

Wojciech Szydło

Charakterystyka Skarbu Państwa jako szczególnego rodzaju osoby prawnej¹

1. Wyodrębnienie konstrukcji Skarbu Państwa należy łączyć z koniecznością określenia prawnej formy uczestnictwa państwa w stosunkach majątkowych, związanych z wykonywaniem uprawnień właścicielskich, wynikających z mienia państwowego². Państwo jako takie nie

¹ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2007/2008 jako projekt badawczy.

² Tak N. G a j l, *Skarb Państwa*, Warszawa 1996, s. 90 i nast.; C. K o s i k o w s k i, *W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa*, Państwo i Prawo 1992, z. 12, s. 3; B. R u t k o w s k i, *Instytucja Skarbu Państwa w Polsce w świetle nowych uregulowań prawnych*, Przegląd Prawa Gospodarczego 1997, nr 4, s. 2; A. D o l i w a, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (dominium i imperium)*, Studia Prawnicze 2002, z. 3, s. 42; M. M ą c z y ń s k i, *Wybrane zagadnienia ustrojowe Skarbu Państwa*, Przegląd Sejmowy 2003, nr 6, s. 23 i nast. Aczkolwiek należy zwrócić uwagę, że szczegółowa analiza obowiązujących przepisów pokazuje, iż Skarb Państwa może być definiowany także zupełnie odmiennie. I tak dla przykładu w przepisach prawa finansowego Skarb Państwa ujmowany jest w ramy tradycyjnego fiskusa (władzy finansowej), ograniczając jego rolę do swoistej instytucji finansowej, będącej kasjerem i bankierem gospodarki narodowej, gromadzącej dochody publiczne oraz finansującej za pomocą budżetu państwa wszystkie wydatki publiczne (por. C. K o s i k o w s k i, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 164-165; N. G a j l, *Skarb Państwa...*, s. 132 i nast.). Z kolei w świetle innych regulacji prawnych pojęcie Skarbu Państwa utożsamiane jest z jednym z działów administracji rządowej, obejmującym sprawy dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, w tym komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz narodowych funduszy inwestycyjnych i ich prywatyzacji, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa – z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów przypisane są innym

powinno bowiem samo zarządzać swoim majątkiem, przede wszystkim z uwagi na jego ogrom, różnorodność form czy też sposób jego wykorzystania (przeznaczenia). Poza tym działalność państwa służyć ma wykonywaniu wskazanych przez ustawodawcę zadań o charakterze publicznym, związanych choćby ze sferą sądownictwa, edukacji, ochrony zdrowia, administracji publicznej, rozwoju infrastruktury, obronności czy też zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego wraz z możliwością wchodzenia w publiczne stosunki międzynarodowe³. Wskutek tak zakreślonych zadań samego państwa, jego działalność, co do zasady, nie powinna przybierać charakteru prywatnoprawnego, opierającego się na realizacji praw majątkowych. Aczkolwiek z drugiej strony zauważyć trzeba, że podejmowanie zadań publicznych przez państwo może odbywać się tylko w oparciu o ściśle wyodrębnione mienie, będące przecież materialną bazą jego funkcjonowania⁴. Państwo jako organizacja polityczna nie występuje jednak w obrocie prawnym w zakresie spraw majątkowych w sposób bezpośredni, czyniąc to właśnie w osobie Skarbu Państwa. Działanie wspomnianego Skarbu Państwa w tym zakresie możliwe jest tylko wyłącznie dzięki przyjęciu przez niego konstrukcji osoby prawnej. Stąd też ciekawym, jak i potrzebnym z punktu widzenia nauki prawa, wydaje się omówienie problematyki instytucji Skarbu Państwa jako osoby prawnej, widzianej w kontekście ogólnej charakterystyki konstrukcji osób prawnych. Niewątpliwie jednak już na samym wstępie rozważań należałoby przyjąć, stroniąc póki co od szczegółów, na które przyjdzie pora w dalszej części opracowania, że z uwagi na fakt personifikacji państwa w stosunkach majątkowych i związanego z tym odgrywania doniosłego znaczenia tak w prawie prywatnym, jak i publicznym, jak również speł-

działom (por. art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548, ze zm.); por. S. D m o w s k i, S. R u d n i c k i, *Komentarz do kodeksu cywilnego*. Księga pierwsza: *Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 163-164; A. S z a j k o w s k i, *Abstrakcyjny Skarb Państwa i jego konkretne organy*, Rzeczpospolita z dnia 29 stycznia 2004 r., nr 24, s. C3.

³ Zob. szerzej C. K o s i k o w s k i, *Zadania państwa w zakresie zmiany typu gospodarki*, [w:] *Państwo i prawo w gospodarce rynkowej*, red. C. Kosikowski, Łódź 1993, s. 5 i nast.

⁴ Por. A. C a ł u s, *Problematyka prawna Skarbu Państwa*, Biuletyn Rady Legislacyjnej 1995, nr 6, s. 13 i nast.

niania szczególnie istotnej roli w obrocie prawnym, Skarb Państwa traktowany jest jako wielce specyficzna osoba prawna, odmienna w swym charakterze od innych jednostek organizacyjnych, przez co niepoddająca się łatwej analizie. Specyfika Skarbu Państwa jako osoby prawnej przejawia się zwłaszcza w fakcie istnienia specjalnych rozwiązań prawnych w zakresie podmiotowości prawnej, dotyczących w szczególności jego organizacji, struktury, sposobu działania i spełnianych przez niego funkcji, znacznie odbiegających w wielu punktach od klasycznej konstrukcji osoby prawnej w cywilnoprawnej interpretacji, co w pełni uzasadnia określanie przez część doktryny Skarbu Państwa mianem szczególnej osoby prawnej⁵. Podkreślić przy tym należy, że to właśnie swoista istota prawna oraz znaczenie, jakie odgrywa instytucja Skarbu Państwa w życiu społeczno-gospodarczym oraz politycznym, wywiera znaczący wpływ na sposób jej normowania jako osoby prawnej.

2. Na początku rozważań należy przyjąć, że Skarb Państwa, będąc uosobieniem państwa w stosunkach majątkowych, stanowi niewątpliwie realnie istniejącą, całkowicie wyodrębnioną i samodzielną jednostkę organizacyjną, której strukturę jako całość tworzy niezwykle skomplikowany system państwowych jednostek organizacyjnych niemających podmiotowości prawnej (*stationes fisci*) wraz z określonym majątkiem, którego składnikami mogą być rzeczy tak ruchome, jak i nieruchome. W literaturze nie jest jednak do końca oczywiste, czy tak zorganizowany Skarb Państwa rzeczywiście można uznać za typową jednostkę organizacyjną⁶. Wszakże redakcja przepisu art. 33 k.c., stanowiąc, że osobami prawnymi

⁵ Por. bogatą literaturę: A. Klein, *Osobowość prawna – zmiany i kierunki ewolucji*, [w:] *Problemy współczesnego prawa cywilnego*, Warszawa 1982, s. 84-86; A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2000, s. 207; S. Grzybowski, [w:] S. Grzybowski, J. Skąpski, S. Wójcik, *Zarys prawa cywilnego*, Warszawa 1988, s. 49-50; C. Kosikowski, *W poszukiwaniu nowej koncepcji...*, s. 6; A. Całus, *Problematyka prawna...*, s. 16; A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter...*, s. 45; A. Powalowski, *Kiedy Skarb Państwa, kiedy przedsiębiorca a kiedy pełnomocnik? Zakres podmiotowy ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych*, Edukacja Prawnicza 2004, nr 2, s. 36; E. Gniewek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 83.

⁶ Tak E. Łętowska, *Podstawy prawa cywilnego*, Warszawa 1994, s. 83; H. Izdebski, M. Małek, *Kodeks cywilny z komentarzem, orzecznictwem i skorowidzem*, Warszawa 1997, s. 63.

są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepis szczególny przyznaje osobowość prawną, może wskazywać, że Skarb Państwa nie należy raczej uznawać za taką jednostkę, skoro został wyłączony poza ich zbiór. Pomimo tych głosów wydaje się, że bardziej uprawnionym wnioskiem z takiego ujęcia art. 33 k.c. powinno być traktowanie Skarbu Państwa jako jednostki organizacyjnej, aczkolwiek szczególnego rodzaju⁷. Skarb Państwa jest bowiem zestrukturalizowanym tworem społecznym, przejawiającym się w formie pewnej aktywności, realizowanej na zewnątrz poprzez zespół osób i przy pomocy określonych środków rzeczowych. Jego konstrukcja przypomina więc nieodparcie budowę typowej jednostki organizacyjnej, na której strukturę składa się element ludzki, organizacyjny i majątkowy. Swoją podmiotowość w dziedzinie majątkowych stosunków prawnych państwa wywodzi zaś wprost z przepisów kodeksu cywilnego. Ustawodawca, przyznając Skarbowi Państwa przymiot osobowości prawnej, posłużył się tu zatem, tak jak w przypadku konstruowania każdej innej osoby prawnej, metodą normatywną, polegającą na wskazaniu w przepisach prawnych z nazwy określonych typów lub pojedynczych jednostek organizacyjnych, które wyposażył w osobowość prawną. Jednakże warcie podkreślenia jest to, że wyłącznie w odniesieniu do Skarbu Państwa uczynił to w przepisach samego kodeksu cywilnego, tworząc tym samym jednostkę organizacyjną immanentnie związaną z systemem prawnym. W art. 33 k.c. nadał bowiem bezpośrednio *expressis verbis* Skarbowi Państwa osobowość prawną, bez odwoływania się do bardziej szczegółowych uregulowań prawnych, które miałyby decydować o jego ustroju⁸. Uczynił to więc w zupełnie odmienny (szczególny) sposób niż w przypadku pozostałych osób prawnych, którym osobowość prawną przyznał, na zasadzie odesłania, w regulacjach odpowiednich (właściwych) *lex specialis*, zajmujących się poszczególnymi rodzajami osób prawnych. W komentowanym przepisie dokonano więc

⁷ J. Frąckowiak, *Osoby prawne*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. I, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 1027.

