

Wojciech J. Katner

PRAWO WŁASNOŚCI MIENIA (MAJĄTKU) PAŃSTWOWYCH
OSÓB PRAWNYCH

I. Trwające w naszym kraju próby reformowania gospodarki w kierunku pełnego usamodzielnienia organizacyjnego i finansowego podmiotów występujących w obrocie od kilku lat ostro stawiają problem uprawnień jednostek państwowych do posiadanego majątku. Przestała to być tylko kwestia teoretyczna, jak ją traktowano przed laty, lecz praktyczna potrzeba wyraźnego stwierdzenia pozycji majątkowej tych jednostek wobec swoich kontrahentów oraz wobec Państwa.

Brak jasności w tym względzie stanowił przez całe lata powód niepewności jednostek państwowych co do własnych uprawnień względem majątku, a zwłaszcza co do rzeczywistej możliwości dysponowania nim na rzecz kontrahentów w obrocie. Na obecnym rynku kontrahentami tymi są także niepaństwowe jednostki uspołecznione, w tym spółki oraz osoby fizyczne. Zbываяc takim podmiotom majątek nieruchomy i ruchomy ma się świadomość wyzbywania własności państwowej (według terminologii kodeksu cywilnego), która staje się albo własnością spółdzielczą, albo własnością organizacji społecznej czy też osób fizycznych. Nie ma wówczas wątpliwości, że przedmiotem transakcji jest własność ogólnonarodowa, choć zbываяcy nie zastanawiał się dotąd specjalnie nad tym (bo nie musiał), czy był właścicielem tego majątku czy tylko nim zarządzał. To, że nie bardzo był pewien swej sytuacji i że miało to dla niego jakieś znaczenie, przejawiało się, a i nadal przejawia, w obawie co do tego, czy w ogóle mógł zbyć i czy temu właśnie nabywcy. Podmiot, który jest właścicielem, z reguły się nad tym nie zastanawia. Interesuje go ekonomiczna strona transakcji, a zatem pytanie, czy przedsięwzięcie się mu opłaca.

Jeżeli jednak przychodzi do nabycia majątku przez jednostkę państwową, wówczas postawione na wstępie pytanie objawia się z całą ostrością. Co właściwie jest nabywane i na czym rzecz? Czy nabywca uzyskuje

własność w imieniu państwa (społeczeństwa, narodu), czy tylko odbłask własności przynależnej państwu?

Wreszcie, jest i kolejna sytuacja — nabycia (zbycia) majątku między państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Co przenoszą, własność czy tylko posiadanie? Jak wiemy, uchylony od 1 II 1989 r., art. 535 § 2 k.c. stanowił odnośnie do sprzedaży, że w takim wypadku sprzedawca nie zobowiązywał się przenosić własności rzeczy na kupującego, lecz tylko rzecz wydać i „pozostawić do jego wyłącznej dyspozycji”. Czy uchylenie tego przepisu, a także zmiana art. 128 k.c. uzasadniają stwierdzenie o przeniesieniu własności należącej do państwowych osób prawnych — stron umowy sprzedaży?

II. Zmiany w przedmiocie uregulowania własności państwowej były postulowane od dawna i to w szerszym kontekście potrzeby odpowiednich nowelizacji Konstytucji i innych ustaw dotyczących mienia państwowego. Dlatego zmiana tylko dwóch przepisów kodeksu cywilnego była pewnym zaskoczeniem, zwłaszcza że odbyła się, mówiąc lapidarnie, „za plecami” komisji kodyfikacyjnej ds. reformy prawa cywilnego.

Chodzi przede wszystkim o art. 128 k.c. Przepis ten, jak wiemy, utożsamiał własność ogólnonarodową z państwową, uznając jej niepodzielną przynależność do państwa. Państwowym osobom prawnym dawał uprawnienia, płynące z własności państwowej do pozostających w ich dyspozycji części mienia ogólnonarodowego.

Obowiązujące ustawą z 31 I 1989 r. (Dz.U. nr. 3 poz. 11) nowe sformułowanie art. 128 k.c. jest krótkie — „własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym”. Pozostało zatem utożsamienie własności ogólnonarodowej z państwową, a także nie zmienione w swej treści, traktujące o mieniu art. 44 i 141 k.c., a co najważniejsze cała koncepcja rozdziału typów i form własności w kodeksie cywilnym oraz ujęcie własności i własności ogólnonarodowej w Konstytucji.

Pozostaje zatem zastanowić się, jakie znaczenie *de lege lata* ma dokonana zmiana w kodeksie cywilnym i jakie winny być konsekwencje *de lege ferenda*, m. in. co do przyszłej treści wspomnianych norm prawnych. Chodzi także o skutki dalszego obowiązywania innych ustaw regulujących problematykę własnościową, w tym podstawowej dla nieruchomości państwowych ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i głoszonego przez nią prawa zarządu majątku państwowych osób prawnych. Będzie o tym jeszcze dalej mowa.

Spróbujmy na tle obowiązującego stanu prawnego dokonać analizy zagadnienia uprawnień państwowych osób prawnych do władanego przez

nie majątku¹. Jest zarysowana tendencja i widoczne zbliżenie poglądów, czemu pomaga wspomniana nowelizacja kodeksu cywilnego. Dotychczasowe rozważania bowiem były prowadzone raczej z przeświadczeniem, że *de lege lata* nie można uzyskać zadowalającego rozwiązania. Potrzebne były głębsze zmiany ustawodawcze, które poszczególni autorzy przedstawiali w toku analiz.

Na podkreślenie zasługuje powiązanie problematyki własnościowej dotyczącej podmiotów gospodarczych z akceptowanym modelem reform ekonomicznych i sposobem zarządzania gospodarką narodową. Sytuacja nie jest pomyślna dla wyciągania ostatecznych wniosków w tak trudnej kwestii jak pozycja prawna mienia ogólnonarodowego rozdysponowanego między państwowe jednostki organizacyjne. Twierdzi się nawet czasami, że skoro system jest w trakcie reform, to nie jest to czas stosowny do poszukiwania odpowiedzi na podstawowe pytania². Wydaje się jednak, że właśnie z powodu trwających reform musi się określić szereg pryncypiów, na których opierają się rozważania szczegółowe. Pozostawienie określenia zasad aż do czasu stabilizacji gospodarczej mija się z celem i potrzebą ich ustalania w ogóle. Byłyby już tylko kompilacją podjętych i realizowanych rozstrzygnięć, w dodatku z konieczności niespójnych, bo pozbawionych myśli ogólnej. Dlatego poprzec trzeba wysiłki dostrzegane obecnie w większości krajów socjalistycznych do ustalenia pozycji prawnej przedsiębiorstw i innych państwowych osób prawnych względem posiadanego majątku narodowego³.

Uwagi ograniczam do państwowych osób prawnych, uznając w obecnym stanie normatywnym, że brak osobowości prawnej przez jednostkę państwową powinno świadczyć o jej prawnej reprezentacji przez Skarb Państwa; jednostka taka ma wówczas pozycję *stationes fisci*⁴.

III. Dyskusja na temat rodzaju uprawnień państwowych osób prawnych do posiadanego majątku (szerzej — mienia) była prowadzona w okresie przygotowania kodeksu cywilnego, potem ustała z początkiem

¹ Opracowanie powstało wiosną 1988 r., aktualizacji dokonano po nowelizacji kodeksu cywilnego, w fazie wydawania pracy w 1989 r.

² Tak np. G. Eörsi, *Hungarian Variations in the Field of Economy and Agriculture*, „The Legal Structure and Enterprise” 1985, vol. 1, s. 275.

³ Zob. zwłaszcza szczegółową analizę S. Włodzki, *Własność ogólnonarodowa a reformy gospodarcze w europejskich krajach socjalistycznych*, PiP 1988, nr 2; ostatnio T. Dybowski, *Sytuacja prawna mienia ogólnonarodowego*, *ibidem*, nr 5 oraz Z. Basak, *Zarząd gruntami państwowymi a problem tzw. jednolitej własności państwowej*, *ibidem*, nr 8.

⁴ W ostatnich latach R. O. Chałfina mocno podkreśliła związek osobowości prawnej przedsiębiorstw państwowych z prawem do mienia, w pracy: *Gosudarstwiennoe prieditiije — iuridiczeskoje lico, subject prawa opieritiwnogo upravlenija*, Sov. Gos. i Pr. 1983, nr 4, s. 13—15.

lat siedemdziesiątych. Poszczególni autorzy wypowiadający się na ten temat zostali przy swoich stanowiskach nie dochodząc do uzgodnień. Patrząc na całość rozważań tego etapu można przyjąć, że analizując przepisy konstytucji i kodeksu cywilnego uznano w pewnym momencie za niemożliwe rozwiązanie zagadnienia tak, aby było zadowalające teoretycznie i praktycznie. Jednocześnie zaś, w związku z przyjętym w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych (a także wcześniej) modelem gospodarczym, praktyka radziła sobie z zagadnieniem praw do mienia państwowego bez konieczności posiadania przekonującego rozwiązania⁵.

