



Joanna Kruczalak-Jankowska\*

Uniwersytet Gdański

## KONSTYTUCYJNA ZASADA SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ A SPÓŁKI Z UDZIAŁEM SKARBU PAŃSTWA

Spoleczna gospodarka rynkowa uznana została w art. 20 Konstytucji za podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>. Jak się powszechnie uważa w doktrynie<sup>2</sup>, przepisy ustawy zasadniczej z obszaru ustroju gospodarczego tworzą ramowy porządek prawny, w którym chronione są jego podstawowe wartości i został wyznaczony zakres dopuszczalnej ingerencji państwa oraz możliwego ograniczenia praw i wolności ekonomicznych w interesie publicznym. Połączenie klauzuli społecznej gospodarki rynkowej z adekwatnymi normami, zasadami i wartościami Konstytucji pozwala wywodzić z jej tekstu o wiele bardziej konkretne rozwiązania między innymi w postaci określenia zakresu podmiotowego wolności działalności gospodarczej, będącego jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej. Tym samym zwraca się uwagę na to, że ustrój gospodarczy jest pomocniczo definiowany także przez inne przepisy ustawy zasadniczej<sup>3</sup>.

\* [prajk@ug.edu.pl](mailto:prajk@ug.edu.pl)

<sup>1</sup> J. Ciapała, *Spoleczna gospodarka rynkowa w kontekście idei solidaryzmu*, [w:] *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym. Doświadczenia polskie i międzynarodowe*, red. A. Łabno, Warszawa 2015, s. 145.

<sup>2</sup> A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy RP*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga Jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012, s. 16.

<sup>3</sup> P. Czarnek, *Wolność działalności gospodarczej. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014, s. 83; J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 64–65; Jak natomiast zauważa W.J. Katner „pojęcie społecznej gospodarki rynkowej inaczej bywa rozumiane przez ekonomistów i prawników. W kontekście spółek Skarbu Państwa prawnicy oceniają art. 20 Konstytucji przez pryzmat przepisów umożliwiających regulację normatywną przedsiębiorczości na problemy społeczne. Oznacza to, że kryterium społeczne do którego odwołuje się ustawodawca w art. 20 Konstytucji, ma wskazywać na dopuszczalność ograniczenia gospodarki rynkowej, umożliwiając jej reglamentację również ze względów społecznych. Względy ekonomiczne, społeczne i polityczne decydują z kolei o różnych formach udziału i nadzoru państwa w tzw. sektorach wrażliwych”, W.J. Katner, W.P. Matysiak, *Warunki prawne uczestnictwa państwa w gospodarce III Rzeczypospolitej*, [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. nauk. A. Kidyba, Warszawa 2014, s. 84–85.

W pełni należy się zgodzić z poglądem, że konstytucyjny ustroj gospodarczy należy uznać za system otwarty, elastyczny i dynamiczny, dopuszczający przyjmowanie określonych rozwiązań prawnych w zależności od intensyfikacji poszczególnych zjawisk gospodarczych<sup>4</sup>. Słusznie zatem postuluje się dynamiczną interpretację pojęcia ustroju gospodarczego RP, uwzględniającego aktualne uwarunkowania wolnego rynku i bieżące potrzeby społeczne. Działając w ogólnych ramach aksjologicznych wyznaczonych przez Konstytucję, ustawodawca może zatem przyjmować odmienne rozwiązania prawne, pamiętając, aby nie naruszyć granic zarysowanych klauzulą społecznej gospodarki rynkowej i wspierających ją filarów/fundamentów<sup>5</sup>. Wynika z tego kolejna teza, wskazująca że ustawodawcy przysługuje względna swoboda w zakresie przyjmowanych rozwiązań gospodarczych, zwłaszcza kierunków prowadzonej polityki gospodarczej, o ile mieszczą się one w granicach ustroju gospodarczego RP<sup>6</sup>.

Jak się powszechnie uważa, ustroj społecznej gospodarki rynkowej opiera się na czterech fundamentach:

1. Wolności gospodarczej.
2. Własności prywatnej.
3. Solidarności.
4. Dialogu i współpracy partnerów<sup>7</sup>.

Filary te wzajemnie się przenikają i uzupełniają. Uznaje się zatem, że dopiero kompleksowo stanowią o ustroju społecznej gospodarki rynkowej w Polsce.

