnych funkcjonowania gospodarki, którego zadaniem było przygotowanie projektów dwóch ustaw stanowiących punkt wyjścia dla całej reformy, tj. ustawy z 25.9.1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych<sup>17</sup> oraz ustawy z 25.9.1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego<sup>18</sup>.

Można najogólniej stwierdzić, że rozwiązania prawne przyjęte w wymienionych ustawach miały służyć realizacji dwóch podstawowych celów. Po pierwsze – zapewnieniu przedsiębiorstwu, jako podstawowej jednostce organizacyjnej gospodarki państwowej, takiego zakresu samodzielności decyzyjnej, który umożliwiałby jego organom podejmowanie decyzji na podstawie kryteriów racjonalności i efektywności ekonomicznej, co miało gwarantować przedsiębiorstwu osiąganie zysku (rentowności). Po drugie, chodziło o stworzenie takiego modelu zarządzania i wewnętrznego podziału kompetencji decyzyjnych w przedsiębiorstwie, który umożliwiłby realizację jednego z najważniejszych postulatów ówczesnej „Solidarności”, tzn. zapewnienia autentycznego i możliwie szerokiego udziału pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem. W efekcie powstał model przedsiębiorstwa państwowego oparty na różnych formach współdziałania dy-

<sup>16</sup> Szerzej na temat przyczyn kryzysu końca lat 70. zob. *W. Baka*, *Polska reforma*, s. 26–30.

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2152.

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1543. Autor niniejszego rozdziału uczestniczył w pracach Zespołu X Komisji od lutego 1981 r., w tym również w pracach nad projektami obydwu wymienionych ustaw.

rektora i organów przedstawicielskich (społecznych) załogi przy podejmowaniu najważniejszych decyzji gospodarczych, z pewną jednak przewagą modelu menadżerskiego (art. 32 PrzedPaństwU ustanawia generalną klauzulę kompetencyjną w zarządzaniu przedsiębiorstwem na rzecz dyrektora).

## II. Zakres stosowania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych

16 Zasadnicze zmiany ustrojowe rozpoczęte w Polsce w 1989 r. spowodowały w kolejnych latach systematyczne ograniczanie zakresu stosowania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, jak również potrzebę wielokrotnych nowelizacji tej ustawy w celu dostosowania zasad funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych do ogólnych wymogów stawianych przedsiębiorcom w warunkach konkurencyjnej gospodarki rynkowej<sup>19</sup>. Zmiany, o których mowa, dotyczyły m.in. treści art. 1 PrzedPaństwU, zawierającego definicję legalną przedsiębiorstwa państwowego. W pierwotnym brzmieniu przepis ten określał przedsiębiorstwo państwowe, jako podstawową jednostkę organizacyjną gospodarki narodowej, służącą zaspokajaniu potrzeb społecznych, tworzoną w celu osiągnięcia ekonomicznie efektywnych wyników przez produkcję dóbr, świadczenie usług lub inną działalność. Cechami wyróżniającymi pozycję prawną przedsiębiorstwa spośród innych państwowych jednostek organizacyjnych były: samodzielność, samorządność, samofinansowanie oraz posiadanie osobowości prawnej (§ 2 art. 1 w pierwotnym brzmieniu).

Po wprowadzeniu przez ustawę z 19.11.1999 r. – Prawo działalności gospodarczej<sup>20</sup> jednolitej definicji przedsiębiorcy, obejmującej wszystkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą, art. 1 PrzedPaństwU definiuje przedsiębiorstwo państwowe jako samodzielne, samorządne i samofinansujące się przedsiębiorce posiadające osobowość prawną. Konsekwencją uznania przedsiębiorstwa państwowego za przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 SwobDziałGospU było stwierdzenie, że celem jego działania jest prowadzenie działalności zarobkowej zmierzającej do osiągnięcia zysku<sup>21</sup>. Oznaczało to również, że przedsiębiorstwo państwowe jest podmiotem wszelkich praw i obowiązków, jakie przepisy prawa łączą z posiadaniem przez określony podmiot statusu prawnego przedsiębiorcy, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Obecnie kwestię tę regulują przepisy ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>22</sup> w art. 3, który stanowi, że działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

17 Zasady działania, organizację, gospodarkę finansową, przekształcenia oraz upadłość przedsiębiorstw państwowych – poza wymienionymi dwiema ustawami z 25.9.1981 r. oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z 30.11.1981 r. w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych<sup>23</sup> – regulują: ustawa z 31.1.1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych<sup>24</sup>, ustawa z 30.8.1996 r. o komercjalizacji

<sup>19</sup> Ustawa była dotychczas nowelizowana kilkanaście razy.

