

WOJCIECH SZYDŁO

Uniwersytet Wrocławski

Aspekty podmiotowości prawnej Skarbu Państwa¹

1. Skarb Państwa (w tradycji prawa rzymskiego określany mianem *fiskusa*²) jest instytucją prawną, która pomimo niezwykle długiej i bogatej tradycji normatywnej nie ma zarówno w ustawodawstwie, jak i w doktrynie jednoznacznie ugruntowanego charakteru prawnego. Jest to niewątpliwy skutek tego, że przez lata kojarzony był on z wieloma różnorodnymi zjawiskami organizacyjno-prawnymi. Skarb Państwa ewoluował już od wczesnej starożytności aż do czasów współczesnych, przybierając formy odmiennych rozwiązań modelowych, jednak, co ciekawe, niezmiennie zajmując poczesne miejsce wśród podstawowych instytucji i instrumentów wszystkich niemalże systemów prawnych³. Świadczyć o tym może mnogość, a co za tym idzie niejednoznaczność oraz zmienność teorii opisujących jego konstrukcję prawną, strukturę organizacyjną, sposób działania i zakres spełnianych przez niego funkcji. Ta różnorodność traktowania instytucji Skarbu Państwa w aspekcie materialno-formalnym była kształtowana w kolejnych okresach historycznych pod wpływem zmieniających się uwarunkowań politycznych, gospodarczych i społecznych.

Również współcześnie pojęcie Skarbu Państwa nie jest jednoznacznie wyjaśnione, a jego wieloznaczność jest widoczna zarówno w nauce prawa, jak i w praktyce poszczególnych krajów, przyjmujących przecież rozmaite rozwiąza-

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

² Termin „fiskus” (łac. *fiscus*) oznacza koszyk na pieniądze, do którego w okresie republiki i w pierwszych wiekach cesarstwa rzymskiego zbierano pieniądze z podatków i innych przymusowych obciążeń; zob. K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 1999, s. 203–204.

³ N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974, s. 9 i n.; *idem*, *Skarb Państwa*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. II: *Instytucje budżetowe*, red. M. Weralski, Warszawa 1982, s. 171 i n.

nia systemowe⁴. Wyjątkiem nie jest też system prawa polskiego, w którym mimo że wyrażenie „Skarb Państwa” wydaje się głęboko osadzone, określając konkretną instytucję prawną, brakuje jednej definicji, która w sposób wierny i pełny oddałaby treść tej instytucji, wyjaśniając kompleksowo jej znaczenie. Trudności doktryny prawa we wskazaniu jednolitego poglądu na Skarb Państwa wynikają z faktu pojawiania się tej instytucji niemal we wszystkich gałęziach prawa, głównie zaś prawa cywilnego, mającego – jak się wydaje – obecnie podstawowe znaczenie w tym zakresie, ale także gospodarczego, konstytucyjnego, finansowego, administracyjnego, a nawet karnego. Oznacza to, że współczesna konstrukcja Skarbu Państwa oparta na rozwiązaniach cywilistycznych i mająca swoje odniesienie także w prawie publicznym, na co wskazują liczne do niej odwołania zawarte w Konstytucji czy też w przepisach prawa administracyjnego, nie jest jednowymiarowa. Pokazuje to, jak wielkie znaczenie ma ten podmiot w zakresie stosowania prawa, dowodząc potrzebę prowadzenia dalszych rozważań i prac pozwalających na ustalenie w sposób jednoznaczny i niebudzący żadnych wątpliwości treści terminu „Skarb Państwa”.

Pomimo że w obowiązującym ustawodawstwie polskim instytucja Skarbu Państwa pojawia się w wielu gałęziach prawa, to niewątpliwie w sposób najbardziej całościowy i kompleksowy ujęta została w sferze rozwiązań prawa cywilnego⁵. Regulacje tej gałęzi prawa odnoszą pojęcie Skarbu Państwa jako podmiotu prawa do konstrukcji szczególnego rodzaju osoby prawnej⁶, stworzonej po to, by państwo mogło w sposób efektywny uczestniczyć w obrocie prawnym w celu wykonywania uprawnień właścicielskich związanych z mieniem państwowym⁷.

⁴ Zob. szerzej: J. Jacyszyn, *Wokół instytucji Skarbu Państwa*, Rejent 1992, nr 10, s. 11–15; N. Gajl, *Problematyka finansów publicznych i Skarbu Państwa we współczesnych konstytucjach*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzcíński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 343 i n.

⁵ N. Gajl, *Instytucja Skarbu Państwa a rozwiązania prawno-finansowe*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci profesora Apoloniusza Kosteckiego. Studia z dziedziny prawa podatkowego*, Toruń 1998, s. 63.

⁶ Por. A. Klein, *Osobowość prawna – zmiany i kierunki ewolucji*, [w:] *Problemy współczesnego prawa cywilnego*, Warszawa 1982, s. 84–86; *idem*, *Osobowość prawna – zmiany i kierunki ewolucji*, Zeszyty Naukowe Instytutu Badań Prawa Sądowego, Warszawa 1983, s. 384–386; A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1986, s. 207; S. Grzybowski, [w:] S. Grzybowski, J. Skąpski, S. Wójcik, *Zarys prawa cywilnego*, Warszawa 1988, s. 49–50.

⁷ Analiza obowiązujących przepisów prowadzi do konstatacji, iż Skarb Państwa w kontekście podmiotu prawa występuje także choćby w przepisach prawa finansowego, które ujmują go w ramy tradycyjnego fiskusa (tzn. 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. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*..., s. 164–165; N. Gajl, *Skarb Państwa*, Warszawa 1996, s. 132 i n.). Z kolei w świetle innych regulacji prawnych pojęcie Skarbu Państwa jest utożsamiane z jednym z działów administracji rządowej, obejmującym sprawy dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa,

W tym zakresie podstawowe znaczenie mają przepisy zawarte w Kodeksie cywilnym⁸, w szczególności zaś jego art. 33, z mocy którego Skarb Państwa ma właśnie osobowość prawną, oraz art. 34 i art. 44¹ § 1, które czynią z niego podmiot praw i obowiązków dotyczących mienia państwowego, nienależącego do innych państwowych osób prawnych, przydając mu zdolność do samodzielnego występowania w obrocie prawnym⁹. Na podstawie takiego ujęcia instytucji Skarbu Państwa, za N. Gajl należy przyjąć, iż Skarb Państwa powinien być traktowany jako prawny odpowiednik państwa¹⁰, pamiętając jednak, że tylko w takich sytuacjach, gdy państwo występuje, przy wykorzystaniu odpowiedniej struktury organizacyjnej, jako osoba prawna w sferze (płaszczyźnie) stosunków prawnych o charakterze majątkowym, związanych z wykonywaniem uprawnień właścicielskich, wynikających z mienia państwowego. Pojęcie Skarbu Państwa należy zatem wiązać z określeniem państwa jako podmiotu będącego stroną wyłącznie majątkowych stosunków prawnych. Nie wydaje się więc do końca słuszne pełne utożsamianie Skarbu Państwa wprost z samym państwem, prowadzące w efekcie do zacierania różnic między tymi konstrukcjami¹¹. Występowanie bowiem prostej zależności między państwem a Skarbem Państwa jest możliwe tylko w znaczeniu potocznym. W rzeczywistości należy przeprowadzić wyraźną linię podziału między państwem a Skarbem Państwa, uznając państwo za twór bardziej uniwersalny, działający poza płaszczyzną uprawnień wynikających ze stosunków majątkowych, a związanych choćby ze sferą sądownictwa, edukacji, ochrony zdrowia, administracji publicznej, rozwoju infrastruktury, obronności czy zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego wraz z możliwością wchodzenia w publiczne stosunki międzynarodowe¹². Tym samym państwo jako organizacja polityczna nie bierze udziału bezpośrednio w obrocie prawnym w zakresie spraw majątkowych, gdyż to wtedy występuje w nim właśnie jako Skarb Państwa. Równocześnie Skarbu Państwa nie należy traktować jako

w tym komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz narodowych funduszy inwestycyjnych i ich prywatyzacji, a także ochrony interesów Skarbu Państwa – z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów przypisane są innym 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. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 163–164; A. Szajkowski, *Abstrakcyjny Skarb Państwa i jego konkretne organy*, „Rzeczpospolita” z dnia 29 stycznia 2004 r., nr 24 (6707), s. C3.

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. Nr 16, poz. 93, ze zm.).

⁹ Zob. szerzej: E. Gniewek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 77–78, 83–85 oraz 106–107; J. Jeżewski, [w:] *Leksykon prawniczy*, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 1999, s. 265.

¹⁰ N. Gajl, *Przekształcenia własnościowe a prawa i obowiązki Skarbu Państwa*, *Folia Iuridica* 62, Łódź 1994, s. 29; *idem*, *Skarb Państwa*, s. 90 i 92.

¹¹ Podobnie S. Grzybowski, [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. I: *Część ogólna*, red. S. Grzybowski, Wrocław 1985, s. 380.

