

Marcin Dziurda

Uniwersytet Warszawski

PROCESOWA REPREZENTACJA SKARBU PAŃSTWA A REPREZENTACJA MATERIALNOPRAWNA

Problemy związane z reprezentacją Skarbu Państwa od dawna budziły wiele wątpliwości – zarówno w judykaturze, jak i w piśmiennictwie. Co ciekawe, przez wiele lat zainteresowanie doktryny koncentrowało się przede wszystkim na reprezentacji procesowej¹.

Przyczyna tego była oczywista. Ustawodawca stosunkowo wcześniej uregulował reprezentację procesową Skarbu Państwa. Uczynił to w nadal obowiązującym art. 67 § 2 k.p.c.². Regulacja ta pozostaje niezmieniona³ od wejścia obecnego Kodeksu postępowania cywilnego w życie i stanowi, że za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej.

Zgodnie z art. 13 § 2 k.p.c. reguła ta ma zastosowanie także w innych niż proces rodzajach postępowań. Precyzyjnie rzecz ujmując, należałoby zatem używać pojęcia „reprezentacja Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym”. Zgodnie jednak z utrwaloną konwencją językową określenia „reprezentacja procesowa” używa się na określenie podejmowania czynności we wszystkich rodzajach postępowań sądowych, nie tylko zaś w postępowaniu procesowym.

To, że powołany przepis art. 67 § 2 k.p.c. obowiązuje w niezmienionym brzmieniu od przeszło półwiecza wynika z faktu, że – mimo radykalnych zmian ustrojowych – nie zmieniła się w tym czasie konstrukcja Skarbu Państwa ani zasady jego działania. W doktrynie toczy się zadawniony spór, czy Skarb Państwa ma organy. Ta wątpliwość ma w istocie charakter jedynie semantyczny⁴.

¹ Do najważniejszych wypowiedzi w tym zakresie należy artykuł M. Jędrzejewskiej pt. „Skarb Państwa w procesie cywilnym”, *„Studia Iuridica”* 1994, t. XXI, s. 71 i n. Praca ta zachowała swą niezaprzeczalną wartość. Jeśli chodzi o pozostałą literaturę przedmiotu; por. bibliografię zawartą w: M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Kraków 2005, s. 289 i n.

² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1360, z późn. zm.).

³ Obecnie, po reaktywowaniu Prokuratury Generalnej i uwzględnieniu tego w powołanym przepisie, pierwotne brzmienie art. 67 § 2 k.p.c. zawarte jest w zdaniu pierwszym tego przepisu.

⁴ Szerzej na ten temat M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 33–35.

Jak każda osoba prawna⁵, Skarb Państwa musi działać przez jakieś organy. Wątpliwości biorą się z tego jedynie, że ta szczególna osoba prawna nie ma organów w rozumieniu art. 38 k.c.⁶. Mimo ogólnikowych propozycji, nigdy nie zostały na poważnie podjęte prace nad wprowadzeniem scentralizowanego organu wykonawczego Skarbu Państwa (swoistego zarządu).

Wynika to z faktu, że Skarb Państwa jest podmiotem tak ogromnej liczby zróżnicowanych praw i obowiązków, że żaden scentralizowany organ nie byłby w stanie zapewnić odpowiedniej reprezentacji w całym tym zakresie. W związku z tym ukształtowała się zasada, zgodnie z którą Skarb Państwa działa poprzez organy państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej⁷.

I. PODSTAWOWE ZASADY REPREZENTACJI PROCESOWEJ

Wskazana wyżej zasada znajduje odzwierciedlenie w art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c., zgodnie z którym za Skarb Państwa czynności procesowe podejmuje organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się roszczenie.

Druga część tego przepisu, zgodnie z którą czynności procesowe za Skarb Państwa może podejmować także „organ jednostki nadrzędnej”, stanowi relikty z czasów, gdy niektóre państwowe jednostki organizacyjne nie miały własnej obsługi prawnej. W konsekwencji zdarzały się przypadki, że np. w sprawach związanych z działalnością urzędu skarbowego czynności za Skarb Państwa podejmowane były przez radcę prawnego zatrudnionego w jednostce nadrzędnej, jaką stanowiła w ówczesnym stanie prawnym izba skarbową.

Obecnie, dzięki otwarciu dostępu do zawodów prawniczych, każda państwowa jednostka organizacyjna może skorzystać z pomocy prawnej świadczonej przez radcę prawnego lub adwokata. Możliwość przejęcia zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przez organ jednostki nadrzędnej przestała być zatem wykorzystywana w praktyce – tym bardziej, że właściwa jednostka może też

⁵ Jak wiadomo, osobowość prawna Skarbu Państwa wynika wprost z art. 33 k.c.

