

Andrzej Borodo

ZAGADNIENIA ODPOWIEDZIALNOŚCI FINANSOWOPRAWNEJ  
PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH  
W ŚWIETLE ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH REFORMY GOSPODARCZEJ

Naruszenie norm prawa finansowego przez przedsiębiorstwo państwowe, jako adresata określonych przepisów finansowych, pociąga za sobą stosowanie odpowiednich norm sankcjonujących wobec przedsiębiorstwa. Stosowanie sankcji wobec przedsiębiorstwa państwowego, zabezpieczonych groźbą użycia przymusu państwowego w razie naruszenia norm prawnofinansowych, jest koniecznością. Po pierwsze dlatego, że przedsiębiorstwa te są wyodrębnionymi podmiotami prawa i zaadresowane do nich przepisy prawne muszą być sankcjonowane, co wynika z samej istoty prawa jako norm zabezpieczonych przymusem państwa. Po drugie dlatego, że naruszenia tych przepisów rzeczywiście mają miejsce i po trzecie dlatego, że nie stosowanie sankcji (lub brak groźby ich zastosowania) uniemożliwia prowadzenie przez władze państwowe jakiegokolwiek polityki społeczno-gospodarczej i finansowej, której wykonawcami są przedsiębiorstwa socjalistyczne. Stosowanie różnorodnych, a nawet wyspecjalizowanych sankcji wobec przedsiębiorstw jest przy tym szczególnie ważne i doniosłe w zdecentralizowanym systemie zarządzania, w którym postępowanie państwowych podmiotów gospodarczych jest w wysokim stopniu zależne od ich własnych ocen, preferencji i zamierzeń, a nie od poleceń gospodarczych płynących ze strony jednostek nadrzędnych. Polecenia płynące z góry zdejmują odpowiedzialność z przedsiębiorstw i nie uzasadniają stosowanie wobec nich sankcji za zdarzenia, na które nie miały one poważniejszego wpływu.

Teoretyczne pojęcie odpowiedzialności finansowoprawnej przedsiębiorstw państwowych może być ujmowane w kilku płaszczyznach, np. jako:

1. Ponoszenie sankcji za przekroczenie przepisów finansowoprawnych; jest to ujęcie tradycyjne, przejrzyste, jednak chyba zbyt wąskie. Wydaje się, że stosowanie sankcji tylko tego, tradycyjnego typu zubożyłoby możliwości oddziaływania na postępowanie przedsiębiorstw ze strony ustawodawcy.

2. Ponoszenie ujemnych następstw własnej działalności gospodarczej i finansowej przedsiębiorstwa, zgodnej z prawem (dozwolonej przez prawo), lecz nie popieranej przez prawodawcę. Głównym przykładem tak ujętej odpowiedzialności finansowoprawnej jest podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń. Przedsiębiorstwa mogą przecież podnosić wynagrodzenia i premie bardziej niż to uzasadnia wzrost wydajności pracy i wzrost produkcji — jednak płacą za to odpowiednią cenę — wysoki, progresywny podatek obciążający zysk do podziału. Podobnie jest dozwolone ponoszenie niektórych wydatków przez przedsiębiorstwo, lecz ustawodawca traktuje je jako koszty i straty nieuzasadnione i nakazuje w związku z tym płacić odpowiednio większy podatek dochodowy.

3. Ponoszenie przez przedsiębiorstwo konsekwencji własnej działalności w ogóle. Konsekwencją tą może być w końcu likwidacja lub upadłość przedsiębiorstwa.

Przepisy prawnofinansowe mogą być zaadresowane do przedsiębiorstwa jako jednostki organizacyjnej i ich naruszenie przez przedsiębiorstwo (adresata przepisów) wywołuje jego odpowiedzialność finansowoprawną. Ale są również przepisy finansowe, które tylko w sposób ogólny odnoszą się do przedsiębiorstwa, lecz bezpośrednio zaadresowane są do określonych pracowników, bądź organów tego przedsiębiorstwa. Przykładowo naruszenie prawa podatkowego przez osobę, której w przedsiębiorstwie powierzono obliczanie należności podatkowych pociąga za sobą odpowiedzialność karno-skarbową tej osoby, mimo, że zobowiązane do uiszczenia podatku jest przedsiębiorstwo, a nie ta osoba. Podobnie wykorzystanie w przedsiębiorstwie dotacji niezgodnie z jej przeznaczeniem, pociągnąć może za sobą odpowiedzialność z zakresu dyscypliny budżetowej tej osoby (lub osób), zatrudnionej w przedsiębiorstwie, która doprowadziła do niewłaściwego wykorzystania dotacji. Naruszenie przez przedsiębiorstwo przepisów prawa finansowego może także pociągnąć za sobą zastosowanie sankcji nadzorczych w stosunku do organów kierujących przedsiębiorstwem (dyrektora, innych organów).

