

Adam Kolendowski

Uprawnienia państwowych osób prawnych względem mienia ogólnonarodowego

Palestra 20/10(226), 70-85

1976

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Uprawnienia państwowych osób prawnych względem mienia ogólnonarodowego

Opracowanie dotyczy doniosłego — a jednocześnie trudnego i wywołującego poważne różnice zdań w doktrynie prawa cywilnego — zagadnienia, jak pogodzić osobowość prawną państwowych osób prawnych, a zatem i ich zdolność prawną, z zasadą jedności własności państwowej, sformułowaną nie dość jasno i precyzyjnie w przepisie art. 128 § 1 k.c.

UWAGI WSTĘPNE

Przepis art. 128 § 1 k.c. stanowi: „Socjalistyczna własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje niepodzielnie Państwu.” Niejasność redakcji tego przepisu rodzi sprzeczne odpowiedzi na pytanie, czy wyrażona w nim zasada¹ jest zasadą dotyczącą własności w cywilistycznym (węższym), czy też konstytucyjnym (szerszym) znaczeniu, a więc czy jest to zasada ustrojowa, zasada prawa państwowego, konstytucyjnego, czyli zasada całości porządku prawnego, czy też jest to zasada prawa cywilnego.

Sposób, w jaki została ukształtowana zasada jedności własności państwowej w k.c., skłania do zastanowienia się, czy nie istnieje wręcz nierozwiązalna sprzeczność między z jednej strony tezą tej zasady, że jedynym podmiotem własności państwowej jest Państwo, przy czym z jej literalnego brzmienia wynikałoby, że państwowe osoby prawne nie mogą być podmiotem żadnych własnych praw majątkowych, a z drugiej strony z istotą osobowości prawnej, z której wynika, że państwowe osoby prawne mają zdolność prawną, a więc że mają zdolność do tego, by być podmiotem praw i obowiązków (w granicach oczywiście specjalnej zdolności, jak to wynika z art. 36 k.c.). Nasuwa się w związku z tym pytanie, na czym miałyby polegać zdolności prawna państwowych osób prawnych, po cóż miałyby się ją konstytuować, skoro osoby te nie mogłyby być podmiotem żadnych praw i obowiązków, wreszcie na czym miałyby polegać występowanie państwowych osób prawnych w obrocie — i to jak głosi art. 128 § 2 k.c. — „we własnym imieniu”.

Powstały na tle zasady jedności własności państwowej problem sprowadza się w zasadzie do tego, czy państwowym osobom prawnym przysługują w stosunku do zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego jakieś własne uprawnienia, a jeśli tak, to jaki jest ich charakter i czy te uprawnienia tworzą jakieś odrębne prawo podmiotowe, a gdyby tworzyły, to jak je zakwalifikować z punktu widzenia istniejących kryteriów podziału praw podmiotowych.

¹ Zasada ta różnie bywa nazywana w literaturze przedmiotu, a więc bądź jako „zasada jedności własności państwowej” (tak określa ją np. A. Wolter: *Prawo cywilne — Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967, s. 188), bądź jako „zasada jednolitego funduszu państwowej własności socjalistycznej” (tak w szczególności zwie ją S. Wójcik: *Windykacyjna ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, Kraków 1965, s. 42), bądź także jako „zasada jednolitej własności państwowej” (por. S. Grzybowski: *O stosunkach cywilno-prawnych na tle zasady jednolitej własności państwowej*, „*Studia Cywilistyczne*”, Kraków, t. VIII, s. 39 i n.). Również znana jest ta zasada pod nazwą „zasady jedności mienia ogólnonarodowego” (por. W. Opalski: *Mienie ogólnonarodowe w świetle prawa cywilnego*, Warszawa 1973, s. 27 i n.). Niektórzy przedstawiciele doktryny używają zamiennie podanych wyżej nazw (np. S. Szer: *Prawo cywilne — Część ogólna*, Warszawa 1967, s. 202).

Od sposobu odpowiedzi na powyższe pytanie zależy także sposób rozstrzygnięcia wielu problemów związanych z niektórymi szczegółowymi instytucjami prawa cywilnego, albowiem, jak to wykazuje literatura przedmiotu przy badaniu niektórych kwestii szczegółowych prawa cywilnego, badający te szczegółowe instytucje muszą incydentalnie zajmować się rozstrzygnięciem tych problemów zasadniczych i określić swoje stanowisko w tej materii.²

Intencją niniejszego opracowania jest: po pierwsze — zaprezentowanie wielu poglądów przedstawicieli doktryny prawa cywilnego na postawiony wyżej problem, po wtóre — dokonanie krytycznej oceny przedstawionych poglądów, po trzecie — próba sformułowania swojego stanowiska *de lege lata* i po czwarte — próba proponowania pewnych postulatów *de lege ferenda*.

Bazę źródłową przy opracowywaniu niniejszego artykułu — poza przepisami k.c. i innych aktów normatywnych — stanowiła niezmiernie bogata literatura³ dotycząca tematu artykułu oraz orzecznictwo Sądu Najwyższego i Głównej Komisji Arbitrażowej.⁴

Ramy krótkiego artykułu nie pozwalają na wyczerpanie całości bogatej problematyki związanej z jego tematem. W ramach niniejszego opracowania można co najwyżej zaakcentować tylko pewne zasadnicze problemy, i to w dużym skrócie.

² Na przykład w kwestii roszczenia windykacyjnego państwowych osób prawnych — por. S. Wójcik: op. cit., s. 42 do 57. Por. także: T. Dybowski: Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (Rei vindicatio — actio negatoria), Warszawa 1969, s. 242 i n.; K. Gandor: Przelew roszczenia windykacyjnego, „Studia Cywilistyczne” 1969, t. XIII—XIV, s. 25 i n.

³ Z literatury polskiej przykładowo wymienić należy następujące najważniejsze pozycje: S. Buczkowski: Przedsiębiorstwo państwowe a jego majątek w świetle przepisów k.c., PUG 1965, nr 3, s. 59 i n.; tenże: Problematyka obrotu uspołecznionego w kodeksie cywilnym, PiP 1964, nr 10; T. Dybowski: op. cit., s. 243 i n.; S. Grzybowski: Sytuacja prawna mienia ogólnonarodowego w kodeksie cywilnym, PiP 1965, nr 4; tenże: O stosunkach cywilno-prawnych na tle zasady jednolitej własności państwowej, „Studia Cywilistyczne” 1966, t. VIII; J. Gwiazdomorski: Zasada jednolitej państwowej własności socjalistycznej a osobowość prawna przedsiębiorstw państwowych, PiP 1967, nr 4—5; tenże: Własność majątku przedsiębiorstw państwowych, PiP 1968, nr 4—5; tenże: Czy zasada jednolitej własności państwowej obowiązuje w stosunkach cywilnoprawnych?, PiP 1973, nr 7; K. Gandor: op. cit., s. 34 i n.; M. Madey: Stosunki własnościowe przedsiębiorstw państwowych, Warszawa 1964; Z. K. Nowakowski: Prawo rzeczowe — Zarys wykładu, Warszawa 1969, s. 25 i n.; W. Opalski: op. cit., s. 19 i n.; S. Ritterman: Charakter metodologiczny dyskusji nad podmiotem cywilistycznej własności państwowej, „Studia Cywilistyczne” 1969, t. XIII—XIV; S. Szer: op. cit., s. 202 i n.; tenże: Prawa podmiotowe państwowych osób prawnych, PiP 1967, nr 6; J. Topiński: Zarząd mieniem ogólnonarodowym, Warszawa 1956; tenże: Prawo gospodarki uspołecznionej w zarysie, Warszawa 1966, s. 14 i n.; J. Wasilkowski: Pojęcie własności w świetle kodeksu cywilnego, PiP 1965, nr 12; tenże: Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim, Warszawa 1972; J. Wasilkowski i M. Madey: Przyczynek do dyskusji nad zasadą jednolitej własności ogólnonarodowego, PiP 1967, nr 12; J. Wiszniewski: Zarys prawa cywilnego, Warszawa 1969, s. 206 i n.; A. Wolter: op. cit., s. 188 i n.; S. Wójcik: op. cit., s. 42 i n.; Z. Zabiński: Majątek przedsiębiorstw państwowych, Warszawa 1973, s. 37 i n. Patrz również: A. Cieślakowa i J. Szwaja: Konferencja katedr cywilistycznych w Ustroniu w lutym 1966 r. (sprawozdanie), PiP 1966, nr 7—8, s. 188 i n.

