

MAREK ZDEBEL
Katowice

EWOLUCJA PRZESŁANEK POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH W POLSCE

W październiku 1994 r. upłynął 11-letni okres stosowania zinstytucjonalizowanych form uzdrawiania – sanowania przedsiębiorstw państwowych¹. Ustawa z 29 czerwca 1983 r. o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa państwowego oraz o jego upadłości² (zwana dalej ustawą), która je unormowała po raz pierwszy, była jednym z nielicznych aktów prawnych tego typu w ustawodawstwie państw socjalistycznych. Obok Polski unormowania prawne w omawianej dziedzinie miały także Jugosławia³ i Węgry⁴. W tym miejscu stwierdzić należy, iż ustawodawstwo innych państw, w tym krajów realizujących gospodarkę rynkową, także przepisów takich nie posiadały. Wyjątek w tym zakresie stanowi system prawny, który już od 1974 r. umożliwił działanie dwóm wyspecjalizowanym instytucjom państwowym: CODEFI i CIASI, przystosowanym do udzielania pomocy przedsiębiorstwom

¹ Stanowiska nauki w zakresie przydatności tego typu terminologii w polskim systemie prawnym były podzielone. A. Kierczyński, M. Pypeć, M. Zdebel uznawali ten pierwszy za pełnoprawny, inni – jak np. M. Bączyk czy E. Kostro – rezerwowali go jedynie dla rozważań o charakterze polityczno-ustrojowym. Por. A. K i e r c z y ń s k i, M. P y p e ć, *Dylematy sanacji działalności przedsiębiorstw państwowych*, „Bank i Kredyt”, 1984, nr 8; M. Z d e b e l, *Postępowanie sanacyjne w przedsiębiorstwach państwowych*, „Finanse”, 1984, nr 2; M. B ą c z y k, *Założenia ogólne regulacji prawnej bankowych umów kredytowych de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 7-8; E. K o s t r o, *Uzdrawianie gospodarki i upadłość przedsiębiorstw państwowych*, „Bank i Kredyt”, 1984, nr 1.

² Dz.U. Nr 36, poz. 165.

³ Ustawa z 31 grudnia 1980 r. o sanacji i zaprzestaniu działalności organizacji pracy zespolonej, SL SFRY nr 41, 58/80.

⁴ Ustawa z 27 grudnia 1977 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Magyar Kozlony, nr 98.

znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej lub zagrożonych bankructwem⁵.

Porównanie rozwiązań prawnych statuujących sanację przedsiębiorstwa państwowego, rozumianą jako zespół mechanizmów ekonomicznych sankcjonowanych prawem, mającą na celu uzdrowienie działalności przedsiębiorstwa, gdy z obiektywnego punktu widzenia jest ona wadliwa, a przy zastosowaniu tych mechanizmów może ulec poprawie⁶, prowadzi do wniosku, iż ulegały one dość istotnym przeobrażeniom. Przeobrażenia te były szczególnie widoczne w zakresie określenia przesłanek podjęcia postępowania uzdrawiającego. Zagadnienie to, ze względu na jego znaczenie dla realizacji postępowań naprawczych, zostanie poddane analizie w niniejszym opracowaniu. Chronologia dokonywanych zmian ustawodawczych uzasadnia prowadzenie analizy w odniesieniu do dwóch okresów: lat 1983-1990 i 1990 do chwili obecnej.

I. PRZESŁANKI WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA NAPRAWCZEGO W OKRESIE 1983-1990

Procedury naprawcze występujące w latach 1983-1990 nie miały jednoznacznego charakteru, podlegały one częstym zmianom. Było to m.in. następstwem tego, iż ustawa posługiwała się pojęciami nieostryimi, np. interes społeczny⁷. Ponadto w ciągu wskazanych lat ulegały zmianom preferencje gospodarcze, zmieniała się, ewoluowała idea gospodarowania, w coraz większym stopniu uwzględniająca znaczenie obiegu pieniądza w procesie gospodarczym. Tendencje te doprowadziły do istotnych zmian w zakresie ukształtowania się przesłanek wszczęcia postępowania naprawczego. Najdobitniejszy wyraz znalazło to w treści ustawy z 31 lipca 1985 r. o dostosowaniu przepisów niektórych ustaw określających funkcjonowanie gospodarki do uwarunkowań i potrzeb dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego

⁵ Por. M. G a j e w s k i, *Leczyć czy rejestrować upadłość*, „Życie Gospodarcze”, 1982, nr 32; J. F o r n a l i k, *Postępowanie wewnętrzne w przedsiębiorstwie zagrożonym upadłością*, „Finanse”, 1985, nr 2.

⁶ Por. M. Z d e b e l, *Finansowanie przedsiębiorstwa zagrożonego upadłością*, Komunikat naukowy przygotowany na konferencję naukową zorganizowaną w Katowicach w 1985 r.