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.

<sup>21</sup> Podobnie – K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, 2007, s. 251.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 646 ze zm.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 31, poz. 170 ze zm.

<sup>24</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2069.

i niektórych uprawnieniach pracowników<sup>25</sup> oraz ustawa z 28.2.2003 r. – Prawo upadłościowe<sup>26</sup>.

Zgodnie z postanowieniem art. 4 PrzedPaństwU, z wyjątkiem przepisów o Krajowym Rejestrze Sądowym (KRSU), nie stosuje się do wymienionych tam przedsiębiorstw działających na zasadach określonych odrębnymi ustawami<sup>27</sup>. Poza tym, do przedsiębiorstw wymienionych w art. 3 PrzedPaństwU ustawę stosuje się tylko w zakresie określonym rozporządzeniem Rady Ministrów.

Należy wreszcie wyraźnie stwierdzić, że wobec systematycznie postępujących procesów komercjalizacji, prywatyzacji i komunalizacji przedsiębiorstw państwowych liczba przedsiębiorstw państwowych działających jeszcze na podstawie przepisów obydwu ustaw z 25.9.1981 r. jest na dzień dzisiejszy zupełnie znikoma i zapewne nadal będzie się zmniejszać. Według informacji Ministerstwa Skarbu Państwa z 16.3.2012 r. uwzględniającej stan na 31.12.2011 r. – istniały wówczas w Polsce **84 przedsiębiorstwa państwowe, wobec 8453 przedsiębiorstw działających w 1990 r.**, tj. na początku transformacji ustrojowej<sup>28</sup>. W tym stanie rzeczy część formalnie nadal obowiązujących przepisów ustawy o przedsiębiorstwach państwowych można uznać za przepisy martwe, które w praktyce nie znajdują nigdy zastosowania. Dotyczy to w szczególności całego rozdziału 2 o tworzeniu i rodzajach przedsiębiorstw państwowych, a także rozdziału 3 o przedsiębiorstwach mieszanych (art. 10 i 11 PrzedPaństwU). Trudno sobie wyobrazić, aby wobec konsekwentnie realizowanych programów prywatyzacyjnych, którykolwiek z wymienionych w art. 7 PrzedPaństwU organów założycielskich mógł podjąć decyzję o utworzeniu nowego przedsiębiorstwa państwowego działającego na zasadach ogólnych.

Co się zaś tyczy przedsiębiorstw użyteczności publicznej, zdefiniowanych i przykładowo wymienionych w art. 6 PrzedPaństwU, to należy przypomnieć, że większość z nich została skomunalizowana i stała się własnością gmin jeszcze na początku lat 90. XX w. na podstawie art. 5 ustawy z 10.5.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>29</sup>. Do powstałych na jej podstawie przedsiębiorstw komunalnych stosowało się przepisy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych aż do wejścia w życie ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>30</sup>, zgodnie z którą przedsiębiorstwa komunalne, w stosunku do których rada gminy nie postanowiła o wyborze formy prawnego-organizacyjnej lub o ich prywatyzacji, ulegały z dniem 1.7.1997 r. przekształceniu w jednoosobową spółkę gminy z mocy prawa (art. 14 GospKomU).

Przedsiębiorstwa państwowe użyteczności publicznej o zasięgu ogólnokrajowym (np. Polska Poczta) działają na podstawie odrębnych ustaw i przepisy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych nie mają do nich zastosowania.

18

<sup>25</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1055 ze zm.

<sup>26</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2344 ze zm.

<sup>27</sup> Są to następujące przedsiębiorstwa: PP „Porty Lotnicze”, banki państwowe oraz państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych”.

<sup>28</sup> Informacja dostępna na portalu [http://prywatyzacja.msp.gov.pl/portal/pr/23/20678/Przekształcenia\\_własnościowe\\_przedsiębiorstw\\_państwowych.html](http://prywatyzacja.msp.gov.pl/portal/pr/23/20678/Przekształcenia_własnościowe_przedsiębiorstw_państwowych.html).

<sup>29</sup> Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm. Zgodnie z art. 11 tej ustawy komunalizacja nie dotyczyła przedsiębiorstw użyteczności publicznej, które wykonywały zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim.

<sup>30</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 827 ze zm.

- 19 Koncepcja przedsiębiorstw mieszanych tworzonych w drodze umów, czy to międzynarodowych (art. 10 PrzedPaństwU), czy też z udziałem podmiotów krajowych opartych na kapitale innym niż państwowy (art. 11) była niewątpliwie pomysłem oryginalnym i nowatorskim w warunkach ustrojowych istniejących w momencie uchwalania tej ustawy. Natomiast obecnie, w kontekście obowiązywania generalnej zasady wolności gospodarczej, jak również wobec obowiązującej w Unii Europejskiej zasady swobody przepływu osób, towarów i kapitału – powyższe przepisy nie mają praktycznie żadnego znaczenia.