Z literatury radzieckiej wymienić należy w szczególności następujące pozycje: A. W. Wieniediktow: Gosudarstwiennaja sotsyalistyczeskaja sobstwiennost', 1948 (przekład na język polski tej pracy: Państwowa własność socjalistyczna, Wyd. Prawn., Warszawa 1952); D. M. Gienkin (red.): Sowietskoje graždanskoje prawo, 1950, t. I; S. Kieczekjan: Prawootnoszenija w sotsyalistieskom obszczestwie, 1958; A. W. Karass: Prawo gosudarstwiennoj sotsyalistieskoj sobstwiennosti, Moskwa 1954; S. M. Korniejew: Prawo gosudarstwiennoj sotsyalistieskoj sobstwiennosti w SSSR; D. M. Gienkin: Operatiwnoje uprawlenija kak institut sowietskiego graždanskiego prawa, „Sowietskaja Justycja”, 1963, nr 9.

⁴ Por. cytowane niżej orzecznictwo SN i GKA.

Temat artykułu, zahaczający z jednej strony o takie podstawowe kwestie prawa cywilnego, jak prawa podmiotowe, osobowość prawna czy zdolność prawna, a z drugiej strony wiążący się z szeregiem instytucji szczegółowych wynikających nie tylko z przepisów k.c., ale także z przepisów pozakodeksowych, wymaga — by móc go w sposób dostateczny wyczerpać — opracowania obszernej rozprawy monograficznej, czego jednak nie sposób uczynić w krótkim opracowaniu.

I. POGLĄDY DOKTRYNY PRAWA CYWILNEGO

Przystępując do prezentacji poglądów, jakie pojawiły się w naszej literaturze cywilistycznej co do uprawnień państwowych osób prawnych w stosunku do zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego na tle zasady jedności własności państwowej, stwierdzić trzeba, że zagadnienie to powstało jeszcze przed wejściem w życie k.c., chociaż sama zasada jedności własności państwowej nie miała w przepisach przedkodeksowych ustawowego kształtu. Mimo jednak tego, że nie była ona wyrażona w żadnym przepisie prawa cywilnego, uznawano ją powszechnie zarówno w doktrynie⁵ jak i w orzecznictwie SN⁶ oraz GKA⁷. Jeszcze więc przed wejściem w życie k.c. zarysowały się w omawianej kwestii grupy przeciwstawnych poglądów, mniej więcej odpowiadające tym, które można wyróżnić w literaturze opartej już na przepisach k.c.⁸

Wejście w życie k.c. nie spowodowało wygaśnięcia sporów, lecz wręcz przeciwnie, sposób uregulowania omawianego problemu w przepisach k.c. zaognił jeszcze bardziej dyskusję. Problem stał się jeszcze bardziej kontrowersyjny, tak że nawet wśród autorów, których poglądy w efekcie końcowym są bardzo zbliżone, powstały różnice zdań tak co do szczegółów jak i sposobu argumentacji.

Jak już powiedziano na wstępie, niezbyt fortunne sformułowanie przepisu art. 128 § 1 k.c., a także umiejscowienie go w księdze II k.c. spowodowało w piśmiennictwie różnice w odpowiedzi już na pytanie wstępne, czy wyrażona w nim zasada jedności własności państwowej jest zasadą dotyczącą własności w cywilistycznym (węższym), czy też konstytucyjnym (szerszym) znaczeniu.

I tak np. z wywodów S. Wójcika wynika, że traktuje on zasadę jedności własności państwowej jako zasadę dotyczącą własności w cywilistycznym, tj. węższym znaczeniu, a twierdzenie swoje wyprowadza ze sposobu zamieszczenia jej w księdze II k.c.⁹

O podobnym traktowaniu tej zasady świadczyłaby wypowiedź W. Czachórskiego na Konferencji Katedr Cywilistycznych w Ustroniu w lutym 1966 r.¹⁰

Natomiast A. Wolter uważa, że przepisy zamieszczone w księdze II tytułu I działu I (a więc także przepis art. 128 § 1 k.c.) — ze względu na ich systematyczne

⁵ M. Madey: op. cit., s. 30; Kodeks cywilny — Komentarz (praca zbiorowa), Warszawa 1972, s. 334.

⁶ Zasadę tę sformułował SN w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 października 1961 r. I CO 20/61, OSN 1962, nr 2, poz. 41; por. w związku z tym glosy: K. Lipińskiego, PIP 1962, nr 12, i S. Buczkowskiego, PIP 1962, nr 8—9. Por. także uchwałę SN z dnia 6.III.1963 r. III CO 57/62, OSNCP 1963 nr 11, poz. 235 oraz postanowienie tegoż Sądu z dnia 14.VI.1963 r. I CR 336/63, OSNCP 1964, nr 11, poz. 223.

⁷ Por.: orz. GKA, z dnia 21.IV.1950 r. VII A-30/50, OA, t. II, poz. 15; orz. GKA z dnia 23.X.1950 r. VI 16 A-4/50, OA, t. II, poz. 10; orz. GKA z dnia 26.X.1953 r. III O-335/53, t. VI, poz. 32; orz. GKA z dnia 27.I.1953 r. IO-259/52, OA, t. VI, poz. 33.

⁸ Por. M. Madey: op. cit., s. 98 i n.

⁹ Por. S. Wójcik: op. cit., s. 54.

¹⁰ Por. A. Cieślakowa i J. Szwaja: op. cit., s. 180.

ulokowanie — dotyczą bezpośrednio tylko prawa własności w cywilistycznym tego słowa znaczeniu, jednakże powinny być analogicznie stosowane do wszystkich pozostałych praw majątkowych, a więc również do „mienia” w rozumieniu art. 44 k.c.¹¹

W podobnym duchu co zapatrywania A. Woltera utrzymane są poglądy na tę kwestię S. Szera¹² i J. Wasilkowskiego¹³, przy czym J. Wasilkowski krytykuje brak odesłania do przepisów tytułu I działu I księgi II w art. 44 k.c. (takie właśnie odesłanie zawierały niektóre z kolejnych projektów k.c.).

Wedle poglądów J. Gwiazdomorskiego zasada jedności własności państwowej dotyczy wprost „mienia” w rozumieniu art. 44 k.c.¹⁴ Podobnie sądzi T. Dybowski, który uważa, iż powstała na skutek zamieszczenia przepisu art. 128 § 1 k.c. (w księdze II) wątpliwość należy rozwiązać przyjmując założenie, że zasada ta dotyczy wprost wszelkich praw majątkowych i że jest w niej mowa o własności w szerokim, konstytucyjnym znaczeniu. Autor ten twierdzi przy tym, że poszukiwanie rozwiązania w drodze szerokiego stosowania analogii, tzn. stosowania przepisów zawartych w księdze II tytułu I działu I k.c. *per analogiam* do innych praw majątkowych, nie wydaje się właściwe, ponieważ nie chodzi tu o przepisy dotyczące poszczególnych stosunków prawnych, lecz o podstawowe zasady prawa cywilnego, i nie tylko zresztą cywilnego.¹⁵

Takie stanowisko podzielają również autorzy Komentarza do k.c. twierdząc, że zasada ta odnosi się nie tylko do własności w znaczeniu cywilistycznym, ale również do mienia ogólnonarodowego (art. 128 w związku z art. 44 k.c.).¹⁶

Najdalej w swych poglądach idą S. Grzybowski i S. Buczkowski. S. Grzybowski uważa, że zasadę jedności własności państwowej należy rozumieć w ten sposób, iż dotyczy ona nie tylko własności w cywilistycznym znaczeniu i nie tylko własności jako ogółu praw majątkowych zgodnie z art. 44 k.c., lecz nawet jako ogółu cywilnych praw podmiotowych.¹⁷ S. Buczkowski zaś zasugerował myśl o rozumieniu wyrażenia „własność mienia ogólnonarodowego” nie tylko w kategoriach prawnorzeczowych, ale również jako wszelkich możliwych form dysponowania mieniem, a więc nie tylko form cywilistycznych.¹⁸

W tym miejscu marginesowo należy wspomnieć o stanowisku Sądu Najwyższego w tej kwestii. Mianowicie w uzasadnieniu wyroku z dnia 15.IV.1966 r. I CR 80/66 Sąd Najwyższy stwierdził, że mimo zamieszczenia art. 128 w księdze II k.c. nie może ulegać wątpliwości, iż wypowiada on zasadę generalną, odnoszącą się także do innych praw majątkowych wchodzących w skład majątku państwowego, a więc do całości mienia ogólnonarodowego (państwowego) w rozumieniu art. 44 k.c. Znajduje to potwierdzenie w art. 34 k.c., który, jako zamieszczony w księdze I k.c., mówi ogólnie o mieniu ogólnonarodowym, a nie tylko o własności państwowej.¹⁹

11 Por. A. Wolter: op. cit., s. 28, 198.

12 Por. S. Szer: Prawo cywilne (...), s. 35, 122—123; tenże: Prawa podmiotowe (...), s. 883.

13 Por. J. Wasilkowski: Pojęcie własności w świetle k.c. (...), s. 818 i n.

14 Por. J. Gwiazdomorski: Zasada jedności (...), s. 593, 595, 607.

15 Por. T. Dybowski: op. cit., s. 25—26.

16 Por.: Kodeks cywilny — Komentarz, praca zbiorowa, s. 336.

17 Por. S. Grzybowski: O stosunkach cywilno-prawnych (...), s. 42, 51, 56, 64, 98, 100. Podobnie Ritterman: op. cit., s. 287.

