

Wojciech Fill

**PROBLEM ODPOWIEDZIALNOŚCI PRAWNEJ
W PROCESIE PRYWATYZACJI MAJĄTKU
SKARBU PAŃSTWA**

1.

Prywatyzacja majątku Skarbu Państwa jest procesem złożonym, uwarunkowanym zmiennymi w czasie koncepcjami politycznymi oraz wielością czynników społeczno-gospodarczych, kształtujących faktyczne możliwości realizacji przyjętych rozwiązań normatywnych. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, polegająca na nadawaniu im form właściwych prawu prywatnemu, stanowi podstawowy element tego procesu¹. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji², prywatyzacja polega na obejmowaniu akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne, a także na zbywaniu należących do Skarbu Państwa akcji w spółkach oraz na rozporządzaniu wszystkimi skład-

¹ Por. C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 61. Mianem prywatyzacji obejmuje się również m.in. przekształcenia prawno-własnościowe dokonywane w oparciu o przepisy ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.).

² Tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 z późn. zm.

nikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego³ lub spółki powstałej w wyniku komercjalizacji przez sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki albo oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania⁴.

Przekształcenia prawno-własnościowe we wskazanym obszarze, wpływając na postawy społeczne i polityczne, w znaczący sposób determinują również cele wydatków budżetowych. Te funkcje prywatyzacji wyraźnie uwidaczniają się w przewartościowaniach przyczyn planowania deficytów budżetowych w latach 90., wiążących się początkowo z wysokimi kosztami transformacji gospodarczej, a po roku 1994 r. ze skutkami finansowymi przyjętych rozwiązań ustrojowych⁵. Jak się wydaje, również obecnie w pewnych granicach, zakres prywatyzacji może kształtować politykę państwa, m.in. w zakresie planowania deficytu budżetowego oraz zarządzania długiem publicznym⁶. Warto również podkreślić, że skala prywatyzacji była i jest uzależniona od konsensusu politycznego co do jej celów, zaś przychody z prywatyzacji stanowią źródło pokrywania deficytu budżetowego państwa począwszy od 1991 r.⁷

W normatywnym katalogu środków publicznych określonym w art. 5 zarówno obecnie obowiązującej ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸, jak i w art. 5 uchylonej ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁹, wpływy z prywatyzacji można zaliczyć do kategorii przychodów bezzwrotnych, o charakterze jednorazowym, nadzwyczajnym i ostatecznym¹⁰. Pomimo że podkreśla się marginalne znaczenie przychodów bezzwrotnych¹¹,

³ Operowanie przez ustawodawcę terminem przedsiębiorstwo państwowe przy normowaniu trybów prywatyzacji nie pozwala na oderwanie problematyki prywatyzacji od zagadnienia komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, choć utraciła ona szersze znaczenie wobec rezygnacji prawodawcy z tej formy prowadzenia przez państwo działalności gospodarczej. Zob. art. 5 ustawy z 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 721), który nałożył na ministra skarbu obowiązek zakończenia procesu komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych w terminie do 30 czerwca 2007 r. Por. M. Szydło, *Prywatyzacja spółek Skarbu Państwa. Uwagi „de lege ferenda”*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2008, nr 6, s. 11.

⁴ W oparciu o skutki własnościowe wskazanych przekształceń prawnych, można wyodrębnić proces prywatyzacji pośredniej, polegający na pomocniczym zastosowaniu konstrukcji jednoosobowej spółki Skarbu Państwa jako przejściowego etapu w procedurze redukowania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa oraz proces prywatyzacji bezpośredniej, polegającej na ograniczeniu sfery dominium władzy publicznej na skutek definitywnego bądź czasowego przeniesienia posiadania aktywów trwałych spółki Skarbu Państwa lub przedsiębiorstwa państwowego w wyniku ich sprzedaży bądź oddania do odpłatnego korzystania.

⁵ W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań 2000, s. 234 i nast.

⁶ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007, s. 186.

⁷ Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2007, s. 126.

