

Wiktor Trybka

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0003-2903-5226

w.trybka@wpa.uz.zgora.pl

Rozporządzenie składnikami aktywów trwałych przez państwowe osoby prawne. Rozważania z pogranicza prawa administracyjnego i cywilnego

Słowa kluczowe: osoba prawna, mienie państwowe, nieruchomości, umowa sprzedaży, mienie publiczne

Streszczenie. W opracowaniu podjęto się prezentacji i analizy kluczowych zagadnień związanych z zasadami zarządzania mieniem publicznym. Prawodawca ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego określił zasady nadzoru nad czynnościami prawnymi państwowych osób prawnych, których przedmiotem jest mienie publiczne. Ze względu na to, że mienie publiczne służy wykonywaniu zadań publicznych, powinno być ono zarządzane zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności. Jedną z form nadzoru, którą przewidział prawodawca, jest konieczność uzyskania zgody organu administracji publicznej na rozporządzenie mieniem. Poza określeniem charakteru prawnego zgody organu, trybu jej uzyskania, omówione zostaną również skutki prawne rozporządzenia mieniem bez wcześniejszego uzyskania zgody organu administracji publicznej.

Disposal of fixed assets by state legal entities. Considerations on the border between administrative and civil law

Keywords: legal person, state property, real estate, sales contract, public property

Summary. The study undertakes to present and analyse key issues related to the principles of public property management. The legislator, in view of the need to protect the public interest, defined the principles for the supervision of legal person actions, the subject of which is public property. Due to the fact that public property is used for the performance of public tasks, it should be managed in accordance with the principles of proper economy, with particular care. One of the forms of supervision envisaged by the legislator is the necessity to obtain the consent of a public administration body for the disposal of property. Apart from determining the legal nature of the organ's consent and the procedure for obtaining it, the subject of analysis will also be the determination of the legal consequences of disposing of property without first obtaining it.

Wstęp

Wejście w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹ przyniosło skutek prawny w postaci uporządkowania zasad dyspono-

¹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 973 (dalej: u.z.m.p.).

wania mieniem państwowym przez państwowe osoby prawne oraz wprowadzenia licznych daleko idących ograniczeń nakładanych *ad hoc* na podmioty w to mienie wyposażone. Analiza wspomnianych ograniczeń nie jest możliwa bez określenia rozumienia pojęcia mienia państwowego oraz ustalenia kręgu podmiotów, które mogą nim dysponować, mając na względzie, że duża część norm prawnych zamieszczonych w u.z.m.p. nie stanowi *novum* normatywnego, lecz została przeniesiona z innych ustaw, takich jak chociażby ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników² oraz ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa³. Pierwowzór zasad zarządzania majątkiem Skarbu Państwa wyznaczył ustrojodawca. Przepis art. 218 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁴ stanowi, że organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa. Wspomniane unormowanie wraz z innymi przepisami Konstytucji RP dają podstawę do stwierdzenia, że Skarb Państwa jest osobą prawną o szczególnym charakterze, czerpiącą osobowość prawną bezpośrednio z Konstytucji RP i ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁵ (uchwała SN z 23 października 2010 r., III CZP 62/10, Legalis). Bezpośrednio o pozycji prawnej Skarbu Państwa przesądzono w art. 34 k.c., zgodnie z treścią którego Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych. Skarb Państwa jest podmiotem uprawnień i obowiązków cywilnoprawnych oraz administracyjnych. W związku z tym, zarówno w stosunkach z innymi organami państwowymi, jak i podmiotami prywatnymi, zajmuje pozycję uprzywilejowaną. W prawie publicznym Skarb Państwa dysponuje przyznanym mu *imperium* i występuje w pozycji władczej. W stosunkach prywatnoprawnych emanacją państwa jest Skarb Państwa jako osoba prawna⁶. Skarb Państwa nawiązuje relacje cywilnoprawne o charakterze majątkowym z innymi podmiotami na zasadzie równości⁷. Wykładnia językowa art. 34 k.c. prowadzi również do wniosku, że mienie państwowe przysługuje nie tylko Skarbowi Państwa, ale również innym państwowym osobom prawnym, co koresponduje z treścią art. 44¹ § 1 k.c., w którego treści wyrażona została zasada podzielnosci mienia państwowego, w myśl której

² Dz.U. z 2018 r., poz. 2170 ze zm.

³ Dz.U. z 2016 r., poz. 154 ze zm.

⁴ Dz.U. z 1997 r., Nr 483, poz. 78, ze zm. i sprost. (dalej: Konstytucja RP).

⁵ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm. (dalej: k.c.).

⁶ E. Gniewek, *Komentarz do art. 34, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2011, s. 87.

⁷ G. Bieniek, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2003, s. 7; A. Jedliński, J. Mędrzecka, *Zasada swobody umów a ważność czynności prawnej*, „Rejent” 2003, nr 5, s. 85.

mienie państwowe, stanowiące w sensie ekonomicznym własność państwa, stanowi w sensie prawnym odrębną własność bądź Skarbu Państwa (będącego w tzw. sferze *dominium*, czyli sferze właścicielskiej, uosobieniem samego państwa), bądź państwowych osób prawnych⁸.

Ze względu na wyodrębnienie pojęcia mienia państwowego jako odrębnej kategorii pojęciowej, ale również na *ratio legis* takiego zabiegu, nie można zrównać zasad zarządzania mieniem państwowym i prywatnym, jednocześnie opierając je na zasadzie swobody umów. W związku z tym ustawodawca postanowił *expressis verbis*, że mienie państwowe służy wykonywaniu zadań publicznych, a zarządza się nim zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności (art. 4 u.z.m.p.). Zasada zarządzania mieniem na płaszczyźnie badawczej stanowi tematykę z pogranicza prawa cywilnego i administracyjnego, gdyż nie sposób analizować tego tematu tylko i wyłącznie przez pryzmat konstrukcji właściwych dla prawa publicznego, ale przede wszystkim przez możliwość zastosowania konstrukcji cywilnoprawnych do obrotu mieniem państwowym, choćby ze względu na to, że uprawnienie właścicielskie polegające na prawie używania rzeczy (*posse-dendi*), pobierania z niej pożytków (*utendi*) oraz rozporządzaniu rzeczą (*abutendi*) zostały normowane w k.c. Zatem zasady zarządzania mieniem państwowym stanowią przedmiot refleksji naukowej równoległe w teorii prawa administracyjnego, jak i prawa cywilnego. Poczyniona uwaga dotyczy również nadzoru nad czynnościami prawnymi państwowych osób prawnych, gdyż skutki prawne nadzoru rozciągają się daleko poza sferę publicznoprawną. Nadzór nad czynnościami prawnymi z udziałem państwowych osób prawnych w odniesieniu do ich mienia stanowi jedną z charakterystycznych właściwości państwowych osób prawnych w polskim porządku prawnym⁹. Osiągnięcie takiego kształtu systemu nadzoru nad mieniem Skarbu Państwa nie byłoby możliwe przy wykorzystaniu wyłącznie mechanizmów publicznoprawnych.