Podkreśla się także, że model społecznej gospodarki rynkowej przyjęty w Konstytucji wyklucza podstawową rolę Państwa w życiu gospodarczym, państwową reglamentację cen, dóbr i usług, gospodarkę opartą na przymusie, monopolistyczną i planową<sup>8</sup>. Przyjęcie jako ustroju gospodarczego modelu społecznej gospodarki rynkowej wynikało zresztą z odejścia od modelu gospodarki nakazowo-rozdzielczej, centralnie sterowanej, który panował w Polsce do końca lat 90. ubiegłego wieku<sup>9</sup>. Z drugiej jednakże strony słusznie uznaje się, że państwo może uczestniczyć w działalności gospodarczej, co czyni zresztą w sposób pośredni lub bezpośredni. Słusznie przyjmuje się także, że art. 20 Konstytucji narzuca Państwu formy i zasady takiej działalności. Wartości wolnego rynku zakazują udzielania preferencji podmiotom państwowym, które powinny działać na zasadach równości z podmiotami z sektora prywatnego<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy RP*, s. 16.

<sup>5</sup> Tamże, s. 17.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 84; K. Zaradkiewicz [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, Warszawa 2016, Artykuł 20 Konstytucji RP, pkt. 52 i 110 Legalis oraz licznie tam przywołane orzecznictwo TK i literatura przedmiotu.

<sup>8</sup> J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 78.

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy RP*, s. 28.

Z historii państwowości jednoznacznie wynika, że w każdym okresie dziejów państwo jako podmiot polityczny, a także jako podmiot prawny uczestniczyło w procesach gospodarczych. Różne były tego przyczyny w przeszłości, obecnie na ogół aktywność państwa w tej sferze wiąże się z koniecznością zaspokojenia potrzeb ludności w sferze użyteczności publicznej, finansowania lub dofinansowywania rozwoju przedsiębiorczości, w tym działalności potrzebnej, ale z założenia deficytowej, kwestie związane z eksploatacją zasobów naturalnych i innej własności państwowej (narodowej), działalnością gospodarczą, prowadzoną wprost, lub czynnym popieraniem takiej działalności, która umacniała państwo gospodarczo lub militarnie w porównaniu z innymi państwami, a także umożliwiała ekspansję zewnętrzną<sup>11</sup>.

Jak się zauważa w literaturze<sup>12</sup>, w polskiej tradycji państwo nie uczestniczy podmiotowo w stosunkach gospodarczych, a czyni to zawsze poprzez Skarb Państwa, który jest prawnym uosobieniem Rzeczypospolitej w stosunkach prywatnoprawnych. Przy czym jeśli chodzi o formę prawną uczestnictwa w tego rodzaju stosunkach, to Skarb Państwa może być zastąpiony przez jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, np. agencję tzw. rządową, i w formie *statio fisci* realizować zadania gospodarcze. Należy je uznać za wykonywane bezpośrednio przez Rzeczypospolitą, a Skarb Państwa występuje w roli właściciela majątku, z którego dana jednostka korzysta tylko w celu wykonania swoich zadań ustawowych lub statutowych. Pozycja Skarbu Państwa jest wtedy bliższa *imperium*, czyli władczego wykonywania prawa własności poprzez organy władzy lub administracji państwowej. Natomiast wyraźniejsze prawnie jest przybranie pozycji Skarbu Państwa jako państwowej osoby prawnej (art. 44<sup>1</sup> k.c.). Realizuje się w ten sposób sfera właścicielska państwa jako *dominium*, czyli właściciela w rozumieniu art. 140 k.c. Najlepiej widać to w przypadku jednoosobowej spółki kapitałowej Skarbu Państwa, będącej wprawdzie odrębną od Skarbu Państwa osobą prawną, której wszystkie akcje lub udziały należą do państwa w sensie ekonomicznym i w konstytucyjnym rozumieniu mienia. Czasami rozdzielenie *imperium i dominium* nie jest wyraźne (tak np. Agencja Rynku Rolnego SA), w przeciwieństwie do spółek powstałych w wyniku przekształcenia (komercjalizacji) przedsiębiorstw państwowych.

<sup>11</sup> W.J. Katner, W.P. Matysiak, *Warunki prawne uczestnictwa państwa w gospodarce III Rzeczypospolitej*, [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. nauk. A. Kidyba Warszawa 2014, s. 78 i n. Autorzy wskazują, że ze względu na sposób i zakres uczestnictwa państwa w gospodarce wyróżnia trzy podstawowe modele, zaznaczając przy tym, że modele te występują w wielu formach:

- model gospodarki centralnie sterowanej, opartej na własności państwowej,
- model gospodarki rynkowej opartej na własności prywatnej,
- model pośredni uwzględniający ograniczony interwencjonizm państwowy.

J. Grabowski, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, t. 8B, red. R. Hauser, § 31, pkt. I, Warszawa 2013, Legalis.