18 Por. S. Buczkowski: Kształt prawny przedsiębiorstwa państwowego, PIP 1966, nr 3, s. 468.

19 Por. S. Szer: Głosa, OSPiKA 1967, z. 4, poz. 101. Por. także głosę A. Stelmachowskiego, NP 1967, nr 6, s. 826 i n.

Co do zasadniczego problemu pracy niniejszej, sprowadzającego się mianowicie do pytania, czy państwowe osoby prawne mają względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego — na tle zasady jedności własności państwowej — jakieś własne uprawnienia, to należy stwierdzić, że ujawnione w literaturze przedmiotu poglądy można by sklasyfikować w następujące grupy i podgrupy²⁰:

A. — uchylające się od rozwiązania problemu;

B. — dające na postawiony problem jakieś rozwiązanie, przy czym są w nich:

- 1) poglądy głoszące, że państwowym osobom prawnym nie przysługują w stosunku do zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego żadne własne uprawnienia,
- 2) poglądy przyznające państwowym osobom prawnym pewne uprawnienia, a wśród nich:
 - a) twierdzące, że państwowym osobom prawnym przysługują uprawnienia w postaci prawa własności,
 - b) twierdzące, że państwowym osobom prawnym przysługują inne uprawnienia niż własność.

Ad A. Do rzędu pierwszego rodzaju poglądów zaliczyć trzeba koncepcję, którą by można nazwać koncepcją fikcji prawnej, reprezentowaną przez S. Grzybowskiego.²¹ Z analizy przepisów art. 34 i 128 k.c. S. Grzybowski wyprowadza wniosek, że chociaż w zakresie prawa cywilnego — ze względu na zasadę jedności własności państwowej — państwowym osobom prawnym nie mogą być przyznane żadne własne uprawnienia tworzące jakieś własne prawa podmiotowe, to jednak powołane przepisy upoważniają do tego, by w zakresie stosunków cywilnoprawnych „uważać” Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne za podmioty praw i obowiązków. Zdaniem S. Grzybowskiego dla prawa cywilnego istotne jest to, czy pewne *quid* uważamy za podmiot praw i obowiązków, natomiast nie mają znaczenia rozważania, czy owo *quid* jest takim podmiotem.²² Autor ten zrównuje treść art. 34 z treścią art. 128 § 2 k.c. i twierdzi, że k.c. daje nam do wyboru dwa warianty redakcyjne, za którymi nie kryje się żadna różnica merytoryczna. Oba te warianty pokrywają tę samą treść.²³

W ramach pierwszej grupy poglądów sklasyfikować można również wywody W. Opalskiego, który ujmuje rzecz od strony negatywnej i zdecydowanie twierdzi, że treść uprawnień przyznanych państwowym osobom prawnym nie jest prawem własności. Co więcej, nie może być, jego zdaniem, także prawem rzeczowym, a więc mającym charakter bezwzględny, nie jest też prawem podmiotowym. Ujęcie zagadnienia od strony pozytywnej nie jest przez autora tak dalece jasno sprecyzowane żeby móc bez cienia wątpliwości dokonać klasyfikacji jego poglądów wedle przyjętego schematu. Co najwyżej można zaryzykować twierdzenie, że całość wywodów W. Opalskiego wskazuje na to, iż wywody jego mają wiele wspólnego z koncepcją powiernictwa.²⁴

²⁰ W doktrynie dokonuje się różnorodnej systematyki poglądów. Inną systematykę przyjmują np.: S. Grzybowski: *O stosunkach cywilnoprawnych (...)*, s. 46; W. Opalski: *op. cit.*, s. 29; T. Dybowski: *op. cit.*, s. 244; J. Gwiazdomorski: *Zasada jedności (...)*, s. 591 i n.

²¹ S. Grzybowski: *O stosunkach cywilnoprawnych (...)*, s. 97 i n.

²² Tamże; s. 100.

²³ Tamże; s. 53—58.

²⁴ W. Opalski: *op. cit.*, s. 38—43.

Ad B. 1. Do drugiej grupy poglądów zaliczyć należy poglądy M. Madeya i J. Wasilkowskiego. Dokonując literalnej wykładni art. 128 § 1 k.c. M. Madey i J. Wasilkowski opowiadają się za nieprzyznawaniem państwowym osobom prawnym żadnych własnych uprawnień w stosunku do zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego. Swoje stanowisko opierają na twierdzeniu, że zasada jedności własności państwowej oznacza, iż zarówno w sensie ekonomicznym jak i jurydycznym (konstytucyjnym i cywilnoprawnym) jedynym podmiotem własności mienia ogólnonarodowego jest Państwo. Reprezentowany pogląd argumentują także zasadami centralizmu demokratycznego i planowości, jako podstawowymi zasadami zarządu mieniem ogólnonarodowym, z których wynika, że mienie to powinno być skoncentrowane w rękach jednego podmiotu, jakim jest socjalistyczne Państwo.²⁵

J. Wasilkowski zmodyfikował później swoje stanowisko o tyle, że w odróżnieniu od M. Madeya twierdzi, iż państwowe osoby prawne nie mogą mieć tylko uprawnień o charakterze bezwzględnym, ponieważ tylko takie uprawnienia państwowych osób prawnych stanowiłyby ograniczenie (ścieśnienie) socjalistycznej własności państwowej.²⁶

Ad B. 2a. Według zasadniczo przeciwstawnego poglądu, którego reprezentantami są S. Buczkowski²⁷, T. Dybowski²⁸ i J. Gwiazdomorski²⁹, Państwo jest podmiotem własności w sensie ekonomicznym oraz w rozumieniu przepisów prawa konstytucyjnego, natomiast państwowym osobom prawnym przysługuje własność w znaczeniu cywilistycznym, z tym jednak uzupełnieniem, że w stanowisku zajętym przez J. Gwiazdomorskiego można się dopatrzeć pewnych elementów podobieństwa do koncepcji fikcji prawnej prezentowanej przez S. Grzybowskiego, wtedy mianowicie, gdy autor ten mówi o „uważaniu” państwowych osób prawnych za podmioty praw.³⁰ J. Gwiazdomorski broni przy tym tezy, że przepisy kodeksu sankcjonujące zasadę jedności własności państwowej są jaskrawo sprzeczne z przepisami o osobowości prawnej przedsiębiorstw państwowych i ich odpowiedzialności majątkowej, a ponadto że wyraźna sprzeczność istnieje także między obu paragrafami art. 128 k.c. Uzasadniając swoje stanowisko, J. Gwiazdomorski przytoczył szereg przepisów k.c. i różnych aktów ustawodawczych, które jego zdaniem świadczą o tym, że za podmiot przydzielonego przedsiębiorstwu państwowemu i nabytego przez nie w toku jego działalności majątku uważane są przedsiębiorstwa państwowe, a nie Państwo.³¹

Ad B. 2b. W literaturze cywilistycznej istnieje wreszcie pokaźna grupa poglądów, wedle których podmiotem własności części mienia zarządzanego przez państwowe osoby prawne jest wprawdzie Państwo, ale państwowym osobom prawnym przysługują ich własne prawa podmiotowe, inne niż prawo własności, przy czym rozmaicie prawa te są nazywane i rozmaicie określany jest ich charakter. Mówi się więc albo o prawie zarządu, o prawie operatywnego zarządu, o prawie do zarządzania mieniem ogólnonarodowym, o ograniczonym prawie rzeczowym albo o *quasi-własności*, o swoistym prawie rzeczowym lub o zarządzie szczególnego rodzaju.