Zmiany normatywne nadeszły dopiero z początkiem lat osiemdziesiątych i trudno było, tylko w oparciu o świeże ustawy z roku 1981 — o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego — formułować bardzo daleko idące wnioski. Łatwiej to uczynić po kilku latach, kiedy skryształizował się ogólniejszy kierunek myślenia, dążący do rzeczywistego wzmocnienia i usamodzielnienia przedsiębiorstw państwowych i innych podmiotów gospodarczych. Początkowe nieśmiałe głosy o silniejsze prawa dla państwowych osób prawnych nie tylko niewiele mówiący „zarząd” lub „operatywny zarząd” spotkały się z aprobatą i dalszym rozwijaniem myśli. I oto po kilku latach przyznano tym podmiotom prawo własności. S. Włodyka, który niedługo przed zmianą kodeksu cywilnego poszedł w poglądach najdalej, uważał, w związku z podjętą dyskusją o nowej konstytucji, że dla uznania państwowych osób prawnych za właściciela posiadanego majątku nie potrzeba wcale zmian konstytucyjnych. Obowiązujące przepisy Konstytucji (art. 12) były dotychczas — zdaniem autora — źle odczytywane i interpretowane, czego dowodem były wadliwie sformułowane niektóre normy kodeksu cywilnego (zwłaszcza art. 128)⁶.

Trzeba wszakże w tym miejscu zwrócić uwagę, że na dotychczasowej dyskusji ciążyła, ponoć ustrojowa, zasada jedności własności państwowej przyjęta jako obowiązująca we wszystkich państwach socjalistycznych. Miała ona teoretyczne wsparcie i punkt wyjścia w prawie cywilnym w znanej doktrynie A. W. Wieniediktowa. Jak próbował uzasadnić S. Włodyka, zasada ta wcale nie musiała oznaczać, że wyłącznym właścicielem majątku (i mienia) państwowego jest państwo. Kodeks cywilny w art. 128 (w brzmieniu z 1964 r.) okazał się zbyt gorliwy w formułowaniu tej zasady w prawie cywilnym ponad to, co wymagała Konstytucja. Zdaniem autora przyjęcie, że właścicielem majątku państwowego są jednostki państwowe, które nim władają, nie wymaga zmiany kon-

⁵ Zob. zwłaszcza stwierdzenia uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 16 X 1961 r. (I CO 20/61, OSNCP 1962, poz. 41).

⁶ S. Włodyka, *Założenia regulacji prawnej mienia ogólnonarodowego*, PiP 1987, nr 10, s. 60—63.

stytucji, a jedynie dostosowania do niej źle sformułowanych norm kodeksu cywilnego⁷.

Czy tak jest rzeczywiście? W toku wieloletniej dyskusji próbowano przecież nie tyle godzić zasadę wyrażoną w Konstytucji z kodeksem cywilnym i odwrotnie, z tego dopiero wywodząc poszczególne koncepcje, co raczej pogodzić uprawnienia rzeczowe państwowych osób prawnych z zasadą, że własność przysługuje niepodzielnie państwu. Propozycje kompromisowe były wywodzone z enigmatycznie brzmiącego do noweli z 1989 r. art. 123 § 2 k.c., który dawał się jednocześnie nawet najszerzej interpretować. Wokół tego przepisu skupiła się dyskusja. Przeszkadzała jednak zasada⁸. Powstaje zatem pytanie, czy przez zmianę art. 128 k.c. zmieniono lub nawet uchylono tę zasadę czy też, tak dawne, jak i zwłaszcza obecne brzmienie wymienionych przepisów samej zasady nie narusza.

Czy słuszne stanowisko zaprezentował S. Włodyka, że art. 12 Konstytucji, przyjmujący, jakie mienie jest własnością Państwa, nie określa zasady jedności własności państwowej, skonkretyzowanej tylko na potrzeby obrotu cywilnoprawnego w kodeksie cywilnym⁹. Wątpliwość ta wynika stąd, że podobne brzmienie do art. 12 polskiej Konstytucji mają konstytucje innych państw socjalistycznych i wszędzie uważa się, że znacjonalizowanie w całości określonych, zwłaszcza podstawowych składników mienia, tworzy państwową jedność tego mienia i stąd odpowiednie normy konstytucyjne. Czy nie jest tak, że formułując nowe kodeksy cywilne dookreślono zasadę konstytucyjną? Nie należało zaś z pewnością uważać, że zasada przeszkadzała w tym, aby własność, nazywana państwową, mogła być w pełni samodzielnie wykonywana przez jednostki państwowe. Problem nie dotyczy przecież tylko krajów socjalistycznych, chociaż jest w nich niewątpliwie najmocniej akcentowany.

Uwzględniając oczywiste różnice w modelu gospodarki należy zauważyć, że reguła podobna do zasady jedności własności państwowej, tylko prawidłowo nazywana i rozumiana, ma zastosowanie we wszystkich krajach, w których została znacjonalizowana znacząca część mienia. W państwach zachodnich mówi się jednak w takim wypadku o mieniu (majątku) narodowym (jak u nas o ogólnonarodowym), nie utożsamiając go z państwem, które jest tylko podmiotem zarządzającym mieniem (tak jak każda państwowa osoba prawna). Mienie narodowe oddane do władania przedsiębiorstwu państwowemu lub innej jednostce państwowej pozostaje z punktu widzenia prawnego nadal własnością narodową. To sprawia, że również w państwach kapitalistycznych różnie się próbuje

⁷ *Ibidem*, s. 73–75.

⁸ Wyraża to też S. Włodyka, *ibidem*, s. 65 i n.

⁹ *Ibidem*, s. 60–61.

określać uprawnienia jednostek państwowych do władania mieniem. Do zagadnienia tego jeszcze później szerzej nawiążę.

IV. Po tym zastrzeżeniu powróćmy na czas jakiś na grunt prawa polskiego. Przypomnijmy, że w pierwszym etapie dyskusji, zaczętej jeszcze przed kodyfikacją a zakończonej z upływem lat siedemdziesiątych, proponowano przynajmniej sześć ujęć zagadnienia uprawnień państwowych osób prawnych do posiadanego majątku.

Pierwsze stanowisko jest już dziś archaiczne i powinno należeć do bezpowrotnej przeszłości, choć z orzecznictwa widać, jak trudno się z nim rozstać¹⁰. Odmawiało ono państwowym osobom prawnym własnych praw do władanego przez nie majątku, które to prawa można by przeciwstawić własności państwowej, uznając Skarb Państwa za reprezentanta właściciela¹¹.

Drugi pogląd sięgał już w zasadzie do kompromisu, chociaż z pozycji cywilistycznej traktował prawo państwowej osoby prawnej całkiem przeciwnie niż autorzy poprzedniej koncepcji. Mówiło się bowiem już wtedy o prawie własności przysługującym osobie prawnej. Była to jednak własność w rozumieniu tylko cywilistycznym. W znaczeniu prawa konstytucyjnego właścicielem pozostawało państwo¹².

Dalszy pogląd, najszerzej swego czasu reprezentowany, opierał się na rozdzieleniu własności w znaczeniu ekonomicznym i prawnym. Państwo traktował więc jako właściciela ekonomicznego, a państwową osobę prawną za mającą prawo operatywnego zarządu, stanowiące prawo podmiotowe bezwzględne, ale takie, które państwu nie może być przeciwstawione¹³. Pewną odmianą tego stanowiska było uznanie, że chodziło o swoiste prawo podmiotowe, wynikające z wykorzystania konstrukcji osobowości prawnej i powiązania z nią zarządu majątkiem, który jest przedmiotem obrotu¹⁴. Śmielszy, choć obarczony licznymi wadami i nie

¹⁰ Tak SN w orzeczeniu z 27 VI 1984 r., III CZP 28/84, OSNCP 1985, poz. 11 z glosą aprob. S. Wójcika, PiP 1985, nr 9, s. 124.

¹¹ Tak J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 37 i inne prace.

¹² Np. S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe a jego majątek, w świetle przepisów k.c.*, PUG 1965, nr 3, s. 60; S. Grzybowski, *O stosunkach cywilnoprawnych na tle zasady jedności własności państwowej*, „Studia Cywilistyczne” 1966, t. VIII, s. 39.