Tak więc odpowiedzialność finansowoprawną powiązaną bezpośrednio z działalnością przedsiębiorstwa może ponosić:

a) przedsiębiorstwo jako wyodrębniona prawnie całość, jako osoba prawna. Będzie to w szczególności odpowiedzialność przedsiębiorstwa

jako podatnika, jako podmiotu stosunków bankowych (np. kredytowych, rozliczeniowych), jako podmiotu stosunków ubezpieczeniowych i jako adresata przepisów regulujących system finansowy przedsiębiorstw;

b) pracownik przedsiębiorstwa, któremu powierzono wykonywanie danej czynności, związanej ze stosowaniem przepisów finansowoprawnych. Będzie tu wchodzić w grę odpowiedzialność karna skarbową i odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny budżetowej ponoszona przez odpowiednich pracowników;

c) organy przedsiębiorstwa (dyrektor, organy samorządu pracowniczego) za naruszenie przepisów prawa określającego działalność przedsiębiorstwa, w tym także przepisów prawa finansowego;

d) odpowiedzialność prawną za działania przedsiębiorstwa ponosi także załoga przedsiębiorstwa, jako ogół pracowników. W grę wchodzić mogą mniejsze wynagrodzenia, nagrody i premie będące następstwem nieprawidłowej gospodarki, a także rozwiązanie umów o pracę, w przypadku postawienia przedsiębiorstwa w stan likwidacji i upadłości.

Odpowiedzialność finansowoprawną przedsiębiorstwa państwowego oraz określonych pracowników tego przedsiębiorstwa można jeszcze rozpatrywać w płaszczyźnie prawnych form tej odpowiedzialności, ukształtowanych w odpowiednich aktach normatywnych. Wychodząc z tego punktu widzenia wyróżnić można następujące formy odpowiedzialności finansowoprawnej występujące w ramach przedsiębiorstwa:

1. Majątkową odpowiedzialność podatkową przedsiębiorstwa państwowego. Zgodnie z art. 19 i 20 ustawy o zobowiązaniach podatkowych, podatek nie uiszczony w terminie jest zaległością podatkową, a od zaległości podatkowych pobiera się odsetki za zwłokę. Odsetki te powinny być płacone bez wezwania organu podatkowego łącznie z zapłatą zaległości. Wysokość odsetek za zwłokę wynosi w zasadzie 18<sup>0</sup>/<sub>0</sub> w stosunku rocznym od kwoty zaległości, bądź 1,5<sup>0</sup>/<sub>0</sub> miesięcznie od ustalonej w trakcie kontroli zaległości. Odsetki za zwłokę podnoszą poziom kosztów działalności przedsiębiorstwa, pogarszają więc wynik finansowy. Ponadto kwota odsetek za zwłokę jest tzw. stratą nieuzasadnioną, która jest odpowiednio wmontowana w mechanizm podatku dochodowego, powiększając wysokość tego podatku.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 wspomnianej ustawy podatek odpowiada całym swoim majątkiem za ciężące na nim podatki. Ta ogólna zasada dotyczyć powinna wszystkich podatników. Czy dotyczy ona także przedsiębiorstw państwowych?

