

Małgorzata Muszalska

Nabycie nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa przez fundację w świetle ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zawiera szczególnego rodzaju unormowania pozwalające nabywać nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa przez fundacje¹. Można powiedzieć, że fundacje ze względu na cele, dla jakich prowadzą swoją działalność, współdziałają wraz z państwem w realizacji części zadań publicznych. Z tego powodu korzystają z wielu ulg i zwolnień, np. podatkowych czy z tytułu opłat sądowych, określonych w licznych aktach prawnych². Również w ustawie o gospodarce zasady nabywania nieruchomości Skarbu Państwa przez fundacje zostały uregulowane odrębnie, w rozdziale VI działu II, noszącym tytuł: „Przekazywanie nieruchomości na cele szczególne”. Wiąże się z tym przede wszystkim wyłączenie obowiązującej na gruncie tej ustawy zasady przetargu (art. 37 ust. 2 pkt 4 i 7).

Kluczowe znaczenie dla przedstawianego zagadnienia ma art. 59 w zw. z art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce oraz ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach³. Pomimo że ustawa o gospodarce nie odsyła wyraźnie do przepisów tego ostatnio cytowanego aktu prawnego, należy przyjąć jego pełne zastosowanie z uwagi na fakt, że tylko w oparciu

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm., zwana dalej ustawą o gospodarce.

² Między innymi problematykę tę na tle orzecznictwa przedstawił H. C i o c h, *Status polskich fundacji w świetle judykatury*, Rejent 2000, nr 5, s. 13 i nast.

³ Tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.

o ustawę o fundacjach podmioty te mogą być ustanowione, mogą podejmować i prowadzić działalność na terenie RP.

Ustawa o gospodarce już w przepisach ogólnych (art. 13) stanowi między innymi, że nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być „przekazywane... jako majątek tworzonych fundacji” (ust. 1), mogą też być przedmiotem darowizny przeznaczonej na szczególne, ustawowo wymienione cele (art. 13 ust. 2 oraz art. 59 ust. 1 w zw. z art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce). Zgodnie z treścią art. 13 i art. 59 ustawy o gospodarce, można powiedzieć, że fundacje mogą nabywać nieruchomości Skarbu Państwa w trybie omawianej ustawy zarówno **w celu wyposażania** tworzonych fundacji, jak i **w drodze darowizny** dokonanej na rzecz fundacji prowadzących już określoną działalność w oparciu o art. 68 ust. 1 pkt 2. Ustawodawca stawia tylko jeden wymóg, a mianowicie ten, że stroną umowy może być tylko taka fundacja, która prowadzi działalność określoną w art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce. Tak więc, zanim dojdzie do zawarcia umowy darowizny czy wyposażenia w nieruchomość, zgodnie z treścią art. 59 ust. 1, należy zbadać, czy fundacja prowadzi działalność określoną w art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce. Wymienia się w tym przepisie działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą lub sportowo-turystyczną. Warto zauważyć, że przedmiot działalności fundacji określony w art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce jest węższy niż cele, które mogą realizować fundacje na terenie RP. Zgodnie bowiem z treścią cytowanej ustawy, fundacje mogą realizować cele społecznie lub gospodarczo użyteczne, w szczególności takie, jak ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i zabytków (art. 1 ustawy o fundacjach). Jak z powyższego wynika, nie każda fundacja może ubiegać się o dokonanie darowizny na jej rzecz czy zostać wyposażoną na podstawie przepisów ustawy o gospodarce. Z takiej możliwości nie będą mogły skorzystać np. fundacje zajmujące się statutowo ochroną środowiska (choć trudno znaleźć uzasadnienie dla takich rozstrzygnięć legislacyjnych). Przed zawarciem umowy niezbędne jest zatem zbadanie statutu fundacji także pod względem realizowanych przez nią celów (czy pokrywają się one z działalnością określoną w art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce).