¹³ J. Wiszniewski, *Prawo cywilne*, Warszawa 1965, s. 211; S. Wójcik, *Glosa do orz. SN z 27 VI 1984*, PiP 1985, nr 9; na temat prawa radzieckiego, np. S. N. Bratuś, O. N. Sadikow, *Kommentarij k graždanskomu kodeksu RSFR*, Moskwa 1982, s. 174; por. art. 26¹ oraz art. 30 zd. 1 zasad radz. ustawod. cywilnego; § 67, 68, 347 k. gosp. CSRS, § 19 k.c. NRD, § 170, 171 k.c. WRL.

¹⁴ S. Szer, *Prawo podmiotowe państwowych osób prawnych*, PiP nr 6, s. 885.

dający samodzielności prawnej, był pogląd przyznający państwowym osobom prawnym ograniczone prawo rzeczowe użytkowania¹⁵.

Z dużym zainteresowaniem spotkało się oparcie relacji między państwem-właścicielem a państwową osobą prawną na stosunku powiernictwa¹⁶. Dzięki rozróżnieniu stosunków zewnętrznych i wewnętrznych osoby prawnej uzyskało się możliwość wyodrębnienia prawa własności, które osoba prawna miała w relacjach zewnętrznych z kontrahentami. W stosunku wewnętrznym właścicielem pozostawało państwo, które imperatywnie działając swobodnie kształtowało pozycję państwowej osoby prawnej względem mienia. W ostatnich latach myśl o stosunku powiernictwa znalazła nowych zwolenników¹⁷. Została też poddana bliższej analizie wskazującej w końcowych wnioskach na jej nieprzydatność, zwłaszcza co do przedsiębiorstwa państwowego¹⁸.

W ten sposób wkroczyliśmy w drugą fazę dyskusji, która zaczęła się wraz z wejściem w życie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego z 1981 r. Przyznały one przedsiębiorstwom państwowym istotną samodzielność organizacyjną i finansową oraz prawo decyzji, także co do posiadanego majątku. Szczególne znaczenie dla niniejszych wywodów mają art. 2, 42 ust. 2 i 3, art. 43, 44, 46, 51, 56 ust. 2 i art. 62 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (według tekstu jednolitego z 1987 r.). Przepisy te, analizowane już w piśmiennictwie z interesującego nas punktu widzenia, pozwoliły na wypracowanie kolejnych poglądów. Były więc głosy, że ustawodawstwo reformy gospodarczej początku lat osiemdziesiątych w zasadzie nie spowodowało zmian w przedmiocie kodeksowych zasad zarządzania majątkiem państwowym i można było bronić wszystkich dotychczasowych poglądów¹⁹. Dalsze stanowisko stwierdzało, że na tle dotychczasowych przepisów należało uważać państwowe osoby prawne a zwłaszcza przedsiębiorstwa państwowe za podmioty prawa pośredniego między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi, zbliżonego do własności

¹⁵ Z. Żabiński, *Majątek przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1973, s. 57.

¹⁶ A. Wolter, *Prawo cywilne, zarys części ogólnej*, opr. J. Ignatowicz, Warszawa 1986, s. 243; J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1986, s. 49.

¹⁷ L. Stępnia, *Nowe prawo przedsiębiorstw państwowych*, PUG 1982, nr 1—2.

¹⁸ Zwłaszcza T. Dybowski, *Zasada jedności własności państwowej a stosunek powiernictwa*, PiP 1984, nr 10, s. 33; por. W. J. Katner, *Wybrane zagadnienia cywilistyczne ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r.*, *ibidem*, 1982, nr 10, s. 77.

¹⁹ Zob. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 304; w zasadzie J. Ignatowicz, *Ważniejsze problemy cywilistyczne ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*, NP 1983, nr 9, s. 94 oraz S. Wójcik, *Regulacja własności w polskim kodeksie cywilnym na tle nowych zjawisk społeczno-gospodarczych w PRL*, ZN IBPS 1983, nr 19—20, s. 317.

(podobnie jak to jest rozumiane co do użytkowania wieczystego)²⁰ lub podmioty prawa typu własnościowego²¹. Najdalej szły głosy widzące w przedsiębiorstwie państwowym właściciela przydzielonego i nabytego majątku²².

V. Z dotychczasowych wywodów widać, jak ważna teoretycznie i praktycznie jest ewolucja podstawowych stanowisk — od ustrojowo uzasadnianego przez J. Wasilkowskiego braku jakichkolwiek praw rzeczowych państwowej osoby prawnej, które mogłyby być przeciwstawione państwu, po dodawanie coraz to szerszej gamy uprawnień i wreszcie dostrzeganie w jednostce państwowej właściciela.

Charakterystyczne jest, że wieloletnia dyskusja przebiegała pod rządem niezmiennych w tym względzie przepisów Konstytucji i kodeksu cywilnego. Budziło to dodatkowe wątpliwości, bo jak w pewnym momencie stwierdziła C. Żuławska, ustawa o przedsiębiorstwach państwowych zdawała się modyfikować, na zasadzie prawa późniejszego kodeks cywilny i kanony wywiedzione z niego dla całego obrotu państwowych osób prawnych²³.

W toku prowadzonych dyskusji przywoływano powszechne stanowisko doktryny państw socjalistycznych, wywodzącej się z tezy A. W. Wieniediktowa z końca lat czterdziestych o jedności i wyłączności własności państwowej. Zasada ta jest obecnie poddawana krytyce, również w nauce radzieckiej, o czym jeszcze będzie mowa.

Chciałbym najpierw zwrócić uwagę na stanowisko niektórych państw kapitalistycznych, z których część posiada bardzo rozbudowany sektor państwowy (Francja, Włochy) albo też jakością swoją obejmuje on ważne gałęzie życia gospodarczego (Austria, Niemcy Zach., Anglia, Stany Zjednoczone)²⁴. Problem podmiotowości prawnej jednostek państwowych

²⁰ Bliższe uzasadnienie zamieściłem w pracy, *Przeniesienie własności rzeczy ruchomych*, Łódź 1988, s. 287—291. Podobnie J. Palinka, *Glosa do orz. SN z 30 X 1984*, NP 1987, nr 1, s. 101.

²¹ C. Żuławska, *O prawach majątkowych przedsiębiorstwa państwowego*, [w:] *Prace z prawa cywilnego, wydane dla uczczenia pracy naukowej J. St. Piłkowskiego*, Wrocław 1985, s. 162.

²² A. Klein, *Zbywanie środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe*, PiP 1984, nr 2, s. 45—46; Włodyka, *Założenia...*, s. 69, 71; zob. G. Domański, *Cywilnoprawne znaczenie samorządności przedsiębiorstwa państwowego*, PiP 1983, nr 2; K. Kruczałak, *Prawo obrotu gospodarczego*, cz. II, Gdańsk 1987, s. 155—156.

²³ Żuławska, *op. cit.*, s. 166.

²⁴ Zwłaszcza M. Einaudi, M. Byé, E. Rossi, *Nationalization in France and Italy*, New York 1955, s. 87 i n.; G. Lescuyer, *Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées*, Paris 1959, s. 10, 61 i n.; N. Gajl, *Les entreprises d'Etat en France, en Italie et en Pologne*, „Revue Internationale des Science Administratives” 1961, vol. XXVII, nr 1, s. 153 i n.; W. A. Robson, *Nationalized In-*

do władanego majątku nie był i nie jest tam nadmiernie rozstrząsany. Praktyczne jego rozwiązanie leży w przyjętych strukturach organizacyjnych, głównie spółki kapitałowej z wyłącznym kapitałem państwowym lub z mieszanym z przewagą państwowego.

Konstrukcja niemiecka *Treuhand* i angielska *Trust* były analizowane w odniesieniu do polskich realiów przez T. Dybowskiego, nie spotykając się z akceptacją autora²⁵.

VI. Do debaty toczonej u nas najbardziej jest zbliżona dyskusja i wielość poglądów prezentowanych we Francji. Oczywiście, część z nich ma zastosowanie tylko do kapitalistycznych stosunków własnościowych. Próbowano tam odpowiedzieć na podobne pytanie, które i u nas jest stawiane: jakie prawo do znacjonalizowanego majątku ma osoba prawna, która nim włada?

Szczególne nasilenie wymiany poglądów nastąpiło na początku i w połowie lat pięćdziesiątych, na tle doświadczeń z ustaw nacjonalistycznych z 1946 r. Jest to cała mozaika pomysłów: od twierdzenia, że właścicielem jest tylko państwo (np. Blaevoet, Boulouis, J. M. Auby), po przyznanie tego atrybutu nowo powstałym jednostkom (L. Huillier w komentarzu do ustawy)²⁶.

Z kolei F. Luchaire zastosował do przedsiębiorstw państwowych teorię ogólną służb publicznych, uznając, że przedsiębiorstwa te nie mogą być od państwa oddzielone, dlatego właścicielem całego przedsiębiorstwa, z punktu widzenia publicznego, pozostaje państwo. Właścicielem poszczególnych składników, koniecznych do wykonywania działalności, jest przedsiębiorstwo²⁷.