⁸ M. Paźdzan, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2004, s. 112; S. Wójcik, *Nowe uregulowania – nowe koncepcje, postęp czy...?*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, Katowice 1992, s. 288; W. Sokolewicz, *Rozważania do art. 218 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 2-3.

bezprecedensowego dla polskiego kodeksu cywilnego, indywidualnego i „imiennego” wskazania na Skarb Państwa jako na osobę prawną, tworząc w ten sposób podstawę prawną dla jego istnienia oraz funkcjonowania w tej roli. Warto tutaj równocześnie nadmienić, że chyba właśnie ze względu na podjęte próby unormowania materii Skarbu Państwa w kodeksie cywilnym (por. art. 33, 34 oraz 44¹), w chwili obecnej jest on jedyną osobą prawną, której ustrój, pozycja prawna i zadania nie zostały uregulowane w sposób generalny w jednym kompleksowym akcie prawnym⁹, a tylko wyłącznie przy pomocy pojedynczych zapisów rozproszonych właśnie w kodeksie cywilnym i treści wielu innych aktów normatywnych, mimo że art. 218 Konstytucji wydaje się nakazywać stworzenie w tym zakresie odrębnej regulacji¹⁰.

Przyznanie osobowości prawnej Skarbowi Państwa swoimi korzeniami sięga początków obowiązywania kodeksu cywilnego. Pierwotna wersja przepisu art. 33 k.c. sytuowała bowiem Skarb Państwa wśród jednostek gospodarki społecznej posiadających osobowość prawną prawa cywilnego, wskazując tym samym jednoznacznie na Skarb Państwa jako na podmiot będący osobą prawną. Regulacja ta miała duże znaczenie prawne i własną treść w ramach zasad gospodarki społecznej, gdyż pozwalała na wyodrębnianie osób prawnych będących i niebędących jednostkami gospodarki społecznej, jak również na rozróżnianie prawnej istoty własności państwowej od innych typów własności, stanowiąc tym samym niewątpliwą podstawę do uznania zasady jedności mienia ogólnonarodowego za podstawę społecznych stosunków majątkowych¹¹. Obecna regulacja kodeksowa, mimo dokonywanych reform, nie odstąpiła od uznawania Skarbu Państwa za odrębny rodzaj osoby prawnej prawa prywatnego, zaliczając go jednocześnie do kategorii państwowych osób prawnych. W literaturze można spotkać jednak także i głosy prze-

⁹ M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków-Lublin 1997, s. 488.

¹⁰ A. Szajkowski, *Struktura prawna Skarbu Państwa w świetle art. 218 Konstytucji RP*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 174 i nast.; W. Sokolewicz, *Rozważania do art. 218 Konstytucji RP...*, s. 13-14.

¹¹ Zob. szerzej A. Ciałus, *Konstrukcja i rodzaje osób prawnych, ich rejestracja i zakres regulacji w kodeksie cywilnym*, Przegląd Legislacyjny, Kwartalnik Rady Legislacyjnej 1997, nr 2, s. 44-45.

mawiające przeciwko określaniu w kodeksie cywilnym Skarbu Państwa jako odrębnego rodzaju osoby prawnej, a co za tym idzie, przeciwko traktowaniu go jako samodzielnej osoby prawnej w oderwaniu od państwa jako całości. Państwo bowiem jest instytucją, która posiada osobowość prawną w stosunkach podlegających prawu publicznemu i prywatnemu, przy występującym jednocześnie braku możliwości, w aspekcie instytucjonalnym konsekwentnego, skutecznego oraz zgodnego z jego istotą rozdzielenia obu tych sfer działalności. Ujmowanie zatem Skarbu Państwa, będącego w pewnym zakresie odpowiednikiem samego państwa, wyłącznie jako osoby prawnej prawa cywilnego, może prowadzić przy próbach wyjaśniania jego treści do niezgodnego z prawem i rzeczywistością zawężenia treści pojęcia Skarbu Państwa wyłącznie do podmiotu stosunków cywilnoprawnych. Wiadomo przecież, że osobowość prawa cywilnego stanowi tylko jeden z aspektów majątkowo-finansowej pozycji państwa, która łączy w osobie Skarbu Państwa elementy zarazem prywatnoprawne, jak i publicznoprawne¹². Osobowość prawną prawa prywatnego przyznana Skarbowi Państwa jest pewną konstrukcją prawną (utworzoną ze znaczenia przepisów prawnych¹³) związaną z określoną częścią działań państwa, dzięki której następuje jego wtłoczenie w ramy prawa prywatnego. Pozwala to Skarbowi Państwa, jako podmiotowi prawa, wchodzić w stosunki cywilnoprawne oraz brać udział w szeroko pojętym obrocie gospodarczym, w którym jest stroną czynności prawnych wywierających skutki majątkowe, korzystając tym samym z wielu form prawnych o istotnym dla tego obrotu znaczeniu, wraz z jednoczesnym podleganiem ogólnym zasadom odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę i zaciągnięte zobowiązania¹⁴. Z powyższej analizy wynika zatem coś przeciwnego, że właśnie przez przyjęcie owej koncepcji przyznającej Skarbowi Państwa osobowość prawną, czyni się mimo wszystko jego

¹² Por. A. Całus, *Problematyka prawna...*, s. 16-17; tenże, *Konstrukcja i rodzaje osób prawnych...*, s. 45-46.

¹³ A. Dołiwa, *Dychotomiczny charakter...*, s. 49.

¹⁴ J. Burmeister, *Der Begriff des „Fiskus“ in der heutigen Verwaltungsrechtsdogmatik*, Die Öffentliche Verwaltung 1975, nr 20, s. 695 i nast.; N. Gajl, *Skarb Państwa*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. II, *Instytucje budżetowe*, red. M. Weralski, Warszawa 1982, s. 178.

konstrukcję klarowniejszą i bardziej logiczną¹⁵, pozwalającą jednocześnie samemu państwu na wypełnianie przyznanych mu funkcji o charakterze władczym (*imperium*).

Jednakże trzeba tu mocno podkreślić, że osobowość prawna Skarbu Państwa oraz w konsekwencji przysługujące mu prawa majątkowe mają jedynie charakter instrumentalny wobec realizacji spoczywających na państwie zadań publicznych¹⁶. Skarb Państwa po to został wyposażony w osobowość prawną, by państwo mogło w sposób bardziej skuteczny i efektywny, także przy wykorzystaniu instrumentarium prawa cywilnego, realizować swoje zadania, określone celem publicznym, w imię dobra wspólnego i dla realizacji celów ponadjednostkowych. Tym samym osobowość prawna Skarbu Państwa stanowi wielce przydatny środek przy spełnianiu przez państwo zadań publicznych, a nie zaś środek wykorzystywany przez państwo jedynie dla zaspokajania własnych partykularnych interesów majątkowych (zarobkowych) Skarbu Państwa¹⁷.

Na marginesie rozważań można dodatkowo zaznaczyć, że w zdecydowanej większości dotychczasowych projektów przyszłych ustaw o Skarbie Państwa zauważalna jest jednak próba regulacji instytucji Skarbu Państwa, mimo znajdujących się w nich w dalszym ciągu częstych odesłań do kodeksu cywilnego, widzianej nie tylko jako osoba prawna prawa prywatnego (cywilnego), lecz w rozumieniu znacznie szerszym, a niekiedy nawet zaś w zupełnie innym znaczeniu niż powinno się rozumieć tego typu osobę prawną¹⁸.

3. Wskazano już na wstępie, że konstrukcja Skarbu Państwa jako osoby prawnej jest wyjątkowa, co w pierwszej kolejności przejawia się w niestosowaniu w stosunku do niego szeregu kodeksowych rozwiązań prawnych, odnoszących się do innych (pozostałych) osób prawnych (por. art. 35, 37, 38, 41, 42 k.c.) oraz wynikającej stąd konieczności

¹⁵ Tak N. G a j l, *Przekształcenia własnościowe a prawa i obowiązki Skarbu Państwa*, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica 62, Łódź 1994, s. 46.

¹⁶ A. D o l i w a, *Dychotomiczny charakter...*, s. 40-41; P. R a d z i e w i c z, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 6, s. 12-13.

¹⁷ M. S z t y b e l o, *Konstytucyjnoprawne podstawy udziału państwa w działalności gospodarczej*, Przegląd Sejmowy 2004, nr 6, s. 56.