²⁵ Por. M. Madey i J. Wasilkowski: Przyczynek do dyskusji (...), s. 902—909.

²⁶ Por. J. Wasilkowski: Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim (...), s. 111 (przypis).

²⁷ Por. S. Buczkowski: Przedsiębiorstwo państwowe a jego majątek w świetle k.c., PUG 1965, nr 3, s. 59 i n.; tenże: Problematyka obrotu uspołecznionego w k.c., FiP 1964, nr 10.

²⁸ T. Dybowski: op. cit., s. 250.

²⁹ J. Gwiazdomorski: Zasada jedności państwowej własności (...), s. 591 i n.

³⁰ Tamże, s. 596.

³¹ Tamże, s. 595—600.

I tak w szczególności S. Wójcik określa to prawo państwowych osób prawnych jako podmiotowe prawo zarządu częściami przydzielonego im mienia ogólnonarodowego, przy czym jest to w jego ujęciu podmiotowe prawo rzeczowe o charakterze bezwzględnym, skuteczne *erga omnes*, jednakże nie może ono być przeciwstawiane Państwu, a do jego ochrony przysługuje państwowym osobom prawnym rzeczowe roszczenie o wydanie rzeczy, które choć nie jest właścicielskim roszczeniem windykacyjnym, to jednak powinno być traktowane według analogicznych zasad *co rei vindicatio*.³²

Pogląd powyższy podziela także K. Gandor.³³ Za poglądem, że prawo zarządu jest prawem podmiotowym kategorii prawa rzeczowego, opowiada się również B. Walaszek, z tą jednak zmianą, iż mówi zamiennie albo o prawie zarządu, albo o prawie operatywnego zarządu.³⁴

S. Szer twierdzi, że państwowe osoby prawne nie mogą być wprawdzie podmiotem prawa własności, jednakże nie można sobie, jego zdaniem, wyobrazić osoby prawnej, która by nie była podmiotem określonych praw. Prawo państwowych osób prawnych względem mienia ogólnonarodowego określa on jako podmiotowe prawo do zarządzania tym mieniem, uznając je za prawo bezwzględne. Różni się jednak w swych poglądach z S. Wójcikiem tym między innymi, że nie zalicza tego prawa państwowych osób prawnych do kategorii praw rzeczowych.³⁵

Podobnie jak S. Szer również J. Topiński określa prawo państwowych osób prawnych w stosunku do zarządzanego mienia ogólnonarodowego jako prawo podmiotowe do zarządzania mieniem państwowym, które daje państwowym osobom prawnym w stosunku do niemal wszystkich podmiotów prawnych taką pozycję prawną, jaką ma właściciel. Jedynym podmiotem, wobec którego nie mają praw właściciela, jest Państwo.³⁶

Z kolei A. Wolter określa uprawnienia państwowych osób prawnych względem mienia ogólnonarodowego jako zarząd szczególnego rodzaju, lecz jego zdaniem o prawie zarządu można mówić tylko *de lege ferenda*.³⁷ Podobnie czyni to W. Warkałło.³⁸

Natomiast Z. Żabiński traktuje instytucję zarządu częściami mienia ogólnonarodowego jako swoiste prawo rzeczowe, a więc jako prawo podmiotowe bezwzględne, skuteczne wobec wszystkich innych osób z wyjątkiem nadrzędnych organów państwowych w zakresie ich uprawnień. *De lege ferenda* proponuje dla tego prawa nazwę „użytkowanie produkcyjne”.³⁹

Wreszcie W. Czachórski i H. Świątkowski wypowiadają się za poglądem, że państwowym osobom prawnym przysługuje prawo *quasi-własności*. H. Świątkowski zaakcentował, że charakter tego prawa objawia się w szczególności w transakcjach z osobami trzecimi (zwłaszcza zaś w stosunku do niepaństwowych osób prawnych). Określając charakter tego prawa, W. Czachórski wypowiedział się za jego skutecznością *erga omnes* z wyłączeniem Państwa.⁴⁰

³² Por. S. Wójcik: op. cit., s. 53—57.

³³ Por. K. Gandor: op. cit., s. 35.

³⁴ Por. B. Walaszek: Wybrane zagadnienia z zakresu ochrony własności państwowej, PUG 1968, nr 6, s. 184.

³⁵ Por. S. Szer: Prawo cywilne (...), s. 203; tenże: Prawa podmiotowe (...), s. 885, 887—888.

³⁶ Por. J. Topiński: Prawo gospodarki uspołecznionej (...), s. 92—94.

³⁷ Por. A. Wolter: op. cit., s. 192, przypis 194.

³⁸ Por. A. Cieślakowa i J. Szwaja: op. cit., s. 180.

³⁹ Por. Z. Żabiński: op. cit., s. 52 i n., 178.

⁴⁰ Tamże, s. 180—181. Por. także W. Czachórski: Prawo zobowiązań w zarysie, Warszawa 1968, s. 28 i n., 415, 538.

II. KRYTYKA PRZEDSTAWIONYCH POGŁADÓW

Przystępując do próby krytycznej analizy naszkicowanych pokrótce poglądów, wypada na wstępie powiedzieć, że przy studiowaniu literatury przedmiotu rzuca się w oczy pewnego rodzaju pomieszanie płaszczyzn dyskusji.

Wydaje się, że w dyskusji nad charakterem uprawnień państwowych osób prawnych w stosunku do zarządzanego przez nie mienia ogólnonarodowego należy odróżnić konstrukcję przyjętą w k.c., uzewnętrznioną w jego przepisach, od poglądów na temat tej konstrukcji wyrażonych przez przedstawicieli doktryny, oraz konstrukcję kodeksową i krytykę konstrukcji przyjętej przez k.c. ze strony nauki od postulatów *de lege ferenda*. Dodać przy tym należy, że dokonując krytycznych ocen głosów zaprezentowanych w dotychczasowej dyskusji, niektórzy z dyskutantów imputują pewne poglądy czy konstrukcje innym dyskutantom, a to w wyniku opaczniego zrozumienia ich intencji. Świadczy o tym choćby przykład dyskusji pomiędzy M. Madeyem i J. Wasilkowskim a J. Gwiazdomorskim, w której Madey i Wasilkowski zarzucają Gwiazdomorskiemu, że jego stanowisko zajęte w kwestii własności mienia ogólnonarodowego prowadzi nieuchronnie do stwierdzenia, iż społeczno-gospodarczym właścicielem przedmiotów, które z punktu widzenia prawa cywilnego byłyby uznawane za własność przedsiębiorstwa państwowego, jest kolektyw pracowników tego przedsiębiorstwa.⁴¹ Od tej sugestii z kolei bardzo radykalnie odciął się J. Gwiazdomorski, odpierając zarzuty adwersarzy w opublikowanych na łamach „Państwa i Prawa” artykułach polemicznych.⁴²

Przechodząc do merytorycznej oceny zasygnalizowanych poglądów, trzeba stwierdzić, co następuje.

Koncepcją S. Grzybowskiego, opartą na fikcji prawnej, niepodobna się posługiwać, stosując odpowiednio wyraźne brzmienie jednej normy do odmiennego brzmienia innej normy, gdy zawierają one przy tym różne hipotezy. Wydaje się, że pomiędzy przepisem art. 34 a przepisem art. 128 § 2 k.c. istnieje coś więcej niż tylko różnica redakcyjna i nie można między tymi przepisami stawiać znaku równości.⁴³ Poza tym, przeprowadzając konsekwentnie tok rozumowania S. Grzybowskiego, musiałoby się stworzyć rozbudowany do niebываłych rozmiarów system fikcji. Doszlibyśmy do podwójnego systemu pojęć prawnych i odpowiadających im fikcji (np. podmioty i jednostki „uważane” za podmioty; roszczenie windykacyjne i coś, co „uważa się” za roszczenie windykacyjne, itd.). A wszystko to czyniłoby się po to, aby zadośćuczynić pojmowanej w sposób szczególny tezie o zasadzie jedności własności państwowej.⁴⁴

W świetle art. 34, 40, 36 i 128 k.c. nie wydaje się, by słuszne było stanowisko odmawiające państwowym osobom prawnym jakichkolwiek uprawnień w stosunku do zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego. Gdyby bowiem podzielić pogląd, że państwowe osoby prawne nie mogą być podmiotem żadnych praw i obowiązków, to przede wszystkim byłoby to — jak słusznie podkreślili J. Gwiazdomorski, S. Wójcik i S. Grzybowski — sprzeczne z istotą osobowości prawnej, z której wypływa zdolność prawna, a więc zdolność do bycia podmiotem praw

⁴¹ M. Madey i J. Wasilkowski: Przyczynek do dyskusji (...), s. 902 i n. (szczególnie s. 906).