⁸ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

⁹ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

¹⁰ C. Kosikowski, *Finanse...*, s. 60; E. Chojna-Duch, *Podstawy systemu finansów publicznych*, [w:] *Prawo finansowe*, red. E. Chojna-Duch, H. Litwińczuk, Warszawa 2007, s. 57; L. Lipiec, *Komentarz do art. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*, Warszawa 2008.

¹¹ W systemie przychodów budżetowych dominujące znaczenie mają przychody o charakterze zwrotnym. Por. A. Borodo, *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2000, s. 261.

należy zaznaczyć, że po przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa sięga się chętnie, choć ich zasoby są ograniczone¹². Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych, stanowiące podstawę pozyskiwania przychodów z prywatyzacji, pozostają również w bezpośrednim związku z możliwością pozyskiwania dochodów budżetowych z tytułu dywidend, wpłat z zysku oraz podatków i opłat.

Z uwagi na ustrojowo-gospodarcze znaczenie prywatyzacji, ważnym problemem prawnym jest zagadnienie odpowiedzialności za jej zakres, przebieg oraz skutki. Przez odpowiedzialność w najogólniejszym rozumieniu należy rozumieć zastosowanie sankcji przewidywanej przez prawo w związku z ujemną oceną zachowania danego podmiotu¹³. Funkcje i formy odpowiedzialności mogą być zróżnicowane w zależności od rodzaju regulacji prawnej, której normy zostały naruszone. W poszczególnych etapach przekształceń własnościowych wątpliwości może jednak budzić zarówno charakter odpowiedzialności, jak i jej zakres podmiotowy oraz przedmiotowy. W odniesieniu do procesów prywatyzacji majątku Skarbu Państwa istotną rolę może odgrywać nie tylko odpowiedzialność prawna, ale i odpowiedzialność polityczna.

Podstawowe znaczenia dla określenia zakresu podmiotowego oraz przedmiotowych przesłanek odpowiedzialności organów władzy publicznej za naruszenie regulacji prywatyzacyjnych ma analiza unormowań dotyczących prawnej formy zbywania udziałów lub akcji przy prywatyzacji pośredniej oraz aktywów trwałych przy prywatyzacji bezpośredniej. Trzeba jednak zauważyć, że przepisy te należy analizować w kontekście często niejednoznacznych uregulowań dotyczących statusu prawnego poszczególnych organów władzy.

2.

Regulacje normatywne pozwalają na wyodrębnienie kilku grup podmiotów mogących uczestniczyć w procesach prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, normowanych ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji. Należy wśród nich wskazać Radę Ministrów, ministra skarbu, wojewodów, dyrektorów przedsiębiorstw państwowych i rady pracownicze tych przedsiębiorstw oraz pracowników prywatyzowanych spółek¹⁴. Wśród nich centralną pozycję zajmuje minister skarbu, jako organ władzy publicznej odpowiedzialny nie tylko za inicjowanie procedur prywatyzacyjnych, ale również za gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa. O ile w trybie prywatyzacji pośredniej organ ten często decyduje o przedmiocie i zakresie prywatyzacji, o tyle w procedurze prywatyzacji bezpośredniej szereg

¹² C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005, s. 309.

¹³ M. Safjan, *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 563.

¹⁴ Zob. Dział IV i V ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

rozstrzygnąć w imieniu zarówno Rady Ministrów, jak i Skarbu Państwa podejmuje wojewoda, jako organ administracji rządowej w województwie¹⁵.

W przypadku prywatyzacji pośredniej akcje w imieniu Skarbu Państwa zbywa minister właściwy do spraw skarbu. Akcje należące do Skarbu Państwa mogą być zbywane w trybie oferty ogłoszonej publicznie¹⁶, przetargu publicznego¹⁷ lub rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia¹⁸. Normatywnie określonym trybem zbywania akcji Skarbu Państwa jest też aukcja ogłoszona publicznie¹⁹. Odrębnym sposobem prywatyzacji pośredniej jest obejmowanie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne²⁰. W ten sposób spółka pozyskuje dodatkowy kapitał, przy czym należy podkreślić, że Skarb Państwa nie osiąga

¹⁵ Warto zauważyć, że status prawny wojewody jako organu władzy publicznej jest niejednoznaczny w świetle art. 152 ust. 1 ustawy z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej: Konstytucja. Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 200; P. Trybuszewski, *Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów*, [w:] *Status prawny wojewody*, red. M. Chmaj, Warszawa 2005, s. 55.