Zarzucono tej koncepcji całkowitą dowolność, podobnie jak i stanowisku M. Matera co do własności znacjonalizowanych przedsiębiorstw wytwarzających elektryczność i dostarczających gaz (mienie nieistniejące, sztuczne)²⁸. J. M. Auby dopuścił własność społeczności lokalnych,

dustry and Public Ownership, London 1960, s. 17 i n.; W. Weber, *State — Controlled Enterprises in Austria*, „Revue Internationale des Sciences Administratives” 1962, vol. XXVIII, nr 2, s. 197 i n.; P. Leverkuehn, *Die Nationalisierung und das Privateigentum*, [w:] *Beiträge zum öffentlichen Recht*, Berlin 1950, s. 19 i n.; O. W. Jacobs, *Das Eigentum als Rechtsinstitut im deutschen und sowjetischen Recht*, „Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht” 1965, T. 29, s. 702—706; C. Tomuschat, *L'interventionisme de l'Etat et le droit de propriété en Allemagne Fédérale*, „Revue Internationale de Droit Comparé” 1971, vol. 3, s. 576 i n.

²⁵ Dybowski, *Zasada jedności...*

²⁶ Cyt. za L. Jacquignon, *Le régime des biens des entreprises nationales*, Paris 1956, s. 201.

²⁷ F. Luchaire, *Le statut des entreprises publiques*, „Droit Social” 1947, vol. 7, s. 253 i n., 303 i n.

²⁸ Jacquignon, *op. cit.*, s. 203, 205; M. Mater, *Réflexion d'un juriste*

departamentu, gminy co do infrastruktury terenowej. Wszelkie inne mienie uznał za własność państwową, tylko zarządzaną przez jednostki gospodarcze.

Pojawia się też znane z innych epok rozróżnienie między *dominium eminens* i *dominium utile*. W ten sposób J. Rivero próbował wyjaśnić naturę prawną władania majątkiem przez znacjonalizowane zakłady Renault, linie lotnicze „Air France”, banki, towarzystwa ubezpieczeniowe²⁹. Zdaniem oponentów teoria o podwójnej własności (lub współwłasności) nic nie dawała obu podmiotom, ani państwu, ani przedsiębiorstwu, nie rozwiązując kwestii.

Wspomnieć wreszcie trzeba o całkiem innej myśli, głoszonej równolegle od początku sporu, a mianowicie o prawie *sui generis* majątku państwowego posiadanego przez jednostkę państwową. Prawo to nie ma być prawem własności w sensie danym temu słowu przez kodeks cywilny. Powstaje jednak pytanie, co to jest prawo *sui generis*, przeciwstawiane prawom osób trzecich i państwu, inne niż w rozumieniu kodeksu cywilnego³⁰.

Teza ta miała pewną wartość, bo spowodowała podważenie prostego stosowania prawa prywatnego do rozwiązania omawianej tu kwestii i sięgnięcia także po prawo publiczne. Jest to zwłaszcza widoczne w późniejszym przeciwstawieniu własności narodowej (pojęcie polityczne) i państwowej (pojęcie prawne). Mienie ogólnonarodowe (jak je u nas nazywamy) jest personifikowane przez organizacje państwowe: lokalne osoby publiczne np. departamenty, gminy, ale nie przez państwo jako całość³¹.

W wyniku prowadzonych sporów dochodzi się ostatecznie do konkluzji, że swoistymi właścicielami majątku przedsiębiorstw państwowych jako samodzielnych podmiotów w obrocie są same te przedsiębiorstwa. Trudno bowiem, aby posiadały w obrocie gospodarczym wszelkie prawa właściciela, nie mając własności. W realacjach z kontrahentami stosuje się reguły prawa cywilnego³².

Koncepcja ta, mimo wielu głosów krytycznych, została zaakceptowana

sur une nationalisation, „Revue juridique de l'Électricité et du Gaz” 1948, vol. 15, s. 592 i n.

²⁹ Jacquignon, *op. cit.*, s. 206.

³⁰ G. Vedel określa to jako rozwiązanie werbalne, wręcz metafizyczne, *Le régime des biens des entreprises nationalisées*, [w:] *Travaux du 3^e colloque des Faculté de Droit „Le fonctionnement des entreprises nationalisées en France”*, Paris 1956, s. 192.

³¹ R. Granger, *Les mines nationalisées devant le droit minier*, „Droit Social” 1953, vol. 7, s. 381 i n.; Vedel, *op. cit.*, s. 195.

³² Vedel, *op. cit.*, s. 202, 204, 207; Jacquignon, *op. cit.*, s. 236.

w związku z uformowaniem się przedsiębiorstw państwowych w formie spółek akcyjnych. Jak podkreśla A. Tunc, pozycja własności przedsiębiorstwa jako spółki jest podobna do własności osób fizycznych. Rzeczą ustaw jest uniemożliwić pewne czynności takiemu właścicielowi, np. zbycie mienia³³. W tym sensie jest to własność swoista, bo przecież nadal pozostaje narodowa.

Przedstawiona ewolucja poglądów w prawie francuskim porównywana ze stanowiskiem doktryny polskiej zdaje się wskazywać na zbliżenie po 30 latach ostatecznych wniosków co do interesującej nas kwestii. Nawet forma prawna spółki handlowej zdobyła sobie u nas uznanie jako możliwa prawnie i właściwa organizacyjnie, także dla przedsiębiorstwa państwowego (narodowego).

VII. Czy podobnie jak w Polsce problem ten jest stawiany w innych państwach tzw. socjalistycznych? Po latach uspiania zagadnienie państwowych osób prawnych do posiadanego majątku zaczęło odżywać. Pisali na ten temat w nauce radzieckiej R. O. Chałfina, W. P. Mozolin, N. D. Jegorow³⁴. Do ich poglądów jeszcze nawiążę.

Chciałbym zwrócić szczególną uwagę na stanowisko S. N. Bratusia. W artykule opublikowanym w 1986 r.³⁵ poddaje on analizie ekonomiczne i prawne pojęcie własności, przyjmując ostatecznie, że jest to jedna ekonomiczno-prawna kategoria, która nie powinna być rozdzielana. Znacjonalizowanie dało tę własność obiektywnie państwu, subiektywnie sprawują ją poszczególne państwowe osoby prawne. Stąd było potrzebne w swoim czasie zbudowanie pojęcia prawa operatywnego zarządu, które pochodzi od A. W. Wieniediktowa, ale przy czynnym udziale wielu innych autorów³⁶. Prawo to zostało wprowadzone do kodeksów cywilnych poszczególnych republik, a od roku 1981 jest także ujęte w art. 261 zasad radzieckiego prawa cywilnego. S. N. Bratuś wskazuje jednocześnie na ewolucję w nauce radzieckiej, w tym w poglądach samego A. W. Wieniediktowa. Początkowo w ogóle nie przydawał on prawu jednostek państwowych do władanego majątku charakteru praw rzeczowych, uzna-

³³ Zob. Vedel, *op. cit.*, s. 216; co do możliwych rozwiązań organizacyjnych zob. Gajl, *op. cit.*, s. 156.

³⁴ Chałfina, *op. cit.*; W. P. Mozolin, *Graždanskoje prawo i chożajstwiennyj mechanizm*, Sov. Gos. i Pr. 1984, nr 5; idem, *Uprawlenije ekonomikoj w SSSR i graždanskoje zakonodatelstwo*, ibidem, 1985, nr 9; N. D. Jegorow, *Tipy, widy i formy sobstwiennosti i prawo sobstwiennosti w SSSR*, ibidem, nr 5. Zob. uwagi na temat tych publikacji u Włodzki, *Własność...*, s. 33, 39–40 i in.

³⁵ S. N. Bratuś, *O sootnoszenii socjalisticeskoj sobstwiennosti i prawa operatiwnogo upravlenija*, Sov. Gos. i Pr. 1986, nr 3, s. 19 i n.

³⁶ Ibidem, s. 23, przyp. 15, S. N. Bratuś przytacza nazwiska Gienkina, Korniejewa, Biespałowej, Rachniłowicza, Połonskiego, Chałfina, Kałmykowa i Bosina.

jąc np., że w umowach między takimi jednostkami po obu stronach jest państwo, indywidualizowane tylko przez działające podmioty³⁷.

Swoje wywody S. N. Bratuś kończy wnioskiem, że przedsiębiorstwa państwowe winny mieć przyznane ograniczone (podkr. — W.J.K.) prawo własności. Państwo winno występować w roli właściciela tylko w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w odniesieniu do jednostek budżetowych. Powraca więc teza dwóch właścicieli, toteż autor mówi ostatecznie o formie przedsiębiorstwa państwowego, nadal jako o operatywnym zarządzie (podkr. — W.J.K.), który zostałby napełniony nową treścią w sensie poszerzenia uprawnień³⁸.