Refleksja naukowa na temat zasad zbywania i nadzoru, a także badanie związków między prawem cywilnym i prawem administracyjnym nie są możliwe bez wykorzystania analityczno-prawnej i formalno-dogmatycznej metody badawczej i określenia sposobu rozumienia pojęć podstawowych z punktu widzenia obranego tematu.

⁸ Ł. Żelechowski, *Komentarz do art. 44¹ k.c.*, [w:], *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak, Warszawa 2023, Legalis [dostęp: 29.07.2023].

⁹ Postanowienie SN z 23.09.2010 r., III CSK 319/09, OSNC-ZD 2011, Nr 2, poz. 36; uchwała SN z 27.04.2001 r., III CZP 12/01, OSNC 2001, Nr 10, poz. 150.

Pojęcie mienia państwowego

Prawodawca już w samym tytule ustawy posłużył się pojęciem mienia państwowego, co jednoznacznie przesądza o zakresie przedmiotowym jej zastosowania. Pod pojęciem mienia w języku naturalnym rozumie się „rzeczy będące czyjąś własnością; majątek dobytek”¹⁰. Wyróżnienie pojęcia mienia jako osobnej kategorii pojęciowej jest możliwe poprzez: wskazanie podmiotu, który nim dysponuje, składników, które wchodzi w jego skład, wskazanie celu, na jaki jest przeznaczone, czy też interesu jakiemu służy¹¹. W ujęciu normatywnym mienie to własność i inne prawa majątkowe¹². Z punktu widzenia podjętego tematu najważniejszym składnikiem mienia jest prawo własności rzeczy, czyli przedmiotów materialnych – zarówno ruchomych, jak i nieruchomości. Do składników mienia można zaliczyć również m.in.: ograniczone prawa rzeczowe, wierzytelności, inne prawa o charakterze obligacyjnym, prawo własności intelektualnej i przemysłowej. Obowiązujące przepisy prawa dają podstawę do wyróżnienia osobnych kategorii mienia. W zależności od tego, jakiemu podmiotowi to mienie przysługuje, można wyróżnić mienie państwowe, mienie samorządowe (komunalne) oraz mienie prywatne¹³. Mienie państwowe oraz mienie samorządowe stanowią elementy składowe pojęcia mienia publicznego¹⁴, czasami określanego również jako własność publiczna¹⁵. W literaturze odnaleźć można podział mienia w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym. W znaczeniu przedmiotowym mienie to własność i inne prawa majątkowe. Do składników mienia w znaczeniu przedmiotowym zaliczyć należy m.in.: własność rzeczy ruchomych i nieruchomości, wierzytelności i inne prawa o charakterze obligacyjnym, prawo własności intelektualnej, środki finansowe pochodzące z podatków, opłat, dotacji i subwencji etc.¹⁶ Na płaszczyźnie podmiotowej mienie należy rozumieć jako mienie przysługujące podmiotom państwowym lub jednostkom samorządu terytorialnego. W ocenie Jana Goli i Grzegorza Klicha mienie państwowe to własność i inne prawa majątkowe przysługujące Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym, natomiast mienie samorządowe obejmuje własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz

¹⁰ *Wielki słownik języka polskiego. H-N*, red. S. Dubisz, Warszawa 2018, s. 874.

¹¹ S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 25 i n.

¹² Zob. art. 44 i art. 44¹ k.c. oraz 165 Konstytucji RP.

¹³ M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44–55(3) kodeksu cywilnego*, Kraków 1997, s. 27–30.

¹⁴ M. Guziński, *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Warszawa 2009, s. 255.

¹⁵ I. Sierpowska, *Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 1, s. 133 i n.; J. Szachułowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 7 i n.

¹⁶ M. Guziński, *op. cit.*, s. 255.

innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw, powiatów i ich związków lub innych powiatowych osób prawnych oraz województw samorządowych lub innych wojewódzkich osób prawnych¹⁷.

Przedstawiciele nauki prawa dokonują podziału mienia publicznego, posługując się kryterium podmiotowym oraz funkcjonalnym. Przy wykorzystaniu tych kryteriów można wyróżnić trzy koncepcje. Zgodnie z pierwszą mienie publiczne to wszelkie dobra w sensie normatywnym przeznaczone do urzeczywistnienia celów publicznych i to niezależnie od tego, czy przysługują one podmiotom publicznym¹⁸. Druga koncepcja zakłada wyszczególnienie kategorii mienia państwowego za pomocą kryterium podmiotowego. W ujęciu podmiotowym – o czym była już mowa – mienie może przysługiwać podmiotom państwowym albo samorządowym. Ostatnia z koncepcji zakłada, że mienie państwowe obejmuje tylko i wyłącznie majątek należący do organów władzy publicznej, który służy wyłącznie realizacji celów publicznych¹⁹. Mienie państwowe ze względu na swój szczególny charakter posiada określonego rodzaju cechy. Niewątpliwie służy ono bezpośrednio albo pośrednio wykonywaniu zadań publicznych. Jest to mienie większych rozmiarów, nieposiadające jednolitej struktury zarządczej, pozostające w gestii dużej liczby podmiotów lub jednostek organizacyjnych niepowiązanych ze sobą²⁰. Z uwagi na cel, w jakim wykorzystuje się mienie państwowe, jego cechą jest to, że musi być ono szczególnie chronione oraz poddane kontroli, gdzie kryterium takiej kontroli będzie prawidłowość gospodarowania nim²¹. Przywołując podstawowe kwestie służące zdefiniowaniu pojęcia mienia państwowego, należy mieć na uwadze wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że mienie państwowe nie powinno być utożsamiane z mieniem prywatnym. Wprawdzie konstrukcja mienia państwowego jest wsparta na cywilnoprawnej konstrukcji mienia prywatnego, lecz dopuszcza ze swej istoty modyfikacje, np. ograniczenie uprawnień właścicielskich wynikających z prawa publicznego²². Uwarunkowany interesem publicznym charakter mienia państwowego może doznawać większych ograniczeń aniżeli prawa majątkowe podmiotów pozostających poza układem administracji publicznej, inaczej zbędne byłby wyodrębnienie przez ustrojodawcę odrębnej kategorii pojęciowej, jaką jest mienie państwowe.