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025, z późn. zm.).

⁷ W obecnym stanie prawnym, biorąc pod uwagę art. 33¹ k.c., należałoby raczej mówić o jednostkach organizacyjnych nieposiadających zdolności prawnej. Ponieważ jednak *stationes fisci* nie działają w formach przewidzianych w art. 33¹ k.c., można zaakceptować określenie „państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej”. Tym bardziej, że jest to określenie ustawowe – posługuje się nim np. art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r., poz. 2261, z późn. zm.).

wystąpić o przejęcie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej⁸.

Już na wstępie należy zwrócić uwagę na konstrukcję art. 67 § 2 k.p.c. Zgodnie z jego brzmieniem, w pierwszej kolejności należy ustalić państwową jednostkę organizacyjną⁹, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. Dopiero w drugiej kolejności ustaleniu podlega organ tej jednostki – uprawniony do podejmowania czynności procesowych w określonej sprawie¹⁰.

W tym kontekście należy zauważyć, że w aktualnym stanie prawnym wątpliwości może budzić, czy urząd skarbowy można uznać za państwową jednostkę organizacyjną w rozumieniu art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c. Zgodnie bowiem z art. 37 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹¹ „w sprawach organizacyjno-finansowych izba administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi oraz urzędami celno-skarbowymi stanowi jednostkę organizacyjną, której kierownikiem jest dyrektor izby administracji skarbowej”. Gdyby przepis ten rozumieć w taki sposób, że urząd skarbowy (podobnie jak urząd celno-skarbowy) nie stanowi wyodrębnionej państwowej jednostki organizacyjnej, lecz jednostkę wewnętrzną, prowadziłoby to do wniosku, że w sprawach związanych z działalnością urzędu skarbowego zgodnie z art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c. czynności procesowe za Skarb Państwa powinien podejmować dyrektor izby administracji skarbowej, w skład której dany urząd skarbowy wchodzi.

Jednakże w doktrynie prawa administracyjnego także pod rządami aktualnych przepisów uznaje się urzędy skarbowe za odrębne jednostki organizacyjne¹². Regulację art. 37 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej uznaje się zaś za przejaw tzw. konsolidacji procesów pomocniczych administracji skarbowej, obejmujących w szczególności sprawy finansowe i kadrowe oraz zamó-

⁸ Zastępstwo Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązkowe jedynie w najważniejszych sprawach, w szczególności tych rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy. Szerzej na ten temat M. Dziurda, *Zastępstwo Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 2017, nr 3.

⁹ Na odrębnych zasadach oparta została wynikająca z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1182, z późn. zm.) konstrukcja reprezentacji materialnoprawnej Skarbu Państwa. Powołane przepisy nie wiążą jej z jednostką organizacyjną, lecz bezpośrednio z organem. Szerzej na ten temat poniżej.

¹⁰ W tych urzędach państwowych, w których zostało utworzone stanowisko dyrektora generalnego (ministerstwa, urzędy centralne, urzędy wojewódzkie), może działać dwóch kierowników jednostki w rozumieniu art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c. (por. niżej uwagi do art. 6 ust. 2 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym). W określonej sprawie – związanej z działalnością takiej jednostki – ustalenia wymaga zatem, czy czynności procesowe powinny być podejmowane przez dyrektora generalnego czy też przez ministra (kierownika urzędu centralnego, wojewodę).

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 508, z późn. zm.

¹² K. Teszner, (w:) A. Melezini, K. Teszner (red.), *Krajowa Administracja Skarbowa. Komentarz*, Warszawa 2018, teza 7 do art. 36.

wienia publiczne¹³. Nie wyłącza to możliwości uznania urzędu skarbowego za państwową jednostkę organizacyjną w rozumieniu art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c., zaś jej naczelnika – za organ uprawniony do podejmowania za Skarb Państwa czynności procesowych.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że zdanie drugie art. 67 § 2 k.p.c. zawiera zastrzeżenie, zgodnie z którym w zakresie określonym odrębną ustawą czynności procesowe za Skarb Państwa podejmuje Prokuratoria Generalna. Regulacja ta weszła w życie z dniem 15 marca 2006 r. i pierwotnie dotyczyła ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa¹⁴. Obecnie, od dnia 1 stycznia 2017 r., art. 67 § 2 zd. drugie k.p.c. odsyła do ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵.