<sup>12</sup> W.J. Katner, W.P. Matysiak, *Warunki prawne uczestnictwa...*, s. 82–83; por. także J. Grabowski, [w:] *Publiczne prawo...*

Natomiast udział bezpośredni państwa w gospodarce może mieć charakter instytucjonalny lub kapitałowy. Należy z wielkim naciskiem podkreślić, że zgodnie z utrwalonym i słusznym stanowiskiem doktryny prywatnoprawnej<sup>13</sup> i orzecznictwa samo inwestowanie w daną działalność, między innymi poprzez nabycie/posiadanie akcji lub udziałów jakiejś spółki, nie stanowi samo przez się działalności gospodarczej inwestora finansowego. Poprzez takie inwestowanie inwestor nie staje się przedsiębiorcą. Tym samym Skarb Państwa, będąc jedynym współnikiem lub akcjonariuszem, nie staje się przedsiębiorcą. Przymiot ten przysługuje samej spółce. W przeszłości, jak się zauważa, najbardziej wyrazistym przykładem bezpośredniego powiązania państwa z działalnością gospodarczą było przedsiębiorstwo państwowe, które do uchwalenia ustawy o przedsiębiorstwach państwowych w dniu 25 września 1981 r., pomimo formalnie przyznanej samodzielności prawnej, były prawie całkowicie pozbawione samodzielności w działalności gospodarczej.

Pośrednie wykonywanie działalności gospodarczej przez państwo wiąże się z częściowym akcjonariatem Skarbu Państwa i interwencjonizmem państwowym. Jak pokazuje praktyka gospodarcza, nawet niewielka liczba akcji pozwala państwu (konkretnemu rządowi) odgrywać istotną rolę w takiej spółce, zwłaszcza gdy przedmiotem działalności spółki jest realizacja zadań państwa w sferze użyteczności publicznej. Rola ta wyraża się między innymi w udzielaniu zgodnej z prawem pomocy publicznej<sup>14</sup>. Zgodzić się należy, że pożądanym rozwiązaniem może być pośrednie zaangażowanie państwa w działalność podmiotów wykonujących działalność o charakterze użyteczności publicznej realizujących tzw. interes publiczny<sup>15</sup>.

W kontekście rozważań prowadzonych w literaturze publicznoprawnej, mających na celu ocenę statusu prawnego spółek z udziałem Skarbu Państwa i ich miejsce w ustroju gospodarczym Rzeczypospolitej Polskiej, bierze się pod uwagę przede wszystkim dwa filary społecznej gospodarki rynkowej, a mianowicie wolność gospodarczą i własność prywatną.

Zasada wolności gospodarczej jest uznawana za istotę, podstawę ustroju społecznej gospodarki rynkowej. Jej wprowadzenie najpierw do ustawy o działalności gospodarczej z 1988 r., a następnie do konstytucji z 1989 r. przesądziło o ukonstytuowaniu systemu gospodarki rynkowej<sup>16</sup>. Warto także pamiętać, że nadal znajduje ona także swój wyraz w art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>17</sup>. Podnosi się także, że konstytucyjna systematyka ogólna wskazuje na kwalifikację wolności działalności gospodarczej przede

<sup>13</sup> W.J. Katner, W.P. Matysiak, *Warunki prawne uczestnictwa...*, s. 83–84 i literatura przedmiotu tam wskazana.

<sup>14</sup> Tamże, s. 85–86.

<sup>15</sup> Tamże, s. 89–90.

<sup>16</sup> J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 85.

<sup>17</sup> Z 2016 r., poz. 1829 ze zm.

wszystkim jako zasady ustrojowej, czyli jako konstytucyjnej zasady prawa. Podkreślono także, że ze względu na swoją funkcję jest to w istocie zasada nakazująca ochronę wolności działalności gospodarczej pojmowanej jako sfera aktywności ekonomicznej nie tylko człowieka<sup>18</sup>, ale także jednostek organizacyjnych tworzonych przez osoby fizyczne (w szczególności osoby prawne)<sup>19</sup>.