### III. Szczególne zasady funkcjonowania przedsiębiorstwa państwowego

#### 1. Samodzielność

- 20 W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że samodzielność przedsiębiorstwa może być rozpatrywana w różnych płaszczyznach. Po pierwsze, można mówić o samodzielności przedsiębiorstwa jako uczestnika obrotu gospodarczego w stosunkach cywilnoprawnych z innymi uczestnikami tego obrotu. W tym kontekście samodzielność oznacza, że przedsiębiorstwo państwowe występuje w obrocie gospodarczym we własnym imieniu i na własny rachunek, może nabywać i zaciągać zobowiązania, a także pozywać do sądu i być pozywane pod własną firmą. Gwarancją tak rozumianej samodzielności jest posiadanie osobowości prawnej oraz własnego, wydzielonego majątku<sup>31</sup>. W zakresie stosunków majątkowych i gospodarowania mieniem gwarancje samodzielności przedsiębiorstwa państwowego zawierają przepisy art. 47 i 48 PrzedPaństwU.
- 21 Zakres samodzielności przedsiębiorstwa w stosunkach administracyjnoprawnych, zwłaszcza w relacjach z organem założycielskim, określa generalnie art. 2 PrzedPaństwU. Przepis ten stwierdza, że organy przedsiębiorstwa samodzielnie podejmują decyzje oraz organizują działalność we wszystkich sprawach przedsiębiorstwa, zgodnie z przepisami prawa i w celu wykonania zadań przedsiębiorstwa (art. 2 ust. 1). Natomiast organy państwowe mogą podejmować decyzje w zakresie działalności przedsiębiorstwa państwowego tylko w wypadkach przewidzianych przepisami ustawy (art. 2 ust. 2). Na podstawie tych, a także innych przepisów ustawy określających relacje między przedsiębiorstwem państwowym i jego organami a organem założycielskim (zobacz w szczególności przepisy rozdziału 12 o nadzorze nad przedsiębiorstwem państwowym) można stwierdzić, że mamy tu do czynienia z charakterystycznym dla struktur zdecentralizowanych **domniemaniem kompetencji na rzecz organów przedsiębiorstwa** przy podejmowaniu decyzji dotyczących zakresu jego działalności. Oznacza to, że organy sprawujące nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym mogą władczo wkraczać w jego działalność tylko w przypadkach i przy użyciu środków przewidzianych w ustawie<sup>32</sup>.
- 22 Samodzielność przedsiębiorstwa państwowego jest w ustawie chroniona określonymi gwarancjami, zarówno materialnymi, jak też formalnymi (procesowymi). Gwarancje materialne wynikają z następujących przepisów ustawy o przedsiębiorstwach

<sup>31</sup> Zob. Publiczne prawo gospodarcze (pod red. J. Olszewskiego), s. 38–39 oraz M. Guziński, w: A. Borkowski, Administracyjne prawo gospodarcze, s. 247.

<sup>32</sup> Szerzej na temat istoty samodzielności przedsiębiorstwa państwowego zob.: A. Walaszek-Pyziol, Samodzielność przedsiębiorstwa; B. Wieczorska, Prawne gwarancje samodzielności; K. Strzyczkowski, Przedsiębiorstwo państwowe, w: Instytucje prawne, s. 88 i n.; J. Grabowski, Ochrona interesów przedsiębiorstwa.

państwowych: art. 58 ust. 2, art. 60 ust. 1 i 2 oraz art. 64. Na uwagę zasługuje w szczególności ostatni z wymienionych przepisów, który przyznaje przedsiębiorstwu prawo żądania od organu nadzorczego odszkodowania, jeżeli doznało ono szkody z powodu wykonania decyzji tego organu. Spory wynikłe na tle takiego roszczenia rozstrzyga sąd, a z żądaniem odszkodowania może wystąpić zarówno dyrektor, jak też rada pracownicza przedsiębiorstwa (art. 64 ust. 2 i 3 PrzedPaństwU)<sup>33</sup>. Gwarancje procesowe wynikają natomiast z art. 63 PrzedPaństwU, który przyznaje organom przedsiębiorstwa, tj. dyrektorowi i radzie pracowniczej, prawo wniesienia sprzeciwu w stosunku do decyzji podjętych wobec przedsiębiorstwa przez organ nadzorczy. W razie podtrzymania decyzji przez organ, do którego wpłynął sprzeciw, dyrektorowi i radzie pracowniczej przysługuje prawo wniesienia sprawy do sądu.