⁷ Por. U. M a r z e c - R o g u s k a, *Kredyt bankowy w procesie sanacji przedsiębiorstw państwowych*, „Finanse” 1987, nr 3.

kraju⁸. Uwzględniając powyższe, analiza obejmować będzie następujące po sobie lata: 1983-1985 i 1986-1990.

1. Okres 1983-1985

Omawiany okres dotyczy bezpośrednio stosowaniu ustawy w jej pierwotnym brzmieniu. Treść art. 4, 15 i 16 ustawy, ustalających przesłanki wdrożenia postępowania naprawczego, w zamierzeniu ustawodawcy miała stworzyć warunki do dokonywania wyboru pomiędzy dwiema dopuszczalnymi formami sanacji: postępowaniem wewnętrznym, tzw. samosanacją⁹, i zarządem komisarycznym. W praktyce przesłanki te, nie będąc precyzyjnymi i samoistnymi, wybór ten poważnie utrudniały. I tak formułowana w art. 4 ustawy przesłanka wszczęcia postępowania wewnętrznego, określana jako wystąpienie takiego wyniku działalności przedsiębiorstwa, iż groził on zamknięciem jego działalności stratą, odwoływała się do przepisów ustawy z 26 lutego 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych¹⁰, stanowiła niewątpliwie przesłankę o charakterze finansowym. Inaczej należy traktować zapis art. 11 ust. 1 ustawy, który zezwalał na podjęcie decyzji o likwidacji przedsiębiorstwa przez organ założycielski, gdy jego zdaniem wszczęcie postępowania wewnętrznego nie było celowe¹¹.

Przedstawiona regulacja prawna pozostawała także w pewnej sprzeczności z innymi unormowaniami, np. art. 26 ust. 3 z 26 lutego 1982 r. prawo bankowe¹², która nakładała na przedsiębiorstwa państwowe obowiązek przedłożenia programu sanacji, gdy strata już wystąpiła¹³ bądź gdy nie dawało ono należytej rękojmi spłaty zaciągniętego kredytu¹⁴.

W przeciwieństwie do postępowania wewnętrznego druga forma postępowania naprawczego – zarząd komisaryczny, dopuszczająca daleko idący

⁸ Dz.U. z 1986 r., nr 8, poz. 46.

⁹ Por. S. W ł o d y k a, *Upadłość przedsiębiorstw uspołecznionych w krajach socjalistycznych*, „Nowe Prawo”, 1989, nr 8-9.

¹⁰ Dz.U. Nr 7, poz. 54.

¹¹ Por. A. K l e i n, *Problemy prawnej regulacji upadłości przedsiębiorstw państwowych*, „Państwo i Prawo”, 1983, nr 3; Z d e b e l, *Postępowanie sanacyjne*.

¹² Dz.U. Nr 7, poz. 56.

¹³ Por. A. F i l i p o w i c z, *Problemy uzdrowienia i upadłości przedsiębiorstw*, „Finanse”, 1982, nr 8-9.

¹⁴ Rozbieżności te w pewnym zakresie usunęły postanowienia instrukcji kredytowej 1/84 wprowadzonej zarządzeniem Prezesa NBP z 17 grudnia 1983 r.

wpływ organów zewnętrznych¹⁵, opierała się na spełnieniu przesłanek różnego rodzaju, także pozafinansowych. Co istotne, zaistnienie tych przesłanek, z jednym wyjątkiem – art. 11 ustawy, stwarzało możliwość wszczęcia postępowania naprawczego, a nie obowiązek, tak jak to miało miejsce w przypadku samosanacji.

Przesłanki wszczęcia postępowania naprawczego w drodze ustanowienia zarządu komisarycznego w zależności od przyjętego kryterium finansowego bądź organizacyjnego należało dzielić na cztery grupy:

a) gdy przedsiębiorstwo państwowe ponosiło stratę, która wyczerpała jego fundusz rezerwowy, Bank zaś odmówił dalszego kredytowania, a ponadto organ założycielski nie widział podstaw do jego likwidacji i przemawiał za tym ważny interes społeczny – art. 15 ust. 1 i 2 ustawy;

b) uprzednio postępowanie wewnętrzne i ważny interes społeczny przemawiał za dalszym prowadzeniem jego działalności. W zakresie tej przesłanki art. 16 ustawy formułował również inne pozafinansowe przesłanki o charakterze szczegółowym, a należały doń:

– nieuwzględnienie wniosku dyrektora lub rady pracowniczej o likwidacji przedsiębiorstwa,

– brak istotnej poprawy stanu gospodarki przedsiębiorstwa w okresie ustalonym w programie uzdrowienia gospodarki;

c) niepodjęcie w terminie 3-miesięcznym przez radę pracowniczą uchwały zatwierdzającej program uzdrowienia gospodarki;

d) gdy wszczęcie postępowania wewnętrznego nie było celowe lub wszczęcie postępowania nie rokowało poprawy gospodarki, lecz jednocześnie organ założycielski nie uwzględnił wniosku o jego likwidację¹⁶.