Kolejnym krokiem jest odpowiedź na pytanie, jakie fundacje mogą prowadzić działalność, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce. Jak wynika z powyższych ustaleń, mogą to być jedynie fundacje działające na terenie RP w oparciu o ustawę o fundacjach. Ustawa ta wyraźnie wyróżnia dwie kategorie tych podmiotów: fundacje krajowe i fundacje zagraniczne, działające na terytorium RP poprzez swoje przedstawicielstwa. Fundacje krajowe mogą być ustanawiane jedynie w oparciu o polską ustawę o fundacjach tworzonych przez osoby fizyczne, niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania oraz przez osoby prawne mające siedziby w Polsce lub za granicą. Ustanowiona w oparciu o te przepisy fundacja powinna mieć siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Uzyskuje ona osobowość prawną z chwilą wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego⁴. Fundacje zagraniczne (mające siedziby za granicą) ustanawiane są w oparciu o ustawodawstwo obce, lecz na terenie RP mogą prowadzić działalność tylko taką, jaką prowadzą fundacje polskie⁵. Mogą więc działać jedynie pod warunkiem, że będą realizować cele wskazane w ustawie o fundacjach i otrzymają zezwolenie na założenie przedstawicielstwa, wydane przez ministra właściwego ze względu na zakres swego działania oraz cele utworzenia przedstawicielstwa (art. 19 w związku z art. 1 ustawy o fundacjach)⁶.

⁴ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sadowym, tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 17, poz. 209 ze zm.

⁵ H. C i o c h, *Przedstawicielstwa fundacji zagranicznych*, Przegląd Sądowy 2000, nr 5, s. 17, wyraża również pogląd, że cele, jakie realizuje w Polsce przedstawicielstwo fundacji zagranicznej, „powinny pozostawać w zgodności z art. 1 ustawy o fundacjach oraz mieścić się w ramach celów statutowych fundacji zagranicznej, określonych w jej statucie. Przedstawicielstwo może realizować wszystkie bądź niektóre cele realizowane przez zagraniczną fundację. Nie może jednak realizować innych celów od tych jakie realizuje fundacja zagraniczna”.

⁶ Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że w świetle aktualnie obowiązującego ustawodawstwa procedura podejmowania działalności gospodarczej, szczególnie w odniesieniu do fundacji zagranicznych, nie należy do procedur prostych. Przedstawicielstwa fundacji zagranicznych zakładane są w oparciu o przepisy cytowanej ustawy o fundacjach (art. 19), a jeżeli będą prowadziły również działalność gospodarczą, znajdują do nich zastosowanie „przepisy odrębne, dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez przedstawicielstwa podmiotów zagranicznych” (art. 19 ust. 7). Przepisy te aktualnie zawiera ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.). Odpowiednie odesłanie wynika z art. 19

W związku z poczynionymi ustaleniami trzeba postawić kolejne pytania. Czy art. 59 ustawy o gospodarce dotyczy wszystkich fundacji, które prowadzą działalność określoną w art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. fundacji polskich i zagranicznych działających przez przedstawicielstwa? Czy dotyczy on tylko fundacji polskich, gdyż nie stanowi wprost o przedstawicielstwach fundacji zagranicznych, które prowadzą bezpośrednio działalność w Polsce? Wątpliwości co do kręgu adresatów przedmiotowej normy wynikają z przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji prawnej przedstawicielstwa. Przedstawicielstwo jest bowiem częścią fundacji zagranicznej i nie stanowi odrębnego podmiotu prawa cywilnego, który mógłby być stroną umowy darowizny⁷. Z drugiej jednak strony, to właśnie przedstawicielstwo fundacji zagranicznej prowadzi w znaczeniu organizacyjnoprawnym działalność określoną w art. 68 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce. Ponieważ art. 59 ustawy o gospodarce nie stanowi, że zakresem swoim obejmuje np. „fundacje, o których mowa w ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach...”, (czyli polskie i zagraniczne) czy też jedynie fundacje polskie, przyjęcie podmiotowo szerokiej interpretacji uzasadnione być może celem wprowadzenia tego typu przepisów do ustawy o gospodarce. Celem tym z pewnością jest zamiar ułatwienia wszystkim fundacjom prowadzenia wspieranej przez ustawodawcę działalności, która jest tożsama z funkcjami, jakie pełni samo państwo. Wątpliwości tych nie da się jednoznacznie rozstrzygnąć. Problem dotyczy oczywiście tylko darowizn, gdyż czynności prawne związane z wyposażaniem wiążą się ściśle z fundacjami polskimi, z uwagi na to, że każda fundacja ustanowiona w oparciu o przepisy ustawy o fundacjach musi mieć siedzibę na terenie RP i jest zawsze podmiotem krajowym.