## 2. Samorządność

Twórcy obydwu ustaw z 25.9.1981 r. stworzyli specyficzny model zarządzania przedsiębiorstwem państwowym oparty na określonych formach współdziałania dyrektora (jako organu zawodowego) i organów przedstawicielskich załogi, reprezentujących czynnik społeczny. Słusznie więc podkreśla się, że samorządność jako cecha szczególna przedsiębiorstwa państwowego odnosi się wyłącznie do wewnętrznego systemu zarządzania przedsiębiorstwem i podziału kompetencji decyzyjnych między jego organami. Cecha ta nie ma natomiast istotnego znaczenia dla całej sfery stosunków zewnętrznych pomiędzy przedsiębiorstwem a jego kontrahentami w obrocie handlowym, lub przedsiębiorstwem a organami administracji publicznej. Kolejność, w jakiej art. 31 PrzedPaństwU wymienia organy przedsiębiorstwa (ogólne zebranie pracowników/delegatów, rada pracownicza i dyrektor) mogłaby wskazywać, że twórcy omawianych ustaw chcieli zaakcentować dominującą rolę organów samorządu załogi w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Z drugiej strony jednak, uprawnienia samorządu załogi (zwłaszcza uprawnienia stanowiące i obligatoryjne opiniodawcze) są określone przez wyliczenie enumeratywne (zob. art. 10, 24 i 25 SamZałU), natomiast kompetencje dyrektora w zarządzaniu i reprezentowaniu przedsiębiorstwa są ujęte w formie klauzuli generalnej w art. 32 PrzedPaństwU.

Udział załogi w decydowaniu o sprawach przedsiębiorstwa może się niekiedy realizować w sposób bezpośredni – w drodze referendum (art. 2 ust. 2 SamZałU). Natomiast formą zasadniczą jest partycypowanie w zarządzaniu przedsiębiorstwem za pośrednictwem organów samorządu załogi, tj. ogólnego zebrania pracowników (w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 300 osób – zebranie delegatów), rady pracowniczej przedsiębiorstwa lub rady pracowniczej zakładu w przedsiębiorstwie wielozakładowym (art. 2 ust. 1 SamZałU). Organy samorządu załogi nie posiadają własnej „egzekutywy”, stąd też w sprawach, w których podejmują one uchwały z głosem stanowiącym, wykonawcą tych uchwał jest dyrektor przedsiębiorstwa. Omawiana ustawa przyznaje też dyrektorowi i radzie pracowniczej obustronne prawo wstrzymania wykonania decyzji dyrektora lub uchwał rady w przypadkach określonych w ustawie (zob. art. 40–43 SamZałU). W wypadku skorzystania z tego środka może dojść do sporu między dyrektorem

<sup>33</sup> Szerzej na temat tych roszczeń *J. Grabowski*, Z problematyki odpowiedzialności majątkowej za szkodę wyrządzoną przedsiębiorstwu decyzją organu założycielskiego, w: *Przedsiębiorstwo państwowe*, s. 15 i n.

a radą pracowniczą, który jest rozstrzygany w trybie polubownym lub na drodze sądowej (art. 45 i 46 SamZaŹU).

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że przyjęty w 1981 r. samorządowy model partycypacji pracowniczej w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym nie przystaje do współczesnych warunków ustrojowych i powinien być zastąpiony jakimś modelem bardziej uniwersalnym, dostosowanym do gospodarki, w której dominuje prywatna własność środków produkcji<sup>34</sup>.

### 3. Samofinansowanie

25 Zasada samofinansowania jako cecha szczególna określająca status przedsiębiorstwa państwowego znajduje swoje ustawowe umocowanie w art. 53 PrzedPaństwU oraz w art. 2 ustawy z 26.2.1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie z art. 53 PrzedPaństwU przedsiębiorstwo prowadzi działalność na zasadach racjonalnej gospodarki, samofinansowania oraz rachunku ekonomicznego. Druga z wymienionych ustaw rozwija tę ogólną zasadę przez stwierdzenie, że przedsiębiorstwo prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową zgodnie z zasadą samofinansowania, pokrywając z uzyskanych przychodów koszty działalności i zobowiązania wobec budżetu, banków, dostawców oraz wydatki na rozwój i inne potrzeby. Podstawowym miernikiem rocznej oceny działalności gospodarczej przedsiębiorstwa jest wynik finansowy – dodatni (zysk) lub ujemny (strata).