Jednakże okoliczność, że w określonym zakresie czynności procesowe za Skarb Państwa podejmowane są przez Prokuratorię Generalną, nie pozbawia znaczenia kategorii „jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie”. Z praktycznego punktu widzenia najistotniejsze jest, że jednostka taka musi zostać oznaczona także w sprawach, w których zastępstwo Skarbu Państwa wykonywane jest przez Prokuratorię Generalną.

Wynika to z faktu, iż – jak się przyjmuje w doktrynie – „Prokuratoria Generalna jest jedynie instytucjonalnym pełnomocnikiem, a więc nie można jej przypisywać funkcji *statio fisci*. Obowiązek ustalenia i wskazania w orzeczeniu sądowym właściwej *statio fisci*, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, wynika m.in. z art. 1060 § 1 k.p.c. Przepis ten stanowi, że jeżeli dłużnikiem jest Skarb Państwa, wierzyciel wzywa do spełnienia świadczenia bezpośrednio państwową jednostką organizacyjną, z której działalnością wiąże się to świadczenie”¹⁶.

Oznacza to, że w postępowaniu sądowym z udziałem Skarbu Państwa zawsze konieczne jest ustalenie podmiotu uprawnionego do jego reprezentacji¹⁷. W każ-

¹³ *Ibidem*, tezy 1–2 do art. 37.

¹⁴ Tekst pierwotny Dz.U. nr 169, poz. 1417.

¹⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 2261, z późn. zm.

¹⁶ G. Bieniek, H. Pietrkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 61. Pogląd ten, wyrażony jeszcze na gruncie ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, zachowuje w pełni aktualność także pod rządami ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁷ W judykaturze, także po przywróceniu zasady kontrydiktoryjności, przyjmuje się, że sąd ma obowiązek czuwania z urzędu nad właściwą reprezentacją Skarbu Państwa (szerzej na ten temat M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 172 i n.). W nowszej doktrynie uściśla się to w taki sposób, że „zarówno w sprawach, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa wykonuje Prokuratoria Generalna (...), jak i w pozostałych sprawach, w których Prokuratoria Generalna zastępstwa tego nie wykonuje, zachodzi – tak jak dotychczas – obowiązek ustalenia przez sąd właściwej państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie” (G. Bieniek, H. Pietrkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 61).

Zaznaczyć jednak należy, że w art. 24 obowiązującej od dnia 1 stycznia 2017 r. ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej zostało zawarte całkowicie nowe rozwiązanie,

dej sprawie (także takiej, w której zastępstwo wykonuje Prokuratoria Generalna) oznaczenie Skarbu Państwa jako strony – oprócz sformułowania „Skarb Państwa” – powinno zawierać nazwę właściwego od strony materialnoprawnej podmiotu reprezentującego Skarb Państwa¹⁸. Trudności z tym związane wynikają przede wszystkim z faktu, że w coraz większej liczbie przypadków ustawodawca przewiduje sposób reprezentacji procesowej Skarbu Państwa odmienny od ogólnego – wyrażonego w art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c.

II. ODMIENNOŚCI W ZAKRESIE REPREZENTACJI PROCESOWEJ

Z rozmaitych przyczyn, ale przede wszystkim ze względu na kolejne reformy struktury administracji publicznej, w systemie prawnym zaczęły się pojawiać przepisy przewidujące, że czynności procesowe za Skarb Państwa są podejmowane przez inne podmioty niż organ państwowej jednostki organizacyjnej¹⁹. Są to zatem przepisy szczególnie w stosunku do art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c., a ich katalog jest dosyć szeroki²⁰.

Największe znaczenie w praktyce ma spośród nich niewątpliwie art. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²¹. Stanowi on, że starostowie – w ramach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa²² – podejmują czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie.

Na podstawie powołanego przepisu (szczególnego w stosunku do art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c.) czynności procesowe za Skarb Państwa podejmuje zatem starosta, chociaż w żadnej mierze nie można go uznać za organ państwowej jednostki organizacyjnej. Jest bowiem przewodniczącym zarządu powiatu, ten zaś stanowi przecież odrębną od Skarbu Państwa osobę prawną²³.

zgodnie z którym Prezes Prokuratury Generalnej z urzędu lub na wniosek sądu wskazuje, który organ jest właściwy do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa. Szerzej na ten temat M. Jaślikowski, *Wniosek sądu o wskazanie organu właściwego do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa*, „Iustitia” 2017, nr 3.

¹⁸ G. Bieniek, H. Pietrkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 137.