¹² Zob. szerzej: C. Kosikowski, *Zadania państwa w zakresie zmiany typu gospodarki*, [w:] *Państwo i prawo w gospodarce rynkowej*, red. C. Kosikowski, Łódź 1993, s. 5 i n.

odrębnego od państwa, sformalizowanego podmiotu prawa. Państwo bowiem jako złożona organizacja (instytucja), z zadaniami wykraczającymi poza zakres prawa publicznego, stanowi ze swej istoty niepodzielną całość. Będąc osobą prawa publicznego, ma jednocześnie, w osobie Skarbu Państwa, osobowość prawną w obrocie prywatnym (cywilnoprawnym)¹³, wykorzystując ją do wykonywania funkcji właścicielskich w stosunku do posiadanego majątku. Ostatecznie zatem Skarb Państwa należy uznać za samo państwo, które wyposażone w osobowość prawną może występować w obrocie w roli podmiotu stosunków cywilnoprawnych. Jednocześnie trzeba na przyszłość wykluczyć konieczność tworzenia zupełnie odrębnych ram organizacyjnych dla dokonywania przez państwo czynności o charakterze publicznoprawnym i prywatnoprawnym. Pojawienie się bowiem osobnego od państwa podmiotu, którego zadanie sprowadzałoby się wyłącznie do realizacji pozycji prywatnoprawnej państwa, pozbawiłoby je jednego z atrybutów wyznaczających przecież jego istotę¹⁴.

2. Wyodrębnienie Skarbu Państwa jako struktury państwa działającej w ramach prawa cywilnego wynika z faktu, że funkcjonowanie państwa ma służyć przede wszystkim wykonywaniu wskazanych przez ustawodawcę zadań o charakterze publicznym, które co do zasady nie powinno przybierać charakteru prywatnoprawnego, opierającego się na realizacji praw majątkowych. Jest oczywiste, że podejmowanie zadań publicznych przez państwo może odbywać się tylko na podstawie ściśle wyodrębnionego mienia (własność i inne prawa majątkowe, por. art. 44 k.c., odnoszące się zwłaszcza do nieruchomości, różnego rodzaju ruchomości, papierów wartościowych czy środków pieniężnych stanowiących dochód budżetu państwa), będącego przecież materialną bazą jego funkcjonowania¹⁵. A zatem wykonywanie przez państwo przypisanych mu licznych zadań jest związane z koniecznością efektywnego gospodarowania tak rozumianym mieniem państwowym implikując mu tym samym udział w stosunkach majątkowych. Niezbędność podejmowania czynności majątkowych związanych z gospodarowaniem mieniem państwowym zwraca uwagę na dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa w aspekcie metod (form) regulacji jego działań, konkretyzującej się w wyraźnym oddzieleniu podmiotowości publicznoprawnej oraz podmiotowości prywatnoprawnej państwa czy też używając tradycyjniejszej terminologii w uwypukleniu odpowiednio sfery *imperium* (władczej) i sfery *dominium* (właścicielskiej). Jak bowiem słusznie zauważa A. Doliwa, państwo działając dla dobra publicznego, jest wyposażone w kompetencje szczegółowo określone zarówno przez normy prawa publicznego, jak i przez normy prawa pry-

¹³ Por. A. Catus, *Problematyka prawna Skarbu Państwa*, Biuletyn Rady Legislacyjnej 1995, nr 6, s. 13.

¹⁴ *Ibidem*, s. 12–15.

¹⁵ *Ibidem*, s. 19.

watnego. O dobro publiczne jest ono zatem zobligowane zabiegać jako „władca”, mając przydane prawem publicznym określone uprawnienia i obowiązki (*imperium*), oraz jako „właściciel” majątku państwowego, będąc uprawnionym i zobowiązanym według reguł prawa prywatnego (*dominium*)¹⁶. Personalizacja państwa w obrocie prawnym następuje w efekcie przez wykorzystanie z jednej strony reżimu prawa publicznego, z drugiej zaś reżimu prawa prywatnego.

Podjęmowanie przez państwo działań o charakterze *imperium* lub *dominium* wynika zatem wprost z delimitacji systemu prawa na prawo publiczne i prywatne, przeprowadzonej z zastosowaniem jednego z możliwych kryteriów klasyfikacyjnych, polegającego na oznaczeniu właściwej metody (formy) regulacji, która wyznacza odpowiedni sposób stosowania norm danej gałęzi prawa oraz, a może przede wszystkim, determinuje charakter relacji prawnych (stosunków prawnych), w jakie wchodzi ze sobą podmioty będące adresatami norm w tej gałęzi. Takie relacje pomiędzy określonymi podmiotami polegają na tym, że odpowiednia norma prawna wyznacza wymienionemu w jej sformułowaniu podmiotowi konkretny typ zachowania odnoszonego w pewien sposób do osoby czy sprawy innego podmiotu. Omawiany kontekst działania państwa jako podmiotu uczestniczącego w zawiązywaniu różnych stosunków prawnych skłania do wyróżnienia dwóch metod regulacji, a mianowicie: administracyjnoprawnej i cywilnoprawnej. Zasadnicza różnica między wskazanymi metodami regulacji wynika z istniejących odmienności w odniesieniu do struktury (budowy) stosunku prawnego, czyli konstrukcji normy prawnej nakładającej obowiązek określonego zachowania się jednego podmiotu względem innej osoby. W takim układzie można mówić o wyróżnieniu dwóch podstawowych typów stosunków prawnych z jednej strony stosunków prawnych podległości kompetencyjnej, z drugiej zaś stosunków zobowiązaniowych¹⁷.

Przywołane stosunki prawne podległości kompetencyjnej występują w obrębie prawa publicznego (prawa administracyjnego, konstytucyjnego, finansowego), których administracyjnoprawna metoda regulacji została oparta na władztwie i podporządkowaniu (*imperium*), co jest odzwierciedlone w nierównorzędnej pozycji prawnej stron tej relacji. Stosunki te występują pomiędzy podmiotem mającym kompetencje do dokonania pewnej czynności konwencjonalnej a podmiotem, dla którego norma kompetencyjna formułuje obowiązek określonego zachowania zależny od wykonania kompetencji przez uprawnionego. Są one zatem zawierane na podstawie istniejącej konkretnej normy kompetencyjnej, wyznaczającej jej adresatowi obowiązek pewnego określonego zachowania. Aktualizacja tego obowiązku następuje wówczas, gdy posiadający nadrzędną pozycję prawną pod-

¹⁶ A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (dominium i imperium)*, Studia Prawnicze 2002, z. 3, s. 36–37.

¹⁷ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 115–117; Z. Ziemiński, *O metodzie analizowania „stosunku prawnego”*, Państwo i Prawo 1967, z. 2, s. 193 i n.; *idem*, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 313 i n.

miot, wyposażony we wspomnianą kompetencję, dokonuje właściwej czynności konwencjonalnej, wyrażającej się w ustanowieniu odpowiedniej normy indywidualnej dla podmiotu podległego jego kompetencji¹⁸. Stosunki zobowiązaniowe właściwe są zaś prawu prywatnemu (prawu cywilnemu i handlowemu), którego metoda regulacji opiera się na zasadach autonomicznej i równorzędnej¹⁹ pozycji podmiotów względem siebie, pozbawionej zjawiska władczego określania przez jedną ze stron sytuacji prawnej drugiej strony. Są one relacjami pomiędzy podmiotem zobowiązanym do jakiegoś zachowania (mającym obowiązek), a recypientem tego nakazanego zachowania (mającym uprawnienie). Żadna ze stron wzmiankowanych stosunków nie może jednak w sposób jednostronny wiążąco określać sytuacji prawnej drugiej strony, gdyż podmioty prawa cywilnego mogą w sposób swobodnie obrany czynić użytek z przyznanych im praw podmiotowych lub zdolności do zaciągania zobowiązań²⁰.

Oczywiste jest zatem założenie, że wśród ogółu norm prawnych daje wyróżnić się taka ich grupa, która stanowi podstawę do nawiązywania stosunków prawnych cechujących się nierównorzędną pozycją stron uczestniczących w tych stosunkach (administracyjnoprawna metoda regulacji), wśród których jednym z podmiotów jest zawsze państwo (względnie inny związek publicznoprawny) lub też inny podmiot działający w jego imieniu. To właśnie wola tych podmiotów, mających nadrzędną pozycję prawną ma przesądzające znaczenie dla ukształtowania w sposób jednostronny treści stosunku prawnego w prawie publicznym. Z kolei

¹⁸ Zob. szerzej F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, Państwo i Prawo 1958, z. 1, s. 19; *idem*, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Prawo XII, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego 1964, s. 45 i n.; J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 95; *idem*, *Metoda administracyjno-prawna*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 41 i n.; zob. też wyrok SN z dnia 6 grudnia 1972 r., II CR 370/72, OSN 1973, nr 7–8, poz. 141; uchwała SN z dnia 28 listopada 1974 r., III CZP 76/74, OSNCP 1975, nr 7–8, poz. 108; wyrok NSA z dnia 27 października 1993 r., III S.A. 689/93, Prawo Gospodarcze 1994, nr 3, poz. 16.

¹⁹ W doktrynie P. Machnikowski wyraża jednak wątpliwość co do celowości używania terminu „równorzędność” w celu określania charakteru prawnego relacji cywilnoprawnej, dowodząc, że już przecież w podstawowym modelu stosunku zobowiązaniowego jeden z podmiotów zawsze jest obciążony obowiązkiem, a drugi wyposażony w uprawnienie, co może jednak świadczyć o nierównej pozycji jego stron; por. P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353¹ KC. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005, s. 43.