¹⁸ Por. A. C a ł u s, *Problematyka prawna...*, s. 17.

oparcia się o mechanizmy prawne innego rodzaju. Ustawodawca nie poprzestał bowiem w tym kontekście wyłącznie na regulacji art. 33 k.c. uznającej Skarb Państwa za osobę prawną, lecz zamieścił w kodeksie cywilnym także wiele innych przepisów odnoszących się do kwestii ustrojowych tej swoistej instytucji (por. art. 34, 40, 44¹ k.c.)¹⁹. Można by nawet rzec, że kodeks cywilny wypełnia niejako lukę w systemie prawa, zastępując w pewnym sensie ustawę o Skarbie Państwa. Skoro zatem podmiotowości prawnej Skarbu Państwa nie oparto o ogólne rozwiązania prawa cywilnego w zakresie osób prawnych, właściwym wydaje się wskazywać na niego jako na osobę prawną *sui generis*. Stąd też w pełni uzasadnione wydaje się określanie w doktrynie prawa Skarbu Państwa jako szczególnego rodzaju osoby prawnej²⁰, niemającej w rzeczywistości swojego odpowiednika w innych formach osób prawnych. Przyczyn uznawania Skarbu Państwa za podmiot szczególny jest jednak wiele, a przede wszystkim zaś fakt, że w Rzeczypospolitej Polskiej istnieje wyłącznie jedna tego typu osoba prawna – istnieje tylko jeden Skarb Państwa²¹. Nie ulega również wątpliwości, że podstawą szczególnego charakteru prawnego Skarbu Państwa jest także sposób jego regulacji w kodeksie cywilnym, a zwłaszcza przyznanie mu bezpośrednio na mocy art. 33 k.c., nie zaś pozakodeksowego przepisu szczególnego, osobowości prawnej. Trudno także, wskazując na wyjątkowość Skarbu Państwa, nie zwrócić uwagi na jego istotę prawną, umożliwiającą mu, wskutek decyzji ustawodawcy, realizację swoich rozległych i bardzo zróżnicowanych funkcji poprzez przemienne sięganie do metod właściwych albo sferze *dominium*, będąc wtenczas podmiotem o równorzędnej i autonomicznej pozycji w stosunku do innych podmiotów prawa, albo sferze imperium, kształtującej w konkretnych, określonych prawem sytuacjach możliwość władczego działania w obrocie. Skarb Państwa jako osoba

¹⁹ N. Gajl, *Skarb Państwa...*, s. 94.

²⁰ Zob. A. Klein, *Osobowość prawna...*, s. 84-86; A. Wolter, *Prawo cywilne...*, s. 207; S. Grzybowski, [w:] S. Grzybowski, J. Skąpski, S. Wójcik, *Zarys prawa cywilnego...*, s. 49-50; C. Kosikowski, *W poszukiwaniu nowej koncepcji...*, s. 6; A. Ciałus, *Problematyka prawna...*, s. 16; A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter...*, s. 45; A. Powalowski, *Kiedy Skarb Państwa...*, s. 36; E. Gniewek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, s. 83.

²¹ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2003, s. 185.

prawna wydaje się być wskutek tego traktowany w sposób „extraordynaryjny”²², skoro, będąc uczestnikiem obrotu cywilnoprawnego, ma możliwość realizacji przysługujących mu uprawnień o charakterze majątkowym przy użyciu atrybutów władztwa. Związane jest to przede wszystkim z przewidzianymi w przepisach szczególnych uprawnieniami majątkowymi, przysługującymi właśnie Skarbowi Państwa względem państwowych osób prawnych, nie wyłączając w tym także ich mienia, wywierając wpływ na powstanie, działalność i ustanie tych osób prawnych (por. art. 44¹ § 2 k.c.). W konsekwencji skutkuje to możliwością stosowania w zakresie działania Skarbu Państwa regulacji cywilnoprawnych, ale także, i to w znacznej mierze, regulacji prawa publicznego. Stąd też niejednokrotnie ma miejsce zastosowanie właściwych jedynie Skarbowi Państwa szczególnych rozwiązań prawnych i organizacyjnych, odbiegających mniej lub bardziej od powszechnie obowiązujących norm prawnych w zakresie regulacji osób prawnych²³.

Na szczególność normowania Skarbu Państwa jako osoby prawnej niebagatelny wpływ ma, co już podkreślano, brak konieczności stosowania w stosunku do niego przepisów kodeksu cywilnego w zakresie osób prawnych, odnoszących się chociażby do problematyki ich powstania (rejestracji), ustania oraz ustroju (w tym m.in. organizacji i sposobu działania)²⁴. W przypadku Skarbu Państwa nie istnieją bowiem żadne ustrojowe *lex specialis*, do wydania których zobowiązuje przecież art. 35 k.c. w kontekście każdej innej osoby prawnej, a które to w odniesieniu do niego regulowałyby w sposób szczegółowy te kwestie. Ustawodawca, także wbrew treści przywołanego przepisu art. 35 k.c. *in fine*, zrezygnował z unormowania ustroju Skarbu Państwa w części dotyczącej jego organizacji (struktury) i sposobu działania, w statucie, stanowiącego typową, obok ustaw ustrojowych, formę regulacji osób prawnych w tym

²² J. J a c y s z y n, *Wokół instytucji Skarbu Państwa*, Rejent 1992, nr 10, s. 19.

²³ Należy tu wspomnieć choćby o art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.), dającym możliwość ingerencji w sytuację jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, czy też o możliwości ustanowienia trwałego zarządu na rzecz *stationes fisci* – art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

²⁴ S. G r z y b o w s k i, [w:] S. G r z y b o w s k i, J. S k a p s k i, S. W ó j c i k, *Zarys prawa cywilnego...*, s. 49; A. K i d y b a, *Prawo handlowe*, Warszawa 2004, s. 631.

zakresie, nie nakazując w żadnym z przepisów odnoszących się do Skarbu Państwa jako osoby prawnej posiadania swojego statutu²⁵. Stanowi to niewątpliwie znaczący wyłom w porównaniu z innymi podmiotami posiadającymi osobowość prawną, które zobowiązane są przecież niemalże w większości do posiadania własnego statutu. Widać więc już teraz dość wyraźnie, że w wielu sprawach dotyczących instytucji Skarbu Państwa nie znajdują zastosowania analogiczne unormowania dotyczące wszystkich pozostałych typów osób prawnych.

4. Analizując konstrukcję prawną Skarbu Państwa w kontekście jego powstania, daje się zauważyć, że ze względu na swą istotę, początków istnienia Skarbu Państwa nie można, jak w przypadku każdej innej osoby prawnej, wiązać z faktem wystąpienia jakiegoś szczególnego, określonego w ustawie zdarzenia prawnego, a co za tym idzie, zastosowania przy tym jednego z trzech zasadniczych systemów powstawania osób prawnych – normatywnego, koncesyjnego lub aktów organów państwa²⁶. Nietrudno bowiem zauważyć, że Skarb Państwa, utożsamiany bądź co bądź z samym państwem jako podmiot stosunków majątkowych związanych z mieniem państwowym, istnieje równoległe z państwem i to tak długo, jak długo istnieje samo państwo. Skarb Państwa jest zatem instytucją istniejącą razem z państwem i stąd też nie musi być tworzony w oparciu o przepisy żadnej ustawy czy też jakiegokolwiek innej regulacji prawnej. Podobnie, w odróżnieniu od innych osób prawnych, dla powstania Skarbu Państwa nie jest potrzebny żaden akt założycielski, określający także przyszły sposób działania każdej z osób prawnych, gdyż na tym polu zastępuje go odpowiednie ustawodawstwo szczególne. Powstanie i późniejsze funkcjonowanie Skarbu Państwa nie zależy również od spełnienia innych

²⁵ H. Izdebski, M. Małek, *Kodeks cywilny z komentarzem...*, s. 63; J. Frąckowiak, *Osoby prawne...*, s. 1059.

²⁶ Zob. szerzej W. Wąsowicz, *Powstawanie osoby prawnej. Praktyka uzyskiwania osobowości prawnej*, Warszawa 2002, s. 39 i nast.; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefanuk, *Prawo cywilne...*, s. 205-206; J. Kremis, *Osoby prawne*, [w:] *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, t. I, *Prawo cywilne*, red. E. Gniewek, Warszawa 2002, s. 54; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 179; E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne – część ogólna. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 105; A. Doliwa, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2004, s. 163-164; J. Frąckowiak, *Osoby prawne...*, s. 1051-1052.

wymogów formalnoprawnych właściwych osobom prawnym, jak np. uzyskania wpisu do odpowiedniego rejestru osób prawnych, które istnieją w odniesieniu do niemal wszystkich rodzajów osób prawnych (por. art. 37 k.c.). W związku z tym dla Skarbu Państwa nie prowadzi się żadnego odrębnego rejestru, do którego można byłoby wpisać go ze skutkiem konstytutywnym²⁷.

Obok powstania Skarbu Państwa znaną cechą dla tej osoby prawnej jest także problematyka ustania jej bytu prawnego, ujawniająca w sposób zasadniczy odmienności występujące w stosunku do pozostałych osób prawnych. Przejawia się to przede wszystkim w niemożności zastosowania do niego przepisów związanych z procesami transformacyjnymi, dotyczącymi zwłaszcza łączenia, podziału, przekształcania i likwidacji osób prawnych²⁸, a także nieposiadaniem przez niego zdolności upadłościowej²⁹. Oznacza to, że ustawodawca zagwarantował Skarbowi Państwa nieprzerwany byt. Niemożność ogłoszenia upadłości przez Skarb Państwa wynika wprost z przepisu art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze³⁰. Przepis ten statuuje bowiem dla Skarbu Państwa w tym zakresie wyłączenie o charakterze bezwzględny i choćby nawet prowadził on działalność gospodarczą, będąc przedsiębiorcą w rozumieniu art. 5 ust. 2 p.u.n.³¹, nigdy wobec niego nie będzie mogła zostać ogłoszona upadłość³². Regulacja tej treści wydaje się być

²⁷ R. Tupin, *Skarb Państwa w okresie reform i przemian własnościowych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1996, nr 4, s. 4; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 185; E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne...*, s. 113; J. Frąckowiak, *Osoby prawne...*, s. 1059.

²⁸ A. Doliwa, *Prawo cywilne ...*, s. 172.

²⁹ Z. Micek, *Wyłączenia zdolności upadłościowej*, Prawo Spółek 2005, nr 7-8, s. 72-73; M. Przychodzki, K. Sądzińska, *Brak zdolności upadłościowej osób prawa publicznego*, Przegląd Prawa Handlowego 2006, nr 4, s. 27 i nast.