¹⁹ Z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie.

²⁰ Szerzej na ten temat M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 104 i n.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 121, z późn. zm.

²² Co wykonują jako zadanie z zakresu administracji rządowej.

²³ M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 110; G. Bieniek, H. Pietrkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 96.

To, że uprawnienie do wykonywania reprezentacji procesowej Skarbu Państwa zostało w tak szerokim zakresie powierzone przewodniczącemu zarządu powiatu wynika z faktu, że w ramach tzw. reformy samorządowej z dniem 1 stycznia 1999 r. zostały zlikwidowane urzędy rejonowe²⁴. Były to państwowe jednostki organizacyjne, których kierownicy reprezentowali Skarb Państwa m.in. w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

W miejsce zniesionych urzędów rejonowych nie powstały żadne nowe państwowe jednostki organizacyjne, lecz zostały one zastąpione przez powiaty, czyli wyposażone w osobowość prawną jednostki samorządu terytorialnego. Uwzględnił to ustawodawca w art. 94 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną²⁵, zgodnie z którym „do właściwości starosty przechodzą, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jako zadania z zakresu administracji rządowej, określone w przepisach zadania urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej oraz zadania i kompetencje kierowników tych urzędów”.

Jak w związku z tym wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 3 października 2002 r., I KKN 448/01²⁶, chociaż starosta nie jest „organem” Skarbu Państwa, to „jest traktowany jako *statio fisci* Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami” (a także w innych sprawach, o ile wynika to z przepisów odrębnych).

Ze stanowiskiem tym należy się zgodzić, z tym zastrzeżeniem, że pojęcie *statio fisci* w dosłownym tłumaczeniu oznacza jednostkę Skarbu Państwa (fiskusa). W języku prawniczym rozszerzono jednak znaczenie tego określenia na każdy podmiot, któremu przepisy przyznają uprawnienie do reprezentowania Skarbu Państwa²⁷.

Należy zasygnalizować, że uprawnienie to przepisy przyznają niekiedy nawet odrębnym osobom prawnym²⁸. Przykładowo, zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej²⁹ w postępowaniach sądowych wynikających z wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, określonych przez ustawy³⁰ lub powierzonych w drodze porozumienia,

²⁴ M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 114 i n.

²⁵ Dz.U. nr 133, poz. 872, z późn. zm.

²⁶ OSP 2003, nr 7–8, poz. 99, z krytyczną glosą M. Pyziak-Szafnickiej. W mojej ocenie krytyka tego orzeczenia nie jest uzasadniona – por. M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 113.

²⁷ M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 113.

²⁸ Inaczej zatem niż w przypadku art. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który uprawnienie do podejmowania za Skarb Państwa czynności procesowych przyznaje nie powiatowi (jako osobie prawnej), lecz staroście.

²⁹ Dz.U. nr 12, poz. 136, z późn. zm.

³⁰ Podkreślenia wymaga to, że art. 66 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej nie może stanowić samoistnego

Skarb Państwa reprezentują jednostki samorządu terytorialnego wykonujące te zadania. Na podstawie zaś art. 67 ust. 1 tej ustawy organy administracji rządowej mogą powierzać reprezentowanie Skarbu Państwa także innym samorządowym osobom prawnym.

Jak widać, system reprezentacji procesowej Skarbu Państwa jest nadal bardzo skomplikowany³¹. Z jednej strony niezmiennie obowiązuje zasada wyrażona w art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c., powierzającym podejmowanie czynności procesowych za Skarb Państwa organom państwowych jednostek organizacyjnych, z których działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. Z drugiej strony coraz więcej przepisów szczególnych powierza reprezentację procesową Skarbu Państwa innym podmiotom³².

Niewątpliwą zaletę przepisów o reprezentacji procesowej Skarbu Państwa stanowi przede wszystkim to, że są one dosyć kompleksowe. Pomimo ich wad i niekonsekwencji, pozwala to na rekonstruowanie woli ustawodawcy, a w rezultacie zbudowanie w doktrynie i orzecznictwie w miarę spójnego systemu.