2. Egzekucyjną odpowiedzialność podatkową przedsiębiorstwa państwowego. W przypadku gdy należny podatek (lub jego odpowiednia

część) nie zostanie uiszczony w terminie, wówczas może i powinno nastąpić przymusowe wyegzekwowanie podatku z majątku przedsiębiorstwa. Przymusowe wykonanie zobowiązań podatkowych reguluje ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a także inne przepisy. Egzekucja należności pieniężnych może być przeprowadzona tylko z rachunku bankowego przedsiębiorstwa. Egzekucja z innego mienia — zgodnie z ustawą o postępowaniu egzekucyjnym — nie jest dopuszczalna. Ustawa o opodatkowaniu j.g.u. w art. 55 postanawia ponadto, że organ podatkowy, w razie stwierdzenia, że zobowiązanie podatkowe nie zostało przez jednostkę gospodarczą uiszczone w obowiązującym terminie, zamiast wszczynać postępowanie egzekucyjne może przesłać bankowi finansującemu zlecenie pokrycia należności. Zlecenie to bank przyjmuje bez ograniczenia kwotowego i dokonuje przelewu należności objętej zleceniem na rachunek budżetu. Występuje tu więc swoista egzekucja bankowa. Egzekucja z rachunku bankowego przedsiębiorstwa jest szybka, nieskomplikowana i, jak się wydaje, nie pozostawia przedsiębiorstwu poważniejszych uprawnień, aby się jej przeciwstawić.

3. Odpowiedzialność za naruszenie przepisów regulujących system finansowy przedsiębiorstw. Przestrzeganie przepisów kształtujących system finansowy przedsiębiorstw odzwierciedlać powinien prawidłowo sporządzony i rzetelny bilans finansowy przedsiębiorstwa. Prawidłowy i rzetelny bilans stanowi podstawę dla podziału wyniku finansowego oraz rozliczeń z budżetem państwa. Bilans ten podlega weryfikacji przez izby skarbowe i inne organy. Ostatecznym efektem prac organów kontrolnych jest nadanie urzędowego stwierdzenia zweryfikowania sprawozdania finansowego. W przypadku występujących nieprawidłowości mogą być zastosowane różne sankcje, w szczególności konieczność poprawy i usunięcia błędów w badanym bilansie, nie wydanie urzędowego stwierdzenia zweryfikowania sprawozdania finansowego, kary finansowe, pobierane od przedsiębiorstw w kwocie nie przekraczającej 3-krotnej wysokości opłaty za weryfikację sprawozdania finansowego; kary te stanowią stratę nadzwyczajną przedsiębiorstwa.

4. Odpowiedzialność z zakresu prawa bankowego, a przede wszystkim związaną z funkcjonowaniem umowy kredytowej. Odpowiedzialność przedsiębiorstwa związana z funkcjonowaniem umowy kredytowej ma złożoną naturę, powstaje bowiem pytanie czy jest to odpowiedzialność związana z naruszeniem przepisów prawa, czy z naruszeniem postanowień umowy. Z pewnością ma miejsce naruszenie postanowień umownych, i być może ogólnych przepisów ustawy. Przepisy prawa bankowego pozwalają bankowi na wypowiedzenie kre-



dytu, gdy uzasadnia to sytuacja finansowa i gospodarcza przedsiębiorstwa. W funkcjonowaniu umowy kredytowej dominuje uznaniowa i władcza pozycja banku, który jest głównym decydentem w zakresie zawierania i wykonywania umowy. Wydaje się jednak, że bank nie może i nie powinien być organem sprawującym opiekę finansową w stosunku do przedsiębiorstw. Jego rygorystyczne i czysto „efektywnościowe” podejście jest uzasadnione. Argument wysuwany przez bank w stosunku do przedsiębiorstwa: wasza sytuacja finansowa jest zła i dlatego nie będziemy z wami współpracować, jest zgodny z założeniami rozwiązań prawnych reformy gospodarczej i potrzebą rozwijania elementów przymusu ekonomicznego w gospodarce narodowej.

5. Odpowiedzialność z zakresu prawa ubezpieczeń gospodarczych, związana jest głównie z funkcjonowaniem umowy ubezpieczeniowej i rodzi różne problemy cywilnoprawne.