¹⁶ Zbycie akcji w wyniku oferty ogłoszonej publicznie następuje na warunkach określonych w art. 66 ust. 1 Kodeksu cywilnego. Oferta zgodna z tym przepisem powinna zawierać istotne postanowienia umowy zbycia akcji lub udziałów i umożliwiać jej zawarcie bez potrzeby prowadzenia przez strony długotrwałych rokowań co do warunków umowy. Zob. A. Chróścicki, *Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 109.

¹⁷ Przetarg publiczny polega na publicznym zaproszeniu potencjalnych nabywców do składania ofert na zakup akcji lub udziałów Skarbu Państwa. Przetarg składa się z części jawnej i niejawnej. Część jawna obejmuje sprawdzenie formalnej prawidłowości przedłożonych przez oferentów dokumentów. Wybór najkorzystniejszej oferty dokonywany jest w trybie niejawnym, w oparciu o kryterium najwyższej ceny oraz sposobu i terminu jej zapłaty. Komisja może również odstąpić od przeprowadzenia przetargu bez dokonania wyboru oferty (Rozdział 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 17 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa, Dz.U. Nr 34, poz. 264).

¹⁸ Rokowania podjęte na podstawie publicznego zaproszenia polegają na negocjacjach w sprawie warunków odpłatnego nabycia akcji spółki. Podmioty zainteresowane złożeniem odpowiedzi na zaproszenie, po podpisaniu zobowiązania do zachowania poufności, otrzymują memorandum informacyjne zawierające informacje o sytuacji prawnej i ekonomiczno-finansowej spółki, której akcje są przedmiotem negocjacji, oraz o strukturze odpowiedzi na zaproszenie do negocjacji. Zbywca dokonuje wyboru podmiotów, które dopuszcza do negocjacji, na podstawie złożonej odpowiedzi na zaproszenie do negocjacji, kierując się kryteriami, które określił jako przedmiot negocjacji, a także z uwzględnieniem informacji dotyczących wiarygodności i możliwości finansowych podmiotów, które odpowiedziały na zaproszenie. Przy podejmowaniu decyzji dotyczących negocjacji zbywca zapoznaje się z pisemnymi rekomendacjami zespołu powołanego w celu prowadzenia negocjacji. Jak można sądzić, wskazane regulacje stanowią *lex specialis* w stosunku do rozwiązań art. 72 Kodeksu cywilnego, normującego zasady zawierania umów w drodze negocjacji art. 33 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Istnieje także możliwość zbycia akcji Skarbu Państwa w wyniku przyjęcia oferty w odpowiedzi na wezwanie ogłoszone na podstawie art. 72–74 lub art. 91 ust. 6 ustawy z 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. Nr 184, poz. 1539).

¹⁹ Prywatyzacja w formie aukcji ogłoszonej publicznie może zostać przeprowadzona jeżeli przedmiotem zbycia są akcje spółki, w której Skarb Państwa posiada nie więcej niż 10% kapitału zakładowego, a cena sprzedaży nie jest niższa od wartości księgowej akcji (art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji).

²⁰ W rozumieniu ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 493, z późn. zm.).

z tego tytułu żadnych wpływów – zbywane są nowe akcje wyemitowane przez spółkę.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, przed zaoferowaniem do zbycia akcji Skarbu Państwa, w spółce powstałej w wyniku komercjalizacji dokonuje się analizy mającej na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki, stanu i perspektyw rozwoju przedsiębiorstwa spółki, oszacowania wartości przedsiębiorstwa oraz oceny realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska²¹.

