

Anna Łabędź

Zakres podmiotowy ustawy o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego

Ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego¹ z całą pewnością jest aktem normatywnym, który budzi kontrowersje zarówno wśród przedstawicieli nauki i teorii prawa², wśród praktyków³, jak i podmiotów najbardziej zainteresowanych przedmiotową regulacją, czyli samych przedsiębiorców, a w szczególności przedstawicieli spółek kapitałowych, które zostały objęte jej zakresem podmiotowym⁴.

Wspomnianej ustawie zarzuca się przede wszystkim „niewolnicze” kierowanie się przez ustawodawcę naiwnym niekiedy orzecznictwem Eu-

¹ Dalej: ustawa z dnia 3 czerwca 2005 roku lub u.s.u.SP.

² A. B o d n a r, J. P i t e r a, „Złota akcja” – równość w gospodarce?, PiP 2005, nr 7, s. 110-111; J. K a t n e r, *Pozakodeksowe uprzywilejowanie akcji – konstrukcja „złotej akcji” Skarbu Państwa według ustawy z 2005 roku*, PPH 2005, nr 12, s. 42-49.

³ Relacja z seminarium pt. *Nowelizacja prawa spółek – „złota akcja”*, które zostało zorganizowanego w dniu 22 listopada 2005 r. przez miesięcznik Monitor Prawniczy oraz Okręgową Izbą Radców Prawnych w Warszawie; <http://www.monitorprawniczy.pl/>

⁴ Relacja z konferencji prasowej Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, pt. *Złota akcja – zamach na prywatne firmy*, która odbyła się w dniu 26 lipca 2004 r.; <http://www.prywatni.pl/>

ropejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz naśladowaniem rozwiązań legislacyjnych przyjętych w stosunku do belgijskich spółek SNTC i Distrigaz. Poważne wątpliwości budzi również brak konsekwencji polskiego prawodawcy, która doprowadziła do powstania w omawianej ustawie swoistej mieszanki uprawnień władzy publicznej z zakresu *imperium*, z uprawnieniami właścicielskimi ze sfery *dominium*⁵.

Wskazać przy tym należy, że powszechnie z dużą niechęcią są przyjmowane próby przyznawania państwu szczególnych uprawnień w spółkach kapitałowych, a to ze względu na jego złą opinię jako gospodarza. Podkreśla się przy tym, że działania władzy publicznej w zakresie wykonywania uprawnień właścicielskich są zazwyczaj nieprzemysłane, nieczytelne i nieprzewidywalne. Pojawia się obawa upolitycznienia instytucji „złotego weta” i wykorzystania go w nie zawsze czystych potyczkach politycznych. Z pewnością koronnym argumentem przeciwko przedmiotowej regulacji jest zarzut, iż jej zasadniczym celem jest chęć utrzymania wpływu władzy państwowej na działalność określonych spółek, pomimo to, że doszło do zaksięgowania środków, które wpłynęły do budżetu państwa z tytułu ich prywatyzacji.

W świetle powyższych uwag niebagatelnego wręcz znaczenia nabiera kwestia wskazania podmiotów, względem których Skarb Państwa może korzystać z przyznanых mu „złotych przywilejów”. Celowa staje się więc analiza tych przepisów ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r., które decydują o jej zakresie podmiotowym. Pierwsze wskazówki w tym zakresie znajdują się już w art. 1 pkt 1 u.s.u.SP, który stanowi, że Skarb Państwa wykonuje swoje szczególne uprawnienia w:

- spółkach kapitałowych, którymi zgodnie z art. 4 § 1 pkt 2 k.s.h. są spółka akcyjna i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością,
- grupach kapitałowych – tutaj ustawodawca odsyła do definicji legalnej zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 44 ustawy z dnia 29 września 1994 r.

⁵ J. Katner (*Pozakodeksowe uprzywilejowanie akcji...*, s. 46-47) opowiada się za cywilnoprawnym charakterem uprawnień Skarbu Państwa, M. Matczyński (M. Matczyński, „Złote weto” w prawie polskim na tle ustawy z 3 czerwca 2005 roku, PPH 2005, nr 11, s. 18) uważa, że zgłoszenie przez właściwego ministra sprzeciwu wobec określonych działań spółki ma charakter uznania administracyjnego, natomiast S. Sołtysiński, (S. Sołtysiński, [w:] A. Bodnar, J. Pitera, „Złota akcja”..., s. 111) uważa, że nie jest możliwe ścisłe rozdzielenie tych sfer.

o rachunkowości⁶, według której przez grupę kapitałową należy rozumieć jednostkę dominującą wraz z jednostkami zależnymi i niebędącymi spółkami handlowymi jednostkami współzależnymi⁷. Zauważyć jednak należy, że art. 1 pkt 1 u.s.u.SP w istotny sposób modyfikuje ową definicję, wskazując, iż chodzi wyłącznie o grupy kapitałowe z udziałem spółek kapitałowych⁸.

Jednakże odniesienie powyżej wskazanych przepisów do treści art. 2 ust. 1 u.s.u.SP prowadzi do pierwszych komplikacji. Wspomniany przepis wprowadza, można powiedzieć, czasowe ograniczenie możliwości korzystania przez Skarb Państwa z przywilejów przyznanych mu omawianą ustawą do chwili gdy, pozostaje on w spółkach pośrednio lub bezpośrednio akcjonariuszem lub współnikiem. Naturalnie bezpośrednio uczestnictwo Skarbu Państwa w spółce kapitałowej nie budzi żadnych wątpliwości. Inaczej sprawa już wygląda z uczestnictwem pośrednim. Mianowicie, w świetle przytoczonych unormowań wątpliwe jest, czy dla przyjęcia, iż zachodzi wskazane w art. 2 ust. 1 u.s.u.SP uczestnictwo pośrednie wystarczy, że Skarb Państwa jest udziałowcem w jakiegokolwiek spółce handlowej, która ma udział w kapitale zakładowym interesującej nas spółki, czy też należy zawęzić jego rozumienie do płaszczyzny wzajemnych stosunków łączących podmioty tworzące grupę kapitałową, czyli do płaszczyzny stosunków zależności i dominacji w rozumieniu ustawy o rachunkowości.