²⁰ Zob. szerzej: A. Klein, *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego*, Wrocław 1976, s. 6 i n.; *idem*, *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wrocław 2005, s. 29 i n.; W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 1994, s. 31 i n.; A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 35 i n.; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2000, s. 107 i n.; K. Kruczałak, *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 17 i n.; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2003, s. 6–7; P. Machnikowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 4–5; *idem*, *Swoboda umów według art. 353¹ KC...*, s. 41 i n.; zob. też uchwałę SN z dnia 9 czerwca 1995 r., III CZP 72/95, OSN 1995, nr 10, poz. 146; postanowienie SN z dnia 2 kwietnia 1965 r., I CR 564/64, OSNCP 1966, nr 2, poz. 21.

pozostałe normy prawne danego systemu, zaliczane do sfery prawa prywatnego, umożliwiają kreowanie tego rodzaju stosunków prawnych, w których występują równouprawnieni względem siebie partnerzy (cywilnoprawna metoda regulacji). Nawet jeżeli w stosunku takim uczestniczy państwo, to nie dysponuje ono wówczas atrybutem zwierzchnictwa (*imperium*), upoważniającym go do jednostronnego określania sytuacji prawnej drugiego podmiotu tego stosunku. W rezultacie należałoby stwierdzić, że metoda właściwa prawu publicznemu stosunki państwo–jednostka reguluje na zasadzie nadrzędnej pozycji państwa orzekającego w sposób władczy o sytuacji jednostki, metoda zaś stosowana w prawie cywilnym tę samą relację kształtuje na zasadzie równorzędności podmiotów wraz z poddaniem rozstrzygnięcia sporów przez niezależny sąd²¹.

3. Ten wykazany kontekst dwoistości sfery metody regulacji możliwych działań państwa jest podstawą do przedstawienia wskazanej partycji jego podmiotowości prawnej, polegającej na oddzieleniu możliwości dokonywania przez państwo czynności o charakterze publicznym oraz czynności o charakterze prywatnym, co zgodnie z przeważającym i utrwalonym poglądem doktryny oraz orzecznictwa pozwala na płaszczyźnie teoretycznej zdefiniować instytucję Skarbu Państwa. To właśnie dzięki takiemu ujęciu państwa można Skarb Państwa uznawać za podmiot, który jako osoba prawna występuje wyłącznie w stosunkach prawa prywatnego, wykonując swoje uprawnienia właścicielskie sfery *dominium* pozbawione cech działania publicznoprawnego (*imperium*). Mówiąc inaczej, jest to kontekst, w którym Skarb Państwa jest utożsamieniem samego państwa działającego przy wykorzystaniu konstrukcji osoby prawnej wyłącznie w zakresie stosunków cywilnoprawnych, których treść sprowadzać się będzie m.in. do gospodarowania mieniem państwowym, zatrudniania swoich funkcjonariuszy, odpowiadania z tytułu świadczenia na rzecz urzędów państwowych różnych usług czy też za szkody wyrządzone w związku z działalnością państwa²². Takie przypisanie państwu zdolności prawnej w sferze stosunków cywilnoprawnych w osobie Skarbu Państwa ma – jak już wspomniano – swoje normatywne odniesienie oparte aktualnie

²¹ Por. M. Szubiakowski, *Glosa do postanowienia SN z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99*, Państwo i Prawo 2000, z. 9, s. 106.

²² Zob. S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1974, s. 165–166; A. Wolter, *Prawo cywilne...*, s. 205–207; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 185; G. Bieniek, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2003, s. 7; M. Mączyński, *Wybrane zagadnienia ustrojowe Skarbu Państwa*, Przegląd Sejmowy 2003, nr 6, s. 23–24; S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, s. 127–129; E. Gniewek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, red. E. Gniewek, Warszawa 2004, s. 129–131; E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne – część ogólna. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 113; M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Kraków 2005, s. 28–30; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 6; J. Frąckowiak, *Osoby prawne*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. I: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safian, Warszawa 2007, s. 1059.

na przepisie art. 33 k.c. *in principium* oraz art. 34 k.c. *in principium*. To bowiem właśnie przepis art. 33 k.c. wyposażył Skarb Państwa w osobowość prawną, aby mógł on w sposób skuteczny i efektywny uczestniczyć w obrocie prawnym, nadając mu tym samym status państwowej osoby prawnej²³. To właśnie w konsekwencji takiej regulacji potwierdzonej kolejnym przepisem art. 34 k.c. państwo, w osobie Skarbu Państwa, stało się w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem tych praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych. Zatem to dzięki tym przepisom Skarb Państwa może występować jako podmiot stosunków cywilnoprawnych, uczestnicząc w obrocie gospodarczym, będąc w ten sposób włączony w reżim prawa prywatnego (cywilnego i gospodarczego)²⁴. Wydaje się, że właściwie sam przepis art. 34 k.c. mógłby stanowić definicję *sui generis* Skarbu Państwa, określając go jako dysponenta wyodrębnionej części mienia państwowego w zakresie występowania we wszelkich stosunkach o charakterze cywilnoprawnym. Ustawodawca powiązał zatem uprawnienia wypływające z prawa cywilnego z własnością majątku publicznego, którego prawnym właścicielem stał się Skarb Państwa będący odpowiednikiem państwa jako takiego²⁵. Analiza ta pokazuje zatem jednoznacznie zasadność postawionej tezy, że Skarb Państwa to w istocie samo państwo występujące w roli podmiotu cywilnoprawnego.

Potwierdzeniem przyznania podmiotowości prawnej Skarbowi Państwa w sferze stosunków cywilnoprawnych jest także norma art. 44¹ § 1 k.c. wyraźnie korespondująca z przepisem art. 34 k.c., według której własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym²⁶. Wynika z niej, że w obrocie prawnym,

²³ Można zasygnalizować, że w literaturze przedmiotu pojawiają się jednocześnie argumenty przeciwko wyodrębnieniu w Kodeksie cywilnym Skarbu Państwa jako specjalnego rodzaju osoby prawnej, a co za tym idzie – traktowaniu go jako samodzielnej osoby prawnej w oderwaniu od państwa jako całości. Państwo bowiem jest instytucją, która ma osobowość prawną w stosunkach podlegających prawu publicznemu i prywatnemu, przy występującym jednocześnie braku w aspekcie instytucjonalnym możliwości 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 zaś, że osobowość prawną prawa cywilnego stanowi tylko jeden z aspektów majątkowo-finansowej pozycji państwa, która łączy w osobie Skarbu Państwa elementy prywatnoprawne i publicznoprawne; zob. A. Całus, *Problematyka prawna Skarbu Państwa...*, s. 16–17; *idem*, *Konstrukcja i rodzaje osób prawnych, ich rejestracja i zakres regulacji w kodeksie cywilnym*, Przegląd Legislacyjny. Kwartalnik Rady Legislacyjnej 1997, nr 2, s. 45–46.

²⁴ Tak N. Gajl, *Skarb Państwa...*, s. 92.

²⁵ N. Gajl, *Przekształcenia własnościowe a prawa i obowiązki Skarbu Państwa...*, s. 47.

²⁶ M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44–55³ KC*, Kraków 1997, s. 36; E. Skowrońska-Bocian, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2004, s. 153; E. Gniewek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, s. 106.

którego przedmiotem jest mienie państwowe, wszystkie państwowe osoby prawne, łącznie ze Skarbem Państwa, występują jako autonomiczne i równorzędne względem siebie podmioty²⁷. Należy jednak zauważyć, że wyodrębnienie wszystkich innych, poza Skarbem Państwa, państwowych osób prawnych, mających pełną podmiotowość w odniesieniu do składników mienia państwowego będących w ich władaniu²⁸, ogranicza niewątpliwie działanie Skarbu Państwa, lecz tylko wyłącznie do tej części majątku państwowego, którą nie zarządzają inne państwowe osoby prawne (por. art. 34 k.c.). Jest to zatem pewien rodzaj skrępowania Skarbu Państwa w aspekcie podmiotowym²⁹. Nie ma natomiast żadnych przesłanek, by doszukiwać się jego ograniczeń w aspekcie przedmiotowym, skoro może on wykonywać wszystkie prawa majątkowe (por. art. 44¹ § 1 k.c.)³⁰. W tym zakresie to jednak nie państwo, ale Skarb Państwa będzie uchodził za właściciela tej części majątku państwowego, nieprzekazanej innym państwowym osobom prawnym. Jak przekonuje W. Sobejko, taka relacja może być uznana za szczególny przypadek wyróżniania własności w znaczeniu ekonomicznym i prawnym ze względu na osobę właściciela³¹. W literaturze przedmiotu przedstawiono różne koncepcje

²⁷ M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 120.

²⁸ Państwowe osoby prawne, inne niż Skarb Państwa, należy definiować jako wyposażone w osobowość prawną państwowe jednostki organizacyjne wyodrębnione od Skarbu Państwa organizacyjnie, finansowo i prawnie, których podstawą istnienia jest mienie państwowe. Do ich katalogu można zaliczyć przedsiębiorstwa państwowe, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa powstałe w wyniku przekształcenia przedsiębiorstw państwowych na podstawie przepisów ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz w wyniku komercjalizacji dokonanej na podstawie przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, spółki prawa handlowego, gdy wszystkie udziały należą do podmiotów państwowych, państwowe szkoły wyższe, instytuty badawczo-rozwojowe, jednostki kultury, publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz te państwowe osoby prawne powoływane na podstawie odrębnych ustaw: Narodowy Bank Polski, Polska Akademia Nauk, czy powiernicze osoby prawne w postaci agencji rządowych; zob. szerzej E. Skowrońska-Bocian, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, red. K. Pietrzykowski..., s. 153–155; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 187–188.