Bezwzględne obowiązywanie tej zasady dotyczy jedynie przedsiębiorstw działających na zasadach ogólnych, których działalność powinna *ex definitione* mieć charakter zarobkowy. Zasada ta nie stosuje się natomiast do przedsiębiorstw państwowych użyteczności publicznej, których działalność, zgodnie z art. 6 ust. 3 PrzedPaństwU, powinna być dotowana przez organ założycielski, jeżeli jest nierentowna, ale konieczna ze względu na potrzebę zaspokajania potrzeb ludności.

26 Konsekwencją nieprzestrzegania zasady samofinansowania może być – w skrajnych przypadkach – likwidacja przedsiębiorstwa państwowego (art. 19 ust. 1 pkt 1 i 3 PrzedPaństwU) lub ogłoszenie jego upadłości (art. 24–24c PrzedPaństwU). W sytuacji gdy przedsiębiorstwo zaczyna prowadzić działalność ze stratą, albo jego sytuacja ekonomiczna z innych przyczyn uległa pogorszeniu, organ założycielski z własnej inicjatywy lub na wniosek organów przedsiębiorstwa powinien podjąć działania sanacyjne, zmierzające do naprawy sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa. Działania te mogą polegać, albo na wszczęciu postępowania naprawczego i ustanowieniu w przedsiębiorstwie zarządu komisarycznego na czas określony (rozdział 13 PrzedPaństwU), albo przez powierzenie zarządzania przedsiębiorstwem osobie fizycznej lub prawnej na czas oznaczony na podstawie tzw. umowy menedżerskiej (umowa o zarządzanie przedsiębiorstwem – art. 45a–45d PrzedPaństwU). W jednym i drugim przypadku zaprzestają działalności ustawowe organy przedsiębiorstwa, tj. dyrektor i organy samorządu pracowniczego, a ich kompetencje (z nielicznymi wyjątkami) przejmuje jednoosobowy zarządca.

---

<sup>34</sup> Zob. także H. Kisilowska, Partycypacja pracownicza, s. 71–72.



## § 33. Inne państwowe osoby prawne

### I. Uwagi wstępne

Istota osoby prawnej polega na wyposażeniu jednostki organizacyjnej z mocy przepisów ustawy w zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Osobie prawnej służy w związku z tym możliwość bycia podmiotem stosunków cywilnoprawnych. Wskazana cecha będzie również przydatna państwu tam, gdzie działa ono w sferze stosunków cywilnych (*dominium*). Państwo podejmuje wówczas działania bezpośrednio, jako Skarb Państwa, albo jako inne państwowe lub samorządowe osoby prawne. 27

W doktrynie prawa prywatnego wskazuje się, iż Skarb Państwa jest niczym innym jak samym państwem wyposażonym w osobowość prawną<sup>35</sup>. Ponieważ Skarb Państwa to samo państwo, jest to najbardziej rozwinięta struktura organizacyjna. W rezultacie Skarb Państwa stanowi niezwykle skomplikowany system jednostek organizacyjnych, którego nie tworzy się w odrębnym trybie<sup>36</sup>.

O Skarbie Państwa, jako o osobie prawnej, mowa jest wówczas gdy państwo, jako fiskus, wykonuje za pomocą swoich jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej swoje zadania społeczne i organizacyjne, pozbawione publicznoprawnego charakteru<sup>37</sup>. W takim wypadku Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego, nienależącego do innych państwowych osób prawnych<sup>38</sup>. 28

Skarbowi Państwa przypisuje się zasadniczą rolę wśród państwowych osób prawnych. Wykonując funkcje gospodarcze, realizuje on bowiem zadania państwa, w obrocie prawnym występując przede wszystkim w roli prywatnoprawnej. Ta rola jest związana z władaniem, korzystaniem i rozporządzaniem mieniem państwowym<sup>39</sup>.

Skarb Państwa może prowadzić działalność gospodarczą samodzielnie, przez jednostki organizacyjne, które nie posiadają odrębnej od Skarbu Państwa osobowości prawnej oraz w formie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa lub spółek z udziałem Skarbu Państwa<sup>40</sup>. 29

Pojęcie państwowej osoby prawnej posiada swoje źródło w doktrynalnym podziale osób prawnych, który dokonywany jest na podstawie kryterium stosunków własnościowych<sup>41</sup>. Na podstawie tego kryterium wyróżnić można: państwowe, komunalne i inne osoby prawne. W świetle art. 34 i 40 KC cechą decydującą o charakterze państwowej osoby prawnej jest to, że została ona utworzona z części przydzielonego jej mienia państwowego, dzięki czemu może ponosić odpowiedzialność za własne zobowiązania. Państwowe osoby prawne są zatem jednostkami organizacyjnymi, których działalność oparta została na mieniu państwowym<sup>42</sup>.