Teoretycznie, dopuszczając możliwość dokonania darowizny na rzecz fundacji zagranicznej, trzeba podkreślić, że fundacja zagraniczna przed

ust. 7 ustawy o fundacjach. Na marginesie można wspomnieć, że przepis ten wymaga nowelizacji, gdyż posługuje się pojęciem podmiotu zagranicznego, które nie występuje w prawie działalności gospodarczej ani w żadnej innej ustawie. Nadto rejestracja fundacji odbywa się na zasadach określonych w ustawie o fundacjach i w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym, a w przypadku prowadzenia przez fundację działalności gospodarczej wymagany jest wpis do rejestru fundacji oraz do rejestru przedsiębiorców. Więcej na ten temat H. C i o c h, *Przedstawicielstwa...*, s. 12 i nast.

⁷ H. C i o c h, *Przedstawicielstwa...*, s. 12.

zawarciem umowy darowizny nieruchomości musiałaby uzyskać zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca w myśl ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w drodze decyzji administracyjnej, za zgodą Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych również za zgodą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁸. Wymóg uprzedniego uzyskania zezwolenia wynika z faktu, że darowizna dokonana byłaby na rzecz osoby prawnej mającej siedzibę za granicą, która w rozumieniu ustawy jest cudzoziemcem. Jest to wymóg bezwzględny, gdyż cytowana ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców dotyczy wszystkich nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej, bez względu na podmiot, który jest ich właścicielem (również gdy jest nim Skarb Państwa)⁹. Można powiedzieć, że w praktyce problem ten nie istnieje, gdyż aktualnie na terytorium RP działa tylko jedno przedstawicielstwo fundacji zagranicznej: Instytut Kultury – Fundacja Jana Pawła II z siedzibą w Lublinie, będące przedstawicielstwem Fundacji Citta del Vaticano z siedzibą w Watykanie¹⁰.

Niechęć do tworzenia w Polsce przedstawicielstw fundacji zagranicznych wynika ze skomplikowanej procedury związanej z ich tworzeniem, która w przypadku podjęcia przez przedstawicielstwo działalności gospodarczej jest jeszcze bardziej zawiła. Zniechęcają do tego również niespójne regulacje zawarte w ustawie o fundacjach oraz w prawie działalności gospodarczej. Prostszy rozwiązaniem, pozwalającym realizować cele wskazane w ustawie o fundacjach, jest ustanowienie polskiej fundacji przez cudzoziemców. Fundatorami mogą być przecież osoby fizyczne nie posiadające obywatelstwa polskiego lub osoby prawne z siedzibą za granicą¹¹. Fundacja taka może być jednak „cudzoziemcem” w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, a co za tym

⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245 ze zm. Na marginesie nadmienić można, że art. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców posługuje się nieaktualnymi już nazwami organów uczestniczących w postępowaniu o wydanie zezwolenia i jest niedostosowany do terminologii przyjętej przez ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. Nr 82, poz. 928 ze zm.).

⁹ Z. Truszkiewicz, *Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z komentarzem*, Kraków 1996, s. 21.

¹⁰ H. Cioch, jw., s. 12.