W kontekście wskazanych uregulowań, w najbardziej wyrazisty sposób wydaje się prawnie określony zakres odpowiedzialności konstytucyjnej ministra skarbu przed Trybunałem Stanu. Obejmuje on czyny popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem, które spowodowały naruszenie Konstytucji lub innej ustawy²². O ile czyny te nie wypełniają znamion przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, Trybunał Stanu w razie ich popełnienia wymierza łącznie lub osobno karę utraty czynnego i biernego prawa wyborczego lub zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk albo pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i organizacjach społecznych, a także utratę wszystkich albo niektórych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych. Kary dotyczące utraty praw i zakazów mogą być orzekane na okres od 2 do 10 lat. Prawo do pociągnięcia ministra skarbu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu przysługuje wyłącznie Sejmowi. Organ ten może uznać także za celowe pociągnięcie ministra do odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu²³. W razie stwierdzenia przez Trybunał Stanu chociażby nieumyślnego popełnienia czynów wypełniających znamiona przestępstwa, Trybunał Stanu orzeka utratę zajmowanego stanowiska, z którego pełnieniem związana jest odpowiedzialność karna²⁴. Jeżeli jednak Sejm nie podejmie uchwały o pociągnięciu ministra do odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu, wówczas odpowiada on karnie przed sądami powszechnymi²⁵.

W przepisach Konstytucji oraz ustawy o Trybunale Stanu brak natomiast unormowań dotyczących odpowiedzialności cywilnej poszczególnych członków Rady Ministrów²⁶. Warto zauważyć, że składane przez ministra skarbu

²¹ Zakres analizy oraz inne istotne w tym zakresie informacje określa rozporządzenie Rady Ministrów z 17 lutego 2009 r. w sprawie analizy spółki, przeprowadzanej przed zaoferowaniem do zbycia akcji należących do Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 37, poz. 288).

²² Art. 3 ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 925 z późn. zm.). Zakresem odpowiedzialności konstytucyjnej objęto także czyny popełnione nieumyślnie.

²³ W. Odrowąż-Sypniewski, *Odpowiedzialność konstytucyjna członków organów kolegialnych*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 6, s. 92 i nast.

²⁴ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 675.

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 lutego 2001 r. (sygn. 12/00), OTK 2001/3/47; M. Filar, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 lutego 2001 r. (sygn. 12/00)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 185; D. Szumilo-Kulczycka, *Odpowiedzialność karna przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 92 i nast.

²⁶ L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 186.

w ramach procedur prywatyzacyjnych oświadczenia woli, mogą być stosunkowo często obciążone różnymi wadami uzasadniającymi powstanie konsekwencji cywilnoprawnych w postaci nieważności względnej lub bezwzględnej, roszczeń o zaniechanie określonego działania i przywrócenie stanu zgodnego z prawem, czy wreszcie roszczeń odszkodowawczych dochodzonych w trybie reżimu deliktowego lub kontraktowego. Wobec możliwości pociągnięcia ministra skarbu do odpowiedzialności konstytucyjnej²⁷, należy uznać, że nie można przypisywać mu jednocześnie odpowiedzialności typu cywilno-prawnego. Konsekwencje działań obciążonych wskazanymi wadami obciążą Skarb Państwa, któremu będzie jednak przysługiwało prawo regresu. Za takim wnioskiem przemawiać może fakt, że większość wynikających z ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji obowiązków ministra związanych z wymogiem dokonania analizy mającej na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki, stanu i perspektyw rozwoju przedsiębiorstwa spółki, oszacowania wartości przedsiębiorstwa oraz oceny realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska, powierzana jest zewnętrznym doradcom wybranym w trybie ogłoszenia o zamówieniu publicznym zgodnie z ustawą z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁸. Zazwyczaj jako przedmiot zamówienia publicznego wskazuje się m.in. ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki i ustalenie stanu oraz perspektyw rozwoju przedsiębiorstwa spółki. Zleca się również ocenę realizacji obowiązków spółki wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska i ochrony zabytków wchodzących w skład majątku, a także oszacowanie wartości i rekomendację trybu prywatyzacji spółki. Również przygotowanie i obsługa samego procesu sprzedaży osobom trzecim udziałów spółki, a w szczególności identyfikację i selekcję potencjalnych nabywców oraz badanie ich wiarygodności finansowej, a także doradztwo w negocjacjach dotyczących sprzedaży udziałów, powierzane jest wyłoniionym doradcom prywatyzacyjnym²⁹. Zakres delegowanych czynności pokrywa się zatem w znacznej mierze z zakresem obowiązków prywatyzacyjny ministra skarbu, określonych w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji. Z uwagi na rozpatrywany problem odpowiedzialności cywilnej warto ponadto wskazać, że jednym z licznych warunków powierzenia wskazanych funkcji doradczych jest wymóg ubezpieczenia się kandydata od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej³⁰. Wobec finansowej skali procesów prywatyzacyjnych suma gwarancyjna ubezpieczenia, mająca zapewne zabezpieczać ewentualne skutki odpowiedzialności cywilnej, wynikające