³⁰ Dz.U. Nr 60, poz. 535, ze zm. (dalej: p.u.n.).

³¹ Przepis ten stanowi, że „przedsiębiorcą” w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową.

³² F. Zedler, [w:] A. Jakubicki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Kraków 2003, s. 33; S. Gurgul, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 29; Z. Micek, *O braku zdolności upadłościowej osób prawa publicznego – polemika*, Przegląd Prawa Handlowego 2006, nr 7, s. 56.

wielce uzasadniona, skoro nieprzerwane istnienie Skarbu Państwa, jako podmiotu w pełni finansowanego ze środków publicznych i działającego pro publico bono, celem wykonywania nałożonych na niego przez ustawodawcę zadań publicznych dla dobra ogółu, stanowi niezbędną przesłankę dla właściwego kształtowania stosunków społeczno-gospodarczych.

5. O szczególnym charakterze Skarbu Państwa, wyróżniającym go na tle kategorii osób prawnych, przesądzają w znaczący sposób także kwestie związane z jego organizacją (strukturą) i sposobem działania, które nie zostały unormowane w sposób analogiczny jak w przypadku większości pozostałych typów osób prawnych (por. art. 35 *in fine* k.c.). Wynika to z faktu, że w przeciwieństwie do innych osób prawnych konstrukcja Skarbu Państwa jako osoby prawnej, czyli podmiotu personifikującego państwo w stosunkach majątkowych związanych z gospodarowaniem mieniem państwowym, może wydawać się nazbyt abstrakcyjną³³. W rzeczywistości Skarb Państwa może być bowiem kojarzony z niezwykle rozwiniętą państwową strukturą organizacyjną, charakteryzującą się istnieniem w jej ramach skomplikowanego systemu wielu podmiotów, którym ustawa przyznaje kompetencje (uprawnienia) do zarządzania w jego imieniu określonym majątkiem państwowym. Skarb Państwa, będąc substratem państwa, wydaje się być niewątpliwie tylko zbiorczą nazwą (zbiorczym określeniem) – pewną fikcją prawną, stanowiącą jednak jednocześnie jednolitą i scaloną instytucję – jeden podmiot³⁴. Pomimo takiego ujęcia Skarbu Państwa została *de lege lata* przyznana mu osobowość prawna, której konstrukcję ukształtowano jednak w dość specyficzny sposób. Wydaje się bowiem, że będąc podmiotem wyposażonym w osobowość prawną prawa prywatnego, Skarb Państwa powinien, tak samo jak inne osoby prawne, posiadać jeden lub co najwyżej kilka własnych organów zdolnych realizować jego prawa i obowiązki (por. art. 38 k.c.). Brakuje mu jednak przejrzystego wyodrębnienia uprawnień do działania tego typu klasycznych organów osób prawnych

³³ A. Szajkowski, *Abstrakcyjny Skarb Państwa...*, s. C3.

³⁴ N. Gajl, *Skarb Państwa...*, s. 92-93; postanowienie SN z dnia 17 stycznia 2001 r., IV CKN, 1672/00 (LEX nr 53118).

w rozumieniu art. 38 k.c.³⁵, przez co jego strukturę organizacyjną i *modus faciendi* należało oprzeć na innych zasadach. Określenie odmiennego sposobu działania Skarbu Państwa wynika przede wszystkim z faktu niezwykle skomplikowanej i rozbudowanej jego struktury prawnej, co w praktyce czyni niemożliwym wskazanie stałych organów, tak jak ma to miejsce w przypadku innych osób prawnych, tym bardziej że oprócz wykonywania funkcji związanych z zarządem mieniem państwowym, te same struktury mają do spełnienia równocześnie także liczne funkcje publiczne. Trzeba zaś niewątpliwie w sposób jasny wskazać, kto może reprezentować uprawnienia właścicielskie w stosunku do własności państwowej, kto może ze skutkiem prawnym rozporządzać mieniem państwowym i wreszcie, kto powinien odpowiadać, wykonując funkcje właścicielskie, za maksymalnie efektywne jego wykorzystanie. Normatywną delegacją dla ustawowej regulacji tej kwestii jest art. 218 Konstytucji, stanowiący, że organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa. Stworzenie zaś jasnej konstrukcji struktury organizacyjnej instytucji Skarbu Państwa, zwłaszcza w odniesieniu do procesu gospodarowania mieniem skarbowym, ma olbrzymie znaczenie praktyczne, gdyż istnienie chociażby zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, które mogą być użyte na różne cele, a także zbywane, wymaga wskazania gospodarza dla tych nieruchomości³⁶. Żaden przecież z podmiotów związanych jakimkolwiek stosunkiem cywilnoprawnym ze Skarbem Państwa nie powinien mieć wątpliwości co do zakresu umocowania właściwego podmiotu, uprawnionego do podejmo-

³⁵ Por. E. G n i e w e k, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999, s. 67-68; t e n ż e, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, s. 84; B. K r u p a, *Osoby uprawnione do składania oświadczeń woli w imieniu Skarbu Państwa na przykładzie ministra Skarbu Państwa*, *Radca Prawny* 2002, nr 6, s. 16-18; A. D o l i w a, *Sposoby reprezentacji państwa w obrocie cywilnoprawnym*, *Studia Prawnicze* 2002, z. 4, s. 101; W. O p a l s k i, *Skarb Państwa pilnie poszukiwany*, *Rzeczpospolita* 1993, nr 126, s. 12; zob. też wyrok SN z dnia 28 marca 1995 r., I CRN 24/95 (OSP 1995, poz. 251); wyrok SN z dnia 11 maja 1999 r., I CKN 1148/97 (OSNC 1999, nr 12, poz. 205); wyrok SN z dnia 19 kwietnia 2001 r., III CZP 10/01 (OSNC 2001, nr 10, poz. 147); wyrok SN z dnia 23 października 2003 r., V CK 387/02 (OSNC 2004, nr 12, poz. 196).

³⁶ E. D r o z d, *Uwagi do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1997, z. 2, s. 278-279.

wania działań ze skutkiem właśnie dla Skarbu Państwa. Istotne jest bowiem to, by wszelkie czynności za Skarb Państwa dokonywane były w sposób, który nie stanowiłby podstawy do postawienia zarzutu, iż naruszone zostały jakiegokolwiek zasady związane z bezpieczeństwem i pewnością cywilnoprawnego obrotu. Musi być zatem jasne, kto i na jakiej podstawie działa, reprezentując Skarb Państwa.

Skarb Państwa, w kontekście konstrukcji prawnej, można obecnie widzieć jako twór w pewnym sensie amorficzny, bez wewnętrznej struktury i własnych organów tworzonych na wzór organów innych osób prawnych³⁷. Trudno jednak zgodzić się z poglądem, jakoby wskutek takiego ujęcia Skarb Państwa można było uważać za zubożałą czy wręcz nawet „prymitywną” osobę prawną³⁸. W doktrynie i w orzecznictwie ugruntował się bowiem pogląd przyjmujący, że podczas dokonywania wszelkich czynności prawnych posługuje się on wskazanymi z reguły w przepisach prawa administracyjnego wieloma różnorodnymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi pozbawionymi osobowości prawnej, w języku prawniczym określanymi mianem tzw. *stationes fisci*, lecz niemającymi jednak, co do zasady, statusu organów osoby prawnej³⁹. Taki jest punkt widzenia m.in. Sądu Najwyższego, który w jednym ze swoich orzeczeń twierdzi, że „Skarb Państwa ma (...) swoją wewnętrzną strukturę organizacyjną, która w obrocie cywilnoprawnym, a także w odniesieniu do

³⁷ J. Szwaja, *Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Zagadnienia ustrojowe*, Studia Prawnicze 1995, nr 1-4, Warszawa 1996, s. 8.

³⁸ Por. A. Szajkowski, *Abstrakcyjny Skarb Państwa...*, s. C3.

³⁹ Tak N. Gajl, *Skarb Państwa...*, s. 92-93; A. Doliwa, *Sposoby reprezentacji...*, s. 100 i nast.; M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Kraków 2005, s. 39 i nast.; G. Bieniek, H. Pietrzkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006, s. 9 i nast.; E. Gniewek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, s. 83. Inną koncepcję przyjmuje Z. Radwański, uważając, że państwowe jednostki organizacyjne stanowią składnik ogólnej struktury organizacyjnej państwa i występują w roli organów osoby prawnej, jaką jest Skarb Państwa; zob. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 186; podobnie M. Pazdan, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, s. 112; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 214-215; J. Lipski, *O unieważnieniu umowy zawartej ze Skarbem Państwa*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2005, nr 3, s. 126-127; zob. też postanowienie SN z dnia 3 października 2002 r., I CKN 448/01 (OSP 2003, nr 7-8, poz. 99) oraz zamieszczoną tam glosę M. Pyziak-Szafnickiej.

czynności procesowych, pojawia się pod postacią tzw. *stationes fiscali*. Skarb Państwa bowiem to jedynie zbiorcze określenie przypisywane różnego rodzaju jednostkom państwowym, wyodrębnionym co prawda organizacyjnie, ale niemającym podmiotowości cywilnoprawnej. Za pośrednictwem tych jednostek, będąc właścicielem mienia tak ruchomego, jak i nieruchomego, Skarb Państwa realizuje przysługujące mu uprawnienia właścicielskie. (...) dany organ państwowy, w ramach swojej kompetencji rzeczowej, jest uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa⁴⁰. W zakresie czynności procesowych, zgodnie z art. 67 § 2 zd. 1 k.p.c., za Skarb Państwa działa ten organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością dochodzone roszczenie wiąże się najściślej, lub organ jednostki nad nią nadrzędnej. We wszystkich sprawach na rzecz lub przeciwko Skarbowi Państwa takie jednostki jedynie jednak personifikują Skarb Państwa, który sam wyłącznie jest stroną w procesie. Na sąd został zaś nałożony obowiązek, aby w razie wątpliwości z urzędu ustalać właściwą w sporze jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa (czy nawet kilka jednostek, jeżeli prowadzone postępowanie wiąże się z ich działalnością)⁴¹.