Chociaż niektórzy autorzy stoją na stanowisku, że podmioty z dominującym udziałem kapitału publicznego nie mogą być beneficjentami wolności przedsiębiorczości, bowiem legitymizacja i zakres ich dozwolonej aktywności wynika z postanowień ustaw<sup>20</sup>, to bardziej przekonujące są te poglądy, które kładą akcent na wyłączenie z kręgu adresatów zasady wolności gospodarczej wyłącznie państwa lub innych podmiotów publicznoprawnych (np. jednostek samorządu terytorialnego). Jak się bowiem uzasadnia, wyłączenie to wynika z ochronnej funkcji wolności gospodarczej jako negatywnego publicznego prawa podmiotowego, która jest konieczna tam, gdzie państwo mocą swojej władzy zagraża prawnej i gospodarczej sferze wolności gospodarczej. W tym zakresie państwo i inne podmioty publicznoprawne nie mogą być zatem podmiotami uprawnień chroniących przed ingerencyjnymi działaniami państwa i innych podmiotów publicznoprawnych<sup>21</sup>. Wydaje się jednak, że powinno tu chodzić o wąskie rozumienie podmiotów publicznoprawnych, które nie obejmuje swoim zakresem odrębnych od państwa osób prawnych<sup>22</sup>. Prawo podmiotowe wolnej działalności gospodarczej odnosi się do osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego<sup>23</sup>, nie obejmuje natomiast swoim zakresem osób prawnych prawa publicznego.

Rozważając zatem miejsce spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa w ustroju społecznej gospodarki rynkowej, należy przede wszystkim rozstrzygnąć, jaki status prawny im przysługuje, a zatem czy są one podmiotami prawa publicznego czy prywatnego. W doktrynie prawa publicznego prezentowane są dwa odmienne, w zasadzie wzajemnie wykluczające się stanowiska<sup>24</sup>. U podstaw powstałych rozbieżności leży interpretacja jednego z wymienionych filarów ustroju gospodarczego, czyli rozumienie ochrony własności prywatnej jako

<sup>18</sup> Tamże.

<sup>19</sup> Tamże, s. 86.

<sup>20</sup> J. Ciapała, *Pojmowanie wolności przedsiębiorczości w kontekście współczesnych uwarunkowań*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 2, s.15.

<sup>21</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, wyd. 6, s. 105; państwo i inne podmioty publicznoprawne są natomiast adresatami konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej zakazującej ograniczania lub wyłączenia wolności gospodarczej w przypadkach nieuzasadnionych ważnym interesem publicznym w sposób uwzględniający zasadę proporcjonalności.

<sup>22</sup> Por. przegląd stanowisk B. Banaszak, [w:] *Konstytucja RP, Komentarz do artykułu 20*, pkt. 4–5, Warszawa 2012, Legalis i zaprezentowane tam jeszcze inne, szerokie ujęcie podmiotów zasady wolności gospodarczej, włączając w jej zakres także organy władzy publicznej (M. Szydło, *Państwo jako przedsiębiorca. Wybrane zagadnienia prawne*, Kraków 1998, s. 80–90).

<sup>23</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. 6, Warszawa 2011, s. 105.

<sup>24</sup> A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy RP*, s. 37–38.

zasady ustrojowej społecznej gospodarki rynkowej, które wpływa zarazem na określenie podmiotowe kręgu adresatów zasady wolności gospodarczej.

Jak już wskazano powyżej, zgodnie z pierwszym z poglądów, skoro krąg podmiotów wolności gospodarczej należy ujmować szeroko, zaliczając do niego wszystkie podmioty publiczne, to tym bardziej wolnością tą powinny być objęte spółki z udziałem Skarbu Państwa oraz spółki komunalne. Zdaniem zwolenników tego poglądu w taki sam sposób należy traktować wszystkie podmioty, które działalność gospodarczą prowadzą i rozpoczynają, a zróżnicowanie ze względu na formę własności nie jest uzasadnione konstytucyjnie<sup>25</sup>.

Według drugiego wydaje się, że obecnie zaczynającego dominować poglądu, spod konstytucyjnej formuły wolności działalności gospodarczej, opartej na własności prywatnej, wyłączone są podmioty prawa publicznego rozumiane znacznie szerzej niż państwo czy jednostki samorządu terytorialnego. Przez podmioty publiczne gospodarcze rozumie się bowiem, idąc w ślad za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego<sup>26</sup>, nie tylko takie podmioty, które prowadzą działalność gospodarczą całkowicie opartą na majątku publicznym (wymienia się tutaj przedsiębiorstwa państwowe, jednoosobowe spółki SP oraz jednostki samorządu terytorialnego)<sup>27</sup>, ale także wszystkie spółki handlowe z udziałem Skarbu Państwa<sup>28</sup>. W stanowisku tym pomija się regulacje prawa prywatnego, a zwłaszcza treść art. 33 k.c., zgodnie z którym osobami prawnymi prawa prywatnego są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. W tym rozumieniu są nimi bez wątpienia spółki handlowe nawet ze 100-procentowym udziałem Skarbu Państwa (państwowe osoby prawne prawa prywatnego).