²⁷ Art. 156 Konstytucji.

²⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.

²⁹ Zob. ogłoszenie ministra skarbu z 19 grudnia 2008 r. w sprawie wyboru doradcy ministra skarbu w procesie prywatyzacji spółki Składnica Księgarska sp. z o.o., z siedzibą w Warszawie (www.egospodarka.pl).

³⁰ Przykładowo, w ogłoszeniu ministra skarbu, o którym mowa w przypisie wyżej, minimalną sumę ubezpieczenia z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, określono w kwocie 200 tys. zł.

np. z podważenia skuteczności umowy prywatyzacyjnej, często wydaje się znikoma³¹.

Trzeba wreszcie wskazać, że z podejmowanymi przez ministra skarbu działaniami prywatyzacyjnymi wiąże nierozdzielnie problem odpowiedzialności politycznej. Środkiem służącym do egzekwowania odpowiedzialności politycznej poszczególnych członków Rady Ministrów jest wymuszenie dymisji poprzez podjęcie uchwały o udzieleniu wotum nieufności lub nieudzielaniu wotum zaufania. Niełatwo jednak ustalić zakres przedmiotowy tego rodzaju odpowiedzialności. Jej przypisanie może bowiem wiązać się zarówno z wystąpieniem sprzeczności między wskazaniami parlamentu, wynikającymi nawet z niewiążących prawnie opinii komisji sejmowych, jak i z odmiennych poglądów dotyczących szczegółowych sposobów realizacji ustaw³². W kontekście prywatyzacji, o odpowiedzialności politycznej można by zatem mówić przede wszystkim w przypadku zaistnienia zdecydowanie niekorzystnych dla Skarbu Państwa i społeczeństwa skutków realizacji norm ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

3.

W odróżnieniu od sposobów prywatyzacji pośredniej, służących do prywatyzacji spółek średniej i dużej wielkości, których pakiety kontrolne akcji zbywane są na rzecz inwestorów strategicznych³³, głównym założeniem prywatyzacji bezpośredniej jest stworzenie możliwości dokonywania szybkich zmian własnościowych w przedsiębiorstwach państwowych określanych jako małe i średnie³⁴. Charakterystyczną cechą prywatyzacji bezpośredniej jest jej zdecentralizowany charakter, bowiem zgodnie z art. 41 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, w imieniu i za zgodą ministra skarbu, dokonuje jej organ założycielski przedsiębiorstwa państwowego, wydając stosowne zarządzenie³⁵. Organem założy-

³¹ Warto przypomnieć, że np. w przypadku prywatyzacji PZU straty są niemożliwe do oszacowania. Trudno jest bowiem ocenić, o ile drożej sprzedano by akcje tej spółki, gdyby transakcja dotycząca 30 proc. akcji uwzględniała zagwarantowanie nabywcy tych akcji przywileje inwestora strategicznego. Według wyjaśnień byłego ministra skarbu, Emila Wąsacza, do negatywnych dla Skarbu Państwa skutków finansowych prywatyzacji PZU w największej mierze przyczynili się doradcy prywatyzacyjni wskazując jako inwestora spółką celową, utworzoną tylko w celu nabycia PZU.