⁴² J. Gwiazdomorski: Własność majątku (...), s. 740 i n.; tenże: Czy zasada jedności (...), s. 117 i n.

⁴³ Jak to czyni S. Grzybowski w pracy: O stosunkach cywilno-prawnych (...), s. 58.

⁴⁴ T. Dybowski: op. cit., s. 250.

i obowiązków (i wtedy zdolność prawna byłaby tylko pustą, nic nie oznaczającą nazwą).⁴⁵

Dalej, zajmując takie stanowisko i analizując treść art. 34 k.c., nie moglibyśmy dać odpowiedzi na pytanie narzucające się z treści tego przepisu, mianowicie, kto jest podmiotem tych praw i obowiązków, które wynikają ze stosunków cywilnoprawnych dotyczących części mienia ogólnonarodowego zarządzanych przez państwowe osoby prawne inne niż Skarb Państwa, skoro podmiotem takim nie jest Skarb Państwa i jeśli się przy tym zważy, że Państwo nie jest podmiotem praw cywilnych, gdyż nie figuruje jako osoba prawna ani w katalogu osób prawnych podanych w art. 33 k.c., ani w żadnym innym przepisie. Zasadności tego stanowiska przeczy również treść art. 40 k.c., z którego wynika, że państwowe osoby prawne mają pewne zobowiązania i że za te zobowiązania ponoszą odpowiedzialność, a przecież nie mogą odpowiadać cudzym majątkiem. Stanowisko takie prowadziłoby w ostatecznej konsekwencji do uznania istnienia zobowiązań Państwa wobec samego siebie i roszczeń Państwa zgłaszanych do siebie samego.⁴⁶

Koncepcja M. Madeya implikuje trudności natury teoretycznej wręcz nie do przewyżnienia. Nasuwa się bowiem pytanie, jak np. przy takim ujęciu problemu uzasadnić legitymację państwowych osób prawnych w sporze windykacyjnym.⁴⁷

Przeprowadzając wreszcie wykładnię logiczną art. 128 § 1 k.c. — gdyby się przy tym uznało, że wyrażona w nim zasada jedności własności państwowej jest zasadą prawa cywilnego, a nie zasadą konstytucyjną, zasadą całości porządku prawnego — możemy dojść co najwyżej tylko do wniosku, że państwowe osoby prawne inne niż Skarb Państwa nie mogą być podmiotem prawa własności, co zresztą wcale nie przesądza o tym, czy mogą one być podmiotem innego cywilnego prawa podmiotowego niż prawo własności.

Przy założeniu, iż przesłanka uznająca, że przepis art. 128 § 1 k.c. przesądza o konstrukcjach cywilistycznych, jest słuszna, przedstawiony wyżej logiczny wniosek wyprowadzony z tego przepisu sprawia, iż nie wydaje się słuszne również stanowisko przyznające państwowym osobom prawnym prawo własności. Nawet zresztą przy uznaniu niesłuszności powyższej przesłanki oraz przy uznaniu, że wyciągnięty wniosek jest błędny, i tak przeciwko takiemu stanowisku przemawiają inne przepisy k.c., a w szczególności np. art. 535 § 2 k.c., w którym mówi się w sposób znamienne charakterystyczny (w odróżnieniu od § 1 tegoż artykułu) nie o przeniesieniu na kupującego własności rzeczy, lecz o pozostawieniu rzeczy do „wyłącznej dyspozycji”. Przekonanie o niesłuszności takiego stanowiska może się rodzić także na podstawie art. 40 k.c., bo gdyby uznać państwową osobę prawną inną niż Skarb Państwa za podmiot prawa własności, to po cóż miałoby się statuować, że inny podmiot nie odpowiada za jej długi.

Z przedstawionych wyżej poglądów najbardziej przekonujące wydają się być koncepcje przyznające państwowym osobom prawnym — w odniesieniu do części

⁴⁵ J. Gwiazdomorski w recenzji z pracy J. Wasilkowskiego (Prawo rzeczowe w zarysie), NP 1958, nr 2, s. 114; tenże: Zasada jedności państwowej własności (...), s. 591 i n.; S. Wójcik: op. cit., s. 52; S. Grzybowski: op. cit., s. 48, 61.

⁴⁶ Por. S. Grzybowski: op. cit., s. 61.

⁴⁷ Stojąc konsekwentnie na tym stanowisku, trzeba by było wprowadzić dla rozstrzygania sporów między państwowymi osobami prawnymi o wydanie składników zarządzanego przez nie mienia ogólnonarodowego — idąc tu za wzorem ustawodawstwa czechosłowackiego — administracyjną drogę rozstrzygania tych sporów (por. § 65 ust. 2 i § 66 ust. 3 czechosłowackiego k.c. z 1964 r.) albo przyjęc rozwiązanie znane ustawodawstwu węgierskiemu i sprowadzić spory między państwowymi osobami prawnymi o wydanie składników mienia ogólnonarodowego do sporów typu czysto posesoryjnego (por. § 177 ust. 2 k.c. węg.).

mienia ogólnonarodowego im przydzielonego — podmiotowe prawo zarządu, jednakże nie wszystkie i nie we wszystkich szczegółach. Niejasność i brak synchronizacji poszczególnych przepisów k.c. dotyczących omawianej materii powoduje, że każdej z koncepcji można poczynić pewne zarzuty. Chodzi jednak, jak mi się wydaje, o ciężar gatunkowy stawianych zarzutów. Wydaje się bowiem, że zaproponowanie na bazie przepisów k.c. konstrukcji, której nie można by było nic zarzucić i która zadowoliłaby wszystkich, jest chyba niemożliwe. Świadczy o tym najlepiej brak zadowalającego rezultatu dotychczasowej ożywionej dyskusji, w której udział brali wybitni przedstawiciele doktryny. Tym bardziej więc autor niniejszego krótkiego opracowania nie będzie sobie rościł pretensji do stworzenia takiej konstrukcji, gdy w tym miejscu też spróbuje sformułować swój sąd co do omawianego problemu na tle obowiązujących przepisów prawa cywilnego.

III. PRÓBA SFORMUŁOWANIA SWOJEGO STANOWISKA DE LEGE LATA

1. Założenia wstępne

Ramy artykułu zmuszają do poczynienia pewnych założeń wstępnych, albowiem już sama problematyka tych założeń wstępnych jest bardzo dyskusyjna i wymagałaby szczegółowego uzasadnienia przyjętego stanowiska.

Tak więc poczynając od kwestii najbardziej podstawowych stanowiących punkt wyjścia do dalszych rozważań, przyjmuję, co następuje:

Za S. N. Bratusiem, którego poglądy zostały przetransponowane z doktryny radzieckiej na grunt literatury polskiej, uważam, że prawem podmiotowym jest przyznana i zabezpieczona przez normę prawną oraz wynikająca ze stosunku prawnego sfera możliwości postępowania w określony sposób.⁴⁸

Za najistotniejszy element osobowości prawnej będę uważał (tak jak to czynią w szczególności J. Kosik i A. Wolter) jej zdolność prawną, a więc zdolność do tego, by być podmiotem stosunków cywilnoprawnych.⁴⁹

Państwowe osoby prawne to jednostki gospodarki uspołecznionej wymienione w art. 33 § 1 k.c. pkt 1, 2 i 3, z tym jednak zastrzeżeniem, że Skarb Państwa to osoba prawna o szczególnym charakterze, co wynika z tego, iż na tle unormowania kodeksowego wykonywanie własności państwowej, czyli jej zarząd, przejawia się w obrocie w dwojaki sposób:

a) część składników mienia państwowego oddawana jest w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym wyposażonym w osobowość prawną, czyli państwowym osobom prawnym innym niż Skarb Państwa, które stosownie do art. 128 § 2 k.c. „w granicach swej zdolności prawnej wykonują w imieniu własnym względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego uprawnienia płynące z własności państwowej”. Państwowe osoby prawne inne niż Skarb Państwa nie są podmiotem prawa własności, lecz posiadają względem zarządzanego mienia ogólnonarodowego inne prawo podmiotowe, o którym będzie mowa niżej,

b) zarząd częściami mienia nie będącego pod zarządem państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa sprawowany jest przez jednostki organizacyjne

⁴⁸ S. N. Bratuś: *Subjekty graždanskogo prawa*, Moskwa 1950, rozdz. I; tenże: *Osoby prawne w radzieckim prawie cywilnym (przekład polski)*, Warszawa 1950, s. 23 i n.