²⁹ Do 1990 r. to państwo było jedynym właścicielem mienia ogólnonarodowego. Obowiązywała bowiem wyrażona w art. 128 k.c. (przepis ten został uchylony ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny – Dz.U. Nr 55, poz. 321) zasada jedności własności państwowej, która oznaczała, że własność państwowa „niepodzielnie państwu”. Państwo było więc jedynym właścicielem składników mienia państwowego, którym zarządzało za pośrednictwem państwowych osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Państwowe osoby prawne dysponowały własnością państwową w imieniu własnym, tzn. występowały na zewnątrz tak, jakby były jej właścicielami. *De facto* jednak wykonywały własność cudzą, gdyż mienie państwowe otrzymywały tylko w tzw. zarząd. Natomiast państwowe jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej zarządzały własnością państwową jako swoiste organy Skarbu Państwa.

³⁰ W. Sokolewicz, *Rozważania do art. 218 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 4–5.

³¹ W. Sobejko, *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2000, z. 1, s. 85–87.

dotyczące własności w sensie ekonomicznym, definiując ją bądź to jako wszelkie historycznie określone formy faktycznego dysponowania w interesie dysponenta (właściciela w sensie ekonomicznym) środkami produkcji oraz pochodne w stosunku do nich formy dysponowania produktem³², bądź to w nieco węższym zakresie – jako prawo do zawłaszczania pożytków rzeczy przez właściciela ekonomicznego, bez względu na przysługujący mu tytuł prawny³³, względnie też jako własność polegającą na faktycznym dysponowaniu w swoim interesie dobrem ekonomicznym (rzeczami i składnikami majątkowymi) bez względu na podstawę prawną³⁴. W znaczeniu prawnym zaś własność to tylko jedna, stanowiąca podstawową formę władania rzeczą³⁵. Z przedstawionych zapatrywań na własność rozumianą w znaczeniu ekonomicznym wynika, że właścicielem w znaczeniu ekonomicznym jest ten, kto w sposób faktyczny czerpie korzyść ekonomiczną z przedmiotu własności, w znaczeniu prawnym zaś ten, do kogo należy przedmiot własności z punktu widzenia prawa cywilnego. W tym kontekście państwo wydaje się, zdaniem powołanego autora, podmiotem własności ekonomicznej całego majątku państwowego, skoro majątek ten, w różnej postaci, jest wykorzystywany wyłącznie przez państwo do realizacji jego zadań publicznych, podmiotem natomiast własności w znaczeniu prawnym jest Skarb Państwa, gdyż to jemu, zgodnie z przytoczonymi normami prawa cywilnego (art. 34 i 44¹ k.c.), przysługuje własność i inne prawa majątkowe w odniesieniu do określonej części mienia państwowego³⁶. Wynika stąd, iż podmiotem, któremu przysługuje część własności ekonomicznej państwa, jest zatem Skarb Państwa, który – co wykazano – jawi się nam jako szczególnego rodzaju osoba prawna, równorzędna w zakresie posiadanych kompetencji w stosunkach cywilnoprawnych innym podmiotom prawa cywilnego. Konstatując, należałoby w sposób jednoznaczny stwierdzić, że Skarb Państwa jako osoba prawna wykonuje wszelkie uprawnienia wynikające z prawa własności, stosując przy tym mechanizmy cywilnoprawne. Takie zresztą rozumienie Skarbu Państwa jako podmiotu będącego wyłącznie stroną stosunków cywilnoprawnych, w odróżnieniu od państwa jako podmiotu władzy, jest charakterystyczne zwłaszcza dla niemieckiego kręgu prawnego³⁷, gdzie państwo

³² J. Wasilewski, *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1972, s. 14–15.

³³ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 261.

³⁴ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 26.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Według tego poglądu W. Sobejki podmiotami, którym przysługuje własność w znaczeniu prawnym w odniesieniu do własności ekonomicznej państwa, są obok Skarbu Państwa, jednocześnie jednostki samorządu terytorialnego oraz inne państwowe i samorządowe osoby prawne, co wynika z przepisów ustaw statuujących samorząd terytorialny (zob. ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – tekst jedn. Dz.U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74, ze zm.), a także choćby z przepisu art. 44¹ § 1 k.c.

³⁷ A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (dominium i imperium)...*, s. 45.

w osobie fiskusa występuje jako czysty podmiot majątkowy prawa prywatnego, będąc zarządcą własnego majątku (tzw. publiczna ręka), posługuje się z zamiarem osiągnięcia zysku prywatnoprawnymi działaniami oddanymi do dyspozycji każdemu podmiotowi prawa prywatnego³⁸. W innych natomiast systemach prawnych to samo państwo występuje bezpośrednio w obrocie jako podmiot własności i innych praw majątkowych³⁹.

Według tak zarysowanej koncepcji państwo podejmuje działania w osobie Skarbu Państwa zawsze wtedy, gdy występuje jako podmiot w stosunkach cywilnoprawnych, a zatem gdy cel jego aktywności jest nakierowany na nawiązywanie stosunków prawnych z innymi podmiotami w odniesieniu do mienia państwowego, na zasadach charakteryzujących się równorzędnością i autonomią woli stron, brakiem występowania stosunku podległości jednego podmiotu wobec drugiego oraz ekwiwalentnością wzajemnych świadczeń⁴⁰. W efekcie Skarb Państwa realizuje ideę uczestniczenia państwa w obrocie prawnym, w zakresie jego majątkowej aktywności, bez posiadania kompetencji do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów. Zdaniem A. Stelmachowskiego takie wyobrażenie Skarbu Państwa pozwala na zachowanie takich samych „reguł gry” na rynku w stosunku do wszystkich podmiotów, jakie się na tym rynku pojawiły, bez niczym nieuzasadnianego zapewniania przywilejów państwu⁴¹. Podobnie wyraził to Sąd Najwyższy, wskazując w jednej ze swoich uchwał⁴², że jeżeli państwo działa w ramach *imperium* jako władza na podstawie prawa konstytucyjnego i ustaw o charakterze ustrojowym, różnych od norm prawa cywilnego, to nie występuje jako Skarb Państwa będący osobą prawną. Instytucja Skarbu Państwa jest więc formą personifikacji państwa w osobie prawnej, występującej w sto-

³⁸ J. Burmeister, *Der Begriff des „Fiskus“ in der heutigen Verwaltungsrechtsdogmatik*, Die Öffentliche Verwaltung 1975, nr 20, s. 700.

³⁹ Można przytoczyć przykłady Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Francji czy Włoch, gdzie instytucja Skarbu Państwa została oparta na rozmaitych rozwiązaniach modelowych, przyjmując odmienne konstrukcje i znaczenie. W Wielkiej Brytanii stanowi on odrębny resort administracji rządowej, w którego centrum zainteresowania są sprawy ze sfery podatkowej i budżetowej. Zbliżony zakres działalności przypisany został Skarbowi Państwa w Stanach Zjednoczonych Ameryki, z tą tylko różnicą, że zadania te wykonuje autonomiczna agencja finansowa rządu. Z kolei we Francji Skarb Państwa ma zaledwie status departamentu w Ministerstwie Gospodarki i Finansów, zajmujący się przede wszystkim obsługą i kontrolą realizacji budżetu państwa. Podobne kompetencje ma Skarb Państwa we Włoszech, choć tu jego organizacja opiera się na działalności kilku ministerstw: skarbu, finansów, budżetu oraz udziałów państwowych. Przykłady wskazanych państw pokazują, że Skarb Państwa przybiera często postać instytucji mającej wyłącznie charakter finansowy, różnorodnie umiejscawianej w ramach administracji państwa, nie występując jednak w obrocie cywilnym jako osoba prawna. Zob. szerzej N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1994, s. 250–262; J. Jacyszyn, *Wokół instytucji Skarbu Państwa...*, s. 11–15; M. Maczyński, *Wybrane zagadnienia ustrojowe Skarbu Państwa...*, s. 28.

⁴⁰ Zob. szerzej: A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego...*, s. 35–37.

⁴¹ *Ibidem*, s. 36–37.

⁴² Uchwała SN z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, OSNCP 1994, nr 3, poz. 49.

sunkach majątkowych prawa cywilnego i wykonującej swoje zadania społeczne i gospodarcze pozbawione charakteru władczego. Stąd też wykształcona w doktrynie tradycja posługiwania się terminem „państwo” w odniesieniu do wykonywania przez niego czynności władczych (*imperium*), terminem zaś „Skarb Państwa”, gdy chodzi o wykonywanie przez państwo jego uprawnień właścicielskich (*dominium*)⁴³. Należy pamiętać, że w praktyce zawsze jednak będziemy mieli do czynienia z jednym podmiotem o kompetencjach ze sfer *imperium* i *dominium*. Zaobserwować bowiem można fakt strukturalnego pokrywania się podmiotu prawa cywilnego (Skarb Państwa) i prawa publicznego (państwo), wyrażający się w tym, że jeden podmiot skupia w sobie dwie role: cywilno- i publicznoprawną⁴⁴. Skłania to do naszkicowania koncepcji Skarbu Państwa opartej na odróżnieniu ról, w jakich występuje państwo, a zatem w oparciu o aspekt rozdzielenia właściwych jemu metod działania. Stąd też słuszne wydaje się uznanie Skarbu Państwa jako personifikującej państwo osoby prawnej, której w obrocie przysługują wyłącznie uprawnienia właścicielskie z zakresu prawa prywatnego w odniesieniu do mienia państwowego (*dominium*), wśród których nie występują żadne uprawnienia władcze, właściwe przecież prawu publicznemu (*imperium*), a które są wykonywane przez samo państwo.