Wydaje się, że wprowadzenie w art. 2 ust. 1 zdanie 1 u.s.u.SP pojęcia uczestnictwa pośredniego i bezpośredniego jest niepotrzebnym w tym miejscu dodatkiem i prowadzi wyłącznie do problemów interpretacyjnych. Biorąc pod uwagę wyjątkowość omawianej regulacji prawnej, polegającej na przyznaniu Skarbowi Państwa prerogatyw nieznajdujących

⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694.

⁷ Oczywiście, pełne zdefiniowanie grupy kapitałowej wymaga posiłkowania się przepisem art. 3 ust. 1 pkt 37 ustawy o rachunkowości, w którym mowa o jednostce dominującej, następnie pkt 39 i 40 tego artykułu, gdzie zostały podane definicje kolejno: jednostki zależnej i jednostki współzależnej.

⁸ Dla jasności wskazać należy, że ustawodawca, określając wstępnie w art. 1 pkt 1 u.s.u.SP zakres podmiotowy ustawy, dla ułatwienia przyjmuje, iż w kolejnych przepisach, mając na myśli spółki kapitałowe i grupy kapitałowe, będzie posługiwał się zbiorczym terminem „spółki”.

odbicia w jego kapitałowym zaangażowaniu w danej spółce, a tym samym w ponoszonym przez państwo ryzyku gospodarczym, przyjąć należy, że najbardziej racjonalną interpretacją tych przepisów będzie ta zawężająca ich zakres znaczeniowy. Z ostatnich uwag płynie wniosek, iż szczególne uprawnienia określone ustawą z 3 czerwca 2005 r. przysługują Skarbowi Państwa wobec spółek kapitałowych, w których jest on udziałowcem oraz pośrednio względem tych podmiotów, które wchodzi w skład grupy kapitałowej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 44 ustawy o rachunkowości.

Wreszcie odpowiedniej uwagi wymaga inny, dostrzeżony już w literaturze, problem związany z zastosowaniem w art. 1 pkt 1 u.s.u.SP odesłania do pojęcia grupy kapitałowej z ustawy o rachunkowości. Otóż podnosi się, że taki zabieg legislacyjny jest błędny ze względu na to, iż uregulowanie instytucji grupy kapitałowej na gruncie przepisów ustawy o rachunkowości ma związek przede wszystkim ze sporządzaniem przez jednostki dominujące skonsolidowanych sprawozdań finansowych dla podmiotów wchodzących w skład takiej grupy i w żadnym wypadku nie można mówić o podmiotowości cywilnoprawnej grupy kapitałowej. Wskazuje się również na brak organów grupy kapitałowej, wobec czego grupa, jako taka, nie może wykonywać działań określonych w art. 2 ust. 1 i ust. 2 u.s.u.SP⁹.

Wydaje się jednak, że powyższy wniosek jest postawiony nieco na wyrost. Taki zabieg legislacyjny zapobiega nie tylko niepotrzebnym powtórzeniom w prawodawstwie, ale i uwzględnia realia związane z funkcjonowaniem spółek objętych zakresem podmiotowym ustawy. Doskonałym przykładem grupy kapitałowej jest grupa Lotos S.A. z siedzibą w Gdańsku, z którą jest powiązany kapitałowo cały szereg spółek handlowych, w tym jednoosobowe spółki kapitałowe, w których Grupa Lotos S.A. jest jedynym udziałowcem. Przykładem takiej spółki jest Lotos Paliwa Sp. z o.o. zajmująca się sprzedażą paliw czy też Lotos Kolej Sp. z o.o., której przedmiotem działalności są przewozy kolejowe rzeczy, produktów naftowych i wagonów – cystern próżnych¹⁰. Już na tych nielicznych przykładach widać, że w ramach omówionej grupy kapitałowej nastąpiła ścisła specyfikacja działalności, która jest wynikiem procesu restruktu-

⁹ M. Gordon-Trybus, *Złota akcja i złoty akcjonariusz*, Toruń 2006, s. 165-166.

¹⁰ <http://www.lotos.pl/>

ryzacji korporacyjnej i organizacyjnej. Zauważyć należy, iż poszczególne spółki wchodzące w skład grupy kwalifikują się jako istotne dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego (o czym będzie mowa niżej), ale częstokroć Skarb Państwa nie jest ich bezpośrednim udziałowcem. Tym samym państwo zapewniło sobie kontrolę nad strategicznymi z punktu widzenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego działaniami tych podmiotów, wobec których właściwy minister będzie mógł skorzystać z uregulowanego omawianą ustawą sprzeciwu.