⁴⁹ Por. J. Kosik: *Zdolność państwowych osób prawnych w zakresie prawa cywilnego*, Warszawa 1963, s. 21 i n.; A. Wolter: *op. cit.*, s. 164; tenże: *Osobowość prawna jednostek budżetowych*, PiP 1956, nr 11, s. 824.

pozbawione osobowości prawnej, a więc przez jednostki i zakłady budżetowe. Jednostki te nie wykonują jednak w imieniu własnym względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego uprawnień wypływających z własności państwowej, tak jak to czynią państwowe osoby prawne inne niż Skarb Państwa, ale reprezentują Skarb Państwa jako tzw. *stationes fisci*. W tym wypadku Państwo występuje bezpośrednio jako podmiot praw i obowiązków w stosunkach cywilnoprawnych, jako Skarb Państwa. Skarb Państwa jest to więc cywilnoprawna postać Państwa. Skarb Państwa jest zatem właścicielem części mienia nie będącego pod zarządem innych państwowych osób prawnych.⁵⁰ Poza tym o szczególnym charakterze Skarbu Państwa świadczy choćby i to, że nie można w stosunku do niego stosować pewnych przepisów prawnych dotyczących państwowych osób prawnych, jak np. odnoszących się do trybu powstania państwowych osób prawnych (art. 37 i 35 k.c.) oraz do zdolności prawnej (art. 36 k.c.). W odróżnieniu zaś od innych państwowych osób prawnych Skarb Państwa może być dziedzicem ustawowym (art. 931 i in. oraz art. 1058 i n. k.c.).

Choć w zakresie mienia ogólnonarodowego zarządzanego przez daną państwową osobę prawną można rozróżnić trzy grupy tego mienia, a mianowicie 1) mienie przydzielone na podstawie zarządzania organów zwierzchnich, 2) mienie wytworzone w toku własnej produkcji oraz 3) mienie nabyte w drodze czynności cywilnoprawnych, to jednak przyjmując, że to odróżnienie nie ma wpływu na zakres i charakter uprawnień państwowych osób prawnych w odniesieniu do mienia ogólnonarodowego.⁵¹

2. Zarys konstrukcji

Po przedstawieniu założeń wstępnych przystąpię teraz do naszkicowania pokrótce zarysu konstrukcji charakteru uprawnień państwowych osób prawnych względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego.

Wydaje się, że zasada jedności własności państwowej wyrażona w przepisie art. 128 § 1 k.c. jest zasadą ustrojową, zasadą prawa konstytucyjnego i choć została zamieszczona w k.c., i to w księdze II tytule I dziale I, nie przesądza jednak o konstrukcjach cywilistycznych. Wniosek taki wynika ze sposobu jej sformułowania w tym przepisie. Skoro — jak mówi przepis — „socjalistyczna własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje niepodzielnie Państwu”, a prawo cywilne nie zna takiej osoby prawnej jak Państwo, to ten użyty wyraz „Państwo” nabiera szczególnego sensu i wskazuje na to, że wyrażona w przepisie art. 128 § 1 k.c. zasada jedności własności państwowej, choć jest konstrukcją prawną, nie jest jednak konstrukcją cywilistyczną i nie przesądza o szczegółowych konstrukcjach na gruncie prawa cywilnego. Należy przy tym sądzić, że wyrażenie „socjalistyczna własność ogólnonarodowa” zostało użyte w znaczeniu szerszym, konstytucyjnym.

Badając genezę tego przepisu, w szczególności studiując projekt k.c. z 1962 roku, trzeba zauważyć, że projekt ten nie zawierał takiego przepisu. Przepis art. 128 § 1 k.c. został wprowadzony dopiero w trakcie debaty sejmowej nad projektem k.c. na

⁵⁰ Tak S. Szer: *Prawo cywilne (...)*, s. 192 i n., 216 i n.; W. Opalski: *op. cit.*, s. 32 i n. Inaczej S. Grzybowski: *O stosunkach cywilno-prawnych (...)*, s. 53 i n.; tenże: *Prawo cywilne — Zarys części ogólnej*, Warszawa 1974, s. 165 i n. W tej materii por. także M. Andrełowicz: *Wykonywanie zarządu oraz przekazywanie mienia państwowego*, wyd. ZPP, Katowice 1965—66, s. 20 i n., 24 i n.

⁵¹ Tak S. Wójcik: *op. cit.*, s. 44 (przypis); J. Topiński: *Zarząd mieniem (...)*, s. 18—19. Por. w tej materii także: M. Madey: *Stosunki własnościowe (...)*, s. 124 i n.; W. Opalski: *op. cit.*, s. 44 i n. Odmienne Z. Zabiński: *op. cit.*, s. 6.

wniosek Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, co spowodowało brak zsynchronizowania jego treści z treścią innych przepisów k.c. dotyczących osób prawnych i zarządu mieniem ogólnonarodowym.⁵² W doktrynie podaje się w wątpliwość, czy zamieszczenie w k.c. art. 128 w jego obecnym, bardzo sztywnym ujęciu było konieczne i celowe, a w każdym razie wątpliwe się wydaje usytuowanie go w księdze II k.c., co rodzi dodatkowe komplikacje.⁵³

Gdyby nawet przyjąć, że zasada jedności własności państwowej jest zasadą cywilistyczną, a nie zasadą ustrojową, konstytucyjną, to i tak nie wyłącza ona możliwości konstruowania własnych uprawnień państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego. Stosując wykładnię logiczną przepisu art. 128 § 1 k.c., można jedynie stwierdzić, że państwowe osoby prawne inne niż Skarb Państwa nie mogą być podmiotem prawa własności względem mienia ogólnonarodowego, co wcale nie wyłącza możliwości posiadania przez nie innych praw podmiotowych.

Wydaje się, że przepisy k.c. dają podstawę do twierdzenia, iż państwowym osobom prawnym innym niż Skarb Państwa przysługuje w stosunku do zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego podmiotowe prawo zarządu o charakterze bezwzględny, a więc skuteczne *erga omnes*, które jednak nie może być przeciwstawiane Państwu.

Należy sądzić, że jest to prawo rzeczowe pośrednie czy też o charakterze pośrednim, które powinno być umiejscowione w katalogu praw rzeczowych pomiędzy prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi, nie będąc zaś ani prawem własności, ani ograniczonym prawem rzeczowym, ani też użytkowaniem wieczystym, stanowi prawo swoiste. Patrząc na nie trzeba przez pryzmat przepisu art. 36 k.c., którego treść sprawia, że jest to prawo o charakterze, który można by było nazwać pulsującym, tzn. takim, że zakres uprawnień wchodzących w jego skład określony jest raz szerzej, a raz wężiej — w zależności od konkretnego podmiotu, któremu to prawo przysługuje, oraz od konkretnego przedmiotu, którego to prawo zarządu dotyczy.

3. Argumentacja

Prawo zarządu państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego, w kształcie wyżej przedstawionym, godzi, jak sądzę, najlepiej istotę osobowości prawnej państwowych osób prawnych (z której wynika, że państwowe osoby prawne mają zdolność prawną, a więc że mają zdolność do tego, by być, w granicach zakreślonych przepisem art. 36 k.c., podmiotem praw i obowiązków) z zasadą jedności własności państwowej. Z jednej bowiem strony nie burzy instytucji osobowości prawnej państwowych osób prawnych, skoro uznaje, że państwowe osoby prawne inne niż Skarb Państwa są podmiotem określonych praw względem mienia ogólnonarodowego, które jednak nie mogą być przeciwstawiane Państwu, z drugiej zaś strony zachowuje pełny walor dla zasady jedności własności państwowej i nie pozostaje z nią w sprzeczności.

Prawo zarządu jest prawem podmiotowym, albowiem uprawnienia państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa względem zarządzanych przez nie części

⁵² Uzasadnienie ogólne projektu k.c. (Projekt Komisji Kodyfikacyjnej ogłoszony w 1962 r.). Por. też: Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu z dn. 22 i 23.IV.1964 r.