III. EWOLUCJA PRZEPISÓW O REPREZENTACJI MATERIALNOPRAWNEJ

Przez długi czas znacznie więcej trudności sprawiało stworzenie kompleksowego systemu reprezentacji materialnoprawnej Skarbu Państwa. Wynikało to z faktu, że nie było przepisów regulujących tę kwestię. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, a także przez pewien czas po przemianach roku 1989, reprezentacja Skarbu Państwa odbywała się na podstawie aktów o charakterze

źródła roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa. Jak się przyjmuje w doktrynie i orzecznictwie, jest to bowiem przepis procesowy, który zaktualizuje się o tyle, o ile istnieje norma prawa materialnego pozwalająca na jego zastosowanie (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2015 r., II CSK 480/14, Lex nr 1496280, a także z dnia 27 kwietnia 2017 r., II CSK 401/16, Lex nr 2288091). Por. także M. Dziurda, *Odpowiedzialność za naruszenie obowiązku prawidłowego utrzymywania kanałów melioracyjnych*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 19, s. 1050 i n.

Pod rządami obecnie obowiązującego art. 417 § 2 k.c. Skarb Państwa odpowiada zaś solidarnie z jednostką samorządu terytorialnego jedynie za zadania zlecone w drodze porozumienia, nie odpowiada zaś w ogóle za zadania zlecone w drodze ustawy (M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 114).

³¹ Na temat innych wątpliwości w tym zakresie, w szczególności *stricto* procesowych, M. Dziurda, *Skarb Państwa w procesie cywilnym – problemy wciąż aktualne*, „Polski Proces Cywilny” 2016, nr 3.

³² Nakładają się na to kompetencje Prokuratury Generalnej, które jednak sytuują się na innej płaszczyźnie. Wykonuje ona zastępstwo Skarbu Państwa, ale nie abstrakcyjnego, lecz reprezentowanego przez organy i podmioty wskazane w art. 7 ust. 1 ustawy o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

wewnętrznym (w tym zarządzeń właściwych ministrów). Po wejściu w życie obecnie obowiązującej Konstytucji zarządzenia te utraciły moc³³.

Tak istotna luka musiała być jednak w jakiś sposób wypełniana. Najpełniejszą propozycję przedstawił w tym zakresie G. Bieniek, który przyjmował, że ogólne zasady reprezentacji materialnoprawnej Skarbu Państwa można wyprowadzić „po pierwsze, z konstrukcji art. 67 § 2 k.p.c., w którym przyjęto, że za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie lub organ jednostki nadrzędnej”, zaś „po wtóre, z przepisów dotyczących przedmiotu i zakresu działania poszczególnych państwowych jednostek organizacyjnych”³⁴.

Sytuację, w której zasady reprezentacji materialnoprawnej musiały być wyprowadzane z przepisu regulującego reprezentację procesową (art. 67 § 2 k.p.c.) trudno jednak było uznać za prawidłową. Dlatego na uznanie zasługiwała próba uregulowania tej problematyki w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie ministra Skarbu Państwa (późniejsza nazwa: ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa³⁵; dalej także jako u.z.w.u.S.P.). Początkowo ten akt prawny zawierał tylko jeden przepis dotyczący omawianej problematyki – art. 17 ust. 1, który stanowił, że kierownicy urzędów państwowych reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do powierzonego im mienia i w zakresie zadań ich urzędów, określonych w odrębnych przepisach.

Była to jednak regulacja bardzo wąska, dotycząca jedynie mienia i zadań urzędów, rozumianych jako jednostki organizacyjne³⁶ powołane do obsługi organów administracji publicznej (według modelu, że ministerstwo jest urzędem administracji rządowej, „który ma obsługiwać ministra”³⁷).

Tymczasem do zadań samych tych organów – oprócz działań władczych – należy także reprezentowanie Skarbu Państwa w sferze cywilnoprawnej (*dominium*). Przepis art. 17 ust. 1 u.z.w.u.S.P. tego nie uwzględnił.

Stało się tak dopiero na skutek dodania w ustawie o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa przepisu art. 17a ust. 1³⁸, który

³³ Szerzej na ten temat M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 72.

³⁴ G. Bieniek, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2004, s. 9.

³⁵ Tekst pierwotny Dz.U. nr 106, poz. 493.

³⁶ Urzędy – zarówno na szczeblu centralnym (ministerstwa oraz urzędy centralne), jak również terenowe (na przykład urzędy wojewódzkie) – działają, co do zasady, w formie państwowych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej (*stationes fisci*). Wyjątki od tej zasady są bardzo nieliczne i obejmują np. Urząd Dozoru Technicznego. Por. art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1351, z późn. zm.). Wynika z niego, że Urząd Dozoru Technicznego jest państwową osobą prawną.

³⁷ Art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r., poz. 392, z późn. zm.).