¹¹ Tamże, s. 27.

idzie – także i ona musi uzyskać przedmiotowe zezwolenie na nabycie nieruchomości. Jest tak w świetle zawartej w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców definicji cudzoziemca¹². Cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 tej ustawy jest:

1. osoba fizyczna nie posiadająca obywatelstwa polskiego,
2. osoba prawna mająca siedzibę za granicą,
3. nie posiadająca osobowości prawnej spółka osób wymienionych w pkt 1 lub 2, mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych,
4. osoba prawna i spółka handlowa nie posiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione w pkt 1, 2 i 3.

Jak z powyższego wynika, również dokonanie darowizny na rzecz fundacji krajowej (założonej na podstawie ustawy o fundacjach i mającej siedzibę w Polsce) wymagać będzie uzyskania zezwolenia w przypadku, gdy fundacja taka będzie kontrolowana bezpośrednio czy pośrednio przez cudzoziemca. Pomimo że ust. 3 art. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców precyzuje, że: „W przypadku spółki handlowej za kontrolowaną uważa się spółkę, w której cudzoziemiec lub cudzoziemcy mają pozycję dominującą. Artykuł 4 § 1 pkt 4 Kodeksu spółek handlowych stosuje się odpowiednio”, trudno jest odnieść wskazaną tu definicję do fundacji. Dotyczy ona wprost jedynie spółek i spółdzielni. Odnośnie do fundacji można posiłkowo przyjąć tzw. kryterium zależności prawnej¹³, którym niewątpliwie jest wymienione tu prawo do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu. Postanowienia w tym przedmiocie może zawierać statut¹⁴. Jego analiza powinna pomóc w odpo-

¹² Ustawa z dnia 3 lutego 2001 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, w związku z dostosowaniem prawa do prawa Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 16, poz. 166).

¹³ Z. Truszkiewicz, *Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców...*, s. 30-31.

¹⁴ Zgodnie z tezą uchwały SN z dnia 13 grudnia 2000 r. III CZP 42/00, OSNC 2001, nr 5, poz. 67, fundator nie jest uprawniony do odwoływania członków organów fundacji, jeżeli statut nie przyznaje mu tego uprawnienia; zob. też uchwałę SN z dnia 18 kwietnia 2000 r. III CZP 9/00, OSNC 2000, nr 9, poz. 153 oraz głosę do niej P. Bielskiego, Rejent 2000, nr 11, s. 132.

wiedzi na pytanie, czy mamy do czynienia z dominującą pozycją cudzoziemca, czy nie, a co za tym idzie, czy fundacja musi uzyskać zezwolenie na nabycie nieruchomości, czy też nie. Problem jest bardzo istotny z uwagi na sankcję nieważności takiego nabycia, jaką wprowadza ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Wracając do problematyki związanej z zawieraniem umowy darowizny, jak i wyposażania unormowanego w ustawie o gospodarce, trzeba na wstępie podkreślić, że umowa darowizny uregulowana jest w kodeksie cywilnym (art. 888 i nast.), którego przepisy znajdują tu odpowiednie zastosowanie (mimo braku stosownego odesłania), chyba że ustawa o gospodarce zawiera unormowania szczególne¹⁵. Unormowaniem takim jest np. obowiązek wskazania w umowie darowizny celu, na jaki nieruchomość jest darowana oraz możliwość odwołania darowizny w przypadku niewykorzystania jej na wskazany cel, natomiast przez wyposażanie ustawodawca rozumie przeniesienie własności nieruchomości albo oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste na rzecz państwowej osoby prawnej, jak też oddanie państwowej jednostce organizacyjnej nieruchomości w trwały zarząd. Pojęcie to precyzuje art. 51 ust. 2 ustawy o gospodarce, którego odpowiednie stosowanie względem fundacji nakazuje ust. 2 analizowanego art. 59 ustawy¹⁶.