Przedstawiony punkt widzenia oznacza pewną zmianę w stanowisku teoretyków radzieckiego prawa cywilnego. Wydaje się jednak, że pozostanie przy pojęciu „operatywnego zarządu” nie pozwoli na uzyskanie efektów praktycznych, o które autorom chodzi³⁹. Należy zaznaczyć, że w świadomości prawnej na świecie utrwalony był przez całe lata obraz prawa własności państwowej należącej niepodzielnie do państwa socjalistycznego (jako zasada ustrojowa) i mało znaczącego prawa operatywnego zarządu⁴⁰. Z kolei w wielu dawniejszych opracowaniach pisze się o reformach gospodarczo-prawnych bez postulowania zmian w przedmiocie traktowania prawa własności państwowej i praw państwowych osób prawnych⁴¹.

³⁷ A. W. Wieniediktow, *Prawowaja priwoda gosudarstwiennych pried-prijatij*, Leningrad 1928, podobnie S. J. Askanazy, *Ob osnovanijach prawowych otnoszenij miedzu gosudarstwiennymi socjalistичесkimi organizacijami*, Leningrad 1947. Prace cyt. przez Bratusia, *op. cit.*, s. 24.

³⁸ Bratuś, *op. cit.*, s. 25—36; podobnie nadal o prawie operatywnego zarządu W. P. Mozolin, R. O. Chaftina, N. D. Jegorow w pracach cytowanych w przyp. 34 oraz O. N. Sadikow, *Sowietskoje graždanskoje prawo*, Leyden 1985, s. 137. Uważają oni prawo operatywnego zarządu wręcz za zasadę ustrojową, tak wprost Chaftina, *op. cit.*, s. 17.

³⁹ W 1985 r. Sadikow pisze: „operatywny zarząd oznacza udział przedsiębiorstw w gospodarce kraju, wyraża zasadę centralizmu demokratycznego, dostosowania planów przedsiębiorstwa do planu centralnego i niezależność podmiotów (jest waższy od treści prawa własności)”, *op. cit.*, s. 138—139.

⁴⁰ Dlatego należy zgodzić się z obiekcjami Mozolina (*op. cit.*, s. 18 i n.), że sama nazwa „operatywny zarząd” kojarzy się z administracyjnym sposobem zarządzania gospodarką. Całkiem odmiennie uważa Jegorow, według którego jedność własności socjalistycznej wyklucza własność mienia przedsiębiorstw państwowych, a zasada operatywnego zarządu staje się nową instytucją prawną (*op. cit.*, s. 67).

⁴¹ Zob. Z. M. Zamengof, *Derecho de la propiedad estatal en la URSS*, [w:] *Perspectives del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX*, Mel-larges E. Sayegnas-Laso, Madrid 1969, s. 89—91, 93—94; A. Ionasco, *La propriété socialiste cooperative en droit roumain*, [w:] *ibidem*, s. 120—121; D. N. Bachrach, *Forma gosudarstwiennogo uprawlenija*, Sov. Gos. i Pr. 1983, nr 4, s. 20 i n., a także Mozolin, *op. cit.*, s. 9—11.

Charakterystyczne są np. wywody T. Ionasco⁴², który dokonując porównania operatywnego zarządu i tradycyjnej triady uprawnień właściciela dowodzi istotnych różnic, nie pozwalających na przyrównanie państwowej osoby prawnej do właściciela w rozumieniu prawa cywilnego.

VIII. O współczesnym zainteresowaniu zagadnieniem świadczy międzynarodowe sympozjum zorganizowane jesienią 1986 r. przez Tulane University w Stanach Zjednoczonych, gdzie jednym z dyskutowanych zagadnień była sytuacja prawna przedsiębiorstw państwowych w europejskich państwach socjalistycznych.

W publikacji na ten temat z roku 1987 K. Sajko wskazuje na przykłady Bułgarii, Węgier, Związku Radzieckiego, Polski i Jugosławii jako tych krajów, w których obserwuje się ożywione zainteresowanie problemem własności państwowej i praw przedsiębiorstw państwowych do władanego majątku⁴³. Wynika to ze zmieniających się w tych krajach stosunków ekonomicznych i nowych relacji między państwem a przedsiębiorstwami. Popierając to przykładami autor dowodzi, że pytanie, jakie jest stawiane w poszczególnych krajach socjalistycznych (z wyjątkiem Polski, gdzie idzie się dalej), sprowadza się do tezy, że już nie można chyba uznawać państwa za **jedynego i wyłącznego** (podkr. — W.J.K.) właściciela.

Tak się też problem rozważało np. na Węgrzech, gdzie w 1982 r. zorganizowano konferencję naukową na temat zagadnień prawa własności socjalistycznej. Przedmiotem dyskusji były trzy znane i u nas koncepcje: a) stosunków zewnętrznych przedsiębiorstwa z kontrahentami oraz wewnętrznych z państwem, wskazując na podobieństwo pozycji przedsiębiorstwa do angielskiego *trusteeship*⁴⁴; b) podziału na własność rzeczywistą państwa i własność przedsiębiorstwa (jako bezpośredniego wykonawcy) bez zmieniania statusu państwa jako właściciela⁴⁵; c) teoria własności podzielonej według prawa konstytucyjnego (określonej jako własność ekonomiczna) i prawa cywilnego (określonej jako własność prawa cywilnego)⁴⁶.

⁴² T. Ionasco, *Considerations générales sur la notion du droit de propriété, sur le droit de propriété socialiste d'État et sur les droits réels de type nouveau y afférents*, [w:] *Perspectives...*, s. 110–112.

⁴³ K. Sajko, *Enterprise Organisation of East European Socialist Countries — a Creative Approach*, „Tulane Law Review” 1987, vol. 6, s. 1365 i n.

⁴⁴ Tak Beck, Nizsalowszky cyt. przez E. Lontai, *The International Organization and Management Structure of the Enterprise in Hungary*, „The Legal Structure and Enterprise” 1985, vol. 2, s. 396.

⁴⁵ Tak Eörsi w artykule z 1977 r., obecnie powściągliwie w artykule: *Hungarian Variations...*, s. 275.

⁴⁶ Poparciem jest zdanie K. Marksà, że „dyrygent orkiestry nie musi być ko-

Problem pozostaje więc nadal w sferze dyskusji. Jak się okazuje, nie ma znaczenia dla jego ostatecznego rozstrzygnięcia to, że przedsiębiorstwo państwowe ma zasadniczo wszystkie prawa względem posiadanego mienia w toku działalności gospodarczej. Może te prawa samodzielnie realizować z wyjątkami ustawowo określonymi, a bezpośrednia ingerencja w sprawy przedsiębiorstwa, w tym i obowiązek podjęcia się określonej działalności, musi mieć wyraźną podstawę prawną⁴⁷. W znowelizowanych na Węgrzech przepisach kodeksu cywilnego stanowi się wyraźnie, że państwowa własność socjalistyczna jest mieniem całego narodu (§ 89) oraz jest jednolita i niepodzielna (§ 174). Stąd i myśl o pozycji najwyższej quasiwłaściciela tego podmiotu, który ma powierzone środki państwowe.

Z kolei w Czechosłowacji podkreśla się początkowo poddanie wszystkim konsekwencjom płynącym z radzieckiej koncepcji jedności własności państwowej, uznając państwo za jedyne go właściciela, a organizacje państwowe za zarządcę (§ 10 ustawy nr 100 z 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych). Reguły te zostały przyjęte w kodeksie gospodarczym z 1964 r. (§ 63—75), ale zmienione dwukrotnie w roku 1975 (ustawa nr 156) i w roku 1984 (ustawa nr 90).

Obowiązujące przepisy uznają, że majątek narodowy (*národní majetek*) ma właściciela w osobie państwa, które włada tym majątkiem równolegle do innych organizacji państwowych, które jednak nie są właścicielami (§ 64). W piśmiennictwie w ostatnich latach podnosi się konieczność dania organizacjom państwowym samodzielnych uprawnień do rozporządzania własnym majątkiem oddzielnym od majątku narodowego⁴⁸.

W NRD stworzono zasadę tzw. strukturalnej własności państwowej, polegającej na władzy wykonawczej i kontrolnej majątku państwowego przez kombinaty przemysłowe. Uzyskano w rezultacie kilkupodmiotowe prawo własności państwowej. Państwowa organizacja gospodarcza ma

niecznie właścicielem instrumentów członków orkiestry", tak T. Sárközy, *Staatliches Eigentumsrecht und Unternehmenseigentumsrecht in Ungarn*, „Acta Iuridica” 1984, T. XXVI, s. 49.

⁴⁷ Bliżej o tym T. Sárközy, *Die Theorie des gesellschaftlichen Eigentumsrecht im Verlauf der sozialistischen Wirtschaftsreformen*, Budapest 1980, s. 133.