⁴⁰ Wyrok SN z dnia 28 marca 1995 r., I CRN 24/95 (OSP 1995, poz. 251).

⁴¹ Pomimo że co do zasady istnieje opisany sposób reprezentacji Skarbu Państwa oparty o art. 67 § 2 zd. 1 k.p.c., to trzeba jednak pamiętać, że w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w wielu sprawach wyłącznym zastępcą Skarbu Państwa w procesach jest specjalnie utworzony w tym celu urząd – Prokuratura Generalna, co ma zresztą swój wyraz w art. 67 § 2 zd. 2 k.p.c. *O reprezentacji procesowej Skarbu Państwa* zob. szerzej M. Dziurda, A. Janota, M. Miller, M. Przychodzki, R. Tupin, *Komentarz do ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa*, Warszawa 2006, *passim*; K. Piasecki, *Skarb Państwa i jego reprezentacja w procesie cywilnym*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1980, nr 5, s. 139 i nast.; M. Jędrzejewska, *Skarb Państwa w procesie cywilnym*, *Studia Iuridica* 1994, t. XXI, s. 71 i nast.; M. Jędrzejewska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Część pierwsza: *Postępowanie rozpoznawcze*, t. I, red. T. Ereciński, Warszawa 2006, s. 204-207; A. Ohanowicz, *Glosa do orzeczenia SN z dnia 10 stycznia 1962 r.*, 4 CR 373/62, *Nowe Prawo* 1962, nr 12, s. 1682; J. Krajewski, *Glosa do orzeczenia SN z dnia 29 lipca 1970 r.*, II CR 3001/70, *Państwo i Prawo* 1971, z. 12, s. 1082 i nast.; J. Mokry, *Glosa do uchwały SN z dnia 18 czerwca 1991 r.*, III CZP 40/91, *Przegląd Sądowy* 1992, nr 9, s. 83; Z. Świeboda, *Egzekucja przeciwko Skarbowi Państwa oraz podmiotom gospodarczym (art. 1060-1062 k.p.c.)*, *Przegląd Sądowy* 1994, nr 9, s. 19 i nast.; R. Szarek, *Reprezentacja Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym*, *Radca Prawny* 2000, nr 4, s. 85 i nast.; tenże, *Glosa do wyroku SN z dnia 7 lutego 2001 r.*,

Natomiast, jak wskazuje G. Bieniek, „w przepisach kodeksu cywilnego nie doprecyzowano właściwej dla Skarbu Państwa konstrukcji *statio fisci*, o treści materialnoprawnej. Brak konstrukcji prawnej będącej odpowiednikiem art. 67 § 2 k.p.c.⁴², w której zawarto by wyraźne stwierdzenie, że Skarb Państwa występuje w stosunkach cywilnoprawnych przez jednostki organizacyjne Skarbu Państwa. Innymi słowy, brakuje unormowania pojęcia reprezentacji Skarbu Państwa, dotyczącego czynności materialnoprawnych. Stwierdza się jednak zgodnie, że w obrocie cywilnoprawnym Skarb Państwa uczestniczy przez organy konkretnych, w określonym zakresie, państwowych jednostek organizacyjnych. Można zatem przyjąć, że reprezentowanie Skarbu Państwa w zakresie czynności materialnoprawnych wyprowadza się z dwóch źródeł: po pierwsze, z konstrukcji art. 67 § 2 k.p.c., w którym przyjęto, że za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej; po wtóre, z przepisów dotyczących przedmiotu i zakresu działania poszczególnych państwowych jednostek organizacyjnych”⁴³.

Należy zatem przyjąć, że *stationes fisci*, pomimo braku osobowości prawnej, stanowią grupę jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa, które,

V CKN 149/00, Samorząd Terytorialny 2002, nr 3, s. 66 i nast.; G. Bieniek, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2003; G. Bieniek, H. Pietrzkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2006; M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, M. Sychowicz, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 1-5051*, t. I, red. K. Piasecki, Warszawa 2006, s. 291-299; wyrok SN z dnia 30 stycznia 1967 r., II PR 558/66, Nowe Prawo 1967, nr 6, s. 818-819, wraz z głosami A. Ohanowicza oraz J. Krąpieckiego, Nowe Prawo 1967, nr 11, s. 1511 i nast.; wyrok SN z dnia 13 kwietnia 1983 r., IV CR 66/83 (OSN 1984, nr 1, poz. 5); postanowienie SN z dnia 15 lipca 1983 r., IV OZ 24/83 (OSPiKA 1984, poz. 237) wraz z zamieszczoną tam glosą W. Siedleckiego; wyrok SN z dnia 14 kwietnia 1999 r., III CKN 1239/98 (OSN 1999, nr 11, poz. 191); uchwała SN z dnia 29 czerwca 2000 r., III CZP 19/00 (OSP 2001, z. 3, poz. 44) wraz z cytowaną tam glosą E. Łętowskiej.

⁴² Należy dopowiedzieć, że obecnie, po zmianie tej normy zawartej w art. 68 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 169, poz. 1417), a dokonanej z dniem 15 marca 2006 r., chodzi tu o art. 67 § 2 zd. 1 k.p.c.

⁴³ G. Bieniek, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2003, s. 8-9.

będąc wyodrębnione w sensie strukturalno-przedmiotowym oraz wyposażone w stosowne środki rzeczowe Skarbu Państwa, posiadają niezbędną (funkcjonalną) niezależność działania za Skarb Państwa⁴⁴. W swojej istocie jednostki te uosabiają osobę prawną, jaką jest Skarb Państwa, co polega na zastępowaniu go swoimi działaniami. Oznacza to jednoznacznie, że wskutek braku odrębnej od Skarbu Państwa podmiotowości prawnej stanowią część jego struktury organizacyjnej, funkcjonując w ramach jego osobowości prawnej. W związku z tym nie mogą być samodzielnymi podmiotami praw i obowiązków majątkowych. Jednostki te w ramach swoich rzeczowych kompetencji działają w obszarze prawa cywilnego za Skarb Państwa, co powoduje, że działania ich traktowane są jako działania samego Skarbu Państwa, a wynikające z tych czynności każdorazowe przysporzenie majątkowe następuje zawsze na jego rzecz⁴⁵. W tym kontekście pojawiają się w literaturze głosy mówiące, że owe *stationes fisci* Skarbu Państwa, a właściwie wskazane przez prawo osoby fizyczne tworzące ich strukturę, pełnią tę samą funkcję, co piastuni organów osoby prawnej, przez co uprawniony staje się pogląd, iż Skarb Państwa działa, oczywiście w szerokim tego słowa znaczeniu, przez swoje organy – organy *sensu largo*⁴⁶. Wydaje się jednak, że ostatecznie lepiej wyraźnie odróżniać te instytucje, gdyż w istocie chodzi tu o zastosowane przez ustawodawcę odmienne techniki regulacji prawnej, mimo iż skutki, do jakich przyjęte rozwiązania normatywne prowadzą, są w obu sytuacjach właściwie jednakowe. Używane zaś pojęcie organu przy okazji omawiania struktury organizacyjnej Skarbu Państwa występuje niewątpliwie w znaczeniu publicznoprawnym i przyjmuje zupełnie odmienną formę niż w przypadku organów osób prawnych⁴⁷.

⁴⁴ Por. M. Jędrzejewska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego...*, s. 204 i nast.; G. Bieniek, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 36.

⁴⁵ Por. E. Drozd, [w:] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 48-50; A. Doliwa, *Sposoby reprezentacji...*, s. 102 i nast.

⁴⁶ Tak Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 167; wydaje się, że podobnie uważa J. Frąckowiak, por. J. Frąckowiak, *Osoby prawne...*, s. 1031-1032.

⁴⁷ Por. J. Trzciniński, *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Wrocław 1974, s. 60 i nast.

Zgodnie z przyjętym porządkiem prawnym każda ze *stationes fisci* reprezentuje interesy Skarbu Państwa w ramach swoich rzeczowych kompetencji przyznanych w odrębnych ustawach ustrojowych⁴⁸, obejmujących tak działania władcze w danej sferze, jak i działania zaspokajające potrzeby związane z własnym funkcjonowaniem. W każdym jednak ze wskazanych przypadków ze skutkami prawnymi odnoszącymi się bezpośrednio do podmiotu prawa, czyli do Skarbu Państwa, który dzięki nim może rzeczywiście realizować przysługującą mu zdolność prawną. Skoro zatem same nie mają odrębnego bytu prawnego, należy w rezultacie przyjąć, że każda podejmowana przez nie czynność prawna, tak w obrocie, jak i w trakcie występowania w roli strony w procesach sądowych, jest *de iure civili* czynnością Skarbu Państwa⁴⁹. Zdaniem Sądu Najwyższego sytuacja ta daje podstawy do przypisania im zdolności prawnej, tyle że w formie cząstkowej, skoro ich wyłączną funkcją jest jedynie reprezentowanie Skarbu Państwa, w związku z podejmowaniem za niego wszelkich czynności (działań)⁵⁰. Przyjmując zatem można, że *stationes fisci* działają w ramach struktury organizacyjnej „makroosoby prawnej”, jaką jest Skarb Państwa⁵¹. To bowiem właśnie za ich pośrednictwem, a ściślej zaś mówiąc wskutek działań kierowników takich jednostek, którzy w oparciu o przepisy ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa posiadają kompetencje do zarządzania powierzonym im majątkiem, Skarb Państwa, będąc w sensie prawnym właścicielem mienia państwowego, realizuje przysługujące mu liczne uprawnienia właścicielskie. Wszelkie zatem działania tych podmiotów są działaniami za Skarb Państwa i bezpośrednio na jego rzecz, co karze traktować je w konsekwencji jako tożsame z występowaniem w obrocie samego Skarbu Państwa⁵². W efekcie stroną stosunku prawnego zawiązanego przez daną

⁴⁸ Por. N. Gajl, *Skarb Państwa...*, s. 92; A. Doliwa, *Sposoby reprezentacji...*, s. 100-101.