¹⁷ J. Gola, G. Klich, *Pojęcie mienia publicznego – dylematy*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3, s. 40.

¹⁸ A. Błaś, J. Boć, *Majątek publiczny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 288 i n.

¹⁹ A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 187.

²⁰ A. Szafranski, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 76–78.

²¹ A. Doliwa, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2004, s. 37–40.

²² Por. uzasadnienie uchwały z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, cz. II, poz. 46.

Zasady zarządzania mieniem państwowym

Niezależnie od przemian ustrojowych majątek publiczny podlegał szczególnej ochronie wykonywanej przez podmioty, które nim zarządzały, wykorzystując wszelkie możliwe środki przewidziane nie tylko w prawie administracyjnym, ale również cywilnym, a określane mianem *polizia demaniale*²³. Publiczny charakter własności jest związany z zastosowaniem specjalnego reżimu prawnego, który nie znajduje zastosowania przy własności prywatnej²⁴. Istota prawa własności oddana została w art. 140 k.c., zgodnie z którym w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Zatem jedynymi ograniczeniami dla rozporządzania prawem własności jest ustawa i zasady współżycia społecznego. Odwrotnie jest w przypadku mienia państwowego, którym można rozporządzać zgodnie z ustawą i zasadami współżycia społecznego, ale z uwzględnieniem, że wszelkie uprawnienia właścicielskie odnoszące się do mienia państwowego muszą być wykonywane nie tylko z należytą starannością²⁵, ale również zgodnie z przyjętą w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa²⁶. W związku z tym każde działanie Skarbu Państwa albo państwowych osób prawnych, a mające za przedmiot mienie publiczne, musi mieć swoje oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Sposób wykorzystania kompetencji przez organy państwowe nie może stanowić wyrazu ich arbitralnego działania, lecz musi wynikać z nakazu bądź dozwolenia wynikającego z dyspozycji normy prawnej²⁷. Triada uprawnień właściciela w przypadku mienia państwowego doznaje daleko idących ograniczeń, wobec czego w stosunku do tego rodzaju mienia nie będzie miała zastosowania zasada, iż właściciel może czynić wobec swojej rzeczy wszystko, co nie stoi w sprzeczności z jego obowiązkami i granicami prawa własności²⁸. Skarb Państwa lub państwowe osoby prawne, które dysponują mieniem państwowym korzystają z konstrukcji cywilnoprawnych opisanych w k.c., które mają charakter służebny w stosun-

²³ Szerzej zob. A. Wasilewski, *Administracja wobec własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972, s. 69-70.

²⁴ I. Sierpowska, *op. cit.*, nr 1, s. 147.

²⁵ Zob. wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87.

²⁶ K. Pawłowicz, *Wolność gospodarcza*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno-prawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa 1998, s. 70.

²⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 78.

²⁸ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009, s. 65.

ku do ograniczeń administracyjnoprawnych. Potwierdzeniem tej tezy jest choćby przyjęcie sankcji nieważności dla czynności cywilnoprawnej dokonanej bez zgody właściwego organu administracji publicznej. Cywilnoprawny stosunek własności „służy tu jedynie do związania podmiotu i przedmiotu własności, a także dostarczenia instrumentarium dla czynności prawnych”²⁹. Na marginesie należy dodać, że istnieje wiele prawnych unormowań dotyczących zarządzania własnością publiczną. Zaliczyć do nich można m.in. ograniczenia wynikające z przepisów o zamówieniach publicznych czy też różnorodne formy kontroli prawidłowego wykorzystywania tego mienia (np. kontrola NIK)³⁰.

Wyodrębnienie mienia państwowego nie tylko jako odrębnej kategorii pojęciowej, ale również niezależnego przedmiotu obrotu wymagało od prawodawcy stworzenia odpowiednich zasad zarządzania nim, a ponadto, w sferze organizacyjno-prawnej, określenia zasad materialnoprawnych reprezentacji nie tylko państwa, ale również państwowych osób prawnych. Obecnie Skarb Państwa występuje głównie w roli podmiotu publicznego, posiadającego osobowość prawną, a więc właściciela, który włada, korzysta i rozporządza majątkiem państwowym oprócz innych państwowych osób prawnych³¹. Państwowe osoby prawne dysponują własnością mienia państwowego, którego właścicielem nie jest Skarb Państwa. Na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów można postawić tezę, że zbycie mienia państwowego przybiera dwie postaci mające miejsce w dwóch odrębnych sferach normatywnych. Przejście majątku w obszarze prawa administracyjnego może nastąpić *ex lege*, którą to zmianę potwierdzi deklaratoryjny akt administracyjny, albo w wyniku m.in. wywłaszczenia nieruchomości w drodze konstytucyjnej decyzji administracyjnej. Częściej rozporządzenie majątkiem państwowym ma miejsce przy wykorzystaniu konstrukcji cywilnoprawnych, np. umowy sprzedaży, zamiany, darowizny, najmu, dzierżawy czy też wniesienia aportu do spółki prawa handlowego. Wspomniane rozporządzenie oczywiście odbywa się na mocy przepisów prawa prywatnego, ale jest ono ograniczone na płaszczyźnie administracyjnoprawnej³² i cywilnoprawnej m.in. w wyniku wprowadzenie ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa³³.

²⁹ M. Szubiakowski, *Rzeczy publiczne. (Wybrane zagadnienia)*, „Kontrola Państwowa” 1997, nr 1, s. 57.

³⁰ I. Sierpowska, *op. cit.*, s. 148.

³¹ C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 1999, s. 280-281.

³² Zob. art. 38-41 u.z.m.p.

³³ Art. 30a ustawy z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1054).