⁴⁸ Zob. V. Knapp, J. Suchánek, *Právní politické otázky dalšího rozvoje socialistického vlastnictví*, [w:] *Vybrané právní problémy hospodářského mechanismu ČSSR Ústav státu a práva ČSAV*, Praha 1986, s. 94—96; polemika K. Capek, *K problematice ústavněprávní úpravy socialistického společenského vlastnictví (podnět k diskusi)*, „Právník” 1987, nr 8—9, s. 786 i n. Zob. też idem, *Ke změnám v úpravě správy národního majetku*, *ibidem*, 1985, nr 11, s. 980 i n.

prawo gospodarowania posiadanymi funduszami, ale nie może tego prawa przeciwstawić państwu, jednemu właścicielowi⁴⁹.

Według modelu jugosłowiańskiego przyjętego w roku 1950 (z późniejszymi modyfikacjami) własność narodowa należy do społeczeństwa reprezentowanego w przedsiębiorstwach przez załogi, a w innych sferach gospodarki narodowej (państwowej), np. przez federację, republiki, gminy⁵⁰.

Odnosnie do Bułgarii, to rozważane są tam zmiany, polegające na przyjęciu jednolitego rozumienia własności dla równolegle traktowanych jej typów: własności państwowej, spółdzielczej, gminnej, mieszanej, indywidualnej, obejmując je wszystkie mianem własności socjalistycznej⁵¹. Oczywiście, to jeszcze w ogóle nie wyjaśnia, jak rozumieć socjalistyczną własność państwową i jakie ma prawo jednostka gospodarcza faktycznie władająca majątkiem. Wiadomo tylko, że ostatnio w ramach dekoncentracji gospodarki wzmocniono rolę samorządu załóg pracowniczych, dając im pozycję zarządców mienia należącego do całego społeczeństwa⁵².

Naszkicowane różnice w dotychczasowych krajach socjalistycznych wynikają nie tylko z odmiennych zapatrywań, ale może przede wszystkim z etapu, na jakim znajduje się w nich reforma polityczna, społeczna i gospodarcza. Dlatego nie powinien dziwić najdalej idący polski punkt widzenia, mówiący dotąd o prawie typu własnościowego. K. Sajko wita to w 1987 r. z uznaniem, ale nie wyprowadza z tego jakichś szerszych wniosków, jakby zaskoczony śmiałością nie nowej przecież myśli⁵³.

IX. Przedstawione poglądy na zagadnienie praw państwowych osób prawnych, a zwłaszcza przedsiębiorstw państwowych, do władanego majątku wskazują w kolejnych państwach na długotrwałe nieraz dochodzenie do pewnych kolejnych etapów wnioskowania prawniczego, rozumiejącego coraz szerzej i śmieiej pozycję prawną jednostek państwowych, władających majątkiem narodowym (ogólnonarodowym, państwowym). Należy przy tym zaznaczyć, na przykładzie prawa francuskiego, że nawet na tle pełnej swobody przedsiębiorstwa narodowego

⁴⁹ Z ostatnich prac zob. *Wirtschaftsrecht. Lehrbuch*, ed. E. J. Hener, Berlin 1985, s. 244 i n.; G. Hochbaum, *Die Rechtsstellung der Industrie-Kombinate der DDR im System der Leitung. Planung und Wirtschaftlichen Rechnungsführung*, „The Legal Structure and the Enterprise” 1985, s. 225.

⁵⁰ Sajko, *op. cit.*, s. 1376–1377; zob. Włodyka, *Własność...*, s. 35–36.

⁵¹ Artykuł J. Popowa, *Nowije tendencii wo wnutrienniu uprawlenii gosudarstwiem priedpriatiem w Bułgarii* (cyt. przez Sajko, *op. cit.*, s. 1366).

⁵² Zob. Włodyka, *Własność...*, s. 39, 41.

⁵³ Autor cytuje pracę T. Dybowskiego, *Les biens de l'entreprise d'État dans la République Populaire de Pologne à la lumière des prescriptions sur la réforme économique*, „Droit Polonais Contemporain” 1984, vol. 61–62, s. 23–33.

na wolnym rynku nie mówi się wprost o prawie własności przedsiębiorstwa, a tylko o jego swoistym prawie własności do władanego majątku⁵⁴.

Z kolei w państwach socjalistycznych, poza Polską, nie traktuje się organizacji państwowej (przedsiębiorstwa) jako właściciela, chyba że według różnych klasyfikacji własności podzielonej. Do takich wniosków skłania także pouczające studium prawnoporównawcze S. Włodyki z początku 1983 r. Pomimo wszelkich różnic w prezentowanych modelach gospodarczych i prawnych państw socjalistycznych nie można było wskazać państwowej osoby prawnej jako właściciela, przeciwstawiającego swoje prawo własności państwu, traktowanemu jako reprezentant społeczeństwa⁵⁵.

Powraca zatem pytanie, jak ocenić zmiany dokonane w kodeksie cywilnym. Założyć musimy, że nastąpią i dalsze zmiany w tych wskazanych choćby przepisach, których treści nie da się pogodzić z brzmieniem art. 128 k.c., jak zwłaszcza art. 141 i 44 k.c. (ten ostatni przepis traktujący o mieniu dopiero jako konsekwencja rozwiązań przyszłej konstytucji). Musi się także założyć w obecnej chwili obowiązywanie rozdzielienia typów i form własności, chociaż niejednolite rozumienie prawa własności w zależności od reprezentujących je podmiotów jest słusznie krytykowane. Zdarzenia będą szybko. Może zatem być i tak, że kwestia ta, zdawało się fundamentalna dla ustroju społeczno-gospodarczego państwa, zejdzie do właściwych wymiarów prawa własności jako takiego, jednakowego w podstawowej dla ogółu podmiotów, stosownie do art. 140 k.c., z punktu widzenia którego należy oceniać cały problem.

To nie zmieniło by wszakże i tak rozważanej tu kwestii własności majątku państwowych osób prawnych, jak to wynika z dyskusji nad tym zagadnieniem w państwach kapitalistycznych. Jak więc problem ten się przedstawia *de lege lata*? Artykuł 128 k.c. traktuje na równi państwowe osoby prawne za wykonujące prawo własności ogólnonarodowej. Wynika z tego, że państwowe osoby prawne, inne niż Skarb Państwa, stają się właścicielami tego majątku, który nabywają z różnych tytułów: umownie i na drodze decyzji administracyjnej, odpłatnie i nieodpłatnie.

Czy jednak pozycja prawna posiadanego majątku jest jednakowa? Mogą powstać wątpliwości w związku z treścią ustaw regulujących status poszczególnych państwowych osób prawnych. W chwili pisania tego tekstu można wymienić ustawę z 31 I 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (tj. Dz.U. 1990, nr 26, poz. 152). Wskazuje się w niej na dwie kategorie majątku przedsiębiorstw, nazywając je fun-

⁵⁴ Zob. Einaudi, Byé, Rossi, *op. cit.*, s. 87 i n., 243 i n.; Jacquignon, *op. cit.*, s. 20; odmiennie Vedel, *op. cit.*, s. 195, 207.

⁵⁵ Włodyka, *Własność...*, s. 51–52, wnioski końcowe.

duszami odzwierciedlającymi wartość majątku przedsiębiorstwa (art. 3). Jest to fundusz założycielski przedsiębiorstwa i fundusz przedsiębiorstwa. Tylko ten drugi stanowi, nazwijmy to tak na razie, „rzeczywistą” własność przedsiębiorstwa. Fundusz założycielski bowiem, to zgodnie z art. 3 ust. 2 wspomnianej ustawy wartość wydzielonej przedsiębiorstwu części mienia ogólnonarodowego, od której przedsiębiorstwo płaci Skarbowi Państwa dywidendę, stanowiącą rodzaj nowego podatku (art. 12 ust. 1 ustawy).

Na podstawie wskazanej ustawy uzyskujemy mało klarowny obraz. Przedsiębiorstwa państwowe są właścicielami mienia ogólnonarodowego, stosownie do art. 128 k.c., ale jednocześnie jakby tylko dysponentami tej jego części, która została określona w wymienionej ustawie jako fundusz założycielski przedsiębiorstwa. Charakterystyczne, że ustawa ta w ogóle nie posługuje się pojęciem własności, a określa prawa przedsiębiorstwa enigmatycznym słowem „gospodarowanie” (art. 2), znanym już z ustawy o przedsiębiorstwach z 1981 r. Jeżeli w tamtych latach trudno było utożsamiać „gospodarowanie” z „własnością”, to jednak na tle obecnych przepisów kodeksu cywilnego nie przywiązywałbym szczególnej wagi do różnic terminologicznych, składając wady w tym względzie na karb zamieszania przy tworzeniu naraz kilku aktów ustawodawczych i to z różnych dziedzin prawa. Należałoby zatem uważać konsekwentnie przedsiębiorstwo państwowe za właściciela całego majątku z jedynie dodatkowym opodatkowaniem tej jego części, która jest wydzielona czy też raczej przekazana przedsiębiorstwu w chwili jego zakładania. Między funduszami jest różnica z punktu widzenia prawa finansowego, nie powinno być natomiast różnicy prawnorzeczowej, o czym decyduje kodeks cywilny. Podobne wnioski należy odnieść i do innych państwowych osób prawnych.