Zagadnieniem kardynalnym z punktu widzenia przedmiotowej regulacji prawnej są cechy spółek decydujące o objęciu ich działań kontrolą przewidzianą w ustawie z dnia 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Jak widać, pierwsza wskazówka w tym zakresie pojawia się już w tytule ustawy. Mianowicie państwo będzie mogło korzystać z przywilejów wynikających z omawianej ustawy tylko wobec spółek, które można zakwalifikować jako istotne dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Ustawodawca, można rzec – przezornie, posłużył się klauzulami generalnymi, co jest zabiegiem mającym zapewnić elastyczność tworzonego prawa, gwarantującą jego stałość i niezmienność w sytuacji, gdy stosunki społeczne i gospodarcze ulegają szybkim przemianom i stają się coraz bardziej skomplikowane. W literaturze podkreśla się, że różne potrzeby warunkują konieczność zaniechania posłużenia się sformułowaniami ścisłymi na rzecz pojęć ogólnych, które wymagają od stosujących prawo dokonywania ocen uwzględniających aktualnie panujące stosunki społeczne, gospodarcze¹¹. Nie wolno jednak zapominać o niebezpieczeństwie, które łączy się z subiektywizmem ocen dokonywanych przez organ stosujący prawo, co może prowadzić do nadmiernej dowolności i tym samym zagrożenia praworządności¹². W związku z ostatnim w piśmiennictwie wskazuje się na konieczność zamieszczania obok klauzul generalnych odpowiednich wskazówek określających mierniki oceny, które

¹¹ S. Szer, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1967, s. 82.

¹² A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 76-77.

gwarantują obiektywizm w procesie interpretacji tych pojęć¹³, a co za tym idzie – możliwość jej kontroli.

Ustawodawca zawęził poziom samowoli interpretacji pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przepis art. 1 pkt 2 u.s.u.SP zawiera w tym względzie dwie wskazówki, mianowicie zaznacza, że ustawa sama określa kryteria warunkujące uznanie spółek za strategiczne dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, dodając przy tym, iż rozumienie tych terminów powinno nastąpić z uwzględnieniem prawa wspólnotowego. Na marginesie zauważyć należy, że taka regulacja jest wyrazem wyraźnego dążenia do zapewnienia uznania przez organy Unii Europejskiej zgodności przedmiotowej ustawy z prawem unijnym.

Wspomiane wyżej kryteria zostały zamieszczone w art. 8 ust. 1 u.s.u.SP, z którego wynika, że szczególne uprawnienia przysługują Skarbowi Państwa tylko w stosunku do tych spółek, których siedziba znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazać należy, że w literaturze podkreśla się, iż taki zapis ustawowy nie prowadzi do dyskryminacji podmiotów z innych państw członkowskich¹⁴. Dodatkowo ustawodawca posłużył się metodą podwójnego kwalifikowania spółek, pozwalającą ustalić, czy konkretna spółka ma istotne znaczenie dla porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Po pierwsze, wymagane jest prowadzenie przez spółkę działalności gospodarczej w wyraźnie określonym sektorze uznanym za wrażliwy z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego oraz po drugie – osiągnięcie przez nią istotnego czy wręcz dominującego procentowo (od 15 do 70%) udziału w rynku lokalnym¹⁵.

W myśl art. 8 ust. 1 u.s.u.SP państwo może wykonywać przyznane mu omawianą ustawą szczególne kompetencje w spółkach:

- 1) które wykonują działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej, jeżeli udział spółki w ilości wytworzonej energii elektrycznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przekracza 15%;
- 2) które wykonują działalność operatora lub są właścicielami systemu przesyłowego gazowego albo elektroenergetycznego, jeżeli spółka posiada

¹³ S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. I, wyd. 2, Wrocław i in. 1985, s. 119-120.

¹⁴ M. Przychodzki, *Szczególne kompetencje państwa w stosunku do spółek kapitałowych-analiza rządowego projektu ustawy o „złotej akcji”*, PPH 2005, nr 4, s. 35.

¹⁵ M. Matczyński, *„Złote weto” w prawie polskim...*, s. 16.

lub użytkuje ponad 50% sieci przesyłowej gazowej lub elektroenergetycznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

3) których przedmiotem działalności jest produkcja benzyn silnikowych lub oleju napędowego, jeżeli udział spółki w produkcji tych paliw na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przekracza 20%;

4) których przedmiotem działalności jest transport rurociągowy w zakresie ropy naftowej, benzyn silnikowych lub oleju napędowego, jeżeli udział spółki w ogólnej zdolności przesyłowej ropy naftowej, benzyn silnikowych lub oleju napędowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przekracza 50%;

5) których przedmiotem działalności jest magazynowanie i przechowywanie towarów w zakresie benzyn silnikowych, oleju napędowego, gazu ziemnego lub podziemne magazynowanie ropy naftowej, jeżeli pojemność magazynowa spółki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie przechowywania benzyn silnikowych, oleju napędowego, gazu ziemnego lub ropy naftowej przekracza 30 dni konsumpcji tych towarów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

6) których przedmiotem działalności jest przeładunek towarów w portach morskich w zakresie ropy naftowej i jej produktów, jeżeli udział spółki w zdolności do przeładunku tych towarów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przekracza 50%;

7) których przedmiotem działalności jest wydobywanie węgla kamiennego lub gazu ziemnego, jeżeli udział spółki w wydobyciu węgla kamiennego lub gazu ziemnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przekracza 50%;

8) których przedmiotem działalności jest wydobywanie i przerób rudy miedzi, jeżeli udział spółki w wydobyciu i przerobie rudy miedzi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przekracza 70%;

9) które są posiadaczami infrastruktury telekomunikacyjnej umożliwiającej przesyłanie sygnałów publicznej radiofonii i telewizji między nadawcą a siecią nadajników na obszarze obejmującym co najmniej 70% terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

