

Przedmowa

Działalność Państwa w obrocie cywilnoprawnym to zagadnienie bardzo złożone, które łączy się ze stosowaniem szeregu konstrukcji prawnych, koniecznością uwzględnienia szczególnych właściwości Państwa jako (również) podmiotu prawa cywilnego czy wreszcie oceną wpływu prawa publicznego na wykładnię przepisów prawa cywilnego. W polskim porządku prawnym charakterystyczne jest dość jednolite posługiwanie się terminem „Skarb Państwa”. Już od momentu powstania państwa polskiego i rozpoczęcia działalności przez polskie sądownictwo cywilne to pojęcie miało ogólnie ustalone znaczenie, jak też niemal powszechny zakres zastosowania. Na znacznie mniejszym poziomie intensywności jest stosowany termin „Państwo”, pojawia się głównie w sprawach, w których jest rozważane zagadnienie ze sfery prawa publicznego.

W zasadzie nigdy nie była kwestionowana zdolność kontraktowa Skarbu Państwa, choć stosunkowo często różne aspekty związane z realizacją zdolności kontraktowej Skarbu Państwa były kształtowane przez regulacje szczególne. Zdecydowanie bardziej złożona była i jest problematyka odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa. Wiąże się z podziałem działalności Państwa na sferę *dominium* i *imperium*, jednak zwłaszcza w okresie międzywojennym odpowiedzialność deliktowa Skarbu Państwa była omawiana w kontekście wyraźnie szerszym. Łączyła się z podziałem na prawo prywatne i prawo publiczne. Ten podział bezpośrednio wpływał na zakres drogi sądowej, a dopiero pośrednio na zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa. Sytuacja uległa zmianie w 1956 r., gdy stworzono zamknięty system odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa, oddzielając go jednocześnie od problematyki drogi sądowej. Nie oznaczało to jednak całkowitego odrzucenia podziału na sferę *dominium* i *imperium*, jak też podziału na prawo prywatne i prawo publiczne. Podział ten jest widoczny w regulacjach dotyczących każdego z etapów kształtowania się odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa. Można go dostrzec w dawnym art. 418 KC, tu wciąż wpływał na zakres odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa. W następstwie zmian z 1997 r. i 2004 r. wpływa na wykładnię sformułowania „przy wykonywaniu władzy publicznej”, kształtując pośrednio podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Stosunkowo najslabiej są omówione w literaturze prawniczej pozostałe aspekty działalności Państwa w obrocie cywilnoprawnym. Chodzi zwłaszcza o realizację różnych zadań publicznych za pośrednictwem instrumentów prawa cywilnego. W okresie międzywojennym Skarb Pań-

Przedmowa

stwa realizował m.in. zadania wynikające z zakończenia okresu zaborów i konieczności uregulowania związanych z tym problemów natury cywilnoprawnej (przejęcie majątków państw zaborczych, przejęcie części majątków obywateli i jednostek organizacyjnych państw zaborczych, przejęcie części odpowiedzialności za zobowiązania państw zaborczych względem obywateli polskich, rewindykacja mienia zabranego niesłusznie polskim obywatelom w okresie zaborów). W okresie powojennym mechanizmy cywilnoprawne były wykorzystywane przy realizacji najbardziej spektakularnych projektów związanych ze zmianą stosunków społeczno-gospodarczych (jak reforma rolna czy nacjonalizacja), ale też innych, mających na celu uporządkowanie rzeczywistości powojennej (np. przejęcie mienia opuszczonego czy ponemieckiego). Nawet po transformacji ustrojowej z przełomu lat 80. i 90. zakres zadań publicznych realizowanych za pośrednictwem instrumentów prawa cywilnego nie uległ istotnemu zmniejszeniu, choć niewątpliwie zmienił się charakter tych zadań. Pojawia się szereg nowych instrumentów prawnych o charakterze regulacyjnym czy kontrolnym, jak też związanych z udzielaniem wsparcia ze środków publicznych.

Działalność Państwa w obrocie cywilnoprawnym przede wszystkim opiera się na ustawach szczegółowych. Potrzeba uchwalenia ustawy regulującej ogólne zasady działalności Skarbu Państwa pojawiła się z dopiero w latach 90. XX wieku. Wiązała się zwłaszcza z poszukiwaniem koncepcji działalności Państwa w sferze *dominium* w nowych realiach społeczno-gospodarczych. Jednak uchwalone regulacje prawne okazały się mniej ambitne, dotyczyły jedynie pewnych aspektów działalności Skarbu Państwa, w szczególności zaś relacji łączących Skarb Państwa i państwowe osoby prawne. W tę charakterystykę wpisuje się również komentowana ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1182 ze zm.). Uwagę zwraca podjęta po raz pierwszy przez polskiego ustawodawcę próba tak szczegółowego uregulowania terminu „państwowa osoba prawna”. Istotny walor porządkujący problematykę działalności Państwa w obrocie cywilnoprawnym mają również regulacje ustawy z 16.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 2260 ze zm.). Niezależnie od licznych zastrzeżeń natury szczegółowej te dwa aspekty komentowanych ustaw należy ocenić zdecydowanie pozytywnie.

Komentarz zawiera omówienie przepisów ZasZarzMieniemPU, z uwzględnieniem zmian wynikających z ustawy z 21.2.2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 492) oraz omówienie przepisów PWZasZarz-MieniemP. Publikacja oprócz wyjaśnienia znaczenia poszczególnych przepisów zawiera również szczegółową analizę konstrukcji państwowych

osób prawnych, reguł reprezentowania Skarbu Państwa, zasad nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez Skarb Państwa (w tym pozytywne i negatywne aspekty powołania Rady do spraw spółek), sposobów oddziaływania przez Skarb Państwa na dokonywanie czynności prawnych oraz wybór członków organów spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, zasad nadzoru nad czynnościami prawnymi państwowych osób prawnych innych niż spółki. Szczególny nacisk został położony na analizę orzecznictwa sądowego dotyczącego zagadnień omawianych w komentarzu.

dr Łukasz Węgrzynowski

Warszawa, maj 2019 r.