Jak już to podnoszono powyżej, w literaturze przedmiotu podkreśla się, że art. 20 i skorelowany z nim art. 64 Konstytucji poza swoim zakresem pozostawiają własność Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych oraz własność komunalną<sup>29</sup>. Marginalizuje się tym samym prywatnoprawną interpretację własności i innych praw majątkowych przysługujących Skarbowi Państwa lub innym państwowym osobom prawnym, o których mowa w art. 44<sup>1</sup> k.c. Zgodnie z treścią tego przepisu, majątek spółki z udziałem Skarbu Państwa stanowi własność tej spółki, natomiast Skarb Państwa jest właścicielem akcji lub udziałów

<sup>25</sup> Por. przegląd stanowisk B. Banaszak, [w:] *Konstytucja RP, Komentarz do artykułu 20*, pkt. 4–5 i zaprezentowane tam jeszcze inne, szerokie ujęcie podmiotów zasady wolności gospodarczej, włączając w jej zakres także organy władzy publicznej (M. Szydło, *Państwo jako...*, s. 80–90).

<sup>26</sup> Wyrok z dnia 7 maja 2001 r., sygn. k.19100.

<sup>27</sup> J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 269, K. Zaradkiewicz, [w:] M. Safjan, Bosek, *Konstytucja RP*, Warszawa 2016, Artykuł 20 Konstytucji RP, pkt. 144 Legalis i tam przytoczone postanowienie TK z dnia 8 kwietnia 2008 r. SK 80/06; TK z dnia 20 grudnia 2007 r. SK 67/05, które w zasadzie podtrzymują stanowisko zaprezentowane w TK 19/00.

<sup>28</sup> F. Grzegorzcyk, *Przedsiębiorstwo publiczne (public undertaking) kontrolowane przez państwo. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2012, s. 220–222.

<sup>29</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 20*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 10, cyt. za A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy RP*, s. 39.

w takiej spółce. Postrzeganie zatem spółek nawet ze 100-procentowym udziałem Skarbu Państwa jako własności Skarbu Państwa odpowiada sensowi ekonomicznemu prawa własności, a nie prywatnoprawnemu w rozumieniu art. 44<sup>1</sup> k.c.

Stanowisko to wywodzi się z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego K 19/00 i akcentuje, jak wspomniano powyżej, wyrażone w art. 20 Konstytucji sprzężenie wolności działalności gospodarczej z własnością prywatną. Orzekając w kontekście tzw. ustawy kominowej Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do gwarancji wynikających z art. 20 i 22 Konstytucji uznał, że gwarancją tą objęte są podmioty prowadzące działalność gospodarczą, dla której materialną podstawą jest własność prywatna, nie zaś własność Skarbu Państwa, państwowych i samorządowych osób prawnych. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału do kręgu podmiotów publicznych należy zatem zaliczyć wszystkie podmioty prawa prowadzące działalność gospodarczą, w których ponad połowę kapitału lub jego całość posiada Skarb Państwa lub samorządy, oraz takie podmioty, w których Skarb Państwa lub samorządy nie posiadają ponad połowy kapitału, ale na których działalność decydujący wpływ wywierają za pomocą instrumentów przewidzianych przez prawo prywatne<sup>30</sup>. W orzeczeniu tym oparł swoje rozważania na założeniu, że podmioty wymienione powyżej należą do „sektora publicznego”<sup>31</sup> (choć dostrzegł wątpliwości, jakie mogą się pojawić w związku z zakwalifikowaniem tej ostatniej grupy spółek do „sektora publicznego”). Stanowisko to zostało następnie podtrzymane w innych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego<sup>32</sup>.

Przyjętym stanowiskiem w orzeczeniu K 19/00 Trybunał zakwestionował wcześniejszą wypowiedź Sądu Najwyższego, który pod rządami przepisów konstytucyjnych sprzed 1997 r. – na gruncie art. 6 Konstytucji – stwierdził, że konstytucyjna zasada równości wyraża równość szans w fazie rozpoczynania lub rozwijania działalności gospodarczej i oznacza zakaz uchwalania w aktach prawnych niższej rangi niż ustawa postanowień o charakterze dyskryminacyjnym w zakresie dostępu do osobowych, rzeczowych i kapitałowych czynników działalności gospodarczej<sup>33</sup>.

Ponadto stawiając tezę, że zasada wolności gospodarczej jako sprzężona z własnością prywatną, nie odnosi się do publicznego sektora gospodarczego, Trybunał Konstytucyjny wykluczył zarazem podmioty tego sektora z ustroju gospodarczego RP. Skoro do podmiotów sektora publicznego miałyby nie znajdo-

<sup>30</sup> J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 270, A. Szafranski *Konstytucyjnoprawne podstawy prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców publicznych*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 45.