4. Zgadając się z zasadnością rozróżniania płaszczyzn podmiotowości prawnej państwa opartej na sferze *imperium* i sferze *dominium* oraz w pełni aprobując przedstawioną cywilnoprawną konstrukcję Skarbu Państwa jako osoby prawnej (czyli podmiotu praw i obowiązków stosunków cywilnoprawnych), będącego właścicielem mienia państwowego, należy zwrócić uwagę na fakt, że wspomniane sfery działania państwa w praktyce nie są jednak względem siebie, jak wskazywałaby na to zaprezentowana koncepcja, zupełnie rozłączne ani też samoistne. Państwo bowiem realizując każdą ze swoich licznych funkcji, może sięgać przecież przemiennie do metody władczej i partnerskiej⁴⁵. Co więcej, takie przeplatanie się metod działania państwa jest także możliwe, czemu daje wyraz sam ustawodawca, podczas jego występowania w obrocie w osobie Skarbu Państwa jako podmiotu majątkowych stosunków prawnych, związanych z wykonywaniem uprawnień właścicielskich, wynikających z mienia państwowego. Skarb Państwa, który w zakresie podmiotowym utożsamia państwo, okazuje się zatem specyficzną konstrukcją prawną, w której owo państwo ma możliwość realizacji swoich zadań, używając przemiennie metod o odmiennym charakterze prawnym (cywilnym bądź publicznym)⁴⁶. Analizując pojęcie instytucji Skarbu Państwa, nie moż-

⁴³ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej...*, s. 215.

⁴⁴ W. Sobejko, *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu...*, s. 87.

⁴⁵ A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (dominium i imperium)...*, s. 41.

⁴⁶ Podobnie N. Gajl, *Problematyka finansów publicznych i Skarbu Państwa we współczesnych konstytucjach*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania...*, s. 342.

na nie zwrócić przecież uwagi na dwoistość stosunków prawnych związanych z własnością państwową, w których bierze udział Skarb Państwa. Z jednej strony są to stosunki, w których Skarb Państwa jako właściciel majątku swoje działania w stosunku do mienia państwowego opiera na prawie cywilnym, tradycyjnie kojarzone z terminem *dominium*, z drugiej zaś ten sam Skarb Państwa, także jako właściciel, nawiązuje stosunki majątkowe związane z mieniem państwowym, lecz oparte na prawie publicznym, uosabiając tym samym *imperium*. Źródłem praw majątkowych przysługujących Skarbowi Państwa mogą być więc niewątpliwie zarówno stosunki cywilnoprawne, jak i publicznoprawne. Skarb Państwa podejmując rozmaite działania mające na celu realizację pełni funkcji właścicielskich, korzysta zatem *de lege lata* równocześnie z metody partnerskiej (cywilnoprawnej), gdzie zadania majątkowe wykonuje na zasadzie równości z innymi podmiotami prawa, jak i z metody władczej (publicznoprawnej), wykonując owe zadania na podstawie przysługującego mu *imperium*⁴⁷. Sfery tych działań wzajemnie się przenikają, przy czym – jak zauważa E. Drozd – trzeba tylko zwracać uwagę, by sfery administracyjnej nigdy nie mylić ze sferą cywilną⁴⁸. Teoretyczne założenie, według którego wykonywanie własności publicznej przez państwo w osobie Skarbu Państwa powinno odbywać się jedynie w drodze cywilistycznej (*dominium*), bez zwracania uwagi na elementy władztwa (*imperium*), wydaje się zatem w świetle istniejącego ustawodawstwa dogmatycznie błędne, mogąc nawet przyczyniać się do powstawania wielu problemów natury praktycznej. W konsekwencji na Skarb Państwa należy spojrzeć nieco szerzej niż wskazywałaby na to regulacja art. 34 k.c., postrzegająca go wyłącznie jako podmiot stosunków cywilnoprawnych. Obowiązujący bowiem stan prawny określający zakres działań Skarbu Państwa powoduje, że wśród uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa w odniesieniu do majątku państwowego nie można pominąć także tych o charakterze władczym. Oczywiście wydaje się, że Skarb Państwa oprócz przyznanych kompetencji gospodarczych, wpływających z prawa cywilnego i handlowego, ma do spełnienia także wiele zadań, wynikających z norm prawa publicznego (administracyjnego czy finansowego). W doktrynie formułuje się tezę o nierozzerwalności uprawnień publicznych i prywatnych przysługujących Skarbowi Państwa⁴⁹.

⁴⁷ N. Gajl, *Przekształcenia własnościowe a prawa i obowiązki Skarbu Państwa...*, s. 33–44; S. Wójcik, *Nowe uregulowania – nowe koncepcje, postęp czy...?*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, Katowice 1992, s. 289; R. Tupin, *Skarb Państwa w okresie reform i przemian własnościowych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1996, nr 4, s. 3; B. Rutkowski, *Instytucja Skarbu Państwa w Polsce w świetle nowych uregulowań prawnych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1997, nr 4, s. 2.

⁴⁸ E. Drozd, *Uwagi do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1997, z. 2, s. 279.

⁴⁹ Tak A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (dominium i imperium)...*, s. 43; T. Rabska, *Reforma centrum administracyjnego i gospodarczego rządu a potrzeby administracji publicznej*, Przegląd Sejmowy 1997, nr 1, s. 20–21. Podobnie C. Kosikowski, *Głosa do postanowienia SN z dnia 28 marca 1995 r.*, I CRN 24/95, OSNC 1995, nr 7–8, poz. 117, s. 584.

Potwierdza to jednoznaczna wypowiedź N. Gajl, stwierdzająca, że dopiero obie te dziedziny łącznie – *imperium i dominium* [podkreślenie W. Sz.] składają się na pełny obraz zakresu działania Skarbu Państwa⁵⁰. W wyróżnianiu władczych form działań Skarbu Państwa nie należy jednak mylić (utożsamiać) *iure imperii* spełnianego przez podmioty go reprezentujące w odniesieniu do mienia państwowego, ze sprawowaniem *iure imperii* przez samo państwo, które to władztwo, będąc nieodłącznym atrybutem całego aparatu państwowego, jest wykorzystywane w zupełnie innych zakresach działalności.

Postrzegając całość regulacji prawnych, można zaobserwować występującą pewną nietypowość działań Skarbu Państwa, który byłby wyodrębniany wyłącznie na podstawie cywilnoprawnej metody działania państwa, skoro ma on przecież możliwość wykonywania, we wskazanych prawem sytuacjach, pewnych uprawnień właścicielskich, przy zastosowaniu atrybutu zwierzchnictwa. Trzeba zatem przyjąć niecelowość dokonywania w sposób abstrakcyjny trwałego rozdziału publicznoprawnych i prywatnoprawnych metod działania państwa w aspekcie organizacyjnym (z jednej strony państwo jako podmiot *imperium*, z drugiej zaś Skarb Państwa jako podmiot *dominium*) bez uwzględniania realiów praktyki obrotu, a zastanowić się raczej nad umiejętnym, z punktu widzenia dogmatyki prawa, wiązaniem w osobie Skarbu Państwa uprawnień opartych na instrumentarium prawa cywilnego, z uprawnieniami publicznoprawnymi, łącząc tym samym w osobie prawnej prawa prywatnego te dwie przeciwstawne funkcje⁵¹. Nie ma wątpliwości, że wśród kompetencji przyznanych Skarbowi Państwa więcej jest tych, które zostały w sposób generalny przydane przez normy prawa cywilnego – ich szeroki zasięg ograniczany (precyzowany) jest jedynie zakresem wykonywanych przez Skarb Państwa zadań⁵², a uprawnienia władcze, wynikające zwłaszcza z norm prawa publicznego gospodarczego i finansowego, nie dość że występują w mniejszym zakresie, to jeszcze muszą być pozytywnie i wyczerpująco (enumeratywnie) określone w konkretnych przepisach prawnych⁵³. Brak wyraźnego upoważnienia do władczego działania w sposób oczywisty oznacza, że Skarb Państwa musi urzeczywistniać swoje zadania za pomocą środków o innym charakterze, przede wszystkim czynności prawnych prawa cywilnego. Stąd też dalsza część rozważań zostanie poświęcona właśnie kategorii *imperium* Skarbu Państwa. Wypada zatem

⁵⁰ N. Gajl, *Skarb Państwa...*, s. 192 oraz 205.

⁵¹ Podobnie A. Całus, *Problematyka prawna Skarbu Państwa...*, s. 14–15.

⁵² W tym zakresie można przytoczyć wypowiedź Sądu Najwyższego wskazującego, że „organ administracji państwowej w ramach ogólnej kompetencji rzeczowej do gospodarowania powierzonym mu mieniem państwowym jest umocowany, jeżeli tylko przepisy szczególne nie stanowią inaczej, do podejmowania wszelkich przewidzianych przez prawo cywilne działań prawnych, w tym także wykonywania uprawnień właścicielskich polegających na zorganizowaniu przekazanych mu składników majątkowych w spółkę prawa handlowego”; por. postanowienie SN z dnia 28 marca 1995 r., I CRN 24/95, OSNC 1995, nr 7–8, poz. 117.