10) które są posiadaczami infrastruktury kolejowej stanowiącej co najmniej 50% tej infrastruktury na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednoznaczne wskazanie sektorów gospodarki objętych zakresem podmiotowym ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r., realizuje według jej twórców,

w pełni zasadę przejrzystości, będącą jednym z podstawowych kryteriów warunkujących zgodność instytucji „złotego” weta z prawem wspólnotowym¹⁶. Poza tym, wśród wymienionych w art. 8 ust. 1 u.s.u.SP dziedzin działalności gospodarczej mieszczą się spółki pełniące znaczną rolę w organizacji infrastruktury transportowo-zaopatrzeniowej, w wytwarzaniu produktów naftowych i energii elektrycznej oraz spółki telekomunikacyjne. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przedsiębiorstwa o takim zakresie przedmiotowym swojej działalności mogą być uznane za dostawców usług i towarów o strategicznym dla państwa znaczeniu. Należy nadto zauważyć, że ustawodawca – wbrew zgłaszanym w toku prac legislacyjnych poprawkom¹⁷ – nie zamieścił w art. 8 ust. 1 u.s.u.SP spółek prowadzących działalność gospodarczą zdyskwalifikowaną przez Trybunał, jako niemającą strategicznego znaczenia dla zachowania porządku czy bezpieczeństwa publicznego, np. podmioty z sektora finansowego (banki, zakłady ubezpieczeń) czy z tradycyjnych monopolii państwowych (przemysł tytoniowy)¹⁸.

W literaturze słusznie zostało zauważone, że poważne wątpliwości może budzić jedynie treść art. 8 ust. 1 pkt 8 u.s.u.SP. Zgodnie z tym

¹⁶ Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, druk sejmowy nr 3635, dostępny na stronie internetowej: <http://orka.sejm.gov.pl/>

¹⁷ W drugim czytaniu została zgłoszona poselska poprawka do projektu ustawy, która wprowadzała pewne modyfikacje art. 8 ust. 1, przy czym najważniejsze zmiany polegały na wprowadzeniu w tym artykule pkt. 11, przewidującego objęcie proponowanym w ustawie instrumentem sektora działalności bankowej i ubezpieczeniowej, jak również na zmniejszeniu kryterium udziału w rynku do 10% w stosunku do wszystkich wymienionych w tym artykule podmiotów. Jednak taka zmiana projektu nie uzyskała akceptacji Komisji Skarbu Państwa jako naruszająca zasadę proporcjonalności, podkreślono również, że rzezone sektory działalności gospodarczej nie są zaliczane przez ETS do sektorów strategicznych. Zob. *Dodatkowe Sprawozdanie Komisji Skarbu Państwa z 1 czerwca 2005 r.* Sprzeciw w stosunku do takiego rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy zgłosił również Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej, zob. *Opinia z 27 maja 2005 r.* Treść tych pism ujęta jest w druku sejmowym nr 3941-A, dostępnym na stronie internetowej: <http://orka.sejm.gov.pl/>

¹⁸ Patrz: Komisja Europejska v. Królestwu Hiszpanii, wyrok z dnia 13 maja 2003, C-463/00, ECR 2003, s. I-4581; Komisja Europejska v. Portugalii, wyrok z dnia 4 czerwca 2002, C-367/98, ECR 2000, s. I-4731.

przepisem „złoty” sprzeciw będzie służył Skarbowi Państwa również w odniesieniu do spółek, których przedmiotem działalności jest wydobywanie i przerób rudy miedzi. Wskazuje się, że zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju nie zależy od takiego przemysłu wydobywczego, poza tym nie jest on w ogóle wymieniany w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na liście sektorów strategicznych. Ewentualnie należałoby wykazać, że wydobywanie miedzi, surowca w zasadzie powszechnie dostępnego na rynkach światowych, jest nieodłącznie związane z zapewnieniem stabilności naszego przemysłu obronowego, jak również bezpieczeństwa lub porządku publicznego¹⁹.

Na uwagę zasługuje również fakt, że ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. nie objęła swoim zakresem podmiotowym spółek zajmujących się dystrybucją gazu ziemnego oraz dystrybucją energii elektrycznej, choć, jak się wskazuje, można je zaliczyć do podsektorów o strategicznej roli dla gospodarki narodowej. Wytłumaczeniem takiego pominięcia może być znaczna liczba spółek działających w tych sektorach, toteż umieszczenie ich na liście z art. 8 ust 1 u.s.u.SP powodowałoby niebezpieczeństwo zakwestionowania instrumentu „złotego” sprzeciwu przez Komisję Europejską, a w dalszej kolejności przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości²⁰.

Zgodnie z art. 8 ust 2 u.s.u.SP Rada Ministrów, kierując się kryteriami zawartymi w ustępie 1 tego artykułu, a także na podstawie danych bazowych za rok poprzedni, publikowanych lub udostępnionych przez ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw transportu, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, określa do dnia 30 września każdego r. w drodze rozporządzenia listę spółek mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego²¹. Można się zastanowić, jaki charakter prawny będzie miało

¹⁹ M. M a t a c z y ń s k i, „Złote weto” w prawie polskim..., s. 17.

²⁰ M. P r z y c h o d z k i, *Szczególne kompetencje państwa...*, s. 34-35.

²¹ Takie rozporządzenie zostało już wydane, w załączniku do niego umieszczono następujące spółki: 1) Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo spółka akcyjna z siedzibą w Warszawie; 2) Grupa LOTOS spółka akcyjna z siedzibą w Gdańsku; 3) Naftobazy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie; 4) Polski Koncern Naftowy ORLEN spółka akcyjna z siedzibą w Płocku; 5) BOT – Górnictwo i Energetyka spółka

umieszczenie konkretnej spółki na liście stanowiącej załącznik do tego rozporządzenia. Rodzi się w tej sytuacji pytanie, co z podmiotem, który spełnia kryteria z art. 8 ust. 1 u.s.u.SP, ale nie został uwzględniony na rządowej liście.