⁴⁹ G. Bieniek, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 7.

⁵⁰ Tak uchwała SN z dnia 14 października 1994 r., III CZP 16/94O (OSNC 1995, nr 3, poz. 40).

⁵¹ Por. E. Łętowska, *Pozycja rad narodowych i ich organów w sferze prawa cywilnego*, Państwo i Prawo 1971, z. 10, s. 557.

⁵² Por. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 215; uchwała SN z dnia 16 października 1962 r., I CO 20/61 (OSN 1962, poz. 41).

(konkretną) *statio fisci* będzie nie owa *statio fisci*, lecz reprezentowany przez nią Skarb Państwa. Taki pogląd ugruntowany jest zresztą nawet w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w jednym ze swoich wyroków wskazał, że „stosownie do art. 33 i 34 k.c. – Skarb Państwa stanowi jednolity podmiot; niezależnie od wielości wskazanych w pozwie i orzeczeniu sądowym państwowych jednostek organizacyjnych (art. 67 § 2 k.p.c.), stroną jest zawsze Skarb Państwa, a nie wskazane jednostki”⁵³.

Wykonywanie uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa przez wskazane prawem państwowe jednostki organizacyjne oznacza więc, że są one reprezentantami Skarbu Państwa w obrocie, co niewątpliwie wiąże działania takich podmiotów oraz skutki prawne tych działań z osobą prawną, jaką jest Skarb Państwa⁵⁴ – w stosunkach cywilnoprawnych podmioty te występują zawsze jako Skarb Państwa. W efekcie, zgodnie z przyjętym rozwiązaniem prawnym, za podejmowane przez *stationes fisci* czynności w ostatecznym rozrachunku odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa, z umocowania którego one działają⁵⁵. Określenie w taki sposób zakresu reprezentacji Skarbu Państwa w procesie gospodarowania mieniem państwowym daje możliwość realizowania przez wskazane podmioty ich ustawowo lub statutowo określonych zadań, wykonywanych jednakże w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Reprezentowanie Skarbu Państwa przez wskazaną jednostkę organizacyjną nie tworzy jednak pomiędzy tymi podmiotami żadnego stosunku przedstawicielstwa, a jedynie sprowadza się do określenia zakresu kompetencji takiej jednostki jako organu państwa, których wykonywanie jest niezbędne do wypełniania nałożonych na nie zadań publicznych⁵⁶. Moż-

⁵³ Por. wyrok SN z dnia 11 maja 1999 r., I CKN 1148/97 (OSNC 1999, nr 12, poz. 205).

⁵⁴ Zob. E. P ł o n k a, *Mechanizm łączenia skutków działań prawnych z osobami prawnymi na przykładzie spółek kapitałowych*, Warszawa 1994, s. 11 i nast.

⁵⁵ Należy jednak podkreślić, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody spowodowane działaniami władczymi wiąże się nie tylko z właściwą *statio fisci*, lecz z o wiele szerszym kręgiem osób wykonujących uprawnienia do wykonywania władzy publicznej (funkcjonariuszy publicznych), co jasno wynika z art. 417 § 1 k.c.; por. P. D z i e n i s, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 121 i nast.; E. B a g i Ń s k a, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, 167 i nast.

⁵⁶ Por. A. C a ł u s, *Problematyka prawna...*, s. 20.

liwość zaś reprezentacji Skarbu Państwa przez pełnomocnika pod względem konstrukcji prawnej kształtuje się zupełnie odmiennie. Model przedstawicielstwa u swojego podłoża zakłada bowiem konieczność dokonywania czynności prawnych najczęściej przez jeden podmiot (pełnomocnika), ale w imieniu i z bezpośrednim skutkiem dla drugiego podmiotu (reprezentowanego)⁵⁷. O ile więc obie te instytucje służą Skarbowi Państwa do działania, a w szczególności do podejmowania działań prawnych, o tyle sposób zaliczenia skutków prawnych ich działań na jego rzecz jest odmienny⁵⁸. Czynności organów administracji publicznej oraz państwowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej traktuje się bowiem jako działanie własne Skarbu Państwa, natomiast czynności pełnomocnika uważa się za jego własne działanie, tyle że z bezpośrednim skutkiem prawnym dla Skarbu Państwa.

Podczas gospodarowania mieniem skarbowym materialnoprawna reprezentacja Skarbu Państwa oparta została o działania podmiotów, którym ustawy szczególnie przyznają odpowiednie kompetencje w tym zakresie. Wynika stąd zatem ogólny wniosek, że Skarb Państwa reprezentowany jest przez określone ustawy podmioty, z działaniem których związany jest dany stosunek prawny⁵⁹. Podstawą tego zdecentralizowanego systemu reprezentacji są przepisy ustaw ustrojowych dotyczących przedmiotu i zakresu działania tych poszczególnych podmiotów oraz innych konkretnych ustaw przedmiotowych, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji zawartej w ustawie z dnia 8 sierpnia 1998 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (dalej: u.z.w.u.). Choć brak jest obecnie jednolitej i kompleksowej ustawowej regulacji problematyki reprezentacji właścicielskich uprawnień państwa, którą, zdaniem części doktryny, mogłoby dać dopiero uchwalenie w przyszłości ustawy o Skarbie Państwa⁶⁰,

⁵⁷ Por. J. Fabian, *Pełnomocnictwo*, Warszawa 1963, s. 17.

⁵⁸ A. Klein, *Charakter prawny organów osób prawnych*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Witolda Czachórskiego*, red. J. Błaszczyński, J. Rajski, Warszawa 1985, s. 137.

⁵⁹ Por. wyrok SN z dnia 15 lipca 1999 r., I CKN 83/99 (OSNC 2000, nr 1, poz. 19).

⁶⁰ Por. C. Kosikowski, *W poszukiwaniu nowej koncepcji...*, s. 3 i nast.; J. Jacyński, *Wokół instytucji...*, s. 9 i nast.; N. Gajl, *Skarb Państwa...*, s. 189 i nast.; B. Rutkowski, *Instytucja Skarbu Państwa...*, s. 2 i nast.; A. Szajkowski, *Abstrakcyjny Skarb Państwa...*, s. C3.

to w sposób jednoznaczny należy przyjąć, że podmiotami, przez które Skarb Państwa wykonuje swoje uprawnienia prawnorzeczowe w stosunku do mienia państwowego i uczestniczy w obrocie cywilnoprawnym, są wskazywane przez art. 17 a ust. 1 u.z.w.u.⁶¹ organy administracji publicznej oraz inne podmioty, które uprawnione na podstawie odrębnych przepisów do reprezentowania Skarbu Państwa reprezentują Skarb Państwa zgodnie ze swoją właściwością i w zakresie określonym w przepisach odrębnych. Przepis ten niewątpliwie w pewnym zakresie porządkuje system reprezentacji uprawnień majątkowych państwa oraz konstrukcji *stationes fisci* w znaczeniu materialnoprawnym⁶², nie tworząc jednak żadnej nowej koncepcji prawnej Skarbu Państwa czy też nowego sposobu występowania w jego imieniu. Jego rolą jest jedynie usystematyzowanie i ugruntowanie w prawie materialnym określonego systemu reprezentacji Skarbu Państwa na wzór art. 67 § 2 zd. 1 k.p.c., stanowiącego, że za Skarb Państwa czynności procesowe podejmuje organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej. W treści art. 17a ust. 1 u.z.w.u. wyrażono zatem *explicite* to, co można było wyprowadzić już wcześniej z istniejących przepisów szczególnych, a mianowicie, że Skarb Państwa urzeczywistnia swoje uprawnienia właścicielskie przy pomocy organów administracji publicznej, mimo iż powołanych ze swej natury raczej do wypełniania funkcji władczych oraz innych podmiotów, lecz tylko wtedy, gdy na podstawie odrębnych przepisów są one uprawnione do takiego działania. Granice upoważnienia do reprezentowania Skarbu Państwa, tak dla organów administracji publicznej, jak i dla innych podmiotów, wskazują zaś przepisy regulujące problematykę ich tworzenia, ustroju, właściwości oraz przedmiotowego i terytorialnego zakresu działalności⁶³.

⁶¹ Przepis ten został dodany w dniu 15 stycznia 2003 roku, wskutek nowelizacji ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, dokonanej ustawą z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 2055).

⁶² Por. M. D z i u r d a, *Reprezentacja Skarbu Państwa ...*, s. 40-41, zob. też R. M i k o s z, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*, Kraków 2006, s. 143-145.

⁶³ Por. G. B i e n i e k, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 37.