Organem upoważnionym do dokonania darowizny, jak i wyposażenia fundacji jest Minister Skarbu Państwa. Na podstawie art. 59 ust. 2 w zw. z art. 52 ustawy zwraca się on z wnioskiem do właściwego miejscowo starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej o wskazanie nieruchomości, która może być przeznaczona na wyposażenie lub na dokonanie darowizny. Słusznym wydaje się przyjęcie poglądu, że minister, zwracając się do starosty z wnioskiem o wyznaczenie nieruchomości

¹⁵ G. Bieniek, A. Hopper, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Żróbek, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2000, t. I, s. 92 i 93. Bezsporne jest odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu cywilnego we wspomnianym wyżej zakresie do wszystkich czynności prawnych unormowanych w ustawie o gospodarce, w tym do czynności wynikających z wyposażenia.

¹⁶ Wraz z oświadczeniem woli o ustanowieniu fundacji, fundator określa cele fundacji i składniki majątkowe przeznaczone na ich realizację, którymi zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o fundacjach mogą być pieniądze, papiery wartościowe oraz rzeczy ruchome i nieruchomości. Przepis ten nie wymienia np. prawa użytkowania wieczystego.

z zasobu, może jednocześnie wskazać, o jaką nieruchomość chodzi¹⁷. Nie wykluczone jest bowiem, że fundacja występująca do ministra o dokonanie na jej rzecz darowizny od razu wskaże konkretną nieruchomość, przy pomocy której realizowałaby swoje cele¹⁸. Tylko starosta z uwagi na kompetencje przysługujące mu w myśl art. 23 ustawy o gospodarce ma pełną orientację co do stanu prawnego i rzeczywistego nieruchomości Skarbu Państwa będących w tym zasobie. Z tego powodu organ ten nie mógł zostać pominięty w tej procedurze. Jeżeli natomiast chodzi o odpowiedź starosty na wniosek, to wydaje się, że jest tu właściwa odpowiedź w jakiegokolwiek formie, np. może nią być przesłanie ministrowi stosownych dokumentów geodezyjnych czy odpisu księgi wieczystej wraz z odpowiednim pismem. Kolejnym krokiem jest zawarcie umowy darowizny. Jak to podkreślono, umowę zawiera Minister Skarbu Państwa, darując nieruchomość wskazaną przez starostę. Bezspornym jest też, że strony zobowiązane są do wskazania w umowie darowizny celu, na jaki nieruchomość jest darowana. Omówione wyżej odesłanie ustawodawcy do działań wymienionych w art. 68 ust. 1 pkt 2 nakazuje, by cel, na który darowana jest nieruchomość, pokrywał się z wymienioną w przepisie działalnością. Na tym właśnie polega odrębność darowizny dokonanej na rzecz fundacji od pozostałych darowizn dokonywanych na podstawie ustawy o gospodarce, które, zgodnie z art. 13 ust. 2, mogą być dokonywane na cele publiczne¹⁹ lub na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, na wskazany w umowie darowizny cel (art. 22 ustawy o gospodarce). Generalną zasadą jest też, że powyższych darowizn dokonuje starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej za zgodą wojewody, natomiast w przypadku dokonywania darowizny na rzecz fundacji organem upoważnionym do zawarcia umowy jest, jak już wskazano, Minister Skarbu Państwa. Wojewoda jest całkowicie wyłączono-

¹⁷ Podobnie: J. Sza ch u ł o w i c z, M. K r a s s o w s k a, A. Ł u k a s z e w s k a, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 172.

¹⁸ Nie ulega wątpliwości, że fundacji nie przysługuje jakiegokolwiek roszczenie o zawarcie umowy darowizny. Jest to tylko propozycja skierowana do ministra, który może skorzystać z uprawnienia zawartego w art. 59 lub nie.

¹⁹ Cele publiczne wymienia art. 6 ustawy o gospodarce. Nie jest to katalog o charakterze zamkniętym, gdyż przepis ten odsyła również do „celów publicznych określonych w innych ustawach”.

ny z tej procedury, a starosta ograniczony w swych kompetencjach jedynie do wskazania nieruchomości z zasobu.