Analiza treści art. 8 ust. 1 u.s.u.SP prowadzi do wniosku, że objęcie określonych spółek zakresem podmiotowym ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. nastąpiło z mocy samego prawa. Kryteria wymienione w rzeczonym artykule są jasne i precyzyjne, zaś konieczność każdorocznego wydawania przez Radę Ministrów rozporządzenia z listą spółek jest związana ze zmianami, które mogą zajść na przestrzeni roku w sytuacji gospodarczej konkretnych spółek, co w efekcie może prowadzić do niespełniania przez nie wyżej wspomnianych kryteriów. Dodatkowe dane bazowe wymienione w ustępie 2 art. 8 u.s.u.SP mają ułatwić Radzie Ministrów dokonanie oceny, czy określone podmioty spełniają te kryteria.

Wydaje się, że umieszczenie danej spółki na liście dołączonej do rozporządzenia rządu ma charakter jedynie deklaratoryjny, potwierdza jej strategiczne znaczenie dla gospodarki narodowej²². Obowiązek sporządzania przez Radę Ministrów takiego wykazu powoduje, że można mówić o swoistej pewności co do prawa takich spółek, które, podejmując w takiej sytuacji określone działania, muszą się liczyć z możliwością zgłoszenia przez właściwego ministra sprzeciwu. Można się natomiast zastanawiać, jakie skutki będzie miało pominięcie przez Radę Ministrów podmiotu, który spełnia kryteria z art. 8 ust 1 u.s.u.SP, czy Skarb Państwa będzie mógł wykonywać w stosunku do niego kompetencje, w które wypo-

akcyjna z siedzibą w Łodzi; 6) Kompania Węglowa spółka akcyjna z siedzibą w Katowicach; 7) Polskie Sieci Elektroenergetyczne spółka akcyjna z siedzibą w Warszawie; 8) PSE – Operator spółka akcyjna z siedzibą w Warszawie; 9) Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz-System spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie; 10) Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń” spółka akcyjna z siedzibą w Płocku; 11) Przedsiębiorstwo Przeladunku Paliw Płynnych „Naftoport” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Gdańsku; 12) PKP – Polskie Linie Kolejowe spółka akcyjna z siedzibą w Warszawie; 13) TP – Emitel spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie; 14) KGHM Polska Miedź spółka akcyjna z siedzibą w Lubinie; 15) Inowrocławskie Kopalnie Soli „Solino” spółka akcyjna z siedzibą w Inowrocławiu. Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie listy spółek o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (Dz.U. Nr 260, poz. 2174).

²² Tak też M. Gordon-Trybus, *Złota akcja i złoty akcjonariusz...*, s. 171.

sażyła go ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r.? Biorąc pod uwagę wyżej omówiony cel regulacji upoważniającej rząd do wydawania tego rozporządzenia, należy stwierdzić, że odpowiedź na postawione wyżej pytanie jest negatywna. Taka interpretacja znajduje również oparcie w brzmieniu art. 9 ust. 2 projektu u.s.u.SP²³, który wyraźnie przewidywał, iż wymienione w ustawie szczególne kompetencje nie przysługują Skarbowi Państwa w stosunku do spółek niewymienionych na liście Rady Ministrów. Nadto kolejny argument przemawiający za powyższym wnioskiem można wyprowadzić, tym razem *a contrario*, z dyspozycji art. 9 ust. 5 u.s.u.SP, gdzie mowa o tym, że gdy w wyniku podziału spółki wpisanej na listę powstanie spółka, która nie będzie już spełniała kryteriów pozwalających uznać ją za newralgiczną z punktu widzenia porządku lub bezpieczeństwa publicznego, wyłączenie stosowania względem niej przez państwo „złoty przywilejów” nastąpi dopiero po wykreśleniu jej z listy.

Na gruncie dyspozycji art. 8 ust. 2 u.s.u.SP pojawia się kolejne pytanie, tym razem dotyczące prawnych skutków zaniechania wydania przez rząd rozporządzenia z listą kontrolowanych spółek w zakreślonym przez ustawę terminie, czyli do dnia 30 września każdego roku. Szukając odpowiedzi na tak postawione pytanie, należy wziąć pod uwagę charakter prawny rozporządzenia, a co za tym idzie – cel jego wydania. Zgodnie z konstytucyjnym systemem źródeł prawa, rozporządzenie ma status aktu powszechnie obowiązującego, ale o charakterze czysto wykonawczym względem ustawy, co wynika z treści art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Biorąc więc pod uwagę wyżej określoną funkcję rozporządzenia, zauważyć należy, że w tym konkretnym przypadku polega ona na wskazaniu z nazwy konkretnych spółek, względem których właściwy minister będzie mógł korzystać ze szczególnych instrumentów przewidzianych w omawianej ustawie. Natomiast celem nałożenia przez ustawodawcę na rząd obowiązku corocznego sporządzania tej listy jest z pewnością konieczność przeprowadzania okresowej weryfikacji tych podmiotów pod kątem spełniania przez nie kryteriów decydujących o ich newralgicznym znaczeniu dla porządku czy bezpieczeństwa publicznego.

²³ Pierwotna wersja projektu ustawy o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego ujęta jest w druku sejmowym nr 3635, dostępnym na stronie internetowej: <http://orka.sejm.gov.pl/>

Mając na względzie ostatnie uwagi, jak również wyciągnięte wcześniej wnioski o dyspozycyjnym charakterze tego rozporządzenia, przyjąć należy, że niewywiązanie się Rady Ministrów z obowiązku corocznego aktualizowania listy spółek nie może prowadzić do niemożliwości wykonywania przedmiotowej ustawy, czyli w tym przypadku mamy do czynienia z terminem instrukcyjnym. Tym samym uznać należy, że do czasu wydania przez rząd zaktualizowanego rozporządzenia, wciąż obowiązuje akt prawny wcześniej wydany w tej sprawie. Aczkolwiek warto wskazać w tym miejscu na tezę wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 1999 r. w sprawie III RN 108/98 (OSNP 1999, nr 20, poz. 639), zgodnie z którym „niewykonanie przez Radę Ministrów obowiązku wynikającego z kompetencji do wydania rozporządzenia zapewniającego prawidłowe wykonanie ustawy (art. 146 ust. 4 pkt 1 i 2 w związku z art. 92 Konstytucji RP) narusza konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i 7 Konstytucji RP), a tym samym może stanowić delikt konstytucyjny”.