Jeżeli stosunkowo łatwo uzasadnić zaprezentowane stanowisko co do ruchomych przedmiotów trwałego i obrotowego majątku oraz budynków należących do państwowych osób prawnych, to trudniej to uczynić co do nieruchomości gruntowych. *De lege lata* obowiązuje ustawa z 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tj. Dz.U. 1989, nr 14, poz. 74), która wyraźnie stanowi o odpłatnym lub nieodpłatnym oddawaniu gruntów państwowych w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym. Artykuł 87 ustawy stanowi nawet, że te grunty, które na dzień 1 VIII 1985 r. były w użytkowaniu wymienionych jednostek przechodzą w ich zarząd. Ustawę tę ocenić należało na czas jej powstania za krok wstecz wobec prezentowanych już wówczas prób ukształtowania prawa typu własnościowego dla państwowych osób prawnych⁵⁶. Nie sądzę, aby można było pominąć wymienioną ustawę w ogóle, uwa-

⁵⁶ Zob. Katner, *Przeniesienie własności...*, ustawa jest w stadium nowelizacji.

żając ją za swoisty eksces prawodawcy. Trudno też uznać użyty przez nią termin „zarząd” jako jedynie określenie techniczne, zbiorczo obejmujące sytuację prawną mienia państwowego zarówno przedsiębiorstw państwowych, jak i tych jednostek organizacyjnych, które nie mają osobowości prawnej⁵⁷.

Błędem jest jednak utrzymanie w mocy całej konstrukcji zarządu gruntami państwowymi przez państwowe osoby prawne, w sytuacji całkiem nowej treści art 128 k.c., który musi być uznany w omawianych stosunkach prawnorzeczowych za przepis wiodący. Właściwie niepodobna dalej twierdzić, że państwowe osoby prawne są właścicielami władanego majątku, ale z wyłączeniem gruntów, co do których sprawują niewiele mówiący „zarząd”. Czy jednak w zgodzie z rozumowaniem prawniczym byłoby twierdzenie, że przez samą zmianę art. 128 k.c. uchylona została ustawa z 1985 r. w tej części, w jakiej dotyczy przekazywania gruntów państwowych w zarząd państwowym osobom prawnym, wraz z całą towarzyszącą temu procedurą przekazywania itd.?

Pojawiają się więc dwie możliwości rozwiązania problemu: pierwsza, że państwowe osoby prawne stały się z dniem 1 II 1989 r. właścicielami posiadanego majątku ogólnonarodowego z wyjątkiem gruntów, które pozostają w zarządzie. Taki punkt widzenia czyni otwarty cały problem pojęcia i treści „zarządu”, podobnie jak to miało miejsce na tle dotychczasowego art. 128 § 2 k.c.

Druga możliwość, że należy zmianę art. 128 k.c. traktować za wycinek szerszych zmian, dotyczących problematyki własnościowej, zwłaszcza własności społecznej, w tym ogólnonarodowej. W takim razie należy oczekiwać rychłej zmiany ustawy z 1985 r. dla ujednolicenia przedmiotu własności państwowych osób prawnych. Z tym wiąże się także całe zagadnienie własności komunalnej, wprowadzonej zmianą w Konstytucji z lipca 1988 r. i posiadającej już własną ustawę z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95, rozdz. 5), upodmiotowującą dysponentów tej własności jako osoby prawne.

Na tym tle jaśniej się rysuje pozycja Skarbu Państwa. Jest to cywilistyczne uosobienie państwa w postaci osoby prawnej. W art. 128 k.c. Skarb Państwa występuje obok innych państwowych osób prawnych, podobnie jak w przepisach kreujących osobowość prawną w kodeksie cywilnym (art. 33 k.c.). Pojawiła się pewna spójność rozwiązania: majątek ogólnonarodowy jest własnością albo państwowych osób prawnych, albo Skarbu Państwa. W obrocie cywilnoprawnym państwo jako właściciel jest reprezentowane przez Skarb Państwa tylko wtedy, gdy majątek nie należy do innej państwowej osoby prawnej⁵⁸ albo też władająca

⁵⁷ Tak Ignatowicz, *Ważniejsze problemy...*

⁵⁸ Zob. jednak Wójcik, *Regulacja własności...*, s. 317; idem, glosa do orze-

nim państwowa jednostka organizacyjna nie ma osobowości prawnej, a i to pod pewnymi warunkami⁵⁹.

X. W naszych rozważaniach nie powinniśmy jednakże zapomnieć, że forma prawna Skarbu Państwa służy również do wypełniania przez państwo funkcji publicznoprawnych. W takim znaczeniu Skarb Państwa występuje w szeregu przepisach spoza obrotu gospodarczego, choćby jako reprezentant interesów państwa w uzyskaniu wspomnianej dywidendy od funduszu założycielskiego przedsiębiorstwa. Dotyczy to dziesiątków innych sytuacji.

Z tego wynika, że Skarb Państwa jawi się nam jako właściciel pewnej części majątku narodowego nie należącego do innych państwowych osób prawnych i wtedy jest równorzędnym podmiotem w obrocie prawnym oraz jako uosobienie państwa, czyli zorganizowanego społeczeństwa reprezentując jego interesy publiczne. I tu dochodzimy do dwóch istotnych kwestii.

Po pierwsze, naiwnością byłoby sądzić, że wystarczy w art. 128 k.c. uznać państwowe osoby prawne za właścicieli, aby pozbyć się problemu istoty własności ogólnonarodowej. Wszak art. 128 k.c. wyraźnie stanowi, że to własność ogólnonarodowa przysługuje wymienionym w tym przepisie podmiotom. Jest to zatem własność należąca do narodu, społeczeństwa, a w jego imieniu własność tę sprawują państwowe osoby prawne. Byłoby zresztą właściwiej nazywać to wprost własnością narodową, tak jak to czyni ogół ustawodawstw (*national property*, *propriété nationale*, stąd nacjonalizacja — unarodowienie). Nie stało się dobrze, że ustawodawca nadal utożsamia w zmienionym art. 128 k.c. własność narodową z państwową. Słusznie pisze J. Ignatowicz, że w słowie „państwowa” jest położony nacisk na podmiot prawa własności⁶⁰, podczas gdy tym podmiotem powinien być właśnie naród, a nie jego prawna forma zorganizowania. W określonych, wskazanych tylko sytuacjach państwo jest w obrocie cywilnoprawnym, choć nie tylko w nim, reprezentowane przez Skarb Państwa, ten zaś występuje w art. 128 k.c. jako jeden z podmiotów własności narodowej. Aby zatem uniknąć zarzutu mieszanina pojęć, trzeba by przyjąć, że art. 128 k.c. stara się połączyć funkcję Skarbu Państwa jako jednej z państwowych osób prawnych z funkcją reprezentanta państwa, tj. zorganizowanego społeczeństwa (narodu), do którego własność narodowa w rezultacie należy.

czenia SN z 27 VI 1984 r., s. 128; odmiennie Dybowski, *Sytuacja prawna...*, s. 22 i n. oraz Kruczałak, *op. cit.*, s. 154 słusznie krytykujący cyt. orz. SN z 1984 r.

⁵⁹ Zob. pozycję rad narodowych jako ułomnych osób prawnych (art. 52 pkt 2 ustawy z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, tj. Dz.U. 1988, nr 26).

⁶⁰ Ignatowicz, *Prawo...*, s. 45.

Przechodzimy tym samym do drugiej kwestii. Chodzi mianowicie o odpowiedź na pytanie, co to daje państwowym osobom prawnym, że się je uzna za właścicieli? Jaka jest relacja między własnością państwowych osób prawnych, w tym i Skarbu Państwa, a własnością narodową? Już wtedy, gdy chodziło o prawa typu własnościowego przedsiębiorstw państwowych, C. Żuławska słusznie pisała, że odnośnie do każdego prawa podmiotowego kreowanego przez przepis trzeba postawić pytanie, co ono daje uprawnionemu. W odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych autorka ustaliła na tle ustawy z 1981 r., że w rozumieniu cywilistycznym właścicielem było przedsiębiorstwo, państwo zaś właścicielem tego samego mienia, lecz w państwowo-prawnym znaczeniu⁶¹.