⁵³ Por. uchwała SN z dnia 21 września 1993 r., III CZP 72/93, *op. cit.*

uznać, że cywilnoprawne metody działania Skarbu Państwa, z założenia podejmowane na równi z innymi podmiotami, są dominujące w całokształcie jego działań. Skarb Państwa korzystając z wszelkich form i instytucji prywatnoprawnych nie potrzebuje więc, co do zasady, żadnego ustawowego umocowania do ich dokonywania, jeżeli tylko czynności te nie naruszają obowiązujących reguł i zasad prawa cywilnego. Tworzenie zaś jakichkolwiek norm kompetencyjnych enumeratywnie wyszczególniających rodzaje stosunków cywilnoprawnych, w których może uczestniczyć Skarb Państwa, zdaniem Sądu Najwyższego należałoby zakwalifikować jako „życiowy nonsens”⁵⁴.

W konsekwencji właściwe wydaje się określanie Skarbu Państwa, będącego przecież osobą prawną, jako tworu niewątpliwie (bezsprzecznie) cywilnoprawnego, którego jednak uprawnienia stanowiące pewną całość składają się z prawa do podejmowania czynności cywilnoprawnych oraz, wskutek istniejących regulacji ustawowych, z możliwości dokonywania także pewnych rozstrzygnięć o charakterze administracyjnym, zakotwiczonych w prawie publicznym. Tym właśnie różnią się uprawnienia o charakterze majątkowym przysługujące Skarbowi Państwa od uprawnień przysługujących podmiotom niepublicznym, że w ich kształtowaniu są wykorzystywane, oprócz regulacji cywilnych, również te administracyjne⁵⁵. W omawianym kontekście można ogólnie wspomnieć choćby sprawy z zakresu gospodarki budżetowej, finansów publicznych, podatków, bankowości, obsługi długów (Skarb Państwa utożsamiany z rolą kasjera i bankiera gospodarki narodowej⁵⁶), prowadzenia działalności gospodarczej, zarządu przedsiębiorstwami państwowymi i jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa czy gospodarowania nieruchomościami⁵⁷. Bez wątplenia bowiem wykonywanie zadań w tych obszarach zaliczymy do spraw majątkowych, w których właściwym podmiotem jest oczywiście Skarb Państwa, a realizacja ich, w myśl regulacji ustawowych, następuje jednak najczęściej przy wykorzystaniu metody publicznoprawnej, związanej z wykorzystaniem atrybutu władztwa.

5. Przechodząc zaś do szczegółów, chcąc pokazać na kilku wybranych przykładach problematykę wykorzystywania przez Skarb Państwa *imperium* admi-

⁵⁴ Tak SN w postanowieniu z dnia 28 marca 1995 r., I CRN 24/95, *op. cit.*; wraz z glosą M. Szubiakowskiego; zob. M. Szubiakowski, *Glosa do postanowienia SN z dnia 28 marca 1995 r., I CRN 24/95*, Państwo i Prawo 1996, z. 8–9, s. 167 i n.

⁵⁵ Por. A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki administracji*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, CCLXXXVI, Prace Prawnicze, z. 54, Kraków 1972, s. 42.

⁵⁶ N. Gajl, *Skarb Państwa...*, s. 33–35 oraz 142–159; *idem*, *Przekształcenia własnościowe a prawa i obowiązki Skarbu Państwa...*, s. 33–44.

⁵⁷ Por. R. Tupin, *Skarb Państwa w okresie reform i przemian własnościowych...*, s. 3; B. Rutkowski, *Instytucja Skarbu Państwa w Polsce w świetle nowych uregulowań prawnych...*, s. 2; A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej Państwa (dominium i imperium)...*, s. 41–43.

nistracyjnego, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na sposób ustanawiania trwałego zarządu nieruchomości skarbowych⁵⁸. Od razu daje się bowiem zauważyć pierwotny tryb jego powstania w drodze decyzji właściwego organu administracji publicznej, podlegającej zasadom decyzji administracyjnej określonym w kodeksie postępowania administracyjnego⁵⁹, a zatem przy wykorzystaniu *imperium* (por. art. 45 ust. 1 u.o.g.n.). Jest to przykład na możliwość dysponowania mieniem skarbowym z pominięciem form właściwych prawu cywilnemu. Wykorzystanie metody władczej w tym przypadku nie powinno jednak budzić większych wątpliwości, gdyż instytucja trwałego zarządu służy korzystaniu z nieruchomości w obrębie struktury wewnętrznej Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej celem umożliwienia im podejmowania czynności należących do zakresu ich działania, co bezpośrednio wpływa też na realizację zadań państwa (por. art. 18 oraz 43 ust. 1 u.o.g.n.).

Innym przykładem występowania grupy władczych uprawnień majątkowych Skarbu Państwa, uzupełniających cywilnoprawną konstrukcję własności państwowej, a mających swoje źródło w prawie publicznym, jest odesłanie zawarte w art. 44¹ § 2 k.c. Przepis ten stanowi, że „uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój”. Taka regulacja zdaje się być w opozycji do koncepcji pojmowania Skarbu Państwa jako podmiotu działającego tylko w ramach *dominium*⁶⁰. Wyraźnie bowiem konstruuje podstawę prawną dla możliwości władczego działania Skarbu Państwa na podstawie przepisów norm publicznoprawnych odnoszących się do państwowych osób prawnych, utworzonych w celu prowadzenia działalności gospodarczej opartej na majątku państwowym. Są to podmioty o odrębnej od Skarbu Państwa osobowości prawnej (przedsiębiorstwa państwowe, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, fundacje, agencje rządowe), których samodzielność nie jest jednak ujmowana w sposób bezwzględny, gdyż ustawodawca zgodnie z przytoczonym przepisem zezwala na stosowanie wobec nich specyficznych prawnych form działania, niestosowanych wobec innych przedsiębiorców. Ta specyfika polega przede wszystkim na możliwości zachowania przez Skarb Państwa licznych uprawnień w stosunku do tych podmiotów związanych z oddziaływaniem na sposób ich funkcjonowania (tzw. nadzór

⁵⁸ W. Sobejko, *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami...*, s. 83 i n.

⁵⁹ Por. art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, ze zm.).

⁶⁰ W literaturze przedmiotu, w kontekście pojmowania Skarbu Państwa jako państwa w stosunkach cywilnoprawnych, można spotkać pogląd, że wbrew użytym terminom przepis ten odnosi się jednak do państwa – podmiotu *imperium*, a nie Skarbu Państwa jako podmiotu *dominium*; tak E. Drozd, *Recenzja książki M. Bednarek „Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne”*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1995, z. 3, s. 462; W. Sobejko, *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami...*, s. 151.

właścicielski), a także z zapewnieniem sobie wpływów z dochodów kapitałowych, jakie one przynoszą (uprawnienia do dywidendy czy wypłaty z zysków), a ostatecznie także w przypadku ich likwidacji, uprawnień do powrotnego odzyskania należącego do nich mienia. Normatywną realizacją takiego kierunku są choćby regulacje prawne wynikające z przepisów ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa⁶¹. Wśród nich należy w szczególności zwrócić uwagę na uprawnienie wyrażone w art. 5a ust. 1 u.o.z. w.u., zgodnie z którym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa zamierzające dokonać czynności dotyczącej rozporządzenia składnikami aktywów trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości⁶², zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym oddania tych składników do korzystania innym podmiotom na podstawie umów prawa cywilnego lub ich wniesienia jako wkładu do spółki lub spółdzielni, są zobowiązane uzyskać zgodę ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza równowartość 50 000 euro. Zgoda ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa nie jest wymagana, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów⁶³, postanowień statutu lub umowy jednoosobowej spółki Skarbu Państwa konieczne jest uzyskanie zgody walnego zgromadzenia lub zgromadzenia wspólników (por. art. 5 ust. 3 pkt 2 u.o.z.w.u.). To rozstrzygnięcie podejmowane przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w omawianym zakresie jest rozstrzygnięciem o charakterze administracyjnym (władczym), bezpośrednio oddziałującym na prawa spółki.

W obowiązującym stanie prawnym można wskazać, że władczy (administracyjnoprawny) charakter mają także niektóre czynności prawne podejmowane

⁶¹ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. (Dz.U. Nr 106, poz. 493, ze zm.), dalej: u.o.z.w.u.

⁶² Do aktywów trwałych spółek akcyjnych i z o.o. należy zaliczyć aktywa jednostki, które nie są zaliczane do aktywów obrotowych. Są nimi: 1) wartości niematerialne i prawne (prawa majątkowe nadające się do gospodarczego wykorzystania, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, przeznaczone do używania na potrzeby jednostki, a w szczególności: a) autorskie prawa majątkowe, prawa pokrewne, licencje, koncesje, b) prawa do wynalazków, patentów, znaków towarowych, wzorów użytkowych oraz zdobniczych, c) *know-how*, d) nabytą wartość firmy oraz koszty zakończonych prac rozwojowych; 2) środki trwałe – rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki, a w szczególności: a) nieruchomości (grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki, a także będące odrębną własnością lokale oraz spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu), maszyny, urządzenia, środki transportu i inne rzeczy, ulepszenia w obcych środkach trwałych, inwentarz żywy; b) środki trwałe w budowie (są nimi zaliczane do aktywów trwałych środki trwałe w okresie ich budowy, montażu lub ulepszenia już istniejącego środka trwałego); por. art. 3 ust. 1 pkt 13–16 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości wraz z załącznikami do tej ustawy (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., Nr 76, poz. 694, ze zm.).