<sup>35</sup> Zob. J. Frąckowiak, w: System PrPryw, t. 1, 2012, s. 1173.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Zob. S. Dmowski, S. Rudnicki, Komentarz, s. 149.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Zob. szerzej N. Gajl, Skarb Państwa.

<sup>40</sup> Zob. C. Kosikowski, Nowa ustawa, s. 104.

<sup>41</sup> Zob. *ibidem*, s. 101.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

Zdaniem Sądu Najwyższego państwowe osoby prawne można wydzielić ze względu na ich majątkowe i strukturalne powiązania z państwem. Inne poza Skarbem Państwa osoby prawne tworzy się przede wszystkim dlatego, aby przesunąć kompetencje w zakresie cywilnoprawnych stosunków gospodarczych z urzędników państwowych na rzecz profesjonalnych menadżerów pełniących funkcje organów państwowych osób prawnych. Dzięki wyodrębnieniu tych innych państwowych osób prawnych rezultaty ich działalności ekonomicznej są mierzalne i mogą stanowić zobiektywizowaną podstawę dla motywowania aktywności nie tylko osób pełniących funkcję organów, lecz wszystkich pracowników<sup>43</sup>. Zgodnie z definicją zawartą w art. 1a nieobowiązującej już ustawy z 8.8.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa<sup>44</sup> państwową osobą prawną jest jednostka organizacyjna, której mieniem jest w całości mieniem państwowym. Obecnie kwestie te reguluje ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>45</sup>.

- 30 Konsekwencją usunięcia działu Skarb Państwa z ustawy o działach administracji rządowej są zmiany w przepisach, gdzie zostały unormowane kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, które w większości zostały uchylone, a w niektórych przypadkach zmienione. Tytułem przykładu można wskazać, że minister właściwy do spraw Skarbu Państwa nie będzie dokonywał komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, gdyż to zadanie zostaje powierzone organowi założycielskiemu przedsiębiorstwa państwowego. Ponadto rozszerzona zostanie możliwość dokonywania komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych o przypadki, gdy przedsiębiorstwo jest zarządzane na podstawie umowy o zarządzanie oraz gdy zostało wobec niego wydane zarządzenie o prywatyzacji bezpośredniej albo złożono wnioski o jego wydanie. Zmieniono także przepisy o komunalizacji spółek, które zastąpiono formą darowizny należących do Skarbu Państwa akcji na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego za zgodą Rady Ministrów.

Nowa ustawa składa się z 8 rozdziałów zasadniczych, uzupełnionych o przepis karny (rozdz. 9) oraz przepis końcowy (rozdz. 10). Rozdział 1– Przepisy ogólne – określa: zakres stosowania ustawy, formułuje podstawowe definicje legalne, a także kompetencje organów administracji publicznej oraz innych podmiotów uprawnionych na podstawie odrębnych przepisów do gospodarowania i rozporządzania składnikami mienia państwowego.

- 31 Szczególne znaczenie w tym rozdziale ma art. 3 *ZasZarzMieniemPU* definiujący w odbiegający od dotychczasowego, specyficzny sposób pojęcie państwowej osoby prawnej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 *ZasZarzMieniemPU* **państwową osobą prawną jest jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, utworzona w drodze ustawy lub na podstawie ustawy lub w wykonaniu ustawy przez organ administracji rządowej, w celu realizacji zadań publicznych**, o ile spełnia ona dodatkowe warunki określone w pkt 1 lit. a, b, c.

Do tych warunków zalicza się m.in. przyznane organom administracji rządowej na podstawie przepisów regulujących ustrój danej osoby prawnej: 1) prawo uchwalania i zmiany statutu, jak również przyznanie w całości Skarbowi Państwa prawa, do udziału

<sup>43</sup> Zob. wyr. SN z 27.4.2001 r., III CZP 12/01, OSNC 2001, Nr 10, poz. 150.

<sup>44</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 1224.

<sup>45</sup> Zob. tekst ustawy: Dz.U. z 2016 r. poz. 2259

w organie stanowiącym tej osoby prawnej; 2) przyznanie Skarbowi Państwa w całości prawa do nadwyżki między dochodami a kosztami danej osoby prawnej; 3) w razie rozwiązania lub innej utraty bytu prawnego przez osobę prawną, prawa do dysponowania jej majątkiem przysługują wyłącznie Skarbowi Państwa.