Krytykując tę konstrukcję jako sztuczną S. Włodyka uważał, że wszystkie uprawnienia z nią związane mogą być formułowane z jej pominięciem, zaś przedsiębiorstwa trzeba uznać za pewnych właścicieli mienia, którym gospodarują. Państwu należy pozostawić „ogólny zarząd” mienia ogólnonarodowego płynący z funkcji organizacyjnych państwa (chyba raczej organów władzy i administracji państwowej), m. in. w zakresie gospodarki. Zarząd ten można streścić w uprawnieniach prawodawczych (kształtowanie reguł prawnych, np. dotyczących mienia), administracyjnych (podejmowanie decyzji co do tworzenia, reorganizacji, likwidacji przedsiębiorstwa) i kontrolnych (co do przestrzegania prawa), bez uprawnień prawnorzeczowych w obrocie cywilnym⁶².

Przyznać trzeba rację takiemu rozumowaniu, a zwłaszcza podkreśleniu przez S. Włodykę zbyteczności traktowania państwa jako właściciela. Jak autor stwierdza, konstrukcja państwa-właściciela jest „pusta” ze względu na organizacyjny, a nie właścicielski charakter jego uprawnień⁶³. Stwierdźmy jednak, że nie ominie się narodu (społeczeństwa) jako tegoż właściciela. Jeśli tak, to przychodzi wybrać jeden z dwóch kierunków dalszego konstruowania prawa do majątku państwowych osób prawnych. Jeden, to powrót do konstrukcji *dominium eminens* i *dominium utile*, tak jak się to próbuje czynić np. na tle francuskiej koncepcji własności narodowej⁶⁴.

Drugi kierunek, szerzej prezentowany w skali prawno-porównawczej, to konstrukcja swoistej własności państwowych osób prawnych. Jej walorem jest to, że uznaje z założenia różnicę między własnością należącą

⁶¹ Żuławska, *op. cit.*, s. 152, 162. Tak wypowiedź autorki ujął S. Włodyka, patrz przypis następny.

⁶² Włodyka, *Własność...*, s. 69–71.

⁶³ *Ibidem*, s. 68.

⁶⁴ Pouczające jest zestawienie argumentów za własnością przedsiębiorstwa lub państwa na tle nacjonalizacji we Francji, Jacquignon, *op. cit.*, s. 210, 225 i n.

do osób fizycznych i niepaństwowych osób prawnych z własnością narodową rozdysponowaną między Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne. Bez względu na to, jaką formę prawną własność narodowa przybierze: przedsiębiorstwa państwowego, spółki handlowej lub jeszcze inną, to i tak pomimo osobowości prawnej samego podmiotu posiadającego majątek, pozostanie on narodowym. Zadaniem więc przepisów prawa będzie tylko ograniczenie w sensowny sposób możliwości jego wyzbycia się poza ten sektor własnościowy. C. Żuławska nazywa to ochroną przed denacjonalizacją⁶⁵. Poza tym własności państwowych osób prawnych należy dać pełną sferę uprawnień płynących z art. 140 k.c., rozumianych tak jak dla wszelkich innych podmiotów prawa⁶⁶. Dotyczy to również ochrony prawa własności w myśl art. 222 i nast. k.c., bez potrzeby konstruowania jakichś specjalnych reguł wzmożonej (szczególnej) ochrony, tak jak to blankietowo formułują art. 127, 129, 354 i inne k.c.

Widać z tego, że w obu możliwych wariantach konstruowania własności mienia państwowych osób prawnych występuje rozróżnienie własności zwierzchniej i własności wykonywanej; echo tego podziału tkwi także w konstrukcji prawa *sui generis* własności tych podmiotów. Przeciwnicy takiego ujęcia twierdzą, że własność zwierzchnia narodu to nie jest własność jako kategoria prawnorzeczowa i że należy tu używać nawet innej nazwy⁶⁷. Sądzę, że to akurat jest bez znaczenia. Można to bowiem określić mianem własności zwierzchniej narodu, można opowiadać się za własnością w znaczeniu konstytucyjnym lub nawet publiczno-prawnym. Nie zmieni to prawa rzeczowego własności majątku państwowych osób prawnych w stosunkach cywilnoprawnych tak, jak to jednoznacznie formułuje art. 128 k.c.

XI. Pora na podsumowanie. Słuszne wydaje się twierdzenie o występowaniu już dziś jednolitego pojęcia własności określonego co do treści w art. 140 k.c. Wtedy, gdy własność ta należy do narodu, jest w jego imieniu wykonywana albo przez Skarb Państwa, reprezentowany przez organy władzy państwowej, albo przez inne państwowe osoby prawne. Skarb Państwa zajmuje pozycję szczególną, wykonując w obrocie cywilnoprawnym uprawnienia państwowej osoby prawnej wobec majątku pozostającego w jego dyspozycji oraz wobec takiego, który znajduje się w gestii jednostki państwowej nie mającej osobowości prawnej. Poza tym Skarb Państwa reprezentuje własność narodową w sferze publiczno-prawnej.

Usytuowanie państwowych osób prawnych w rzędzie właścicieli majątku, którym dysponują na równi ze Skarbem Państwa jako osobą

⁶⁵ Żuławska, *op. cit.*

⁶⁶ Zob. Kruczałak, *op. cit.*, s. 60.

⁶⁷ Por. C. Żuławska i K. Kruczałak w pracach cytowanych wcześniej.

prawną, przy jednoczesnym uznaniu własności zwierzchniej narodu (nie państwa!) nad całym mieniem (w tym majątkiem) władanym przez państwowe osoby prawne, winno zostać wyraźnie stwierdzone w treści nowej konstytucji. Konstytucja, a w ślad za nią i kodeks cywilny winny zrezygnować z rozróżniania typów i form własności na rzecz jednolitego rozumienia tego pojęcia.

Wskazanie jako prawnych właścicieli majątku narodowego Skarbu Państwa albo innych państwowych osób prawnych uwalnia prawo polskie od zasady jedności własności państwowej, czyli jedności i zarazem wyłączności atrybutu właściciela po stronie państwa. Jak dowodzi art. 128 k.c. w nowym brzmieniu, atrybuty właściciela przysługują równorzędnie traktowanym państwowym osobom prawnym⁶⁸. Nowelizacja art. 128 k.c. stanowi bardzo ważny krok naprzód w kwestii porządkowania regulacji prawnej własności w Polsce.

Wpłynęło
do Redakcji Naukowo-Dydaktycznej
„Folia iuridica” w 1988 r.

Katedra Prawa Gospodarczego
i Handlowego UŁ

Wojciech J. Katner

STATE LEGAL PERSONS' RIGHT TO PROPERTY OWNERSHIP

In the course of the economic reform the autonomy of state enterprises and other state corporations calls for new solutions of the rights of those subjects to the possessed property.

Consequently it is the matter of interpretation of the principle of unity of national property, determined by the Constitution and the Civil Code. Untill the 1st of February 1989 especially doubtful was Art. 128 of the Civil Code. According to that regulation the national property, also called state property, belonged indivisibly to the state, and the corporations in their own name exercised the rights of national property to that part of the property which was under their management.

A discussion on the principle of unity of national property and the character of rights of legal persons to national property was developed already in 1960s, generating a number of views later completed by new conceptions based on the legislation of the economic reform, in particular the Act on Public Enterprises and the Act on Self-government of the Staff of Public Enterprises, of 1981.

The opinion that state corporations have no right to any property belongs to the past. The most common were the compromising conceptions admitting the property to the state, and various rights like management, competence or public

⁶⁸ Nowelizacja art. 128 k.c. musiała spowodować rewizję poglądów przedstawionych w mojej pracy: *Przeniesienie własności...*, s. 287 i n.; zob. dyskusję wokół zmiany art. 128 k.c. w PiP 1990, nr 4 (artykuły T. Dybowskiego, J. Frąckowiaka, Z. Radwańskiego).

usufruct to the state legal persons. Also the distinction of property in constitutional sense and in civil law sense was a compromise.

Against the background of the economic reform legislation the idea of a right of property type or simply property right began to gain popularity.

Basing upon the investigations of the discussed problem, published lately mostly in the French, German and Soviet literature, and upon the arguments raised in the discussion on the Polish law, the author supports the idea that all the property belonging to the state is national property. In the law of property nation and in civil law relations state legal persons have their own property right to all subjects possessed by these persons.

The Civil Code has changed by the law of January 31, 1989 (Dz.U. 1989, no 3, it. 11). According to the amendment of art. 128. C.C. national property belongs to the Treasure of State or to another state legal person. It is property right, exclusive, including an authorization of usufruct and disposition of property in favour of contracting parties. Irrespective of the kind of contracting parties (cooperative, commercial company, natural person, another state corporation) the object of transaction is the property right appropriated according to the general regulation of the Civil Code.