⁶³ Zob. przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037, ze zm.) oraz przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., Nr 171, poz. 1397, ze zm.), dalej: u.ok.ip.

przez Skarb Państwa w procesie prywatyzacji bezpośredniej⁶⁴. Celem każdej podejmowanej prywatyzacji bezpośredniej jest dokonanie takich przekształceń własnościowych mienia państwowego, które polegają na rozporządzeniu przez Skarb Państwa, w ustawowo określonych formach⁶⁵, własnością całego przedsiębiorstwa państwowego (wszystkimi jego składnikami materialnymi i niematerialnymi)⁶⁶ za pomocą jednego aktu prawnego, a mianowicie zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej. Zarządzenie takie, z mocy upoważnienia ustawowego, wydaje organ założycielski przedsiębiorstwa państwowego, który w imieniu Skarbu Państwa (to organ założycielski reprezentuje Skarb Państwa w tym procesie), na wniosek uprawnionych podmiotów i za uprzednią zgodą ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa dokonuje tego procesu (por. art. 41 ust. 1 i 2 u.op.ik.)⁶⁷. Omiawiany proces prywatyzacji bezpośredniej, mimo że kończy się zawarciem umowy cywilnoprawnej (umowy prywatyzacyjnej), co wywiera znaczący skutek w sferze prawa cywilnego, należy zakwalifikować jako proces dokonywania przekształceń własnościowych mienia państwowego realizowanych jednak w postępowaniu administracyjnym⁶⁸. Wynika to z natury prawnej zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej wydawanego przez organ założycielski prywatyzowanego przedsiębiorstwa (por. art. 41 ust. 2 u.op.ik.), które jest rozstrzygnięciem o charakterze typowo administracyjnym (władczym)⁶⁹. Stanowi ono bowiem indywidualny

⁶⁴ Problematykę prywatyzacji bezpośredniej ustawodawca zawarł w przepisach art. 39–54 u.ok.ip.

⁶⁵ Zgodnie z art. 39 ust. 1 u.ok.ip. prywatyzacja bezpośrednia przedsiębiorstwa państwowego może nastąpić przez sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki lub przez oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

⁶⁶ O problematyce przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym zob. szerzej B. Sołtyś, *Klientela – Przedsiębiorstwo – Wolny zawód*, Rejent 1995, nr 1, s. 130 i n.; M. Pelczyński, *Zbycie przedsiębiorstwa*, Warszawa 2000, s. 3 i n.; J. Widło, *Rozporządzanie przedsiębiorstwem*, Kraków 2002, s. 21 i n.; R.T. Stroiński, *Przedsiębiorstwo, charakter prawny oraz zbycie w prawie amerykańskim, francuskim i polskim*, Warszawa 2003, s. 306 i n.; M. Wilejczyk, *Zbycie przedsiębiorstwa*, Wrocław 2004, s. 52 i n.; W. Szydło, *Przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym i jego zbycie a sytuacja prawna koncesji, licencji i zezwoleń w kontekście art. 55¹ Kodeksu cywilnego*, Prawo Spółek 2006, s. 41 i n.

⁶⁷ Zob. szerzej: A. Chróścicki, *Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 2001, s. 136 i n.; W.J. Katner, *Komercjalizacja i prywatyzacja. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 142 i n.

⁶⁸ M. Żurawik-Szychowska, *Działania administracji państwowej w procesie prywatyzacji bezpośredniej*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 495–506.

⁶⁹ Tak *ibidem*, s. 502–504; K. Strzyczkowski, *Decyzja gospodarcza*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1998, nr 12, s. 19–21; C. Kosikowski, M. Śniegucki, *O komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 142–143; S. Biernat, *Instrumenty administracyjnoprawne w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, [w:] *Własność prywatna*, red. T. Wawak, Kraków 1993, s. 197–202. Inaczej twierdzi J. Broł, który uważa, że zarządzenie o prywatyzacji bezpośredniej ma charakter czynności cywilnoprawnej związanej z dysponowaniem mieniem państwowym, zmierzającej do jego przekształcenia własnościowego,

akt organu administracji reprezentującego Skarb Państwa, który w bezpośredni i władczy sposób kształtuje sytuację prawno-organizacyjną konkretnego przedsiębiorstwa państwowego w procesie prywatyzacji podejmowanej określoną metodą⁷⁰.

Skarb Państwa jako instytucja prawna wykorzystuje sferę *imperium* nie tylko zresztą przy wykonywaniu niektórych czynności gospodarczych (zarządzających) wobec mienia państwowego, lecz także do spełniania wielu funkcji finansowych, od których w dużej mierze zależy istnienie i funkcjonowanie całego państwa. W tym zakresie występują po stronie Skarbu Państwa, nie zaś państwa, uprawnienia przede wszystkim do pobierania, kontroli i egzekucji danin publicznych (podatków, ceł i innych opłat publicznych). To na jego rzecz płyną wszelkie należności podatkowe⁷¹, stawiając go tym samym w szczególnej pozycji wobec innych podmiotów. Zatem to Skarb Państwa, reprezentowany przez odpowiednie organy administracji podatkowej⁷², pobiera od obywateli część ich dochodów, sam będąc zwolniony od ponoszenia takich obciążeń, które następnie są składnikiem jego majątku. Tym samym staje się on właścicielem środków budżetowych. W tym względzie należy sięgać przede wszystkim do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, która *expressis verbis* formułuje tę zasadę. Czyni to w swoim art. 5, definiując zobowiązanie podatkowe jako wynikające z obowiązku podatkowego zobowiązanie podatnika do zapłacenia na rzecz m.in. Skarbu Państwa należnego podatku. Potwierdza to zaś równie wyraźnie w treści swojego art. 6, stwierdzając, że podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz m.in. Skarbu Państwa, wynikające z ustawy podatkowej. To rozwiązanie prawne służące ustaleniu uprzywilejowanej pozycji Skarbu Państwa wobec pozostałych podmiotów, mającego do spełniania wiele funkcji publicznych, charakteryzuje się wykorzystaniem władczej metody jego działania, związanej z prawem żądania od podatnika świadczenia pieniężnego wynikającego z regulacji prawa podatkowego. W gestii więc Skarbu Państwa jest uprawnienie do władczego rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podatnika wynikające z posiadania przyznaných prawem kompetencji (uprawnień). Jest to przykład jednostronnego rozstrzygnięcia, wskazującego, że wyrażo-

zob. J. Broł, [w:] G. Bieniek, J. Broł, *Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Komentarz, akty wykonawcze i związkowe*, Warszawa 1997, s. 131–132.

⁷⁰ M. Żurawik-Szychowska, *Działania administracji państwowej w procesie prywatyzacji bezpośredniej*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia...*, s. 503.

⁷¹ N. Gajl, *Instytucja Skarbu Państwa a rozwiązania prawno-finansowe*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci profesora Apoloniusza Kosteckiego. Studia z dziedziny prawa podatkowego*, Toruń 1998, s. 66–67.

⁷² Administracją podatkową możemy nazwać podmioty wyposażone przez prawo podatkowe w kompetencje do ustalania zobowiązania podatkowego oraz jego wysokości i organy sprawujące nad nimi kontrolę instancyjną. W zakresie Skarbu Państwa będą to przede wszystkim urzędy skarbowe (ich naczelnicy), organy kontroli skarbowej oraz minister właściwy do spraw finansów; zob. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, t. I, Białystok 1993, s. 248.

ny w granicach ustawy akt woli jednego podmiotu wywiera decydujące znaczenie w sytuacji prawnej drugiego podmiotu⁷³.

6. Przedstawiony, mimo iż niewyczerpujący, katalog regulacji normatywnych wskazuje w sposób wyraźny na posiadane przez Skarb Państwa, jako właściciela mienia państwowego w sensie ekonomicznym, kompetencje do korzystania z jego składników przez możliwość nakładania określonych obowiązków w drodze władczych decyzji (*iure imperii*). Nie należy jednak traktować ich jako katalogu trwałego, gdyż stosownie do zmian społeczno-gospodarczych, a nawet politycznych, ustawodawca może (a niekiedy nawet będzie zmuszony) zdecydować się na zmodyfikowanie pewnych konstrukcji prawnych, a także na wprowadzenie innych tego typu lub podobnych rozstrzygnięć, przez co pole władczej ingerencji Skarbu Państwa ulegnie zmianie (ograniczeniu lub poszerzeniu). Wszystkie jednak wymienione rodzaje przyznanych Skarbowi Państwa szczególnych władczych uprawnień dowodzą, że gospodarowanie własnością publiczną przez ów Skarb Państwa wydaje się funkcją złożoną, determinowaną wieloma czynnikami, przez co powinno być wykonywane w różny sposób i przy użyciu różnych środków, w tym także administracyjnoprawnych⁷⁴. Podmioty reprezentujące Skarb Państwa realizują przysługujące mu majątkowe uprawnienia w stosunku do mienia państwowego za pomocą środków władczych, z czego wynika tradycyjne pomieszczenie sfer *dominium* i *imperium*, czyniąc to niejako w interesie ogółu, celem wykonywania funkcji i powinności państwa względem obywateli oraz innych podmiotów⁷⁵. W konsekwencji to te publiczne funkcje prawa własności Skarbu Państwa powodują zatem, że prawo to nie jest regulowane tylko normami prywatnoprawnymi, ale i publicznoprawnymi⁷⁶. Wyrażony pogląd wydaje się popierać A. Stelmachowski, stwierdzając, że „w odniesieniu do własności publicznej nie jest możliwe ograniczenie się do tworzenia instytucji prawa cywilnego. Nie jest możliwa rezygnacja z administracyjnej metody regulowania stosunków własnościowych w tej dziedzinie. W rezultacie dochodzi do splotu metod, co stwarza specyficzną sytuację prawną”⁷⁷.