2. Okres 1986-1990

Wspomniany akt normatywny z 31 lipca 1985 r., wychodząc naprzeciw zarzutom praktyki, iż przesłanki wszczęcia postępowania naprawczego określone ustawą są zbyt ogólne, wprowadził zmiany w tym zakresie. Zmiany te jednak miały charakter ograniczony, albowiem dotyczyły w głównej mierze postępowania wewnętrznego. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 4 ustawy po-

¹⁵ Por. J. F o r n a l i k, *Zarząd komisaryczny w przedsiębiorstwie nierentownym*, „Finanse”, 1985, nr 3; M. P y p e ć, *W sprawie zarządu komisarycznego w przedsiębiorstwie nierentownym*, „Finanse”, 1985, nr 11-12.

¹⁶ Por. M. P y p e ć, tamże.

stępowanie wewnętrzne znajdować powinno zastosowanie w przypadku zarejestrowania co najmniej jednego z niżej wymienionych stanów faktycznych:

a) wystąpienie zagrożenia, że płatne z zysku zobowiązania przedsiębiorstwa wobec budżetu przewyższą zysk bilansowy przedsiębiorstwa;

b) pojawienie się zagrożenia, że przedsiębiorstwo straci zdolność do sfinansowania ze środków funduszu rozwoju lub innych funduszy o podobnym charakterze, co najmniej:

– spłaty kredytów bankowych wraz z należnymi odsetkami w wysokości i terminach ustalonych w umowach kredytowych,

– terminowego pokrywania płatności związanych z przygotowywanymi lub realizowanymi inwestycjami finansowymi ze środków funduszu rozwoju lub innych funduszy o podobnym charakterze,

– terminowej spłaty innych zobowiązań zaciągniętych przez przedsiębiorstwo obciążających fundusz rozwoju lub fundusz o podobnym charakterze.

Przyjęty przez ustawę nowy podział przesłanek uzasadniających wszczęcie postępowania wewnętrznego znajdował odzwierciedlenie w treści instrukcji kredytowej NBP 1/86¹⁷.

W zakresie zarządu komisarycznego omawiana nowelizacja wprowadziła, obok poprzednio wskazanych, dwie nowe alternatywne przesłanki ustanowienia zarządu. W myśl art. 16 ust. 2 ustawy organ założycielski mógł podjąć decyzję tej treści w przypadku, gdy:

– organy przedsiębiorstwa, mimo wezwania do dokonania prawem określonych czynności – art. 6 ustawy, nie wszczęły postępowania wewnętrznego;

– komisja powołana przez organ założycielski w myśl art. 50 ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych¹⁸ w swej opinii uznała takie postępowanie za niezbędne.

Wskazana regulacja prawna odbiegała wyraźnie od poprzednio omawianych, wprowadzała bowiem nowy element – negatywną ocenę pracy dyrektora przedsiębiorstwa. Uzasadnia to pogląd, iż w przypadku postępowania naprawczego w postaci zarządu komisarycznego ustawodawca

¹⁷ Zgodnie z § 28 ust. 3 instrukcji do przedsiębiorstw zobowiązanych do przedstawienia programu uzdrowienia gospodarki zaliczono: przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą ze stratą lub w sposób zagrażający powstaniem straty oraz przedsiębiorstwa rentowne, których wyniki finansowe nie zapewniały jednak prawidłowego funkcjonowania i terminowej spłaty kredytu. Por. M a r z e c - R o g u s k a, dz. cyt..

¹⁸ Dz.U. Nr 24, poz. 122.

stworzył organowi założycielskiemu daleko idącą możliwość wpływania na prowadzoną przezeń działalność, przy czym samodzielnym i dostatecznym warunkiem podjęcia decyzji, obok przesłanek finansowych, staje się bezczynność jego organów zarządzających: dyrektora (art. 16 ust. 2) lub rady pracowniczej art. 13.

Rozszerzenie zakresu zdarzeń umożliwiających bądź nawet zobowiązujących właściwe organy do wszczęcia i prowadzenia postępowania naprawczego nastąpiło również za sprawą ustawy z 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych¹⁹. W odróżnieniu od poprzednich regulacji wymieniony akt prawny wprowadzał jako przesłankę wszczęcie postępowania naprawczego zupełnie nową instytucję finansową w gospodarce przedsiębiorstw państwowych – dywidendę. W myśl art. 16, zgodnie z art. 9 ust. 2 i 3 powołanej ustawy z 31 stycznia 1989 r. fakt, iż przedsiębiorstwo państwowe nie osiągnęło zysku po opodatkowaniu w wysokości pozwalającej na spłatę dywidendy, rodził obowiązek wszczęcia postępowania na zasadach i w trybie przewidzianym ustawą. Jedyna modyfikacja trybu postępowania naprawczego wszczętego na tej podstawie w stosunku do ogólnie obowiązującego polegała na obowiązku zatwierdzenia programu uzdrowienia gospodarki przez organ reprezentujący Skarb Państwa – art. 16 ust. 2 ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych²⁰.