³² A. Kulig, *Rada Ministrów*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s. 336.

³³ A także spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych. Spółki Skarbu Państwa notowane na giełdzie mogą być prywatyzowane wyłącznie w trybie przyjęcia oferty w odpowiedzi na wezwanie ogłoszone na podstawie przepisów ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (art. 33 ust. 1 pkt 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji).

³⁴ Por. w odniesieniu do składników aktywów trwałych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa art. 19 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, zaś w odniesieniu do aktywów trwałych przedsiębiorstw państwowych art. 39 ust. 2 tej samej ustawy.

³⁵ W szczególności, gdy z wnioskiem wystąpi dyrektor przedsiębiorstwa państwowego i rada pracownicza, albo gdy zostanie złożona oferta nabycia przedsiębiorstwa, zawiązania spółki, o której mowa w art. 39 ust. 1 pkt 2, lub zawarcia umowy, o której mowa w art. 52 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

cielskim dla omawianej kategorii podmiotów bardzo często jest wojewoda, co uzasadnia bliższą analizę zakresu odpowiedzialności za przebieg działań prywatyzacyjnych również tego organu władzy publicznej.

Zgodnie z art. 152 ust. 1 Konstytucji, wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie. Przepis ten pozwala uznać, że wojewoda ma obowiązek realizować politykę Rady Ministrów także w zakresie przyjętych programów prywatyzacji³⁶. Naruszenie jej priorytetów skutkować może przypisaniem odpowiedzialności politycznej³⁷.

Z uwagi na rozważany problem odpowiedzialności trzeba zauważyć, że wojewoda jako organ założycielski dokonuje prywatyzacji, wydając za zgodą ministra skarbu, zarządzenie o prywatyzacji bezpośredniej. W akcie tym wojewoda obligatoryjnie ustanawia pełnomocnika, który reprezentować go będzie w procesie prywatyzacji³⁸. Również w przypadku prywatyzacji bezpośredniej, przed wydaniem zarządzenia dokonuje się analizy stanu przedsiębiorstwa, polegającej na ustaleniu stanu prawnego majątku przedsiębiorstwa państwowego oraz oszacowaniu wartości przedsiębiorstwa. Analiza ta może zostać poszerzona o ocenę realizacji obowiązków wynikających z wymogów ochrony środowiska i ochrony dóbr kultury³⁹. Organ założycielski obligatoryjnie zleca wykonanie analizy jednemu lub kilku podmiotom, których wyłonienie następuje na podstawie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych⁴⁰. Jak można sądzić, wymóg dokonywania czynności analitycznych decydujących o zasadności prywatyzacji, staje się okolicznością wyłączającą możliwość przypisania wojewodzie odpowiedzialności cywilnej deliktowej lub kontraktowej. Odpowiedzialność ta obciąża doradców prywatyzacyjnych oraz pełnomocnika.

³⁶ Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 200. Wyrazem politycznego charakteru stanowiska wojewody jest też regulacja art. 38 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.), zgodnie z którym, w razie przyjęcia dymisji rządu dymisję składają także wojewodowie.

³⁷ Jak się wydaje, również wyjątkowo negatywne skutki ekonomiczne dla regionu, które mogą powstać w wyniku zbiegu prywatyzacji bezpośredniej konkretnego podmiotu, np. z nagłymi zmianami koniunktury gospodarczej, mogą uzasadniać odpowiedzialność polityczną wojewody.