Należy dodać, że ust. 3 i 4 art. 3 *ZasZarzMieniemPU* pozwalają zaliczyć do państwowych osób prawnych pewne jednostki organizacyjne niespełniające przesłanek, o których mowa w ust. 1 pkt 1, jeżeli ustawa tak stanowi, a także spółki, których akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne.

Na tle wymienionych wyżej, ogólnych kryteriów zaliczania do kategorii państwowych osób prawnych, dość kontrowersyjnym pomysłem wydaje się zamieszczone w ust. 1 pkt 2 art. 3 *ZasZarzMieniemPU* enumeratywne wyliczenie kilkudziesięciu agencji wykonawczych, o których mowa w ustawie z 27.8.2009 r. o finansach publicznych, oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych, którym ustawa nadaje wprost status państwowych osób prawnych. Skoro większość podmiotów wyliczonych w tym przepisie uzyskuje osobowość prawną na warunkach i w trybie określonym ustawami regulującymi ich ustrój (np. uczelnie państwowe, przedsiębiorstwa państwowe, banki państwowe, parki narodowe, instytucje kultury), przeto wydaje się, że zbiorcze wyliczenie tych podmiotów w art. 3 ust 1 pkt 2 *ZasZarzMieniemPU* jest przejawem zbędnej kazuistyki.

32

## II. Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa

Jednoosobowa spółka Skarbu Państwa stanowi formę prowadzenia działalności gospodarczej z udziałem Skarbu Państwa. Państwo posiadając pewną swobodę w doborze najwłaściwszej formy dla prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, często korzysta z tej formy. Determinantę wyboru stanowi przede wszystkim kryterium przydatności. Ponadto bierze się pod uwagę ocenę pod kątem najlepszego sposobu realizacji zadań publicznych, które wykonywane mają być podczas realizacji zaplanowanych działań na rzecz zaspokojenia potrzeb dobra wspólnego<sup>46</sup>. Skarb Państwa korzysta z formy jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w przeświadczeniu, że forma ta jest lepsza od formy przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej. Zapewnia ona bowiem m.in. całkowite władztwo w kierowaniu spółką, bez potrzeby dzielenia się kompetencjami z samorządem pracowniczym<sup>47</sup>. Wyróżnić można następujące sposoby powstawania jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Po pierwsze: powstanie w sposób normatywny, tj. w drodze ustawy, po drugie: powstanie w sposób administracyjny (np. akt komercjalizacji), po trzecie: w sposób zwykły.

33

Do kategorii jednoosobowych spółek Skarbu Państwa należą przede wszystkim spółki powstałe w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych. W takim wypadku omawiana forma stanowi często stadium przejściowe prowadzące do procesów prywatyzacyjnych. Forma spółki handlowej jest również przydatna w wybranych sektorach takich jak: bankowość, ubezpieczenia, obrót papierami wartościowymi. Od spółek wy-

34

<sup>46</sup> Zob. A. Szafranski, *Przedsiębiorca publiczny*, s. 105–106.

<sup>47</sup> Zob. K. Strzyżkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, 2011, s. 293.

maga się bowiem odpowiedniego kapitału i utrzymywania rezerw finansowych, co zapewni pokrycie ewentualnych strat spółki<sup>48</sup>.

*Lex generalis* w stosunku do jednoosobowych spółek Skarbu Państwa stanowią przepisy Kodeksu spółek handlowych. *Lex specialis* natomiast zawarte zostają w przepisach ustaw szczegółowych związanych z funkcjonowaniem określonych spółek.

### III. Agencje wykonawcze

**35** W świetle art. 18 ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych<sup>49</sup> agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Agencje te stanowią przykład administracji gospodarczej w ujęciu funkcjonalnym polegającej na powierzeniu z mocy ustawy wydzielonym podmiotom wykonywania zadań publicznych.

Przyjęte *de lege lata* rozwiązania prawne wzorowane są na założeniach zawartych w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 58/2003 z 19.12.2002 r. ustanawiającym statut agencji wykonawczych, które realizują niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi<sup>50</sup>. Agencje wykonawcze zbliżone zostały pod względem funkcjonowania do uprzednio istniejących agencji rządowych<sup>51</sup>. Agencje te od 1.1.2012 r. stały się agencjami wykonawczymi. Celem wprowadzenia nowych regulacji stało się ujednolicenie podstawowych zasad gospodarki finansowej omawianych podmiotów<sup>52</sup>.