³⁸ Art. 17a wszedł w życie z dniem 15 marca 2003 r., na mocy ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, usta-

stanowił, że „organy administracji publicznej” (na przykład ministrowie) oraz inne podmioty „uprawnione na podstawie odrębnych przepisów do reprezentowania Skarbu Państwa reprezentują Skarb Państwa zgodnie z ich właściwością i w zakresie określonym w przepisach odrębnych”.

Jak nietrudno zauważyć, definicja zawarta w art. 17a ust. 1 u.z.w.u.S.P. nie definiowała zbyt wiele. Można się nawet zastanawiać, czy nie była obarczona błędem logicznym *idem per idem*. Wykładana jednak łącznie z art. 17 ust. 1 u.z.w.u.S.P. pozwalała po raz pierwszy nakreślić w miarę spójny system reprezentacji materialnoprawnej Skarbu Państwa³⁹. Regulacje te – odczytywane wspólnie – pozwalałyby przyjąć, że Skarb Państwa może być reprezentowany nie tylko przez organy państwowych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej, ale także przez organy administracji publicznej, a także inne podmioty, w tym osoby prawne⁴⁰.

Jednak nawet po wprowadzeniu powyższych przepisów w piśmiennictwie wskazywano, że „brak jest konstrukcji prawnej będącej odpowiednikiem art. 67 § 2 k.p.c., w której zawarto by wyraźne stwierdzenie, że Skarb Państwa występuje w stosunkach cywilnoprawnych przez jednostki organizacyjne Skarbu Państwa. Innymi słowy, brakuje unormowania pojęcia reprezentacji Skarbu Państwa, dotyczącego czynności materialnoprawnych”⁴¹.

Z drugiej strony, na co słusznie zwrócił uwagę M. Jaślikowski⁴², w judykaturze pojawiały się wypowiedzi wskazujące, że przepisy art. 17 ust. 1 oraz art. 17a ust. 1 u.z.w.u.S.P. regulowały reprezentację procesową Skarbu Państwa. W postanowieniu z dnia 9 października 2003 r., I CK 141/02⁴³, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa regulują kwestie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa tylko o tyle, o ile przepisy szczególne nie normują tej kwestii inaczej”. Stanowisko to jest jednak nie tylko odosobnione, ale także pozbawione podstawy normatywnej.

wy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 240, poz. 2055).

³⁹ Szerzej na ten temat M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 40 i n.; G. Bieniek, H. Pietrzkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 27 i n.

⁴⁰ Przyjęte zostało zatem rozwiązanie analogiczne do ukształtowanego w sferze reprezentacji procesowej Skarbu Państwa. W obecnym stanie prawnym może być ona wykonywana nie tylko przez wskazane w art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c. organy państwowych jednostek organizacyjnych, lecz także przez inne podmioty – na podstawie przepisów szczególnych. Por. M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 104 i n.

⁴¹ Podkreślenia wymaga, że cytat ten pochodzi z pracy opublikowanej w 2013 r. – G. Bieniek, H. Pietrzkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 26.

⁴² M. Jaślikowski, *Wniosek sądu o wskazanie organu...*, s. 130.

⁴³ Lex nr 590821.

Zdecydowanie bardziej wyważone stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 lipca 2006 r., I CSK 127/06⁴⁴. Wskazał w nim, że „podstawą normatywną zarówno materialnoprawnej – jak i procesowej reprezentacji Skarbu Państwa są przepisy rozdziału trzeciego ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa”. Jednocześnie jednak wprost odwołał się do art. 67 § 2 k.p.c.

Takie podejście można zaakceptować. Przepis art. 67 § 2 k.p.c. nigdy nie może przecież stanowić samodzielnej podstawy ustalenia organu uprawnionego do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa. Ustalenie, z działalnością jakiej państwowej jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej „wiąże się dochodzone roszczenie”, zawsze wymaga sięgnięcia do przepisów materialnoprawnych⁴⁵.

W tym sensie można się zgodzić z wyrażonym w wyroku w sprawie I CSK 127/06 stanowiskiem Sądu Najwyższego, że przepisy art. 17 ust. 1 oraz art. 17a ust. 1 u.z.w.u.S.P. stanowiły podstawę nie tylko materialnoprawnej, ale też procesowej reprezentacji Skarbu Państwa. W tym drugim przypadku była to jednak podstawa pośrednia. Wskazane przepisy stanowiły bowiem podstawę do ustalenia, zgodnie z art. 67 § 2 k.p.c., jaki organ jest właściwy do podejmowania czynności procesowych.