³⁸ Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, sprzedaż przedsiębiorstwa może zostać dokonana w trybie przetargu publicznego albo rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. Szczegółowe regulacje dotyczące obu procedur sprzedaży unormowane są w rozporządzeniu Rady Ministrów z 14 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży przedsiębiorstwa (Dz.U. Nr 277, poz. 2744). Unormowania dotyczące przebiegu obu procedur zasadniczo nie odbiegają od zasad zbywania akcji w ramach prywatyzacji pośredniej. Ważną formą prywatyzacji bezpośredniej jest wniesienie przedsiębiorstwa do spółki. Polega ona na tym, że Skarb Państwa wnosi do spółki utworzonej z udziałem innych akcjonariuszy aport w postaci przedsiębiorstwa i obejmuje w zamian odpowiednią liczbę udziałów albo akcji. Ta forma prywatyzacji znajduje zastosowanie szczególnie w przypadku prywatyzacji małych i średnich przedsiębiorstw, wymagających znacznych nakładów inwestycyjnych. Umożliwia ona również przystąpienie do spółki wiarygodnych inwestorów strategicznych (A. Steindl, *Procedury prywatyzacyjne*, www.msp.gov.pl).

³⁹ Art. 42 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

⁴⁰ § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z 17 lutego 2009 r. w sprawie analizy przedsiębiorstwa państwowego dokonywanej przed wydaniem zarządzenia o prywatyzacji (Dz.U. Nr 34, poz. 265).

Odrębnie należy rozpatrzyć kwestię odpowiedzialności administracyjno-prawnej wojewody za wydanie zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej z naruszeniem przepisów prawa. Zgodnie z art. 156 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴¹, do najważniejszych uprawnień odpowiedniego ministra należy realizacja funkcji organu stwierdzającego nieważności decyzji wojewody. Ponadto odpowiedni minister może uchylić lub zmienić każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa (art. 161 k.p.a.). Jednak w przypadku rozstrzygnięć dotyczących prywatyzacji bezpośredniej, w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji jako formę prawną właściwą dla czynności wojewody, wskazano zarządzenie. Może zatem pojawić się wątpliwość, czy również rozstrzygnięcie wojewody wydane w formie zarządzenia może zostać uchylone w trybie czynności nadzorczych ministra skarbu. Abstrahując od oceny charakteru prawnego zarządzenia wojewody o prywatyzacji bezpośredniej, należy podkreślić, że niezależnie od ewentualnej możliwości zaistnienia sankcji nieważności aktu prawnego w drodze stwierdzenia jego nieważności na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, można rozważać stwierdzenie nieważności przedmiotowego zarządzenia zarówno w kontekście historycznego stanu prawnego, tj. na podstawie art. 11 ust. 2 uchylonej ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie⁴², jak i na podstawie obecnie obowiązującej regulacji art. 8 ust. 2 i ust. 3 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴³. Zgodnie ze wskazanym przepisem, minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody, m.in. na podstawie kryterium zgodności jego działania z prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności⁴⁴. Wobec braku w ustawie bliższych wskazań dotyczących form działań nadzorczych, jak się wydaje, norma obejmuje pełne spektrum form oddziaływania prawnego, z sankcją w postaci stwierdzeniem nieważności zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej włącznie⁴⁵.

Prywatyzacja bezpośrednia jest operacją finansową powodującą istotne skutki budżetowe. Z tej przyczyny należy rozważyć również odpowiedzialność wojewody, jako organu wykonującego budżet, za naruszenie dyscypliny finan-

⁴¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

⁴² Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.

⁴³ Dz.U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.

⁴⁴ W nauce prawa administracyjnego szeroko rozważa się złożone zależności zachodzące między uprawnieniami kontrolnymi Prezesa Rady Ministrów wobec wojewody, wynikającymi z art. 11 ust. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie, a uprawnieniami nadzorczymi ministra właściwego do spraw administracji publicznej (J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 51).