<sup>31</sup> K. Pawłowicz, *Konstytucyjne a ustawowe pojęcie przedsiębiorcy*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 55, która opowiedziała się za uregulowaniem w odrębnym akcie prawnym celów i zasad działania publicznych jednostek gospodarczych.

<sup>32</sup> K. Zaradkiewicz, [w:] M. Safjan, Bosek, Warszawa 2016, Artykuł 20 Konstytucji RP, pkt. 144 *Legalis* i tam przytoczone postanowienie TK z dnia 8 kwietnia 2008 r., SK 80/06; TK z dnia 20 grudnia 2007 r., SK 67/05, które w zasadzie podtrzymują stanowisko zaprezentowane w TK 19/00.

<sup>33</sup> Orzeczenie SN z dnia 26 czerwca 1992 r., III ARN 31/92, OSN nr 2/1994, poz. 38 cyt. za: J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 270.

wać zastosowania dwa z podstawowych filarów ustroju społecznej gospodarki rynkowej, to aktualne staje się pytanie o miejsce tych podmiotów w gospodarczym ustroju RP.

Wraz z wykreowaniem w judykaturze, a następnie doktrynie publicznoprawnej<sup>34</sup>, przedsiębiorców publicznych jako szczególnej kategorii podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w ramach „sektora publicznego” sformułowano pogląd wobec tych podmiotów, że pierwszoplanowym ich zadaniem, celem działalności staje się realizacja „interesu publicznego”<sup>35</sup>. Tym samym przeniesiono automatycznie cele, które ma realizować Państwo na wszystkie przedsiębiorstwa, w tym zasadniczo na wszystkie spółki z udziałem Skarbu Państwa, niezależnie od faktycznego zaangażowania kapitałowego Skarbu Państwa. Tymczasem pojęcie „przedsiębiorstwo publiczne” w krajowym prawie polskim zasadniczo nie istnieje<sup>36</sup>. Ustawodawca natomiast używa pojęcia państwowej osoby prawnej. Tak między innymi w art. 44<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego oraz w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. W myśl postanowień tej ostatniej ustawy jest nią taka osoba prawna, której mienie jest w całości mieniem państwowym<sup>37</sup>. W razie objęcia choćby jednej akcji lub udziału przez podmiot prywatny w spółce z udziałem Skarbu Państwa, reprezentuje ona kapitał mieszany: państwowo-prywatny<sup>38</sup>.

W konsekwencji utożsamiania obowiązku realizacji celu działalności gospodarczej Państwa, jakim jest realizacja interesu publicznego, z celem spółek z udziałem Skarbu Państwa uznawanych za przedsiębiorców publicznych, w literaturze publicznoprawnej<sup>39</sup> pojawiły się poglądy uznające za sporny zarobkowy, nakierowany na zysk, wymiar działalności gospodarczej tych spółek<sup>40</sup>. Choćż dostrzega się odrębność podmiotową spółek z udziałem Skarbu Państwa od Skarbu Państwa, w szczególności w sferze stosunków majątkowych<sup>41</sup>, to kwestia ta wydaje się marginalizowana przy wyznaczaniu i realizacji „interesu publicznego” nie tylko przez Skarb Państwa jako akcjonariusza lub udziałowca, ale także spółki z udziałem Skarbu Państwa. Stanowisko takie wywodzi się także z art.

<sup>34</sup> Pojęciem przedsiębiorstwo publiczne posługują się m.in. K. Pawłowicz, *Konstytucyjne a ustawowe pojęcie...*, s. 49 i nast., K. Strzyczkowski, *Przedsiębiorstwo publiczne jako instytucja prawna (Wybrane problemy)*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa*, Kraków 2001, s. 695 i n., także *Pojęcie przedsiębiorcy publicznego*, PUG 2002 nr 12, s. 6 i n., C. Kosikowski, A. Szafrąński, por. na ten temat F. Grzegorzczak *Przedsiębiorstwo publiczne (public undertaking) kontrolowane przez państwo. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2012, s. 168 i nast.

<sup>35</sup> A. Szafrąński, *Konstytucyjnoprawne podstawy prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców publicznych*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 45 i nast.

<sup>36</sup> F. Grzegorzczak, *Przedsiębiorstwo publiczne (public undertaking)...*, s. 167.

<sup>37</sup> Art. 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (tekst jedn. Dz.U. z dnia 8 lutego 2016 r., poz. 154).