Rozważenia wymaga jednak jeszcze jedna kwestia, tym razem związana ze zgodnością delegacji zawartej w art. 8 ust 2 u.s.u.SP z konstytucyjną zasadą traktowania każdego rozporządzenia jako źródła prawa o charakterze powszechnie obowiązującym, nie zaś aktu stosowania prawa o charakterze indywidualnym. Podkreślić należy, że rozporządzenie „winno być aktem normatywnym i zawierać nowość normatywną w postaci norm generalnych i abstrakcyjnych”²⁴. Stworzenie wykazu, na który zostaną „wciągnięte” podmioty spełniające pewne kryteria określone w sposób ogólny ustawą, stanowi raczej czynność stosowania prawa, sprowadzającą się do subsumcji określonego stanu faktycznego pod normę ustawową o charakterze ogólnym. Wydaje się więc, że zawarte w art. 8 ust. 2 u.s.u.SP upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia spółek podlegających przewidzianej w omawianej ustawie kontroli nie spełnia wymogów konstytucyjnych, w związku z czym powinno stać się przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny²⁵.

²⁴ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI wieku*, Kraków 2004, s. 826.

²⁵ Należy zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2002 r., K 33/01 (OTK-A 2002, nr 4, poz. 44), gdzie Trybunał orzekł o niezgodności art. 50 ust. 7 (nieobowiązującej już) ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów

Niezwykle istotną dla określenia zakresu podmiotowego ustawy o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego jest dyspozycja art. 10, zgodnie z którym po wejściu w życie ustawy Skarb Państwa nie może nabywać akcji albo udziałów w spółkach kapitałowych w celu korzystania ze szczególnych uprawnień w niej przewidzianych. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że nabycie praw może przybrać dwojaką postać – nabycia pierwotnego bądź pochodnego. Odnosząc ostatnią uwagę do treści przytoczonego wcześniej przepisu wskazać należy, że z nabyciem pierwotnym należy wiązać uzyskanie statusu wspólnika (akcjonariusza) poprzez objęcie akcji lub udziałów w nowo tworzonej spółce lub przy podwyższaniu kapitału zakładowego, natomiast nabycie wtórne będzie miało miejsce, gdy nabywca wywodzi swoje prawa do akcji czy udziałów od poprzednika prawnego, czyli nabył prawa inkorporowane w akcjach już istniejących²⁶.

Wskazać jednak należy, że podczas analizy przywołanego wyżej art. 10 u.s.u.SP nasuwa się pytanie – podkreślić należy, doniosłe z punktu widzenia zakresu podmiotowego przedmiotowej ustawy – dotyczące skutków prawnych nabycia przez Skarb Państwa po dniu 19 sierpnia 2005 r. udziału w spółkach, które spełniają określone w art. 8 ust. 1 u.s.u.SP kryteria uznania ich za istotne dla porządku czy bezpieczeństwa publicznego. Już w tym miejscu należy podkreślić, że formułując treść przepisu art. 10 u.s.u.SP, nasz ustawodawca z pewnością nie wspiął się na wyżyny techniki prawodawczej i jego stosowanie może nastroczać wiele problemów.

i usług oraz o podatku akcyzowym, właśnie między innymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Przywołany przepis upoważniał Ministra Finansów do wydania rozporządzenia określającego listę czasopism specjalistycznych, do których stosowało się stawkę podatku od towarów i usług w wysokości 0%. TK wskazała, że z ustawą zasadniczą nie jest sprzeczna sama konstrukcja wykazu, ale nadanie mu formy rozporządzenia. Właściwsze byłoby więc stworzenie rejestru takich jednostek, gdzie z wpisem do niego łączyłyby się odpowiednie skutki prawne (więcej J.Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 826-827).

²⁶ A. K i d y b a, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do artykułów 301-633*, Kraków 2005, s. 79-80.

Wykładnia językowa winna uwzględniać ogólne przepisy prawa cywilnego, a przede wszystkim te, które są właściwe dla określania następstw czynności prawnych. W szczególności rozważyć należy przepis art. 58 § 1 k.c., który stanowi, że czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest w zasadzie nieważna. Na gruncie tego przepisu pojawiła się wątpliwość, czy rozważając sprzeczność czynności prawnej z ustawą, należy mieć na względzie jedynie jej treść czy również cel. Zaznaczyć przy tym należy, że przez cel czynności prawnej rozumie się powszechnie zamierzony skutek prawny, nieobjęty wprawdzie w sposób wyraźny treścią oświadczenia woli, ale zamierzony przez obie strony albo co najmniej im znany²⁷. Zaznaczyć jednak wypada, że w piśmiennictwie został wyrażony pogląd, iż nie jest możliwe ściśle przeprowadzenie granicy pomiędzy celem a treścią czynności prawnej²⁸, a nawet, że wspólny stronom cel umowy wchodzi do jej treści²⁹.