⁵³ Por. A. O h a n o w i c z: Kodeks cywilny, RPEiS 1964, nr 4.

mienia ogólnonarodowego nie są prostą sumą uprawnień, lecz funkcjonalnym ich zestawem (art. 128 § 2 w związku z art. 140 i 44 k.c.).⁵⁴

O „zarządzaniu” przez państwowe osoby prawne inne niż Skarb Państwa częściami mienia ogólnonarodowego mówią *expressis verbis* takie przepisy k.c., jak art. 34 *in fine*, art. 128 § 2 i art. 141 k.c.

O tym, że prawo zarządu jest prawem rzeczowym, świadczy chociażby fakt, że przepis regulujący sposób wykonywania zarządu, mianowicie art. 141 k.c., został usytuowany w dziale II tytule I księgi II i — co jest bardzo znamienne — jako przepis następujący po przepisie regulującym treść i wykonywanie własności. O rzeczowym charakterze tego prawa świadczy również zamieszczenie art. 128 § 2 k.c. w księdze II k.c., a więc w księdze regulującej instytucje własności i innych praw rzeczowych.⁵⁵

Ważkim argumentem przemawiającym za prawnorzeczowym charakterem prawa zarządu jest wzgląd na należytą ochronę składników mienia ogólnonarodowego. Prawo rzeczowe, jako prawo bezwzględne, a więc skuteczne *erga omnes*, najlepiej i najbardziej skutecznie zapewnia tę ochronę, a w konsekwencji stwarza warunki do wykonania przez państwowe osoby prawne zadań planowych, ze względu na które przydziela się im część mienia ogólnonarodowego.

Za przyjętym stanowiskiem co do charakteru uprawnień państwowych osób prawnych względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego przemawiają również argumenty natury polityczno-ekonomicznej. Należy sądzić, że prawo zarządu jest prawidłowym odzwierciedleniem zasady centralizmu demokratycznego, nie uchybia bowiem zasadzie centralnego planowania i ogólnego kierownictwa produkcji, a jednocześnie stanowi wyraz realizacji zasady decentralizacji bezpośredniego zarządu. Sprzyja ono urzeczywistnieniu w praktyce zasad rozrachunku gospodarczego i wprowadzaniu w życie nowego systemu zarządu gospodarką narodową, opartego na zwiększonej samodzielności gospodarczej państwowych osób prawnych oraz na zwiększonej ich autonomii i odchodzeniu od administracyjnych form dysponowania mieniem ogólnonarodowym na rzecz form cywilistycznych.⁵⁶

⁵⁴ Trudno zgodzić się z poglądem K. Opałka (Prawa podmiotowe, Warszawa 1957, s. 407 i n.), który proponuje poniechanie instytucji praw podmiotowych na rzecz poszczególnych uprawnień. Por. w tym względzie: S. Grzybowski: System prawa cywilnego, t. I, Część ogólna, 1974, s. 212 i n.; W. Opalski: op. cit., s. 40 i n.

⁵⁵ Za prawnorzeczowym charakterem prawa państwowych osób prawnych w stosunku do mienia ogólnonarodowego wypowiedzieli się w literaturze polskiej S. Wójcik: op. cit., s. 54 i Z. Zabiński: op. cit., s. 56, natomiast odmiennie S. Szer (Prawa podmiotowe (...), s. 837), który chociaż uznaje je za prawo bezwzględne, odmawia mu jednak charakteru prawa rzeczowego. W doktrynie polskiej można spotkać twierdzenia, że prawo zarządu, nie będąc prawem rzeczowym, jest prawem do rzeczowego podobnym — por. tu J. Wiszniewski: op. cit., s. 211. W literaturze radzieckiej za prawnorzeczowym charakterem prawa operatywnego zarządu wypowiedział się D. M. Gienkin: Operatiwnoje upravlenie kak institut sowietskogo graždanskowo prawa, „Sowietskaja Justycija” 1963, nr 9, s. 4. Francuskiemu prawu cywilnemu znane są „prawa rzeczowe administracyjne” (*les droits réels administratifs*), ustanowione jako prawa rzeczowe na przedmiotach własności publicznej np. w drodze koncesji, przy czym mają one charakter czasowy i podlegają warunkom określonym w akcie je kreującym — por. tu M. Picard w pracy zbiorowej Planiol, Ripert: *Traité de droit civil français*, t. III, Paris 1952, nr 49, s. 55—56 i nr 140, s. 153—155. Przeciwnie prawnorzeczowemu charakterowi praw zarządcy na przedmiotach wchodzących w skład zarządzanego majątku wypowiedziano się w doktrynie niemieckiej — por. tu Enneccerus, Kipp, Wolff (oprac. M. Wolffa i L. Raisera): *Sachenrecht*, t. III, Tübingen 1957, § 2, IV, 4, s. 15.

⁵⁶ Por. uchwałę Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z dnia 16.X.1961 r. OSN 1962, nr II, poz. 41. Por. w tym względzie: J. Gwiazdomorski: Zasada jedności (...), s. 607; M. Andrełowicz: op. cit., s. 17 i n.; W. Opalski: op. cit., s. 9, 24—25,

Uprawnienia państwowych osób prawnych w stosunku do mienia ogólnonarodowego, choć stanowią prawo rzeczowe, nie są jednak prawem własności.⁵⁷ Oprócz argumentów przytoczonych już wyżej w rozdziale II niniejszego opracowania, związanych z interpretacją art. 40 i art. 535 § 2 k.c., na uzasadnienie tego stanowiska przytoczyć można inne jeszcze przepisy o wierzytelnościach państwowych osób prawnych, w szczególności przepisy dotyczące tzw. umów o przeniesienie praw, a więc np. dotyczące umowy zamiany (art. 603 i n. k.c.) i umowy dostawy (art. 605 i n. k.c.). Wprawdzie ani przepis art. 603 k.c., ani przepis art. 605 k.c. nie zawierają takiej dyferencjacji jak przepis art. 535 k.c., jednakże ze względu na to, że do umowy zamiany z mocy art. 604 k.c., a do umowy dostawy z mocy art. 612 k.c. stosuje się odpowiednio przepisy o sprzedaży, należy sądzić, iż do tych umów stosuje się odpowiednio także przepis art. 535 § 2 k.c. o treści umowy sprzedaży między państwowymi jednostkami organizacyjnymi.⁵⁸

Prawo zarządu nie jest również ograniczonym prawem rzeczowym. Na stanowisku, że uprawnienia państwowych osób prawnych w stosunku do mienia ogólnonarodowego nie stanowią ograniczonego prawa rzeczowego, lecz prawo swoiste, odbiegające od tradycyjnych form prawnych korzystania z rzeczy cudzej, stoi Sąd Najwyższy. Uprawnieniom tym Sąd Najwyższy nadaje zamienną nazwę „zarządu i użytkowania”, „zarządu operatywnego” bądź „zarządu”.⁵⁹

Ponieważ uprawnienia państwowych osób prawnych w stosunku do mienia ogólnonarodowego nie stanowią prawa własności ani ograniczonego prawa rzeczowego, ani też nie są prawem użytkowania wieczystego, przeto — ze względu na swój charakter i wykazywanie cech wspólnych zarówno z ograniczonymi prawami rzeczowymi z jednej strony, jak i z prawem własności z drugiej strony, a także ze względu na wiele podobieństw do użytkowania wieczystego — tworzą prawo swoiste o charakterze pośrednim między prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi. Wydaje się, że nasz k.c. nie przyjął dychotomicznego podziału praw rzeczowych, lecz podział trójczłonowy, wyróżniając w nim prawo własności, pośrednie prawa rzeczowe, a w tym prawo zarządu i prawo wieczystego użytkowania, oraz trzeci człon podziału, tj. prawa rzeczowe ograniczone.⁶⁰

Przeciwko takiej konstrukcji charakteru uprawnień państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa w stosunku do zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego, jaka została przedstawiona w tym rozdziale, można wytoczyć dwa istotne zarzuty: po pierwsze, że konstrukcja prawa zarządu jako prawa rzeczowego jest sprzeczna z niepisaną, lecz powszechnie w doktrynie uznawaną zasadą *numerus clausus* praw rzeczowych; po drugie, że prawo zarządu traktowane jako prawo rzeczowe, a więc jako prawo dotyczące rzeczy, nie uwzględnia sytuacji prawnej innych nie będących rzeczami składników mienia ogólnonarodowego

96—100, 123, 161; J. Topiński: Zarząd mieniem (...), s. 13—14; Z. Zabiński: op. cit., s. 48—50.