Osobną kwestią jest zagadnienie odwołania darowizny. Przesłanką wykonania tego uprawnienia jest niewykorzystanie nieruchomości na cel wskazany w umowie. Dotyczy to wszystkich darowizn dokonywanych na gruncie ustawy o gospodarce, także tych na rzecz fundacji. Dla porządku należy podkreślić, że odwołanie darowizny na podstawie omawianego art. 59 odbywa się na zasadach ogólnych, w taki sam sposób, jak odwoływanie wszystkich darowizn²⁰.

Fundacje są jednak specyficznymi podmiotami. Są to osoby prawne działające dla zrealizowania konkretnych celów, określonych w ustawie o fundacjach i w statucie. W przypadku zrealizowania celu, dla którego fundacja jest powołana, ulega ona likwidacji, zgodnie z procedurą określoną w art. 15 ustawy o fundacjach. Statut fundacji decyduje o podziale majątku po likwidacji fundacji, a w przypadku braku stosownych postanowień orzeka sąd prowadzący postępowanie. W ustawie o fundacjach nie ma zasady, że majątek pozostały po likwidacji fundacji (w tym i nieruchomości) wraca do fundatora²¹, dlatego można pokusić się o postulat, aby w ustawie o gospodarce zabezpieczyć interesy Skarbu Państwa w ten sposób, by nieruchomości Skarbu Państwa przekazane fundacji w drodze darowizny czy wyposażenia powracały do zasobu, gdy fundacja ulegnie likwidacji²².

Wiele problemów związanych jest również z przekazywaniem nieruchomości w celu wyposażenia fundacji. Wyposażane są w momencie ich

²⁰ Zob. np. [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 1999, s. 613. Samo odwołanie darowizny nie wywołuje jednak bezpośrednio skutków rzeczowych, lecz jedynie skutki obligacyjne, tak w uchwale SN z dnia 7 stycznia 1967 r. III CZP 32/66, OSNCP 1968, nr 12, poz. 199. Odnośnie do odwoływania darowizn na gruncie ustawy o gospodarce zob. G. B i e n i e k, A. H o p f e r, Z. M a r m a j, E. M z y k, R. Ż r ó b e k, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, s. 101-103.

²¹ H. C i o c h, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 1992 r. ICKN 182/82*, Rejent 1994, nr 10, s. 118.

²² Z tego powodu najodpowiedniejszym wydaje się dodanie kolejnego ustępu do art. 59 ustawy lub rozszerzenie odesłania zawartego w art. 59 ust. 2 na art. 57 ust. 1-3 ustawy. Dotyczy on co prawda nieruchomości pozostałych po likwidacji państwowych osób prawnych, lecz już w aktualnym brzmieniu art. 59 ust. 2 ustawodawca odsyła właśnie do przepisów normujących wyposażanie państwowych osób prawnych, traktując je podobnie jak fundacje.

tworzenia, tworzone zaś mogą być jedynie przez osoby fizyczne i prawne (również przez państwowe osoby prawne). Upnień takich nie mają organy administracji publicznej, w tym Minister Skarbu Państwa. Pomimo że Skarb Państwa posiada osobowość prawną, minister jako *statio fisci* tej osoby prawnej nie może tworzyć fundacji ze względu na wyraźny zakaz zawarty w art. 23 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych²³. Jednocześnie na podstawie jej art. 184 z dniem 1 stycznia 1999 r. skreślono przewidzianą w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa możliwość złożenia przez Ministra Skarbu Państwa w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu fundacji²⁴. Stwierdzić jednak trzeba, że zgodnie ze „Sprawozdaniem o stanie mienia Skarbu Państwa. Majątek Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych na dzień 31 grudnia 1999 r.”²⁵ aktualnie na terenie RP działają dwie fundacje, których fundatorem jest Skarb Państwa: na podstawie ustawy z dnia 5 stycznia 1995 r. o fundacji – Zakład Narodowy imienia Ossolińskich²⁶ oraz na podstawie ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej²⁷. Obie zostały powołane wolą ustawodawcy, a nie ministra. W Sejmie złożono także projekt ustawy o Fundacji Edukacji Narodowej, która ma zostać powołana w drodze tego aktu prawnego. Jest to wystarczająca podstawa prawna do wyposażenia fundacji przez Ministra Skarbu Państwa²⁸.