6. Odpowiedzialność karną skarbową określonych pracowników przedsiębiorstwa państwowego, która dotyczy rozliczeń podatkowych przedsiębiorstwa, choć również rozliczeń w zakresie dotacji. Przepisy ustawy karnej skarbowej chronią przestrzeganie prawa podatkowego, prawa o rachunkowości, przepisów o dotacjach w ten sposób, że ustanawiają kary za naruszenia tych przepisów dokonane przez osoby fizyczne, spełniające określone funkcje w przedsiębiorstwie. Ustawa używa sformułowania „kto, pełniąc funkcję w instytucji państwowej lub społecznej”. Będzie to więc osoba zatrudniona w przedsiębiorstwie, której powierzono określone zadania do wykonania, takie jak obliczenie należności podatkowych, przekazywanie danych (sprawozdań, deklaracji) organom podatkowym, prowadzenie ewidencji rozliczeń. Powstaje jednak pytanie, czy odpowiedzialność danej osoby fizycznej (pracownika) będzie można prycyzyjnie wyodrębnić, skoro podlega on odpowiedniemu nadzorowi i kontroli ze strony przełożonych, skoro zaniedbano np. obowiązku właściwego szkolenia i dokształcania, skoro wystąpić mogą pewne naciski wewnątrz przedsiębiorstwa zmierzające do uchronienia przed zbyt wysokimi (zdaniem pracowników) podatkami? Te i inne pytania sprawiają, że problematyka odpowiedzialności karno-podatkowej i karno-finansowej pracownika przedsiębiorstwa wydaje się bardzo skomplikowana.

7. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny budżetowej przez określonych pracowników przedsiębiorstwa. Chodzi tu o wykorzystanie dotacji budżetowych niezgodnie z przeznaczeniem (art. 80 ust. 1 pkt 11 prawa budżetowego).

8. Odpowiedzialność za prawidłowe, racjonalne i efektywne działanie przedsiębiorstwa, którego brak doprowadzić może — w ostatecz-

ności — do stanu niewypłacalności przedsiębiorstwa, będącego podstawą ogłoszenia jego upadłości. Odpowiedzialność prawną w ramach której ostateczną sankcją jest upadłość przedsiębiorstwa, można nazwać odpowiedzialnością ogólnofinansową. Zanim jednak dojdzie do ogłoszenia przez sąd wojewódzki upadłości, występują etapy postępowania uzdrawiającego gospodarke zagrożoną stanem niewypłacalności, a mianowicie specjalne postępowanie wewnętrzne i, ewentualnie, ustanowienie zarządu komisarycznego.

Rozwiązania prawne reformy gospodarczej przyniosły szereg nowych instytucji związanych z problematyką odpowiedzialności finansowoprawnej przedsiębiorstw. Zaliczyć tu trzeba podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń, nowe, bardziej rygorystyczne ukształtowanie pozycji banku w stosunkach kredytowych z jednostkami gospodarki uspołecznionej, wprowadzenie interesującej konstrukcji kosztów i strat nieuzasadnionych, w końcu instytucja upadłości przedsiębiorstwa państwowego. Instytucje te dołączyły do form już przedtem stosowanych, z tym, że inne, dawniej stosowane formy, zanikły. Powstał więc nowy, rozbudowany system środków odpowiedzialności finansowoprawnej przedsiębiorstw. Dodać przy tym trzeba, że przypisy finansowoprawne ostatnich lat pogłębiły stan wyodrębnienia finansowoprawnego przedsiębiorstw państwowych. Na uwagę zasługuje zwłaszcza dalsze wyodrębnienie prawnopodatkowe i procesowe przedsiębiorstw państwowych, czego wyrazem jest możliwość odwołania się do organu podatkowego drugiej instancji i złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Należy jednak postawić pytanie czy system odpowiedzialności finansowoprawnej przedsiębiorstw państwowych jest właściwie ukształtowany? Może należałoby sięgnąć bardziej do odpowiedzialności finansowej poszczególnych osób, zwłaszcza kierowników danych komórek organizacyjnych? Być może odpowiedzialność, jaką ponosi przedsiębiorstwo jako całość (np. odsetki za zwłokę w zapłacie podatku) — w istocie nikogo nie dotyka i dla nikogo nie jest dolegliwością? Na pewno słuszne jest — co jest konsekwencją znacznej samodzielności finansowej przedsiębiorstwa — wprowadzenie prawnej możliwości ogłoszenia upadłości przedsiębiorstwa państwowego. Jednak jest to możliwość raczej teoretyczna, zwłaszcza wobec dużych i ważnych dla gospodarki narodowej przedsiębiorstw. Interesującym i właściwym rozwiązaniem jest konstrukcja kosztów i strat nieuzasadnionych, trafne jest także wzmocnienie pozycji banku w stosunkach kredytowych i pozbawienie banku funkcji opiekuna finansowego. Wydaje się, że powinna znacznie wzrosnąć rola weryfikacji rocznego bilansu przedsiębiorstwa i środków prawnych, które z nią są związane.