<sup>38</sup> J. Katner, W.P. Matysiak *warunki prawne uczestnictwa...*, s. 86–87.

<sup>39</sup> A. Szafrąński, *Konstytucyjnoprawne podstawy...*, s. 47.

<sup>40</sup> J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 272 i literatura przedmiotu tam cytowana.

<sup>41</sup> Tamże, s. 272–273.



216 Konstytucji. Z przepisu tego wywodzi się – w następstwie przyjęcia reguły *a maiori ad minus* – upoważnienie do głębokiej ingerencji ustawodawczej w działalność gospodarczą państwowych osób prawnych<sup>42</sup>.

Jednakże jak zauważono to w literaturze<sup>43</sup>, w przeciwieństwie do spółek komunalnych, w odniesieniu do państwowych osób prawnych (wśród których, jak się zauważa, „szczególną rolę odgrywają spółki Skarbu Państwa”) ani ustawodawca konstytucyjny ani zwykły nie wypowiedają się w kwestii dopuszczalnego zakresu i celu prowadzenia przez te podmioty *in gremio*<sup>44</sup> – działalności gospodarczej, niemniej jednak doktryna pozostaje w zasadzie zgodna, iż osoby takie powinny wykonywać działalność gospodarczą nie tylko (i nie tyle) w celu czysto zarobkowym, lecz przede wszystkim w szeroko rozumianym celu (interesie) publicznym.

W latach 90. wyrażano w literaturze przedmiotu opinię, że powstała w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jednoosobowa spółka Skarbu Państwa z prawnego punktu widzenia jest zupełnie innym typem osoby prawnej<sup>45</sup>. Ponadto „Przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa prowadzi także do „przekształcenia własnościowego”, w tym mianowicie znaczeniu, że podmiotem własności mienia państwowego staje się tu owa jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, a nie Skarb Państwa (art. 44<sup>2</sup> k.c.). Przedsiębiorstwo państwowe, które do momentu transformacji jest podmiotem własności, z chwilą wykreślenia z rejestru przestaje nim być. Transformacja przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa nie prowadzi na tym etapie do jego prywatyzacji w ścisłym tego słowa znaczeniu, wręcz przeciwnie można by powiedzieć, że raczej do jego pełnej etatyzacji. W sensie techniczno-prawnym zabieg przekształcenia ma jednakże to istotne znaczenie, że umożliwia udostępnienie akcji (udziałów) osobom trzecim, czyli właściwą prywatyzację”<sup>46</sup>. Majątek przedsiębiorstwa państwowego nie był wyrażony w akcjach ani udziałach, dlatego jego bezpośrednia prywatyzacja na drodze kapitałowej byłaby niemożliwa<sup>47</sup>. Należy przy tym zauważyć, że w literaturze prawa konstytucyjnego uważa się, że wyraźną dyrektywą wywodzoną z użycia w art. 20 Konstytucji określenia „własność prywatna” jest nakaz kontynuowania prywatyzacji majątku państwowego<sup>48</sup>. Procesy te powinny doprowadzić w isto-

<sup>42</sup> Tamże, s. 272.

<sup>43</sup> M. Szydło *Swoboda działalności...*, s. 74–75.

<sup>44</sup> Por np. art. 6 i 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 33, poz. 179 z późn. zm.).

<sup>45</sup> K. Kruczałak, *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1996, s. 272.

<sup>46</sup> Tamże, s.273 takie samo stanowisko na gruncie ustawy z 1996 o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych K. Kruczałak *Prawo handlowe.*, s. 277.

<sup>47</sup> Tamże.

<sup>48</sup> O przyczynach prywatyzacji por. m. in. A. Powałowski, [w:] *Prawo gospodarcze publiczne*, red. A. Powałowski, Warszawa 2011, s. 582 i nast.

cie do rynkowego i kapitalistycznego charakteru gospodarki<sup>49</sup>. Z przepisu tego wynika jasno sformułowany cel w postaci ograniczenia zakresu i znaczenia własności publicznej w tych dziedzinach, w których jest prowadzona działalność gospodarcza, gdyż często konsekwencją takiego zaangażowania jest m.in. „nad-reprezentacja” przedstawicieli klasy politycznej we władzach wielu przedsiębiorstw; nie dotyczy to rzecz jasna aktywności w dziedzinach z „natury rzeczy” deficytowych<sup>50</sup>.