Pojęcie państwowej osoby prawnej

Pojęcie państwowej osoby prawnej zostało użyte przez prawodawcę m.in. w art. 203 ust. 1 i art. 216 ust. 2 Konstytucji RP, a także w art. 34 k.c. oraz art. 44¹ k.c. Wyliczone przepisy prawne jedynie posługują się tym pojęciem, ale go nie definiują³⁴. Przed wejściem w życie u.z.m.p. definicja omawianego pojęcia znajdowała się w art. 1a już nieobowiązującej ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa³⁵, który stanowił, że ilekroć w ustawie jest mowa o państwowej osobie prawnej, należy przez to rozumieć inną niż Skarb Państwa jednostkę organizacyjną, posiadającą osobowość prawną, której mienie jest w całości mieniem państwowym. Ze względu na wyraźne zastrzeżenie uczynione przez ustawodawcę w art. 1 u.w.u.SP zamieszczona w jego treści definicja pojęcia państwowej osoby prawnej nie miała charakteru generalnego, co oznaczało, że na płaszczyźnie praktycznej nie było możliwe przyjęcie rozumienia pojęcia państwowej osoby prawnej na potrzeby ustalenia rozumienia pojęcia państwowej osoby prawnej użytego w innym akcie prawnym³⁶. W przyjętym kształcie w czasie obowiązywania u.w.u.SP pojęcie państwowej osoby prawnej budziło istotne wątpliwości dotyczące wykładni przywołanego przepisu, a zwłaszcza udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy pojęcie państwowej osoby prawnej obejmuje także spółki kapitałowe, w których Skarb Państwa i państwowe osoby prawne nie mają wszystkich, lecz większość udziałów³⁷. Zgodnie z przeważającym poglądem państwowa osobowość prawna występuje tak długo, jak długo wszystkie udziały znajdują się w rękach Skarbu Państwa lub innej państwowej osoby prawnej; jeśli udziały należą także do niepaństwowych podmiotów prawa, ma się do czynienia z kapitałem mieszanym i wówczas już nie z państwową osobą prawną³⁸. Odmienne stanowisko zajął m.in. Maciej Gazda, który stwierdził, że względy wykładni celowościowej przemawiają jednak za stwierdzeniem, że państwową osobą prawną są wyłącznie spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych³⁹.

Wspomniane pokrótce wątpliwości skłoniły prawodawcę do opracowania nowej, dużo bogatszej treściowo definicji pojęcia państwowej osoby prawnej. Definicja

³⁴ A. Daszkiewicz, [w:] *Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 3. LEX [dostęp: 30.09.2023].

³⁵ Dalej: u.w.u.SP.

³⁶ P. Mierzejewski, D. Trzcińska, *Ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. Komentarz*, Warszawa 2011, kom. do art. 1a, Nb. 2, Legalis [dostęp: 30.09.2023].

³⁷ A. Daszkiewicz, *op. cit.*

³⁸ Tak m.in.: Dmowski, [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga 1. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 164; W.J. Katner, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, wyd. 2, Warszawa 2014, art. 44(1), LEX [dostęp: 30.09.2023]; P. Mierzejewski, D. Trzcińska, *op. cit.*, Nb. 13, Legalis [dostęp: 30.09.2023].

³⁹ M. Gazda, R. Adamus, *Kształtowanie wynagrodzeń osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Komentarz*, Warszawa 2017, kom. do art. 1, Nb. 6, Legalis [dostęp: 30.09.2023].

państwowej osoby prawnej została zawarta w art. 3 u.z.m.p., zgodnie z którym państwową osobą prawną jest:

- 1) jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, utworzona w drodze ustawy lub na podstawie ustawy lub w wykonaniu ustawy przez organ administracji rządowej, w celu realizacji zadań publicznych, w której:
 - a) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo nadawania i zmiany statutu przysługuje organowi administracji rządowej albo przepisy te przewidują, że prawo do udziału w organie stanowiącym osoby prawnej, w tym uprawnionym do zmiany statutu, przysługuje w całości Skarbowi Państwa oraz
 - b) przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo do nadwyżki między przychodami a kosztami tej osoby prawnej, jeżeli podlegają dysponowaniu, przysługują w całości Skarbowi Państwa, chyba że przepisy te przewidują inny niż prawo do nadwyżki sposób dysponowania nią, oraz
 - c) w razie rozwiązania albo innej utraty bytu prawnego przez tę osobę prawną, prawa do jej majątku, w tym prawo do dysponowania tym majątkiem, przysługują wyłącznie Skarbowi Państwa.

Państwową osobą prawną jest także jednostka organizacyjna niespełniająca przesłanek, o których mowa wyżej, jeżeli ustawa tak stanowi, oraz spółka, której akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne;

- 2) agencja wykonawcza, o której mowa w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁰, w szczególności:
 - Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa,
 - Agencja Mienia Wojskowego,
 - Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych,
 - Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,
 - Narodowe Centrum Nauki,
 - Narodowe Centrum Badań i Rozwoju,
 - Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych,
 - Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,
 - Polska Agencja Kosmiczna;
- 3) instytucja gospodarki budżetowej, o której mowa w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- 4) państwowy fundusz celowy posiadający osobowość prawną;
- 5) państwowa instytucja kultury;
- 6) Polski Instytut Sztuki Filmowej;
- 7) Narodowy Instytut Fryderyka Chopina;

⁴⁰ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.

- 8) Zakład Narodowy imienia Ossolińskich;
- 9) Polska Akademia Nauk i jej jednostki naukowe posiadające osobowość prawną;
- 10) Akademia Kopernikańska;
- 11) uczelnia publiczna utworzona przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji rządowej;
- 12) instytut badawczy w rozumieniu ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych⁴¹
- 13) Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka;
- 14) Polski Instytut Ekonomiczny;
- 15) Instytut Europy Środkowej;
- 16) Instytut Rozwoju Języka Polskiego im. świętego Maksymiliana Marii Kolbego;
- 17) Międzynarodowy Instytut Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie;
- 18) federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁴²;
- 19) samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, dla którego podmiotem tworzącym jest Skarb Państwa reprezentowany przez ministra, centralny organ administracji rządowej albo wojewodę, uczelnia publiczna, o której mowa w pkt. 10, albo Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego;
- 20) park narodowy;
- 21) przedsiębiorstwo państwowe;
- 22) bank państwowy;
- 23) Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji;
- 24) Agencja Badań Medycznych;
- 25) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- 26) Polska Organizacja Turystyczna;
- 27) Urząd Dozoru Technicznego;
- 28) Transportowy Dozór Techniczny;
- 29) Polskie Centrum Akredytacji;
- 30) Polska Agencja Żeglugi Powietrznej;
- 31) Zakład Ubezpieczeń Społecznych;
- 32) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 33) Rzecznik Finansowy;
- 34) Urząd Komisji Nadzoru Finansowego;
- 35) Polski Klub Wyścigów Konnych;
- 36) Centrum Dialogu im. Juliusza Mieroszewskiego;

⁴¹ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 498 ze zm.