²³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148; A. K i d y b a, *Prawo handlowe*, Warszawa 2001, s. 511.

²⁴ Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.

²⁵ Sprawozdanie to zostało opracowane w Ministerstwie Skarbu Państwa (Warszawa, listopad 2000) na podstawie delegacji zawartej w art. 2 ust. 1 cyt. ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, niepublikowane.

²⁶ Dz.U. Nr 23 poz. 121 ze zm.

²⁷ Dz.U. Nr 30 poz. 163 ze zm.

²⁸ Zgodnie z ustawą z dnia 18 września 2001 r., została powołana kolejna fundacja – Zakłady Kórnickie (Dz.U. Nr 130, poz. 145). Jednak wyposażenie jej w majątek, w tym w wymienione w załączniku do ustawy nieruchomości Skarbu Państwa, nastąpiło z mocy prawa z chwilą wpisu tej fundacji do Krajowego Rejestru Sądowego. Nabycie to winien stwierdzić wojewoda w drodze decyzji administracyjnej. Jednocześnie, zgodnie z art. 6 ustawy o fundacji – Zakłady Kórnickie, wyposażenie nastąpiło z zastrzeżeniem niemożliwości zbywania tego majątku.

Dodatkowo należy wskazać, że upoważnienie Ministra Skarbu Państwa do wyposażenia fundacji (jak i dokonania darowizny) zostało rozszerzone także na nieruchomości znajdujące się poza zasobem normowanym przez ustawę o gospodarce. Zgodnie z art. 59 ust. 3 ustawy o gospodarce, tylko Minister Skarbu Państwa może wyposażyć fundację lub dokonać darowizny nieruchomości, w stosunku do których uprawnienia właścicielskie wykonują: Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Mienia Wojskowego i Wojskowa Agencja Mieszkaniowa²⁹.

Wskazane wyżej problemy powstały przede wszystkim wskutek różnego czasu wchodzenia w życie poszczególnych przepisów, co spowodowało niespójność rozwiązań prawnych. Przykładem może być tu wymienione wyżej wprowadzenie w art. 23 cytowanej ustawy o finansach publicznych wyraźnego zakazu tworzenia fundacji przez Skarb Państwa oraz niemożliwości złożenia przez Ministra Skarbu Państwa w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu fundacji. W momencie uchwalania ustawy o gospodarce właśnie takie uprawnienie przysługiwało temu ministrowi. Minister Skarbu Państwa jako *statio fisci* osoby prawnej – Skarbu Państwa mógł tworzyć fundacje i zgodnie z art. 59 ustawy o gospodarce wyposażyć je. Uchwalenie ustawy o finansach publicznych nie spowodowało nowelizacji art. 59 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nowelizacji tego przepisu dokonano dopiero ustawą z dnia 7 stycznia 2000 r.³⁰ poprzez dodanie ustępu 3, który nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów ust. 1 i 2 tego artykułu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, w stosunku do których prawa właścicielskie wykonywane są przez wymienione w przepisie agencje. Konsekwencją jest zatem „oderwanie” czynności wyposażenia od aktu

²⁹ Utrzymanie w mocy unormowania zawartego w art. 59 ust. 3 ustawy o gospodarce klóci się z reformą administracji publicznej, przeprowadzoną ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 1800), zgodnie z którą Ministrowi Skarbu Państwa odebrano kompetencje nadzorcze nad Agencją Mienia Wojskowego oraz nad Wojskową Agencją Mieszkaniową, przekazując je Ministrowi Obrony Narodowej i przekreślając tym samym reformę administracji z 1996 r., która przyznawała przedmiotowy nadzór właśnie Ministrowi Skarbu Państwa, odbierając go wówczas Ministrowi Obrony Narodowej.

³⁰ Ustawa z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw, Dz.U. Nr 6, poz. 70.

ustanawiającego fundację, co przed wymienionymi nowelami było spójne (np. ustanowienie fundacji w drodze ustawy i jej wyposażenie przez ministra, zgodnie z normą zawartą w art. 59 ustawy o gospodarce, czego też nie przestrzega ustawodawca³¹).