⁷³ Zob. szerzej P. Borszowski, *Podmioty stosunku prawnego zobowiązania podatkowego*, Glosa 2000, nr 6, s. 1–6; *idem*, *Elementy stosunku prawnego zobowiązania podatkowego*, Kraków 2004, s. 32 oraz 95–105; C. Kosikowski, [w:] C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 55–60; R. Mastalski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2006*, Warszawa 2006, s. 60–69.

⁷⁴ Podobnie E. Drozd, *op. cit.*, s. 464.

⁷⁵ Należy podkreślić, że występujące zjawisko przeplatania się elementów *imperium* i *dominium* w kontekście własności państwowej nie jest w literaturze przedmiotu przyjmowane bez zastrzeżeń. Niektórzy bowiem autorzy poddają pogląd ten krytyce, zob. szerzej M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce...*, s. 125–142.

⁷⁶ Tak S. Wójcik, *Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczypospolitej*, Rejent 1991, nr 7–8, s. 20.

⁷⁷ A. Stelmachowski, *Słowo wstępne*, [w:] J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 6.

Takie nieustanne zachodzenie na siebie sfer *imperium* i *dominium* zauważa w swoich rozważaniach również A. Doliwa, dokonując kwalifikacji stosunków majątkowych, w których bierze udział Skarb Państwa, z jednej strony jako stosunków o charakterze finansowym, z drugiej zaś jako stosunków o charakterze rzeczowym. Wskazuje, że choć z jednej i z drugiej strony są to stosunki prawne, związane z mieniem państwowym, to tylko jednak ich dziedzina finansowa oparta jest na szeroko rozumianym publicznym prawie gospodarczym (podatkowym), cechując się wykorzystywaniem przez Skarb Państwa przede wszystkim metody władczej. Dziedzina rzeczowa jest wyłącznie domeną prawa prywatnego, w której Skarb Państwa występuje jako właściciel określonego majątku, wykorzystując metodę cywilnoprawną⁷⁸. Należy stwierdzić, że takie kwalifikowanie stosunków majątkowych, których podmiotem jest Skarb Państwa, oparte na wyodrębnieniu sfery *dominium* i *imperium* jako – odpowiednio – rzeczowych i finansowych, wydaje się z punktu widzenia praktyki nie do końca poprawne. Trzeba bowiem zwrócić również uwagę na występujące w ustawodawstwie władcze kompetencje Skarbu Państwa, wynikające nie tylko z dziedziny finansowej, lecz także i z faktu przysługującej mu własności majątku państwowego. Taka dwoistość działań Skarbu Państwa jest widoczna choćby w dziedzinie gospodarki nieruchomościami państwowymi. Należy w tym kontekście zauważyć, że przy wykonywaniu własności nieruchomości skarbowych, co do zasady przeważa zdecydowanie cywilnoprawna metoda regulacji stosunków prawnych (*dominium*), zastosowana głównie dla uszanowania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa⁷⁹. Jednak ze względu na specyfikę podmiotu uprawnionego, a także konieczność działania w związku z realizacją zadań publicznych dla dobra ogółu, dziedzina gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa odbywała się i nadal odbywa, choć w mniejszym stopniu niż dawniej⁸⁰, z pewnym nasyceniem instrumentami władczego oddziaływania administracyjnego (*imperium*), jak choćby trwały zarząd. Przy zachowaniu zatem widocznej tendencji do stopniowej eliminacji zasięgu mechanizmów metody administracyjnoprawnej ze sfery gospodarowania nieruchomościami skarbowymi dopuszcza się jednak pewną reglamentację prawną w tym zakresie⁸¹. Zauważalne

⁷⁸ A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (dominium i imperium)*..., s. 46.

⁷⁹ Por. E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999, s. 61–67.

⁸⁰ Wyczerpujące rozważania poświęcone problematyce przenikania się sfer *imperium* i *dominium* w dziedzinie gospodarki nieruchomościami w kontekście nieobowiązujących już regulacji prawnych ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w jednej ze swoich monografii przeprowadza E. Gniewek; zob. szerzej E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami państwowymi i komunalnymi*, Kraków 1994, s. 31–56.

⁸¹ W doktrynie formułowany jest także przeciwny pogląd wskazujący, że prawo własności przysługujące państwu oraz służące powszechnemu i bezpośredniemu użytkowi powinno być częściowo lub całkowicie wyłączone spod reżimu własności w rozumieniu prawa prywatnego; zob. szerzej W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 168.

są bowiem w dalszym ciągu pewne „specyficzne publiczne akcenty” wskazujące na zmieszanie się elementów *imperium* i *dominium* w trakcie wykonywania własności państwowej⁸². E. Gniewek akceptując, że względu na publiczną funkcję własności skarbowej, wyrażony pogląd, zwraca jednocześnie uwagę na konieczność zachowania właściwych proporcji tak, aby z jednej strony przesadnie nie wykorzystywać w procesie gospodarowania nieruchomościami skarbowymi metody władczej, z drugiej zaś przesadnie przeciwko nim nie oponować⁸³. Stąd uprawnienia Skarbu Państwa wobec mienia państwowego można kwalifikować jako konglomerat różnorodnych praw o charakterze cywilnym oraz uprawnień mających swoje źródło w prawie administracyjnym (publicznym). Dotyczą one zakresu rozporządzania, korzystania i pobierania pożytków nie tylko na podstawie instytucji prawa własności, lecz także (a czasem wyłącznie) na wyraźnych (odrębnych) przepisach prawa, które uzupełniają w tym zakresie, na zasadzie *lex specialis*, cywilnoprawną konstrukcję prawa własności⁸⁴.

Wydaje się zatem, że pomimo braku jednej całościowej regulacji Skarbu Państwa, można postrzegać w nim instytucję łączącą w ramach swych kompetencji funkcje publicznoprawne i prywatnoprawne w odniesieniu do szeroko rozumianych spraw majątkowych i finansowych państwa. W świetle dotychczasowych rozważań zasadne jest zaproponowanie takiej definicji Skarbu Państwa, w której szczególną uwagę zwracać się będzie nie tyle na utrwalone w doktrynie i orzecnictwie kryterium związane z wyróżnianiem sfery metody działania państwa – Skarb Państwa jako substrat państwa działającego wyłącznie w ramach *dominium*, ile przede wszystkim na płaszczyznę, którą można określić jako podmiotowo-przedmiotową. Jeżeli w aspekcie podmiotowym Skarb Państwa stanowi abstrakcyjną konstrukcję normatywną osoby prawnej (por. art. 33 k.c.), pozwalającą państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej zarządzać mieniem państwowym oraz występować w obrocie prawnym, w aspekcie zaś przedmiotowym występuje jako podmiot praw (prawa własności oraz innych praw majątkowych – art. 44¹ § 1 k.c.) i obowiązków, które są związane z gospodarowaniem tą częścią mienia państwowego, którą nie gospodarują inne podmioty (art. 34 k.c.)⁸⁵, to w konsekwencji daje się obronić pogląd sformułowany na początku rozważań, że instytucja Skarbu Państwa powinna być utożsamiana z podmiotem stosunków prawnych o charakterze majątkowym w zakresie upraw-

⁸² E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami państwowymi i komunalnymi...*, s. 51.

⁸³ *Ibidem*, s. 62–63.

⁸⁴ K. Bandarzewski, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych*, Kraków 2004, s. 306.

⁸⁵ Zob. szerzej: C. Kosikowski, *W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa...*, s. 8; M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 490–491; B. Rutkowski, *Instytucja Skarbu Państwa w Polsce w świetle nowych uregulowań prawnych...*, s. 2; A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (dominium i imperium)...*, s. 48; M. Mączyński, *Wybrane zagadnienia ustrojowe Skarbu Państwa...*, s. 27; W. Sokolewicz, *Rozważania do art. 218 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, red. L. Garlicki, s. 2.

nień właścicielskich w odniesieniu do mienia państwowego. Źródłem zaś przysługujących mu praw majątkowych mogą być zarówno stosunki cywilnoprawne, jak i publicznoprawne (np. z tytułu należności podatkowych lub niektórych decyzji administracyjnych). Z takiego ujęcia Skarbu Państwa wynika wyraźnie, że może on, jako właściciel mienia państwowego, występować w stosunkach majątkowych właściwych prawu cywilnemu oraz tych wynikających z prawa publicznego, których podmiotem jest państwo, używając przemiennie, w miarę potrzeb, instrumentarium właściwego sferze *dominium* oraz *imperium*. Przy definiowaniu Skarbu Państwa istotny jest przede wszystkim fakt traktowania tej instytucji jako podmiotu stosunków prawnych o charakterze majątkowym w zakresie mienia państwowego, nie zaś możliwość jej działania w obrocie tylko i wyłącznie na podstawie metody prywatnoprawnej, przez sięganie do prawa cywilnego. W tej sytuacji cywilnoprawna metoda działania nie powinna mieć więc znaczenia dla strukturalnego wyodrębniania Skarbu Państwa na gruncie prawa, a może być uważana jedynie za pewną cechę, która w sposób instrumentalny będzie się przejawiać w sposobie jego działalności.