⁴² T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 742 ze zm.

- 37) Centrum Doradztwa Rolniczego oraz wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego;
- 38) Polski Instytut Spraw Międzynarodowych;
- 39) Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego;
- 40) Fundacja Platforma Przemysłu Przyszłości;
- 41) Polska Agencja Nadzoru Audytowego.

Przytoczona powyżej definicja państwowej osoby prawnej zdaniem projektodawcy miała skutkować przyjęciem definicji opartej z jednej strony na enumeratywnym wyliczeniu państwowych osób prawnych, a z drugiej strony wprowadzeniu definicji, która będzie rozstrzygała o zakwalifikowaniu danego podmiotu nieujętego we wspomnianym wyliczeniu jako państwowej osoby prawnej. Definicja ta zawiera zasadnicze elementy, które charakteryzują państwową osobę prawną, tj.:

- 1) utworzenie w drodze ustawy bądź na podstawie ustawy lub w wykonaniu ustawy przez organ administracji rządowej;
- 2) wyłączne prawo Skarbu Państwa do decydowania (bezpośrednio bądź pośrednio) o postanowieniach statutu;
- 3) wyłączne prawo Skarbu Państwa do nadwyżki między przychodami a kosztami tej osoby prawnej (jeżeli podlegają dysponowaniu);
- 4) wyłączne prawo Skarbu Państwa do dysponowania majątkiem osoby prawnej po jej rozwiązaniu lub innej utracie przez nią bytu prawnego⁴³.

Zgodnie z poglądem zawartym w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym wprowadzenie wyżej wskazanych kryteriów wynikało z systemowego odniesienia do konstrukcji osób prawnych w k.c. Kodeks cywilny kształtuje zasady ustrojowe osób prawnych poprzez odwołanie się do ich ustaw ustrojowych i statutów. Dlatego za elementy kluczowe przyjmuje się podmiot decydujący o treści statutu, podziale nadwyżki bilansowej oraz majątkowe skutki rozwiązania osoby prawnej. Podejście to odpowiada przyjmowanemu w praktyce europejskiej pojęciu rzeczywistego właściciela *beneficial owner*. Jednocześnie ustawa precyzuje, że spółka, w której Skarb Państwa lub inna państwowa osoba prawna jest jedynym akcjonariuszem (wspólnikiem), jest również w rozumieniu prawa państwową osobą prawną⁴⁴.

Nowa definicja państwowej osoby prawnej, podobnie jak jej poprzedniczka, nie jest doskonała. Marcin Dziurda słusznie zauważa, że „konstrukcja art. 3 u.z.z.m.p. jest niespójna. Z jednej strony ustawodawca zdecydował się zawrzeć w art. 3 ust. 1 pkt 1 szczegółową definicję państwowej osoby prawnej, z drugiej strony zaś wyrażenie tej definicji nie dowierzał i w kolejnych punktach ust. 1 wymienił praktycznie

⁴³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, druk sejmowy nr 1053, 2016, Sejm RP VIII kadencji, s. 5.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 5-6.

wszystkie państwowe osoby prawne – czy to indywidualnie, czy w ramach szerszych kategorii (np. uczelni publicznych oraz przedsiębiorstw państwowych)”⁴⁵. W art. 3 ust. pkt 2 u.z.m.p. zawarto wykaz państwowych osób prawnych, jednakże zamieszczenie poszczególnych osób prawnych na tej liście, np. Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, nie zmieniło ich statusu prawnego, gdyż w przypadku większości z nich, o tym, że są one państwowymi osobami prawnymi, decyduje *expressis verbis* przepis ustawy⁴⁶ alternatywnie w ocenie autora spełniają one łącznie cechy, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1) lit. a)-c) u.z.m.p. Zatem wprowadzenie tego wyliczenia przez ustawodawcę nie wniosło normatywnie niczego nowego poza potwierdzeniem, że dana osoba prawna posiada status państwowej osoby prawnej bez konieczności sięgania do przepisu szczególnego. Ponadto zaproponowane przez ustawodawcę wyliczenie jest tylko i wyłącznie przykładowe. Z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji zamieszczenia wyliczenia państwowych osób prawnych z nazwy w art. 3 ust. pkt 2 u.z.m.p. należy ocenić negatywnie. Pozytywnie natomiast można ocenić pozostawienie przez ustawodawcę „furtki” wskazanej wprost w treści art. 3 ust. 3 pkt 1 u.z.m.p., w którym to przepisie wskazano, że państwową osobą prawną jest także jednostka organizacyjna niespełniająca przesłanek wskazanych w art. 3 ust. 1 pkt 1) lit. a) – c) u.z.m.p., jeżeli ustawa tak stanowi. Rację ma Amelia Daszkiewicz, która wyjaśnia, że „w przyszłości może się pojawić potrzeba uznania wielu nowych podmiotów, w zależności od potrzeb ustawodawcy, za państwowe osoby prawne [...] z tych względów ustawodawca słusznie zastrzegł, że państwowe osoby prawne stanowią podmioty, które zostały tak określone w odrębnej ustawie”⁴⁷. Zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 2 u.z.m.p. za państwowe osoby prawne uznaje się również spółki, których akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne. W tym przypadku nie jest istotny rozkład udziałów lub akcji między poszczególne podmioty, jednak niezbędne jest, aby Skarb Państwa i państwowe osoby prawne łącznie dysponowały wszystkimi udziałami bądź akcjami⁴⁸. Zatem sprzedaż dowolnej ilości udziałów bądź akcji przez państwową osobę prawną na rzecz podmiotu prywatnego powoduje, że spółka traci przymiot państwowej osoby prawnej i w związku z tym może ona rozporządzać składnikami aktywów trwałych bez ograniczeń wynikających z art. 38 i n. u.z.m.p.