W przytoczonym przepisie dokonano więc wyraźnego, choć krytykowanego ze względu na nadmierne rozproszenie⁶⁴, wyodrębnienia, z jednej strony, grupy organów publicznych uprawnionych w ramach swych ustawowych kompetencji i zadań do bezpośredniego zarządzania majątkiem i reprezentacji Skarbu Państwa oraz, z drugiej strony, *stationes fisci*, a więc jednostek organizacyjnych pozbawionych osobowości prawnej, lecz wyodrębnionych w ramach struktur organizacyjnych Skarbu Państwa i za niego działających. Wśród organów administracji publicznej uprawnionych do reprezentowania Skarbu Państwa i zarządzania jego majątkiem należy wskazać choćby ministrów, prezesów urzędów centralnych, starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, wojewodów oraz obok nich stanowiące liczną grupę *stationes fisci*, np. urzędy państwowe (ministerstwa, urzędy centralne organów administracji rządowej, urzędy wojewódzkie) wraz z Prokuratorią Generalną, zapewniającą ochronę prawną praw i interesów Skarbu Państwa w postępowaniach sądowych, jak również inne „komórki” administracji państwowej wykonujące właścicielskie uprawnienia Skarbu Państwa wobec mienia stanowiącego bazę ich istnienia i funkcjonowania⁶⁵. Skarb Państwa jest więc instytucją, która w stosunkach cywilnoprawnych reprezentowana jest przez organy administracji publicznej oraz struktury państwowych jednostek organizacyjnych, co, zdaniem niektórych analityków, z uwagi na duże rozproszenie kompetencji przypomina rozwiązania włoskiego modelu zarządzania mieniem państwowym i bywa oceniane niezwykle krytycznie⁶⁶. Poza tym należy zauważyć, że utrzymująca się wielość reprezentantów Skarbu Państwa podobna jest w praktyce do sytuacji istniejącej w poprzednim stanie prawnym, który również charakteryzował się dużym rozproszeniem uprawnień, zwłaszcza w zakresie dysponowania mieniem państwowym⁶⁷. Dodatkowo należy pamiętać, że oznaczenie podmiotu właściwego do reprezentowania Skarbu Państwa często może

⁶⁴ A. Szajkowski, *Abstrakcyjny Skarb Państwa...*, s. C3.

⁶⁵ Zob. szerzej A. Doliwa, *Sposoby reprezentacji...*, s. 99 i nast.

⁶⁶ B. Rutkowski, *Instytucja Skarbu Państwa...*, s. 5; M. Mączyski, *Wybrane zagadnienia ustrojowe...*, s. 28-29.

⁶⁷ T. Rabska, *Reforma centrum administracyjnego i gospodarczego rządu a potrzeby administracji publicznej*, Przegląd Sejmowy 1997, nr 1, s. 21.

napotykać na spore trudności, nie tylko ze względu na rozproszoną regulację prawną, lecz również ze względu na możliwość częstych zmian zachodzących w organizacji aparatu państwowego.

6. W przypadku więc Skarbu Państwa, jego prawa i obowiązki wynikające ze stosunków prawnych o charakterze majątkowym (te podlegające prawu cywilnemu oraz prawu publicznemu) są z zasady realizowane przez liczne grono podmiotów administracji państwowej, które mogą stosować zarówno publicznoprawne, jak i prywatnoprawne metody działania⁶⁸. Podmioty te są zatem zdolne występować jednocześnie w ramach imperium i dominium, łącząc w odniesieniu do zadań związanych z gospodarowaniem szeroko pojętym mieniem państwowym *iure imperii* z *iure gestionis*. Ta dwoistość sfer i wzajemne ich przenikanie się w działalności podmiotów reprezentujących Skarb Państwa, może co prawda komplikować ich funkcjonowanie (choćby ze względu na odmienne formy prawne podejmowanych działań – z jednej strony decyzja, z drugiej zaś umowa), jednakże wynika z charakteru prawnego samego państwa, który skupia w sobie zdolność posługiwania się zarazem metodą cywilnoprawną, jak i publicznoprawną⁶⁹. Przedstawiona konstrukcja Skarbu Państwa pozostaje zatem w nierozzerwalnym związku z charakterem praw i obowiązków państwa stanowiących przedmiot realizacji oraz z rodzajem mienia państwowego i jego znaczeniem w odniesieniu do zadań, jakie ma do spełnienia państwo⁷⁰.

Skutkiem przyjęcia powyższej konstrukcji Skarbu Państwa, w przypadku naruszenia przepisów o właściwości i zakresie jego reprezentacji, nie znajdzie jednak zastosowania, jak w odniesieniu do innych osób prawnych, norma art. 39 k.c., regulująca skutki działania fałszywego organu osoby prawnej. W takiej sytuacji należy bowiem brać pod uwagę treść art. 17a ust. 2 u.z.w.u., który stanowi, że „do czynności prawnych dokonanych z naruszeniem przepisów o właściwości i zakresie reprezentacji Skarbu Państwa stosuje się odpowiednio art. 103 § 1 i 2 k.c.”. Przepisy art. 103 § 1 i 2 k.c., do których ustawodawca czyni odwołanie, stanowią, że jeżeli zawierający umowę jako pełnomocnik nie

⁶⁸ Por. postanowienie SN z 28 marca 1995 r., I CRN 24/95 (OSP 1995, poz. 251).

⁶⁹ A. Dołowa, *Dychotomiczny charakter...*, s. 40 i nast.

⁷⁰ A. Ciałus, *Problematyka prawna...*, s. 17-18.

ma umocowania albo przekroczy jego zakres, ważność umowy zależy od jej potwierdzenia przez osobę, w której imieniu umowa została zawarta. Jednocześnie zaś druga strona może wyznaczyć osobie, w której imieniu taka umowa została zawarta, odpowiedni termin do potwierdzenia umowy, po którego bezskutecznym upływie staje się wolna. Wyrażnego podkreślenia wymaga tutaj konieczność odpowiedniego zastosowania tych przepisów. Pozwala to bowiem przy dokonywaniu ich wykładni w kontekście reprezentacji Skarbu Państwa na uwzględnienie specyfiki oraz natury regulacji prawnej struktury organizacyjnej Skarbu Państwa.

Odesłanie z art. 17a ust. 2 u.z.w.u. oznacza, że czynności prawne (umowy), także te mające za swój przedmiot mienie skarbowe, dokonane w imieniu Skarbu Państwa z naruszeniem przepisów o reprezentacji, traktowane są jak czynności rzekomego pełnomocnika (*falsus procurator*)⁷¹, a zatem obejmują sytuacje podejmowania działań za Skarb Państwa bez jakiegokolwiek umocowania lub z przekroczeniem jego zakresu (granic). Konsekwencją tych działań jest sankcja bezskuteczności zawieszzonej⁷², co powoduje, że skuteczność (ważność) umowy zależeć będzie od potwierdzenia jej przez osobę, w imieniu której została ona dokonana. Ta czynność prawna rzekomego pełnomocnika nie jest zatem od razu nieważna, lecz przyjmuje status czynności niezupełnej (kulejącej) – *negotium claudicans*, tworząc tym samym pewien stan zawieszenia, który zostanie usunięty w momencie dokonania potwierdzenia przez osobę „rzekomo” reprezentowaną. Potwierdzenia takiego można żądać w odpowiednim terminie wyznaczonym mocodawcy, po którego bezskutecznym upływie ten, kto dokonał czynności z rzekomym pełnomocnikiem, przestanie być związany swoim oświadczeniem woli. Brak zaś takiego potwierdzenia

⁷¹ Szerzej na temat instytucji rzekomego pełnomocnika zob. M. P a z d a n, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. II, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, Warszawa 2002, s. 484-487; J. S t r z e b i Ń c z y k, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 243-244; W. K u b a l a, *Falsus procurator*, *Radca Prawny* 1998, nr 6, s. 30 i nast.; K. D ą b e k - K r a j e w s k a, *Pojęcie reprezentacji w spółce cywilnej*, *Rejent* 1998, nr 6, s. 139 i nast.

⁷² Co do istoty bezskuteczności zawieszzonej zob. szerzej Z. R a d w a Ń s k i, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. II, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, Warszawa 2002, s. 442-444; A. W o l t e r, J. I g n a t o w i c z, K. S t e f a n i u k, *Prawo cywilne...*, s. 331-332.

spowoduje, że czynność prawna będzie nieważna i nie wywoła zamierzonych skutków prawnych. Analizując sytuacje w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa, podmiotem właściwym do potwierdzenia dokonania czynności prawnej będzie nie kto inny jak sam Skarb Państwa, jednak reprezentowany tym razem, w zależności od sytuacji, przez ustawowo umocowaną właściwą *statio fisci*, lub też właściwy organ kierowniczy państwowej jednostki organizacyjnej, która wcześniej dokonała wadliwej czynności⁷³. W taki sposób skutki czynności dokonanej przez niewłaściwy podmiot, będący rzekomym pełnomocnikiem, zaktualizują się po stronie Skarbu Państwa. Należy jednocześnie pamiętać, pomimo milczenia ustawodawcy, że w przypadku zaistnienia nieważności czynności prawnej (umowy) rzekomego pełnomocnika wystąpi po stronie Skarbu Państwa, wynikający z art. 103 § 3 k.c., obowiązek zadośćuczynienia roszczeniom z tytułu zwrotu uzyskanych korzyści oraz wyrządzonej szkody (w granicach tzw. ujemnego interesu umownego), którą poniosła druga strona umowy, pozbawiona świadomości istnienia nieprawidłowej reprezentacji po stronie Skarbu Państwa.