Wydaje się więc, że w ukształtowaniu systemu finansowego odpowiedzialności prawnofinansowej przedsiębiorstw państwowych można znaleźć wiele elementów pozytywnych. Nie zwalnia to jednak od wątpliwości, czy system ten będzie skutecznym narzędziem kształtowania prawidłowej praktyki gospodarczej.

Katedra Prawa Finansowego  
Uniwersytet im. M. Kopernika w Toruniu

W dyskusji udział wzięli: mgr Katarzyna Koperkiewicz-Mordel (Uniwersytet Łódzki), dr Marek Grzybowski (Uniwersytet Warszawski), doc. dr hab. Zygmunt Kornacki (Uniwersytet Gdański), dr Elżbieta Chojna-Duch (Uniwersytet Warszawski), dr Włodzimierz Nykiel (Uniwersytet Łódzki), prof. dr hab. Cezary Kosikowski (Uniwersytet Łódzki).

*Andrzej Borodo*

THE PROBLEM OF FINANCIAL-LEGAL RESPONSIBILITY  
OF STATE-OWNED ENTERPRISES IN THE LIGHT OF LEGAL SOLUTIONS  
OF THE ECONOMIC REFORM

The theoretical conception of financial-legal responsibility of state-owned enterprises can be formulated in a number of interrelated planes:

- a) bearing the outcomes of exceeding the financial-legal regulation binding on enterprises; it is a clear formulation, although rather too narrow;
- b) bearing the negative results of own economic and financial activity of the enterprise, lawful but not recommended by the legislator;
- c) bearing by the enterprise the consequences of own activity in general; the final consequence may be liquidation or bankruptcy of the enterprise.

The financial-legal responsibility, directly connected with the activity of a state-owned enterprise, maybe borne by:

- a) the enterprise as a legally separate unit, as a legal person; it is in particular the responsibility of the enterprise as a tax-payer, as a subject of relationship with a bank (e.g. credits), as a subject of relationship with insurance institutions, and as a subject at whom the norms regulating the financial system of enterprises are directed;
- b) an employee of the enterprise, entrusted with executing operations connected with application of financial-legal regulations; in particular it is a matter of penal law concerning offences against the Treasury;
- c) the organs of the enterprise (the director, the organs of employees' self-government), for breach of the legal regulations determining the activity of the enterprise, including regulations of financial law;
- d) the legal responsibility for the activity of enterprise is also borne by the employees of the enterprise, as a whole staff; it may result in lower wages and

bonuses as a consequence of faulty economy, and also in dismissing workers in case of liquidation or bankruptcy of the enterprise.

The financial-legal responsibility of a state-owned enterprise and of certain employees of the enterprise can be also considered in the plane of legal forms of the responsibility, formulated in proper normative acts. From this point of view, the following forms of responsibility can be distinguished:

a) assets liability of a state-owned enterprise for taxes, e.g. percentage for delay in payment of taxes by the enterprise;

b) executive liability of a state-owned enterprise for taxes; it maybe a compulsory execution of taxes from the assets of the enterprise; the execution of taxes due from state-owned enterprises maybe done only from the bank account of the enterprise;

c) responsibility for violation of provisions regulating the financial system of enterprises; the observance of regulations framing the financial system of enterprise should be reflected in a properly made and reliable financial balance of the enterprise; the balance is subject to verification by financial organs; in case of incorrectness disclosed as a result of verification of the balance, various sanctions can be applied, e.g. necessary correction and elimination of faults from the balance, suspending of official confirmation of verification of the balance, financial penalties;

d) liability under banking law, primarily the liability connected with credit contracts;

e) liability under economic insurance, connected mostly with the insurance contract;

f) penal-fiscal liability of certain employees of a state-owned enterprise; it refers to settlement of accounts of taxes due from the enterprise and of accounts of subsidies; the liability is borne by persons employed by the enterprise who are charged with certain tasks, like calculation of the tax due, transmission of data (reports, declarations) to fiscal organs, keeping of records of settlement of accounts;

g) responsibility for correct, rational and effective activity of enterprise, where a failure can lead, in extremes, to a state of insolvency of the enterprise, which is the ground to declare bankruptcy.

Many positive elements can be found in the Polish system of legal-financial responsibility. Still some doubts remain whether the system is an efficient instrument of formation of correct economic practice.