⁴⁵ M. Dziurda, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1: Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, kom. do art. 34, pkt. 40, LEX [dostęp: 30.09.2023].

⁴⁶ Np. art. 1 ustawy z 21.02.2019 r. o Agencji Badań Medycznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 451 ze zm.) stanowi, że Agencja Badań Medycznych jest państwową osobą prawną.

⁴⁷ A. Daszkiewicz, [w:] *Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 3. LEX [dostęp: 30.09.2023].

⁴⁸ Ł. Węgorzewski, *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 37–38.

Zgoda na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych przez państwową osobę prawną

Stosownie do treści art. 38 ust. 1 u.z.m.p. dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁹, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym wniesienia ich jako wkładu do spółki lub spółdzielni, wymaga zgody, jeżeli wartość rynkowa tych składników przekracza 200 000 złotych:

- 1) organu nadzorującego – jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych wynosi do 5 000 000 złotych,
- 2) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych przekracza 5 000 000 złotych,
- 3) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku gdy państwowa osoba prawna nie posiada organu nadzorującego – jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych przekracza 200 000 złotych,
- 4) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli organem nadzorującym państwowej osoby prawnej jest Prezes Rady Ministrów⁵⁰.

Nie powinno budzić wątpliwości, że u.z.m.p. jest ustawą zawierającą w swojej treści w przewarżającej mierze przepisy prawa administracyjnego, a zatem prawodawca, przygotowując jej treść, posługiwał się pojęciami właściwymi dla tej dziedziny prawa, czyniąc jednak od tej zasady wyjątki. Nie jest możliwe uregulowanie kwestii zarządu mieniem państwowym, wykorzystując jedynie siatkę pojęciową właściwą dla prawa administracyjnego czy szerzej: prawa publicznego. Państwowa osoba prawna ma zdolność prawną, może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym prawa rzeczowe, tym samym zerwane zostały ściśle cywilne więzi między mieniem państwowym przysługującym Skarbowi Państwa oraz państwowym osobom prawnym. Ze względu na pierwotne wyposażenie państwowych osób prawnych w mienie stanowiące majątek państwowy, jak też ze względu na konieczność

⁴⁹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.

⁵⁰ Należy mieć na uwadze, że przepis art. 38 ust. 1 u.z.m.p. może zostać zmodyfikowany przez przepis szczególnie zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*. Np. art. 423 ust. 2 ustawy z 20.07.2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 742 ze zm.) stanowi, że na zasadach określonych w art. 38-41 ustawy z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym dokonanie przez uczelnię publiczną czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych, w rozumieniu przepisów o rachunkowości, oraz dokonanie przez uczelnię publiczną czynności prawnej w zakresie oddania tych składników do korzystania innemu podmiotowi na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym, wymaga zgody Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w przypadkach, gdy wartość rynkowa tych składników albo wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej przekracza kwotę 2 mln zł. Do wniosku o wyrażenie zgody dołącza się zgodę rady uczelni.

ochrony tego mienia, zostały wprowadzone zasady nadzoru Skarbu Państwa na gospodarowaniem majątkiem państwowych osób prawnych⁵¹.

W pierwszym zdaniu przepisu art. 38 ust. 1 u.z.m.p. prawodawca posłużył się pojęciem czynności prawnej. Brakuje definicji pojęcia czynności prawnej w u.z.m.p., zatem ustalenie sposobu jego rozumienia nie jest możliwe bez odniesienia się do przepisów k.c. i dorobku doktryny prawa cywilnego. Stefan Grzybowski definiuje czynność prawną „jako działanie osoby przedsięwzięte w celu wywołania pewnych skutków prawnych, które bez takiego zamiaru nie mogłyby w ogóle powstać”⁵². Jan Gwiazdomorski uważa, że „czynność prawna jest to stan faktyczny, zawierający co najmniej jedno oświadczenie woli, który przez prawo przedmiotowe uznawany jest za przyczynę powstania i za środek prowadzący do powstania takich skutków prawnych, jakie przez prawo przedmiotowe uważane są za zamierzone przez osobę podejmującą czynność prawną”⁵³. Adam Szpunar twierdzi, że czynnością prawną są „działania ludzkie wywołujące skutki prawne, które prawo przedmiotowe uważa za zamierzone przez strony składające oświadczenie woli”⁵⁴. Czynności prawne są instrumentem, za pomocą którego podmioty stosunków cywilnoprawnych mogą według własnej woli – w ramach obowiązującego porządku prawnego – kształtować te stosunki, doprowadzając do ich powstania, zmiany lub ustania⁵⁵. W nowszej literaturze podkreśla się, że czynność prawna jest to „konstruowana przez system prawny czynność konwencjonalna podmiotu prawa cywilnego, której treść określa – co najmniej w podstawowym zakresie – jej konsekwencje prawne. Definicja ta z jednej strony wskazuje na istotny sens oświadczenia woli, jakim jest wywołanie określonych skutków prawnych, w szczególności regulacja stosunku cywilnoprawnego – bez użycia wieloznacznych terminów o zabarwieniu psychologicznym („wola”, „cel”, „zamiar”), z drugiej jednak – immanentnie wiąże czynność prawną z systemem prawnym, co wyjaśniono konstrukcją konwencjonalnych czynności prawnych o skutkach określonych nie tylko w treści czynności prawnej, ale i czynnikami wskazanymi w art. 56 k.c. (ewentualnie również w innych przepisach, np. w art. 384 i n. k.c.), a składającymi się w sumie na treść normy ustanowionej poprzez dokonanie takiej czynności, w szczególności normy wpływającej na treść

⁵¹ Wyrok SN z 16.02.2011 r., I CSK 305/10, OSNC-ZD 2012, Nr 1, poz. 7; wyrok SA w Warszawie z 12.11.2008 r., I ACa 906/08, OSA 2010, Nr 3, poz. 55-65; uchwała SN z 28.10.2010 r., III CZP 73/10, OSNC 2011, Nr 3, poz. 28.

⁵² S. Grzybowski, [w:] *System prawa cywilnego. t. 1: Część ogólna*, red. W. Czachórski, S. Grzybowski, Warszawa 1985, s. 479.