Podsumowując, należy w pełni zgodzić się z tymi z poglądami, który podkreślają, że wyrazem realizacji modelu społecznej gospodarki rynkowej może być również publiczna działalność gospodarcza nastawiona na realizację celów ogólnospołecznych i zaspokojenie zbiorowych potrzeb obywateli lub społeczności lokalnej oraz nakładanie obowiązków z zakresu tzw. usług deficytowych<sup>51</sup>. Realizowanie jednak tych zadań wcale nie musi wiązać się z kreowaniem nowego, szczególnego sektora przedsiębiorców – przedsiębiorców/przedsiębiorstw publicznych. Działalność o charakterze użyteczności publicznej, niemającej charakteru zarobkowego, może być bowiem prowadzona zarówno przez spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jak również przez spółki akcyjne. Są to wtedy tzw. przedsiębiorcy not for profit<sup>52</sup>.

Chociaż niewątpliwie należy dostrzegać specyfikę wewnętrznej organizacji spółek, w których akcjonariuszem lub udziałowcem jest Skarb Państwa<sup>53</sup>, to nie ulega wątpliwości, że uczestnicząc w obrocie gospodarczym podmioty te mają przymiot prywatnoprawnych osób prawnych, o których mowa w art. 33 k.c. W tym sensie objęte są modelem społecznej gospodarki rynkowej, niezależnie od tego czy cele przez nie realizowane mają charakter komercyjny czy charakter użyteczności publicznej. Sposób określenia celu w aktach założycielskich<sup>54</sup> spółek z udziałem Skarbu Państwa determinuje natomiast sposób realizacji celu działania państwa, jakim jest realizacja interesu publicznego/społecznego. W spółkach, które realizują cel zarobkowy, wypracowany zysk może, a nawet powinien zostać przeznaczony na realizację interesu publicznego. Im większy zysk osiągają spółki z udziałem Skarbu Państwa, tym większe dochody z podatków i dywidendy ma szanse osiągnąć państwo, a co za tym idzie, może ono w szerszym zakresie spr-

<sup>49</sup> M. Granat, *Prawokonstytucyjne aspekty procesów reprivatyzacji i prywatyzacji w Polsce i w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 78 i nast., cyt. za A. Krzywoń *Ustrój gospodarczy RP*, [w:] s. 40.

<sup>50</sup> J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 101 cyt. za A. Krzywoń *Ustrój gospodarczy RP*, [w:] s. 40, por. także J. Ciapała, *Pojmowanie wolności przedsiębiorczości w kontekście współczesnych uwarunkowań*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 2, s. 15.

<sup>51</sup> B. Banaszak, *Komentarz do art. 20*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s., A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy RP* [w:] s. 27.

<sup>52</sup> A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2015, s. 27.

<sup>53</sup> A.M. Weber, [w:] *Działalność gospodarcza Skarbu Państwa*, red. A. Kidyba, Warszawa 2013, s. 197.

<sup>54</sup> A także w ustawie (por. np. ustawę o portach i przystaniach morskich) lub innych dokumentach strategicznych spółek, J. Zięty, [w:] *Działalność gospodarcza Skarbu Państwa*, red. A. Kidyba, Warszawa 2013, s. 199 i nast.

wować swoje podstawowe funkcje, w tym realizować zasadę sprawiedliwości społecznej przez odpowiednią redystrybucję środków publicznych<sup>55</sup>.

Natomiast w spółkach o charakterze użyteczności publicznej z udziałem Skarbu Państwa cel polegający na realizacji interesu publicznego może być realizowany bezpośrednio, a wypracowany zysk nie jest przeznaczany do podziału<sup>56</sup>.

**Joanna Kruczalak-Jankowska**

## CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF THE SOCIAL MARKET ECONOMY AND COMPANIES WITH STATE TREASURY SHAREHOLDING

When considering the position of commercial companies with the State Treasury share holding in the system of the social market economy, two different views, which de facto exclude each other, should be pointed out. These discrepancies result from the interpretation of two pillars of the economic system. The first one is the understanding of the protection of private ownership as a constitutional principle of the social market economy which determines the subjective scope of the principles of economic freedom constituting the second pillar.

In the literature of public law the dominating view qualifies commercial companies with the State Treasury share holding as a category of public enterprises to which the principle of economic freedom is not applied and thus they do not fall within the system of the social market economy.

In the minority are the proponents of the second view (including the Author of the article) which assumes that the implementation of the model of the social market economy based on economic freedom may also include public economic activities focused on the realization of general social objectives and meeting the collective needs of citizens or local communities by using the form of a private law entrepreneur – a capital company pursuing aims of general interest.

<sup>55</sup> I. Postuła, *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Warszawa 2013, s. 90.

<sup>56</sup> Por. uwagi na temat działalności Zarządu Portu Morskiego Gdynia SA, [w:] *Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, grudzień 2009, s. 37–38.