**36** Agencje nie posiadają jednolitej formy organizacyjno-prawnej. Mogą być zorganizowane zarówno w formy prawa publicznego, jak i prawa prywatnego. W sytuacji przybrania formy prywatnoprawnej, stanowią one przejaw prywatyzacji organizacyjnej zadań państwa<sup>53</sup>. Typową formą prywatnoprawną agencji wykonawczej jest jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, działająca na podstawie KSH. Modyfikacje klasycznej formuły prawa spółek przewidziane zostają w statutach poszczególnych agencji, w których określony zostaje rodzaj i charakter zadań typowych dla organów administracji publicznej<sup>54</sup>. Organami założycielskimi agencji w takiej sytuacji są naczelne organy administracji państwowej.

**37** Organami agencji są: prezes agencji oraz rada nadzorcza. Prezes jest organem wykonawczym powoływanym i odwoływanym przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek

---

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

<sup>50</sup> Dz.Urz. UE L z 2003 r. Nr 11, s. 1.

<sup>51</sup> Agencja Nieruchomości Rolnych – ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 91 ze zm.); Wojskowa Agencja Mieszkaniowa – ustawa z 22.6.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.); Agencja Mienia Wojskowego – ustawa z 10.7.2015 o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1456); Agencja Rezerw Materiałowych – ustawa z 29.10.2010 r. o rezerwach strategicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1846); Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości – ustawa z 9.11.2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 110 ze zm.); Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – ustawa z 9.5.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2137 ze zm.).

<sup>52</sup> Zob. K. Sawicka, w: M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, Ustawa o finansach publicznych, s. 39.

<sup>53</sup> Zob. K. Strzyczkowski, Prawo gospodarcze publiczne, 2011, s. 136.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

właściwych ministrów. Do zadań prezesa agencji należy kierowanie agencją i reprezentowanie jej na zewnątrz. Rada nadzorcza sprawuje bieżący nadzór na działalnością agencji.

Agencja wykonawcza działa na podstawie rocznego planu finansowego. W planie tym obligatoryjnie zawiera się przychody z prowadzonej działalności, dotacje z budżetu państwa, zestawienie kosztów funkcjonowania agencji oraz realizacji zadań ustawowych, wynik finansowy, środki na wydatki majątkowe, środki przyznane innym podmiotom, stan należności i zobowiązań oraz środków pieniężnych na początek i koniec roku obrachunkowego. Plany takie mogą być zmieniane w trakcie roku budżetowego bez konieczności zmiany ustawy budżetowej.

38

Agencja wykonawcza jest zobowiązana corocznie wpłacić do budżetu państwa, na rachunek bieżący dochodów państwowej jednostki budżetowej obsługującej ministra sprawującego nadzór nad tą agencją, nadwyżki środków finansowych ustalonych na koniec roku, która pozostaje po uregulowaniu zobowiązań podatkowych. Wyjątek stanowią szczególnie uzasadnione przypadki wynikające z konieczności zapewnienia sprawnego wykonywania zadań agencji, Rada Ministrów na wniosek ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą wyrazi na to swoją zgodę w formie uchwały.

39

#### IV. Fundacje prawa publicznego

Fundacje działają na podstawie przepisów ustawy z 6.4.1984 r. o fundacjach<sup>55</sup> oraz statutu nadawanego przez fundatora. Fundacje mogą być ustanawiane przez osoby prawne, w tym Skarb Państwa. Fundacje takie powinny posiadać cele społecznie lub gospodarczo użyteczne, zgodne z podstawowymi interesami państwa. Cele te realizowane są przez działania polegające na wspieraniu, pomocy fachowej, doradztwie, dofinansowaniu lub organizowaniu pomocy zagranicznej<sup>56</sup>.

40

Podstawowym źródłem dochodu fundacji jest dotacja z budżetu państwa, przeznaczana na realizację jej statutowych celów. Kolejny sposób stanowi natomiast prowadzenie przez fundację działalności gospodarczej. Działalność gospodarcza prowadzona musi być zgodnie z celami fundacji i w zgodzie z jej celami statutowymi. Fundacja prawa publicznego uzyskuje od państwa kapitał i inne środki majątkowe w celu wykonania zadań publicznych i jest wyposażona we władztwo państwowe<sup>57</sup>. W stosunku do fundacji korzystającej ze środków publicznych i prowadzącej działalność na obszarze całego kraju, w zakresie działalności prowadzonej na obszarze właściwości miejscowej wojewody, wojewoda wykonuje uprawnienia wynikające z przepisów ustawy o fundacjach.

41

Do fundacji Skarbu Państwa zalicza się m.in.: Polską Fundację Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Fundację Restrukturyzacji Przemysłu FIRE, Fundację „Orły Sportu”, Fundację Rozwoju Polityki Społecznej, Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa, Centrum Badania Opinii Społecznej, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich.

<sup>55</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1491.

<sup>56</sup> Zob. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, 2011, s. 295.

<sup>57</sup> Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, s. 258.