⁵³ J. Gwiazdomorski, *Próba korektury pojęcia czynności prawnej. Prace z zakresu prawa cywilnego i prawa na dobrach niematerialnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1974, nr 346, s. 66.

⁵⁴ A. Szpunar, *Uwagi o pojęciu czynności prawnej*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 12, s. 9-10.

⁵⁵ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Śtefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 251.

stosunku cywilnoprawnego⁵⁶. Prawodawca, posługując się pojęciem czynności prawnej w treści art. 38 ust. 1 u.z.m.p., przyjął rozumienie tego pojęcia na gruncie prawa cywilnego jako instrumentu, za pomocą którego podmioty stosunków cywilnoprawnych mogą według własnej woli – w ramach obowiązującego porządku prawnego – kształtować te stosunki, doprowadzając do ich powstania, zmiany lub ustania w granicach przyjętej swobody umów, co potwierdzają również wnioski systemowe i językowe płynące z wykładni jego treści.

Kolejnym kluczowym pojęciem, ze względu na praktykę obrotu składnikami aktywów trwałych przez państwowe osoby prawne, którym posłużył się prawodawca w treści art. 38 ust. 1 u.z.m.p., jest pojęcie rozporządzenia. W języku naturalnym rozporządzenie to „polecenie wykonania czegoś wydane przez osobę uprawnioną; rozkaz, postanowienie, decyzja, dyspozycja, zarządzanie, dysponowanie”⁵⁷. Przyjmując należy, że każde przesunięcie prawa podmiotowego z udziałem państwowej osoby prawnej podlega dyspozycji art. 38 ust. 1 u.z.m.p. niezależnie od tego, jaką postać przyjmie. Rozporządzenie w kontekście treści art. 38 ust. 1 u.z.m.p. oznacza zmianę w sferze przedmiotowej osoby rozporządzającej, które może przybrać postać przeniesienia, obciążenia, ograniczenia lub zniesienia prawa podmiotowego⁵⁸. W sensie cywilistycznym przede wszystkim chodzi o sprzedaż, zamianę, darowiznę, zniesienie współwłasności, ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego. Jediną formą rozporządzenia prawem podmiotowym, do której odniósł się wprost prawodawca w treści art. 38 ust. 1, jest wniesienie aktywów środków trwałych jako wkładu do spółki lub spółdzielni.

Właściwy organ, wydając zgodę, o której mowa w art. 38 ust. 1 u.z.m.p., nie działa w sferze *dominium*, lecz w sferze *imperium*. Takie stanowisko zajął SN, stwierdzając, że organ Skarbu Państwa w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 5a-5c u.w.u.SP nie działa w sferze *dominium*, lecz w sferze *imperium*, jako organ administracji rządowej, wpływający władczo na działalność państwowej osoby prawnej, kształtując w wybrany przez siebie sposób jej sytuację prawną i faktyczną⁵⁹. Do postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych nie będą miały zastosowanie przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁰. Postępowanie prowadzone na podstawie art. 38 - 41 u.z.m.p. jest postępowaniem szczególnym o charakterze nadzorczym, a zatem jest ono uruchamiane wyłącznie na wniosek państwowej osoby prawnej. Prawodawca szczegółowo określił treść wniosku (art. 39 ust. 1.

⁵⁶ Z. Radwański, K. Mularski, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna. System prawa prywatnego*, t. 2, red. Z. Radwański, A. Olejniczak, Warszawa 2019, s. 59-60.

⁵⁷ *Wielki słownik języka polskiego. R-T*, red. S. Dubisz, Warszawa 2018, s. 185.

⁵⁸ Ł. Węgorzewski, *op. cit.*, s. 241.

⁵⁹ Uchwała SN z 4.08.2006 r., III CZP 50/06, OSNC 2007, Nr 6.

⁶⁰ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.

u.z.m.p.) oraz załączników (art. 39 ust. 2 u.z.m.p.). Właściwość organu do wydania zgody została uzależniona od wartości rynkowej przedmiotu czynności prawnej. Zgoda jest wydawana przez właściwy organ nadzoru albo Prezesa Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa.

Prawodawca w przepisach u.z.m.p. posłużył się pojęciem zgody, nie przesądzając o jej prawnym charakterze. Nie sposób dokonać kwalifikacji prawnej wspomnianej zgody w oderwaniu do skutku prawnego dokonania czynności prawnej bez jej uzyskania. Stosownie do art. 41 u.z.m.p. w razie dokonania czynności prawnej z naruszeniem lub w celu obejścia obowiązku określonego w art. 38 ust. 1 u.z.m.p., o nieważności czynności prawnej orzeka sąd także na żądanie organu właściwego. Zgoda, o której mowa w art. 38 ust. 1 u.z.m.p., nie jest decyzją administracyjną w znaczeniu przyjętym w art. 104 ust. 1 k.p.a., gdyż nie rozstrzyga ona władczo sprawy administracyjnej co do istoty poprzez przyznanie uprawnienia lub nałożenie obowiązku. Prawodawca także nie przewidział trybu odwoławczego od tak wydanej zgody ani w administracyjnym toku instancji, ani w ramach postępowania sądowego. Zgodzić należy się z Łukaszem Węgorzewskim, który wskazuje, że

[...] właściwy organ nie funkcjonuje w strukturze organizacyjnej państwowej osoby prawnej, tym samym wyrażenie zgody nie ma charakteru wewnątrzkorporacyjnego, jak zgoda organu spółki przewidziana w ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁶¹. Jednocześnie właściwy organ nie ma podmiotowości cywilnoprawnej, stąd też nie można stosować wprost przepisów k.c. dotyczących oświadczenia woli⁶².