Obecnie większość autorów stoi na stanowisku, że w pojęciu sprzeczności czynności prawnej z ustawą mieści się również sprzeczność jej celu z przepisami o charakterze *iuris cogentis*³⁰. Odnosząc powyższe do treści art. 10 u.s.u.SP, uznać należy, iż jeśli w zamiarze nabywcy, który w był co najmniej znany adresatowi jego oświadczenia woli, było nabycie akcji lub udziałów w celu wykonywania „złoty przywilejów”, wówczas taka czynność prawna będzie nieważna. Pamiętać należy jednak, że nabycie prawa przez dany podmiot może nastąpić nie tylko w wyniku dokonania czynności prawnej, ale również *ex lege* i w takim stanie rzeczy powyższe rozważania okazują się bezprzedmiotowe.

Wydaje się jednak, że najwłaściwszym posunięciem byłoby przyznanie przy przeprowadzaniu jego interpretacji wiodącej roli wykładni funkcjo-

²⁷ Z. Radwański, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. II, Warszawa 2002, s. 222; P. Machnikowski, [w:] *Kodeks cywilny – komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 131.

²⁸ T. Zieliński, *Nieważność czynności sprzecznych z ustawą*, PREiS 1967, nr 2, s. 77.

²⁹ Tak A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 283, inaczej. Z. Radwański, *Wykładnia oświadczeń woli składanych indywidualnym adresatom*, Ossolineum 1992, s. 110.

³⁰ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 316; Z. Radwański, [w:] *System prawa prywatnego...*, s. 222; M. Safjan, [w:] red. K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, s. 223.

nalnej i kierowanie się *ratio legis* takiego unormowania, które sprowadza się do zamknięcia katalogu spółek, w których Skarb Państwa może wykonywać szczególne uprawnienia przyznane mu tą ustawą. Pływie z tego wniosek, że ze wspomnianej normy nie wynika ogólny zakaz nabywania przez Skarb Państwa akcji lub udziałów w tych spółkach, ale w razie nabycia takich udziałów państwo nie może wykonywać względem nich przywilejów określonych w omawianej ustawie. Tym samym przepis art. 10 u.s.u.SP w istotny sposób modyfikuje zakres podmiotowy ustawy.

Kolejną również istotną kwestią dla dokładnego określenia zakresu podmiotowego ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. jest problematyka procesów transformacyjnych w spółkach kapitałowych. Oczywiście regulacja tego zagadnienia zawarta jest w przepisach art. 491-584 k.s.h., które szczegółowo określają ich przebieg, jednakże w art. 9 u.s.u.SP została wprowadzona w tym względzie regulacja szczególna do tej kodeksowej, mająca kardynalne znaczenie dla wskazania kręgu spółek, w których państwo może korzystać ze „złoty przywilejów”.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.s.u.SP w przypadku podziału spółek, o których mowa w art. 8 ust. 1 u.s.u.SP, Skarb Państwa zachowuje szczególne uprawnienia w podmiotach powstałych w wyniku takiego podziału, o ile spełniają one kryteria pozwalające kwalifikować je jako strategiczne dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Natomiast przepis ust. 2 art. 9 u.s.u.SP stanowi, że spółka powstała w wyniku takiego podziału może wystąpić do Ministra Skarbu Państwa o wyłączenie stosowania wobec niej szczególnych uprawnień Skarbu Państwa określonych w ustawie, jeżeli straciła istotne znaczenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Minister rozstrzyga taki wniosek spółki w drodze decyzji administracyjnej (art. 9 ust. 3 u.s.u.SP). Gdy decyzja o wyłączeniu stosowania szczególnych uprawnień Skarbu Państwa stanie się ostateczna, właściwy minister jest obowiązany niezwłocznie wystąpić do Rady Ministrów z wnioskiem o zmianę listy ujętej w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 8 ust. 2 u.s.u.SP. Poza tym do zmiany wykazu spółek nie stosuje się przepisów dotyczących pracy Rady Ministrów w zakresie uzgadniania projektów dokumentów rządowych³¹.

³¹ Uchwała nr 49 z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221).

W myśl art. 9 ust. 5 u.s.u.SP dopiero z chwilą wejścia w życie zmiany rozporządzenia następuje wyłączenie stosowania szczególnych uprawnień Skarbu Państwa względem spółki, która złożyła wniosek. Ustawodawca stanął więc na stanowisku, że wyłącznie w interesie spółki leży zadbanie o to, aby nastąpiło wyłączenie stosowania względem niej przepisów ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. Mając na względzie dyspozycję art. 529 § 1 pkt 4 k.s.h., który reguluje różne sposoby podziału spółek, zauważyć należy, że złożenie wniosku o wykreślenie z wykazu będzie zasadne tylko w odniesieniu do spółki dzielonej.

Taką regulację należy ocenić pozytywnie, gdyż rząd dokonuje weryfikacji przedmiotowej listy tylko jeden raz w roku, więc Minister Skarbu Państwa mógłby przez dość długi czas wykonywać szczególne uprawnienia wynikające z omawianej ustawy względem spółki powstałej w wyniku podziału, o którym mowa w art. 9 ust. 1 u.s.u.SP, ale niespełniającej już kryteriów z art. 8 ust. 1 u.s.u.SP. Taki stan rzeczy godziłby w zasadę, że przyznanie Skarbowi Państwa „złoty przywilejów” jest wyjątkiem od reguły i wobec tego musi być uzasadnione bezwzględną koniecznością ochrony interesu publicznego. Przestrzeganie owej zasady stanowi jeden z podstawowych wymogów, od których Europejski Trybunał Sprawiedliwości uzależnia legalność tej instytucji w prawie krajowym państw członkowskich UE.

Nie można jednak zapomnieć o tym, że przepis art. 9 ust. 1 u.s.u.SP mówi również o łączeniu się spółek mających strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, wskazując, iż Skarb Państwa zachowuje szczególne uprawnienia w spółkach powstałych w wyniku połączenia, o ile nadal zachowują swój wyjątkowy charakter.