II. STAN PRAWNY PO MARCU 1990 ROKU

Zasadniczy zwrot w zakresie przesłanek wszczęcia postępowania naprawczego, trybu jego realizacji, rodzajów instrumentów finansowych, którymi organy przedsiębiorstwa mogły się posłużyć, nastąpił z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych²¹ oraz ustawy z dnia 27 grudnia 1989 r. o zmianie ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych²². Na mocy powołanych aktów normatywnych dotychczasowe tryby postępowania naprawczego zostały zastąpione jednoetapowym postępowaniem

¹⁹ Dz.U. Nr 3, poz. 10.

²⁰ Wymóg ten nabierał szczególnego znaczenia w świetle art. 16 ust. 3 ustawy, który w przypadku odmowy zatwierdzenia programu nakładał na organ założycielski przedsiębiorstwa obowiązek podjęcia decyzji o jego likwidacji.

²¹ Dz.U. Nr 17, poz. 99.

²² Dz.U. Nr 74, poz. 437.

naprawczym realizowanym przez zarząd komisaryczny. Zdecydowanemu zawężeniu uległy również przesłanki wszczęcia postępowania naprawczego, które praktycznie sprowadzają się do wystąpienia straty bądź takiego stanu finansowego przedsiębiorstwa, kiedy nie jest ono w stanie wypłacić dywidendy z zysku po opodatkowaniu. Podkreślić należy, iż art. 19 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych przyjął podobną przesłankę, gdy chodzi o podjęcie decyzji o likwidacji przedsiębiorstwa²³.

WNIOSKI

Przedstawiona ewolucja rozwiązań prawnych ustalających przesłanki wszczęcia postępowania naprawczego prowadzi do następujących wniosków:

1. Postępowanie naprawcze w polskim systemie prawnym, niezależnie od form jego realizacji, związane jest ze spełnieniem się przesłanek o charakterze ekonomiczno-finansowym.

2. Występujące przesłanki o charakterze niefinansowym związane zostały z negatywną oceną pracy organów przedsiębiorstw w zakresie podjęcia niezbędnych czynności naprawczych, a nie samą realizację postępowania naprawczego.

3. W zdecydowanej większości przypadków przesłanki miały charakter ogólnikowy, a brak jednoznaczności w ich ocenie stanowił podstawę do podejmowania alternatywnych decyzji o likwidacji przedsiębiorstwa.

4. Brak było jednoznacznej granicy-cezury pomiędzy przesłankami uruchamiającymi postępowanie wewnętrzne bądź zarząd komisaryczny, co pozwalało organowi założycielskiemu na podejmowanie woluntarystycznych decyzji i sprzyjało nagminnemu stosowaniu zarządu komisarycznego po postępowaniu wewnętrznym.

5. Ograniczenie obowiązujących przesłanek wszczęcia postępowania naprawczego do wystąpienia straty bądź niemożności wypłaty dywidendy z zysku po uregulowaniu uniemożliwia zastosowanie postępowania naprawczego na etapie wcześniejszym mimo stwierdzenia zagrożeń jego wyniku finansowego.

²³ Pierwotnie decyzje o likwidacji przedsiębiorstwa mogły być podejmowane, gdy zysk po opodatkowaniu podatkiem dochodowym nie wystarczał na zapłatę dywidendy.

THE EVOLUTION OF ASSUMPTIONS FOR THE REPAIR PROCEDURE
OF THE STATE ENTERPRISES IN POLAND

S u m m a r y

The paper contains an analysis of assumptions there are for the repair procedure towards the state enterprises in two periods: in the years 1983-1990 and after 1990. The first period was characterized by two modes of repair action: interior action, called self-sanation, and the commissariat board. The premisses to start repair action had a financial and non-financial character, connected with a negative evaluation of the work of the enterprise's organs. Using the institution of sanation in the case of the state enterprise made it difficult for a general, ambiguous formulation of premisses for starting a repair action by the then legislature. A basic turn, which took place after 1990, consisted in replacing the hitherto modes of action by one-stage proceedings carried out by the commissariat board. The premisses for initiating them have been limited to the state of loss or inability to pay dividend by the enterprise on its income after taxation. The author emphasizes that the like premisses may constitute the basis for a decision about liquidation of the enterprise.

Translated by Jan Kłos