Omówione odesłanie w sposób wyraźny podejmuje problematykę dokonywania przez *falsus procurator* tylko czynności prawnych dwustronnych. Nie możemy jednakże zapominać również o możliwości działania z naruszeniem przepisów o właściwej reprezentacji Skarbu Państwa przy jednostronnych czynnościach prawnych. Skutki jednostronnych czynności prawnych dokonanych w cudzym imieniu bez umocowania lub z przekroczeniem jego granic reguluje art. 104 k.c., przewidując – co do zasady – sankcję bezwzględnej nieważności. Jednak przepis art. 17a ust. 2 u.z.w.u. nie odwołuje się w swojej treści do stosowania równocześnie i tej normy. Należy zatem przyjąć, że z uwagi na treść art. 17a ust. 2 u.z.w.u. obejmującego swoją hipotezą ogół czynności prawnych bez ich dystynkcji na dwustronne czy jednostronne oraz skutek odesłania do odpowiedniego stosowania art. 103 § 1 i 2 k.c., można bez żadnych przeszkód regulację odnoszącą się do zawierania umów przez rzekomego pełnomocnika stosować, w drodze rozszerzającej wykładni

⁷³ Por. wyrok SN z dnia 12 grudnia 1996 r., I CKN 22/96 (OSNC 1997, nr 6-7, poz. 75); M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 34-35; G. Bieniek, H. Pietrzkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 18.

odesłania w art. 17a ust. 2 u.z.w.u., jednocześnie do czynności jednostronnych dokonywanych przez nieprawidłowo umocowanego⁷⁴. Z drugiej jednak strony taka regulacja odnośnie do przekroczenia zakresu kompetencji piastuna organu budzi zdziwienie części doktryny, gdyż dla ochrony interesów tak ważnej osoby prawnej jak Skarb Państwa ustawodawca zastosował tylko sankcję bezskuteczności, w przypadku zaś innych osób prawnych zastosował dużo ostrzejszą sankcję nieważności czynności prawnej⁷⁵. Można więc na przyszłość zastanowić się, czy nie warto by w sposób generalny ujednoczyć tej problematyki, idąc w kierunku nieważności lub bezskuteczności zawieszonyj⁷⁶.

7. Charakterystyczną cechą Skarbu Państwa, jako szczególnego rodzaju osoby prawnej, jest także sposób określenia jego majątku. Z art. 34 k.c. wynika, że majątkiem Skarbu Państwa jest mienie państwowe, które nie zostało przekazane innym państwowym osobom prawnym. Wynika stąd, że w skład majątku Skarbu Państwa zaliczyć można prawa i obowiązki majątkowe związane z działalnością różnego rodzaju urzędów państwowych oraz innych instytucji, które nie posiadają osobowości prawnej. Takie struktury Skarbu Państwa z jednej strony pełnią funkcje władcze państwa (administracyjne), z drugiej zaś wchodzi jako tzw. *stationes fisci* w skład Skarbu Państwa i w obrębie prawa cywilnego działają jako Skarb Państwa. Zdaniem J. Frąckowiaka taka właśnie regulacja pozwoliła na stworzenie silnego zaplecza majątkowego, zabezpieczającego funkcjonowanie całego złożonego mechanizmu władzy państwowej, czyniąc realnym ponoszenie przez państwo odpowiedzialności za wyrządzone jego działaniem szkody⁷⁷.

8. Dodatkowo należy podkreślić, że w odniesieniu do Skarbu Państwa jako osoby prawnej nie jest możliwe ustanowienie kuratora w przypadku

⁷⁴ Podobnie M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 35.

⁷⁵ Tak J. Frąckowiak, *Osoby prawne...*, s. 1060.

⁷⁶ W kwestii proponowanych rozwiązań zob. szerzej tamże, s. 1060-1061; S. Sołtysiński, *Skutki działań piastunów wadliwego składu zarządu lub rady nadzorczej w spółkach kapitałowych oraz spółdzielniach*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 1375 i nast.

⁷⁷ J. Frąckowiak, *Osoby prawne...*, s. 1059-1060.

określonym w art. 42 § 1 k.c., w sytuacji gdy osoba prawna nie może prowadzić swoich spraw z powodu braku powołanych do tego organów. Mimo bowiem, że w tym przypadku mamy do czynienia z osobą prawną, przepis ten nie będzie mógł być podstawą do ustanowienia dla Skarbu Państwa takiego kuratora, co wynika w sposób jednoznaczny właśnie z faktu przyjęcia szczególnej organizacji reprezentacji Skarbu Państwa, który nie działa w obrocie prawnym zgodnie z przyjętą konwencją właściwą dla kategorii osób prawnych, poprzez określone organy w rozumieniu art. 38 k.c., lecz jest reprezentowany przez właściwe organy administracji publicznej i kierowników państwowych jednostek organizacyjnych, którzy są jego reprezentantami w odniesieniu do powierzonego im mienia państwowego⁷⁸. W konsekwencji należałoby zatem przyjąć, że w praktyce nie zajdzie niemożność prowadzenia spraw Skarbu Państwa z powodu braku podmiotów uprawnionych do jego reprezentowania. Ta odmienność struktur organizacyjnych występująca pomiędzy Skarbem Państwa a pozostałymi typami osób prawnych, zwłaszcza zaś opisana niejednolitość reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie, wpływa także na niemożność określenia w sposób precyzyjny (konkretny i jednoznaczny) siedziby Skarbu Państwa. Jest on zatem jedyną osobą prawną, która nie ma swojej zindywidualizowanej siedziby, rozumianej jako miejscowość, w której działa (funkcjonuje) organ zarządzający daną osobą prawną (por. art. 41 k.c.)⁷⁹. W przypadku Skarbu Państwa nie jest bowiem, ze względu na skomplikowany system funkcjonowania, w ogóle możliwe ustalenie w sposób jednoznaczny jednej jego siedziby. W tej sytuacji właściwym wydaje się przyjmowanie za każdym razem odmiennej siedziby Skarbu Państwa, którą będzie, zgodnie z przedstawioną teorią reprezentacji Skarbu Państwa, siedziba podmiotu, który w ramach swoich rzeczowych kompetencji uprawniony jest do reprezentowania Skarbu Państwa w danej sprawie.

⁷⁸ S. D m o w s k i, [w:] S. D m o w s k i, S. R u d n i c k i, *Komentarz do kodeksu cywilnego...*, s. 146.

⁷⁹ P o r. P. D o l i w a, *Prawo cywilne...*, s. 173; E. S k o w r o Ń s k a - B o c i a n, *Prawo cywilne...*, s. 113; Z. R a d w a Ń s k i, *Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 185; J. F r a c k o w i a k, *Osoby prawne...*, s. 1059; postanowienie SN z dnia 28 marca 1995 r., I CRN 24/95 (OSP 1995, nr 12, poz. 251).

9. Ponadto Skarb Państwa wśród wszystkich osób prawnych jest jedynym podmiotem, który może dziedziczyć z samej ustawy, dochodząc do spadku w ostatniej kolejności – jako spadkobierca przymusowy (por. art. 935 § 3 k.c.), poprzez przyjęcie spadku wraz z dobrodziejstwem inwentarza, bez istniejącej jednak możliwości jego odrzucenia (por. art. 1023 § 1 i 2 k.c.)⁸⁰. Poza tym wyróżnia go również to, że ostatecznie to on staje się właścicielem nieruchomości, której własności właściciel się zrzekł (por. art. 179¹ § 4 k.c.)⁸¹, a także właścicielem niektórych rzeczy ruchomych, które zostały zagubione i nieodebrane przez uprawnionego w oznaczonych okresach (por. art. 187 k.c.) oraz innych rzeczy przejawiających w pewnych płaszczyznach znaczną wartość⁸², jak również nieruchomości, co do których wydano decyzję o wywłaszczeniu (por. art. 112 i nast. u.g.n.)⁸³. Skarb Państwa nie posiada zaś uprawnień do ustanawiania fundacji przysługujących przecież w ramach posiadanej zdolności do czynności prawnych, co do zasady, wszystkim osobom prawnym mającym siedzibę w Polsce i za granicą⁸⁴. Ograniczenie w ustanawianiu fundacji przez Skarb Państwa wynika z przepisu art. 30 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁸⁵, zgodnie z którym istnieje zakaz tworzenia fundacji ze środków publicznych⁸⁶, co oznacza, że fundacje nie są państwowymi osobami prawnymi ani też państwowymi jednostkami organizacyjnymi, nawet wtedy, gdy ich działalność w całości

⁸⁰ J. K r e m i s, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 1441-1442 oraz 1536-1537.

⁸¹ Zob. szerzej W. S z y d ł o, *Dopuszczalność zrzeczenia się prawa własności i użytkowania wieczystego nieruchomości przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowe i samorządowe osoby prawne*, Przegląd Prawa i Administracji, t. LXVII, Wrocław 2005, s. 207-222.

⁸² J. N a d l e r, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 326-327.

⁸³ M. S z a l e w s k a, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 17 i nast.

⁸⁴ Por. przepis art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.).

⁸⁵ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁸⁶ Nie oznacza to, że w ogóle nie można tworzyć fundacji prawa publicznego, czego dowodem jest powstanie takich fundacji w przeszłości na podstawie odrębnych ustaw, jak ustawy z dnia 5 stycznia 1995 r. o fundacji – Zakład Narodowy imienia Ossolińskich (Dz.U. Nr 23, poz. 121, ze zm.); zob. C. K o s i k o w s k i, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 124.

lub w części finansowana jest z budżetu państwa⁸⁷. Podobne ograniczenie przewidziane było w art. 23 ustawy z dnia 26 listopada 1996 r. o finansach publicznych, w myśl którego Skarb Państwa nie mógł w ogóle tworzyć fundacji – dodatkowo znowelizowano także art. 2 pkt 6 u.z.w.u., pozbawiając Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa uprawnienia do składania w imieniu Skarbu Państwa oświadczeń woli o utworzeniu fundacji. Jednocześnie zgodnie z art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁸⁸, od 1 stycznia 1999 r. marszałek województwa przejął zadania i kompetencje przewidziane dla fundatora w statutach fundacji, których fundatorem był Skarb Państwa, ustanowionych przez dotychczasowych wojewodów.

⁸⁷ Zob. szerzej tamże; P. S u s k i, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2006, s. 367-368.

⁸⁸ Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.