⁴⁵ Por. K. Bandarzewski, M. Chlipała, P. Chmielnicki, D. Dąbek, W. Kisiel, M. Mączyński, S. Płażek, *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*, Warszawa 2007, s. 81–86.

sów publicznych⁴⁶. W przypadku wpływów z niektórych form prywatyzacji bezpośredniej, przesłankę przypisania wskazanego rodzaju odpowiedzialności może stanowić nieustalenie, niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa⁴⁷, m.in. z tytułu sprzedaży przedsiębiorstwa albo oddania go do odpłatnego korzystania. Również niezgodne z przepisami umorzenie należności Skarbu Państwa uzasadnia pociągnięcie do omawianego rodzaju odpowiedzialności. Odrębną przyczyną naruszenia dyscypliny finansów publicznych może być zaniechanie inwentaryzacji majątku prywatyzowanego podmiotu albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁸. Do naruszenia tego rodzaju może dojść w szczególności w trakcie dokonywania analizy sytuacji finansowej i majątkowej prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Wobec obligatoryjności powierzenia przez wojewodę doradcom prywatyzacyjnym czynności analitycznych, jak i obligatoryjności ustanowienia pełnomocnika do spraw prywatyzacji, prawdopodobną sytuacją jest możliwość zaistnienia odpowiedzialności wojewody z tytułu sprawstwa polecającego⁴⁹, na skutek wydania polecenie wykonania czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych. Odpowiedzialność zarówno za umyślne, jak i nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest ponoszona niezależnie od odpowiedzialności określonej przepisami prawa cywilnego i administracyjnego⁵⁰.

4.

Podsumowując, należy podkreślić, że polityka właścicielska państwa⁵¹ określa docelowy kształt sektora publicznego w gospodarce. Wskazane metody prywatyzacji, będąc instrumentem realizacji tej polityki, powodują równocześnie doniosłe skutki budżetowe. Pomimo to, w treści ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, stanowiącej podstawowy akt normujący zarówno formy, jak i zakres omawianych

⁴⁶ Art. 4 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.).

⁴⁷ Poziom przychodów budżetowych z prywatyzacji jest jednak ograniczony wymogiem przekazywania odpowiedniej części wpływów na rzecz określonych normatywnie funduszy celowych.

⁴⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, z późn. zm.

⁴⁹ Komentarz do art.19 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [w:] L. Lipiec-Warzech, *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2008.

⁵⁰ Jednak w razie prawomocnego skazania za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie albo wykroczenie skarbowe, będące równocześnie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, wszczęte postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlega umorzeniu (art. 25 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

⁵¹ Zob. dokument Rady Ministrów, „Program prywatyzacji na lata 2008–2011”. Krótkookresowe za mierzenia właścicielskie rządu przedstawiane są w corocznych dokumentach: „Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa”.

przekształceń, brak uregulowań dotyczących odpowiedzialności wykonawców. Analiza przepisów pozwala ponadto stwierdzić, że z uwagi na normatywny wymóg powoływania doradców prywatyzacyjnych, wyposażonych w daleko idące umocowania do dokonywania zarówno oceny przesłanek prywatyzacji, jak i szeregu czynności prawnych związanych z prywatyzacją, personalna odpowiedzialność cywilno-prawna ministra skarbu oraz wojewody jest w zasadzie wyłączona. Sumy gwarancyjne obligatoryjnego ubezpieczenia doradców prywatyzacyjnych nie są zaś w stanie pokryć ewentualnych szkód, które mogą oni wyrządzić Skarbowi Państwa nierzetelną, bądź wadliwą oceną sytuacji finansowo-majątkowej prywatyzowanych podmiotów. Również odpowiedzialność konstytucyjna oraz karna ministra skarbu jest w znaczący sposób uzależniona od układu sił politycznych w parlamencie. Wobec powyższego, z uwagi na szeroki zakres możliwości prywatyzacyjnych wynikający m.in. z ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, pojawia się wątpliwość co do zasadności skali swobody kształtowania polityki prywatyzacyjnej przez ugrupowania sprawujące władzę wykonawczą. *De lege ferenda* wydaje się racjonalną koniecznością wypracowanie rozwiązań, które w omawianym zakresie zobowiązywały by do wypracowywania konsensusu uwzględniającego również rozsądne postulaty partii opozycyjnych.