Kolejnym przykładem jest też wprowadzenie instytucji przedstawicielstwa fundacji zagranicznej, która zaistniała w polskiej ustawie o fundacjach dopiero dnia 23 kwietnia 1991 r., na skutek jej nowelizacji (art. 19)³². Wcześniej nie było ono w ogóle znane prawu polskiemu³³. W art. 19 ust. 7 ustawy o fundacjach wprowadzono unormowanie stanowiące, że: „W sprawach działalności gospodarczej przedstawicielstwa stosuje się ponadto przepisy odrębne, dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez przedstawicielstwa podmiotów zagranicznych”. Przepis ten w momencie jego uchwalenia odsyłał do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 lutego 1976 r. w sprawie warunków, trybu i organów właściwych do wydawania zagranicznym osobom prawnym i fizycznym uprawnień do tworzenia przedstawicielstw na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dla wykonywania działalności gospodarczej³⁴. Na podstawie tego rozporządzenia tworzone były przedstawicielstwa podmiotów zagranicznych w trzech formach: oddziału, agencji, biura informacji technicznej bądź biura nadzoru. Działają one nadal, do czasu wygaśnięcia uzyskanych zezwoleń. Aktualnie zasady ich tworzenia unormowane są w ustawie – Prawo działalności gospodarczej i zgodnie z art. 44: „Zakres działania przedstawicielstwa może obejmować wyłącznie prowadzenie działalności w zakresie reklamy i promocji przedsiębiorcy zagranicznego”. Oddział jest w świetle obowiązujących przepisów odrębną, niezależną od przedstawicielstwa instytucją, a nie jedną z jego form organizacyjnych, jak to miało miejsce na gruncie wymienionego powyżej rozporządzenia. Pomimo tej zmiany i wąskiego zakresu działania przedstawicielstwa, właśnie do formy praw-

³¹ Zob. uwagę w przypisie 28 dotyczącą wyposażenia fundacji – Zakłady Kórnickie.

³² Dz.U. Nr 19, poz. 82.

³³ Jak wskazuje H. C i o c h, *Przedstawicielstwa...*, s. 12, instytucja ta nie była znana na gruncie dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów (Dz. Pr. P. P. Nr 15, poz. 215 ze zm.) ani też ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, przed jej nowelizacją.

³⁴ Dz.U. Nr 11, poz. 63 ze zm.

nej przedstawicielstwa odsyła nadal art. 19 ust. 7 ustawy o fundacjach³⁵. Z tego powodu, a także ze względów terminologicznych (przepis posługuje się, jak to wyżej wskazano, dawnym pojęciem podmiotu zagranicznego), artykuł ten wymaga nowelizacji.

Kwestia prowadzenia działalności gospodarczej przez fundację polską czy zagraniczną w świetle ustawy o gospodarce ma to znaczenie, że art. 68 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 59 tej ustawy wyraźnie stanowi, że **nieruchomość** Skarbu Państwa będąca przedmiotem darowizny czy wyposażenia **nie może być wykorzystywana na cele związane z działalnością zarobkową fundacji**. Fundacja może prowadzić działalność gospodarczą, lecz nie może w tym celu wykorzystywać nieruchomości Skarbu Państwa nabytych w oparciu o ustawę o gospodarce.

Podsumowując, trzeba podkreślić, że wszelkie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, które wprowadzają preferencyjne zasady zbywania nieruchomości Skarbu Państwa (w szczególności poprzez wyłączenie drogi przetargowej), winny być sprecyzowane przez ustawodawcę w sposób jednoznaczny, nie wywołujący wskazanych wątpliwości interpretacyjnych.

³⁵ Zasady zakładania oddziałów przez przedsiębiorców zagranicznych zawarte są w rozdziale 5 ustawy – Prawo działalności gospodarczej wraz z zasadami dotyczącymi przedstawicielstw tych podmiotów.