Już w tym miejscu zwrócić należy uwagę na to, że redakcja przepisu art. 9 ust. 1 u.s.u.SP może wywoływać wątpliwość odnośnie do tego, czy przepis ten dotyczy wyłącznie łączenia się spółek handlowych o strategicznym znaczeniu dla porządku lub bezpieczeństwa publicznego, czy również procesów łączenia się takich spółek z podmiotami, w stosunku do których przedmiotowa ustawa nie ma zastosowania. Wydaje się, że w zamyśle ustawodawcy było objęcie dyspozycją omawianego przepisu każdego procesu transformacyjnego, w którym będzie uczestniczyć w jakiegokolwiek roli spółka, której działalność ma niewrażliwe znaczenie dla porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Zauważyć jednak należy,

że kierowanie się przy interpretacji tego przepisu względami celowościowymi, które należy kwalifikować jako elementy wykładni rozszerzającej, może budzić uzasadnione wątpliwości ze względu na wyjątkowy charakter omawianej regulacji, co przemawiałoby za ograniczeniem się do wykładni literalnej, nakazującej ścisłe rozumienie zwrotów ustawowych.

Nie sposób jednak nie zwrócić uwagi na to, że art. 9 u.s.u.SP został niemal w całości poświęcony problemowi podziałów spółek. Zauważyć więc należy, że jeżeli w wyniku połączenia powstanie nowa spółka albo spółka, o której mowa w art. 8 ust. 1 u.s.u.SP zostanie przejęta przez spółkę niespełniającą tych kryteriów, wówczas państwo będzie mogło wykonywać względem nich uprawnienia określone ustawą z dnia 3 czerwca 2005 r. dopiero po zmianie przez Radę Ministrów rozporządzenia i ujęciu tej spółki na liście w nim zawartej.

Koniecznym jest również postawienie pytania o wzajemny stosunek art. 10 u.s.u.SP i art. 9 ust. 1 u.s.u.SP. Z wcześniejszych rozważań wynika, że istotą tego pierwszego przepisu jest ograniczenie liczby spółek, względem których państwo może korzystać ze „złotych przywilejów”, zaś granicą limitującą stała się tu data wejścia w życie ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. W przypadku łączenia się spółek handlowych w myśl art. 494 § 4 k.s.h. z dniem połączenia wspólnicy spółki przejmowanej albo łączącej się stają się wspólnikami (zaznaczyć należy – z mocy samego prawa³²), odpowiednio spółki przejmującej albo nowo związanej. Przytoczony przepis określa więc sposób uzyskania przez tych wspólników statusu wspólnika spółki nowej albo przejmującej, czyli zasady nabycia przez nich udziałów albo akcji w takich spółkach. Podobnie wygląda sprawa w przypadku podziału spółek, co reguluje art. 531 § 5 k.s.h., stanowiąc, że z dniem podziału bądź z dniem wydzielenia wspólnicy spółki dzielonej stają się wspólnikami spółki przejmującej, wskazanej w planie podziału.

Przyjęcie, że w pojęciu nabycia akcji czy udziałów, o którym mowa w art. 10 u.s.u.SP, mieści się uzyskanie statusu wspólnika w spółkach powstałych w wyniku podziału lub połączenia, w sytuacji gdy w tych procesach uczestniczyła spółka o strategicznym znaczeniu dla porządku

³² A. Witosz, *Łączenie się i podział spółek w kodeksie spółek handlowych*, Bydgoszcz-Katowice 2002, s. 95.

lub bezpieczeństwa publicznego, powodowałyby niemal zupełny paraliż zastosowania dyspozycji art. 9 ust. 1 u.s.u.SP. Kolejny już raz, kierując się względami funkcjonalnymi, uznać więc należy, iż to art. 9 u.s.u.SP stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 10 u.s.u.SP.

Przeprowadzona powyżej analiza ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego ujawnia szereg błędów naszego ustawodawcy. Zauważyć przy tym należy, że w szczególności problemy interpretacyjne koncentrują się wokół dyspozycji art. 10 u.s.u.SP i jego stosunku do pozostałych przepisów omawianej ustawy, a mających podstawowe znaczenie dla określenia jej zakresu podmiotowego. Na uwadze należy mieć jednak to, że w pierwotnej wersji przedmiotowej ustawy nie było takiego przepisu³³, wydaje się więc, iż umieszczenie go w ustawie w toku prac sejmowych nie zostało do końca przemyślane. W niniejszej pracy zostały podjęte próby usunięcia w drodze wykładni tych niedociągnięć ustawodawczych, jednak nie można tracić z pola widzenia faktu, że zabiegi te bazowały na zasadach przede wszystkim wykładni funkcjonalnej, zaś powszechnie uznana dyrektywa interpretacyjna *exceptiones non sunt extendae* nakazuje postanowienia aktów prawnych o charakterze wyjątkowym interpretować rygorystycznie. Z drugiej jednak strony za przeprowadzoną w niniejszym opracowaniu interpretacją przemawia inna zasada, w myśl której wykładnia prawa nie może prowadzić *ad absurdum*, czyli w tym wypadku do paraliżu stosowania tej ustawy, której uchwalenie miało przecież służyć ochronie wartości nadrzędnych w stosunku do partykularnych interesów podmiotów poddanych tak szczególnej kontroli. Ostatni argument pozwala z pewnością skutecznie obronić przeprowadzone powyżej rozumowanie i w efekcie tak wypracowane wnioski końcowe.

³³ Druk sejmowy nr 3635, dostępny na stronie internetowej: <http://orka.sejm.gov.pl/>