Natomiast pogląd o czysto procesowym charakterze art. 17 ust. 1 i art. 17a ust. 1 u.z.w.u.S.P. nie znajduje uzasadnienia⁴⁶. Przemawiają za tym wyniki wykładni przy użyciu wszystkich metod. Po pierwsze, samo brzmienie tych przepisów w żaden sposób nie wskazuje, że miałyby dotyczyć czynności procesowych. Regulowały one natomiast – co nie może budzić wątpliwości – reprezentowanie Skarbu Państwa przy dokonywaniu określonych czynności materialnoprawnych. Znajduje to wsparcie w wykładni systemowej. Analizowane przepisy art. 17 ust. 1 oraz art. 17a ust. 1 u.z.w.u.S.P. zawarte były w akcie prawnym regulującym reprezentację materialnoprawną Skarbu Państwa.

Także wykładnia funkcjonalna przemawia przeciwko przyjęciu, że art. 17 ust. 1 oraz art. 17a ust. 1 u.z.w.u.S.P. dotyczyły reprezentacji procesowej Skarbu Państwa. Gdyby tak było, dublowałyby w zbędny sposób regulację art. 67 § 2 k.p.c. Takie rozumienie analizowanych przepisów pozostawiałoby zatem w sprzeczności z założeniem racjonalności ustawodawcy.

⁴⁴ OSNC 2007, nr 3, poz. 49

⁴⁵ Szerzej na ten temat M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 75 i n.

⁴⁶ Nawet M. Jaślikowski uznaje go za „dyskusyjny”. Por. M. Jaślikowski, *Wniosek sądu o wskazanie organu...*, s. 130.

IV. REPREZENTACJA MATERIALNOPRAWNA W OBECNYM STANIE PRAWNYM

Z dniem 1 stycznia 2017 r. ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa utraciła moc. Została zastąpiona przez ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁴⁷ (także jako „u.z.z.m.p.”), która w art. 6 skoncentrowała i uszczegółowiła przepisy dotyczące reprezentacji materialnoprawnej Skarbu Państwa. Przepis ten wymaga zatem szczegółowej analizy.

Jak już zostało zasygnalizowane, ze względu na szczególną konstrukcję tej osoby prawnej oznaczenie strony nie może ograniczać się do podania nazwy „Skarb Państwa”. Nie pozwoliłoby to ustalić jego reprezentacji. Skarb Państwa nie ma bowiem własnych, scentralizowanych organów.

W przypadku innych osób prawnych mamy do czynienia z sytuacją, w której organ (np. zarząd) może je reprezentować we wszystkich sprawach – niezależnie od przedmiotu czynności prawnej. W przypadku Skarbu Państwa sytuacja jest diametralnie inna. Ponieważ nie ma on typowych, własnych organów (w szczególności scentralizowanego zarządu), to w każdej kategorii spraw reprezentuje go inny organ – zgodnie ze swoimi kompetencjami wynikającymi z przepisów prawa materialnego. Przykładowo, uprawnienia wynikające z praw autorskich wykonuje w imieniu Skarbu Państwa minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 36 ust. 5 u.z.z.m.p.), zaś w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa – starosta (art. 11 oraz art. 11a ustawy o gospodarce nieruchomościami). Co więcej, w tym ostatnim przypadku reprezentować Skarb Państwa może każdy z kilkuset starostów – w zależności od miejsca położenia nieruchomości.

Zasad reprezentacji Skarbu Państwa nie sposób zatem uregulować w jednym krótkim przepisie. Nie dość bowiem, że może on być reprezentowany przez kilka tysięcy podmiotów, to na dodatek należą one do różnych kategorii. W aktualnym stanie prawnym mogą to być nie tylko organy państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz organy administracji rządowej, ale także inne organy administracji publicznej (w tym samorządowej), a nawet osoby prawne.

Uprawnienie poszczególnych podmiotów do reprezentowania Skarbu Państwa w określonych kategoriach spraw (a niekiedy nawet w sprawach indywidualnie oznaczonych) wynika z przepisów rozproszonych po licznych aktach prawnych. Nie zmienia to faktu, że potrzebna jest w tym zakresie także regulacja ogólna, określająca m.in. następstwo w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa

⁴⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1182, z późn. zm.

czy skutki dokonania czynności prawnych w jego imieniu z naruszeniem przepisów o właściwości.

Regulacja taka została zawarta w art. 6 u.z.z.m.p. obowiązującej od dnia 1 stycznia 2017 r. Podkreślenia wymaga, że po raz pierwszy mamy do czynienia z przepisem, który z założenia ma w sposób kompleksowy regulować zasady reprezentacji materialnoprawnej Skarbu Państwa. Nie tylko scala on dotychczasowe przepisy, ale także w istotnym zakresie je uzupełnia.