⁵⁷ Takie stanowisko zajmuje judykatura SN — por. tu orzeczn. SN z dnia 14.VI.1963 r. I CR 336/63, OSPIKA 1966, z. 5 poz. 97 z glosą S. Breyera.

⁵⁸ Przepisy kodeksu cywilnego nie są jednak konsekwentne, gdyż przy umowie pożyczki (art. 720 i n. k.c.), k.c. nie robi różnicy w zakresie treści umowy pożyczki zależnie od charakteru podmiotów, których dotyczy, co stanowi oczywistą usterkę legislacyjną.

⁵⁹ Por. cyt. wyżej w przypisie 57 orzeczn. SN. Por. także orzeczn. cyt. w przypisie 56 oraz orzeczn. SN z dnia 15.IV.1966 r. I CR 80/86, OSPIKA 1967, z. 4, poz. 101 z glosą aprobującą S. Szera.

⁶⁰ Kwestia ta jest w doktrynie sporna. Por. w tym względzie: A. Kopff: Charakter prawny wieczystego użytkowania, „Studia Cywilistyczne” 1967, t. IX; S. Szer: Użytkowanie wieczyste, PiP z 1964 r., z. 1, s. 9 i n.; J. Winiarz: Prawo użytkowania wieczystego, Warszawa 1970 — z podaną tam literaturą.

(art. 44 k.c.), w szczególności wchodzących w zakres mienia ogólnonarodowego praw majątkowych na dobrach niematerialnych o charakterze majątkowym (prawa wynalazcze, autorskie itd.) i dotyczących nie będących rzeczami przedmiotów materialnych (prawa górnicze, wodne, prawa dotyczące energii).

Zarzut pierwszy odeprzeć można twierdzeniem, że zasadę *numerus clausus* praw rzeczowych można rozumieć nie tylko w ten sposób, iż podmiotowym prawem rzeczowym jest tylko takie prawo, które ustawa reguluje w sposób wyraźny jako odrębny typ, lecz rozumieć ją można również w ten sposób, iż obok praw rzeczowych uregulowanych przez ustawę w sposób wyraźny istnieją jeszcze takie prawa podmiotowe bezwzględne mające (w zasadzie) za przedmiot rzecz, które dadzą się wyprowadzić w drodze wykładni z obowiązujących przepisów prawa cywilnego, a w szczególności prawa rzeczowego.⁶¹

Takim właśnie prawem rzeczowym wyprowadzonym w drodze wykładni z obowiązujących przepisów prawa cywilnego jest prawo zarządu przysługujące państwowym osobom prawnym innym niż Skarb Państwa w stosunku do przydzielonych im części mienia ogólnonarodowego, stanowiące prawo rzeczowe o charakterze pośrednim, usytuowane w katalogu praw rzeczowych między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi.

Przy odpieraniu zaś drugiego zarzutu postawić można tezę roboczą (którą trzeba będzie zweryfikować w drodze dalszych pogłębionych studiów) o możliwości konstruowania — na tle obowiązujących przepisów prawa cywilnego — praw na prawach. Notabene, obowiązujące przepisy prawa cywilnego wyraźnie taką możliwość urzeczywistniają w art. 265 i 327 k.c. oraz w art. 190 § 2 i 191 pr. rz. w związku z art. XVII pkt 2 przep. wpraw. k.c. W szczególności, mając na względzie treść art. 128 § 2 w związku z art. 44 k.c., twierdzić można, że przedmiotem zarządu są również prawa majątkowe wchodzące w skład mienia ogólnonarodowego, których przedmiotem nie jest rzecz. W kodeksie cywilnym brak jest jednak w tym względzie wyraźnego przepisu, który by *expressis verbis* o tym stanowił, co ze względu na treść art. 44 k.c. uznać trzeba za uchybienie legislacyjne.⁶²

IV. POSTULATY DE LEGE FERENDA

Niejasność i nieprecyzyjność przepisów k.c. dotyczących państwowych osób prawnych i ich uprawnień względem mienia ogólnonarodowego rodzą potrzebę zmian ustawowych w tym zakresie. Potrzeba tych zmian sygnalizowana jest w doktrynie prawa cywilnego coraz mocniej.⁶³ Różnie widzi się jednak kierunek tych zmian. Pojawiają się głosy proponujące drogę rezygnacji z instytucji osobowości prawnej

⁶¹ Por. L. Enneccerus, T. Kipp, M. Wolff, L. Raiser: Lehrbuch des bürgerlichen Rechts, t. III, wyd. X, Tübingen 1957, s. 137; A. v. Tuhr: Der allgemeine Teil des deutschen bürgerlichen Rechts, t. I, Leipzig 1910, s. 9—10; Z. Radwański: Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami, Warszawa, 1961, s. 195 i n.; A. Wąsiewicz: Charakter prawny współwłasności ułamkowej według kodeksu cywilnego, RPEiS 1964, nr 4, s. 121 i n.; S. Wójcik: op. cit., s. 53—54.

⁶² Por. zastrzeżenia co do tej kwestii poczynione przez S. Grzybowski: System (...), s. 234—235.

⁶³ Por. chociażby sprawozdanie z dyskusji na I Ogólnopolskim Integracyjnym Zjeździe Cywilistów odbytym 28—30.IX.1972 r. w Rzeszowie (I Ogólnopolski Integracyjny Zjazd Cywilistów, Rzeszów 1974, s. 81 i n., w szczególności głos J. Skąpskiego, s. 96—97 i A. Stelmachowskiego, s. 97—98). Por. także A. Wolter: Prawo cywilne (...), s. 191—192 (przypis); S. Grzybowski: O stosunkach cywilnoprawnych (...) s. 94.

w obrocie społecznym.⁶⁴ Zarysowało się również w doktrynie stanowisko proponujące pogodzenie zasady jedności własności państwowej z osobowością prawną państwowych osób prawnych przez przebudowę pojęcia osobowości prawnej.⁶⁵ Istnieją też koncepcje zgłoszone (jak sądzę, *de lege ferenda*) przez A. Kopffa, mianowicie koncepcje własności dwustopniowej, własności podzielonej oraz powiernictwa.⁶⁶ Autora niniejszego opracowania najbardziej jednak przekonują poglądy broniące *de lege ferenda* konstrukcji prawa zarządu jako odrębnego prawa rzeczowego.⁶⁷

Postulowałbym więc *de lege ferenda* wyodrębnienie w sposób wyraźny odrębnej kategorii podmiotowych praw rzeczowych, mianowicie pośrednich praw rzeczowych, które powinny być unormowane w tytule II księgi II k.c. W ramach tej kategorii powinny się znaleźć: prawo zarządu w nowym dziale I tytule II księgi II k.c. oraz prawo użytkowania wieczystego w dziale II tegoż tytułu i księgi.

Należałoby szczegółowo unormować charakter prawa zarządu, bliżej sprecyzować jego treść oraz określić precyzyjnie sposób jego wykonywania. Należałoby też ujednolicić w k.c. nazewnictwo dotyczące podmiotów i przedmiotów obrotu społecznego.

Na koniec tych wywodów warto nadmienić, że koncepcja prawa zarządu mieniem ogólnonarodowym została usankcjonowana przez ustawodawstwa państw socjalistycznych. W szczególności Zasady ustawodawstwa cywilnego ZSRR i republik związkowych z 1961 r. przyjmują taką koncepcję, określając ją w art. 21, 30, 39 i 44 jako „zarząd operatywny”. Podobnie czynią to: k.c. RSFR (art. 94) i k.c. USRR (art. 89). Także czechosłowacki kodeks gospodarczy z 1964 r. przyjął koncepcję prawa zarządu (§ 63, 64, 67, 68 i 347). Sankcjonuje ją również k.c. węgierski z 1959 r. (§ 89, 170, 171).

⁶⁴ Por. np. A. Steilmachowski: Czy kryzys osoby prawnej? RPEiS 1968, III, s. 199—209; W. Opalski: op. cit., s. 37—38.

⁶⁵ Por. J. Wasilkowski: Pojęcie własności (...), s. 103, przypis 50. Por. także: I Ogólnopolski Integracyjny Zjazd (...), s. 97.

⁶⁶ Por. A. Cieślakowa, J. Szwaja: Konferencja Katedr (...), s. 181.

⁶⁷ Por. A. Wolter: op. cit., s. 192, przypis 82.