Zgoda, o której mowa, nie tylko nie ma wymiaru cywilistycznego, ale należy ją kwalifikować jako jedną z wielu form działania organów administracji publicznej. Zgoda ta jest wydawana w ramach przyznanej organowi przez ustawodawcę kompetencji, a sam organ działa w sferze *imperium*, a nie *dominium*. Nieuzyskanie zgody skutkuje bezwzględną nieważnością czynności prawnej dokonanej bez zgody właściwego organu i nie ma tutaj podstaw stosowania w drodze analogii art. 63 § 1 k.c., zgodnie z którym jeżeli do dokonania czynności prawnej potrzebna jest zgoda osoby trzeciej, osoba ta może wyrazić zgodę także przed złożeniem oświadczenia przez osoby dokonywające czynności albo po jego złożeniu. Zgoda wyrażona po złożeniu oświadczenia ma moc wsteczną od jego daty. Organ administracji publicznej (organ nadzoru) nie może zostać uznany za osobę trzecią, o której jest mowa w art. 63 § 1 k.c. Ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego i przyjętego przez prawodawcę skutku prawnego w postaci nieważności czynności prawnej nie można w takim przypadku doszukiwać się analogii, zwłaszcza

⁶¹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1705 ze zm.

⁶² Ł. Węgorzewski, *op. cit.*, s. 246.

w zakresie takiego specyficznego połączenia dwóch odmiennych sfer, gdzie brak zgody organu administracji publicznej przynosi skutek cywilnoprawny w postaci nieważności. Jeżeli intencją ustawodawcy byłoby przyjęcie mechanizmu konwolidacji skutków prawnych nieważnej czynności prawnej, to wyraźnie wskazałby to w treści przepisu prawa. Odmienne stanowisko zajął Ł. Węgorzewski, dopuszczając analogiczne stosowanie art. 63 § 1 k.c.⁶³, co jednak nie zasługuje na aprobatę.

Zakończenie

Podział mienia na państwowe i prywatne nie jest podziałem zamykającym się w obrębie tylko i wyłącznie prawa cywilnego albo administracyjnego. Jest to jedno z wielu zagadnień występujących na pograniczu dwóch wspomnianych dziedzin prawa. Analiza dostępnej literatury i orzecznictwa prowadzi do wniosku, że pojęcie mienia państwowego i prywatnego nie jest wytworem wyłącznie nauki prawa administracyjnego. Mienie państwowe można odróżnić od mienia prywatnego nie tylko ze względu na granice swobody dysponowania nim, ale również na wykazywane przez nie cechy. Zatem należy wyraźnie odróżnić granice działania organów administracji publicznej w sferze *imperium* i *dominium* w stosunku do mienia zarządzanego przez państwowe osoby prawne.

Mechanizm nadzoru nad dokonywaniem czynności prawnych przez państwowe osoby prawne w obecnym kształcie należy uznać za zadawalający i pozwalający w pełnym zakresie chronić interes publiczny. Ukształtowany został on przez prawodawcę na tyle ogólnie i szeroko oraz przy wykorzystaniu jasnych kryteriów, że trudno mieć wątpliwości co do praktycznego jego stosowania. Prawodawca przewidział najdalej idącą sankcję w postaci nieważności czynności prawnej, co w pełni odpowiada potrzebie ochrony interesu publicznego i istocie nadzoru sprawowanego przez organy administracji publicznej. Mechanizm nadzorczy zastosowany w przepisach u.z.m.p. stanowi ciekawe nie tylko praktycznie, ale również naukowo połączenie form działania organów administracji publicznej z wykorzystaniem sankcji cywilnoprawnej. Analiza dostępnych rozwiązań prawnych prowadzi do wniosku, że nie są one jednak doskonałe. Należy uznać, że zgoda, o której mowa w art. 38 ust. 1 u.z.m.p., ma charakter uznaniowy, ponieważ nie podlega ona kontroli ani ze strony organu administracji publicznej, ani sądu. Brak możliwości zaskarżenia odmowy wydania zgody przez wnioskodawcę należy uznać za naruszenia konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności i prawa do sądu.

⁶³ Szerzej zob. Ł. Węgorzewski, *op. cit.*, s. 247. Tak również A. Daszkiewicz, *op. cit.*

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bednarek M., *Mienie. Komentarz do art. 44–55(3) kodeksu cywilnego*, Kraków 1997.
- Bieniek G., *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2003.
- Błaś A., Boć J., *Majątek publiczny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Daszkiewicz A., *Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 3. LEX.
- Dmowski S., Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga 1. Część ogólna*, Warszawa 2003.
- Doliwa A., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2004.
- Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998.
- Dziurda M., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz, t. 1: Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, kom. do art. 34, pkt. 40, LEX.
- Gazda M., Adamus R., *Kształtowanie wynagrodzeń osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Komentarz*, Warszawa 2017, kom. do art. 1, Nb. 6, Legalis.
- Gniewek E., *Komentarz do art. 34*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2011.
- Gola J., Klich G., *Pojęcie mienia publicznego – dylematy*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 3.
- Grzybowski S., [w:] *System prawa cywilnego, t. 1: Część ogólna*, red. W. Czachórski, S. Grzybowski, Warszawa 1985.
- Guziński M., *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Warszawa 2009.
- Gwiazdomorski J., *Próba korektury pojęcia czynności prawnej. Prace z zakresu prawa cywilnego i prawa na dobrach niematerialnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1974, nr 346.
- Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009.
- Jedliński A., Mędrzecka J., *Zasada swobody umów a ważność czynności prawnej*, „Rejent” 2003, nr 5.
- Katner WJ., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, wyd. 2, Warszawa 2014, art. 44(1), LEX.
- Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 1999.
- Mierzejewski P., Trzcńska D., *Ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. Komentarz*, Warszawa 2011, kom. do art. 1a, Nb. 2, Legalis.
- Pawłowicz K., *Wolność gospodarcza*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa 1998.
- Radwański Z., Mularski K., [w:] *Prawo cywilne – część ogólna. System prawa prywatnego, t. 2*, red. Z. Radwański, A. Olejniczak, Warszawa 2019.
- Sierpowska I., *Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 1.
- Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998.
- Szachułowicz J., *Własność publiczna*, Warszawa 2000.
- Szafrński A., *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008.
- Szpunar A., *Uwagi o pojęciu czynności prawnej*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 12.
- Szubiakowski M., *Rzeczy publiczne. (Wybrane zagadnienia)*, „Kontrola Państwowa” 1997, nr 1.
- Wasilewski A., *Administracja wobec własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972.
- Węgorzewski Ł., *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Wielki słownik języka polskiego. H–N*, red. S. Dubisz, Warszawa 2018.
- Wielki słownik języka polskiego. R–T*, red. S. Dubisz, Warszawa 2018.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998.
- Żelechowski Ł., *Komentarz do art. 44¹ k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak, Warszawa 2023, Legalis.