W art. 6 ust. 1 i 2 u.z.z.m.p. zostały przejęte dotychczasowe regulacje art. 17 ust. 1 oraz art. 17a ust. 1 u.z.w.u.S.P. Odwrócona została jednak kolejność tych przepisów, co należy uznać za zabieg uzasadniony. W rezultacie na pierwsze miejsce został wysunięty art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p., stanowiący, że Skarb Państwa jest reprezentowany przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty – zgodnie z ich właściwością i w zakresie określonym w przepisach odrębnych. Jako przepisy odrębne można traktować także dalsze regulacje samej ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁴⁸.

Podkreślenia wymaga, że art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p. nie wiąże reprezentacji Skarbu Państwa z pojęciem państwowej jednostki organizacyjnej, lecz organu. Nie powieli zatem konstrukcji z art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c. – który przez lata traktowany był jako modelowa regulacja reprezentacji Skarbu Państwa. Ma to także wpływ na oznaczenie strony (w zakresie reprezentacji materialnoprawnej). W mojej ocenie w sprawach, o których mowa w art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p., wystarczy podanie, że jest nią Skarb Państwa reprezentowany przez określony organ – bez wskazywania, przy pomocy jakiej państwowej jednostki organizacyjnej wykonuje on swoje zadania⁴⁹.

M. Jaślikowski stoi jednak na stanowisku, że art. 6 u.z.z.m.p. „określa zarówno reprezentację materialnoprawną, jak i procesową Skarbu Państwa”⁵⁰. Na poparcie tej tezy wskazuje kilka argumentów, do których należy się odnieść.

Autor wskazuje, że o procesowym charakterze art. 6 u.z.z.m.p. świadczy odesłanie do tego przepisu zawarte w art. 7 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że: „Prokuratoria Generalna wykonuje zastępstwo Skarbu Państwa reprezentowanego przez organy i podmioty”, o których mowa w art. 6 u.z.z.m.p., zwane dalej „podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa”.

⁴⁸ Art. 6 ust. 1 posługuje się bowiem określeniem „przepis odrębny”, nie zaś „odrębna ustawa” (por. np. art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

⁴⁹ Co do wątpliwości dotyczących oznaczenia Skarbu Państwa w procesie na podstawie art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c. por. M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 224 i n. Brzmienie powołanego przepisu wywołuje w praktyce rozbieżności, czy oznaczenie strony powinno uwzględniać państwową jednostkę organizacyjną (Skarb Państwa–ministerstwo) czy jej organ (Skarb Państwa–minister).

⁵⁰ M. Jaślikowski, *Wniosek sądu o wskazanie organu...*, s. 130.

Można jednak z tego odesłania wyciągnąć wnioski przeciwne. Z brzmienia art. 7 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wynika raczej, że – przy definiowaniu „podmiotu reprezentującego Skarb Państwa” – odsyła on do przepisów o reprezentacji materialnoprawnej (czyli przede wszystkim właśnie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym), nie zaś do art. 67 § 2 k.p.c.

W pełni należy się zgodzić z M. Jaślikowskim⁵¹, że przy ustalaniu reprezentanta procesowego Skarbu Państwa art. 67 § 2 k.p.c. ma coraz mniejsze znaczenie. Nie oznacza to jednak, że przepis ten został zastąpiony przez art. 6 u.z.z.m.p. W judykaturze i doktrynie od dawna wyodrębnia się natomiast przepisy szczególne w stosunku do art. 67 § 2 k.p.c., ale wszystkie one dotyczą wyraźnie reprezentacji procesowej⁵². Przykładem może być art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela⁵³. Stanowi on wprost, że „w sprawach przed sądem powszechnym”⁵⁴, o których mowa w art. 6 ust. 1 tej ustawy, „Skarb Państwa reprezentuje wojewoda”.

Przepis art. 6 u.z.z.m.p. nie zawiera określenia, zgodnie z którym dotyczyłby reprezentacji Skarbu Państwa przed sądem. Ma rację M. Jaślikowski, że art. 6 ust. 4 u.z.z.m.p. wyraźnie nawiązuje do art. 67 § 2 k.p.c. Jednakże fakt, że w art. 6 ust. 4 (a także art. 6 ust. 5) u.z.z.m.p. zostało użyte określenie „sprawa”, nie oznacza, że chodzi o sprawę sądową. Przepisy te spełniają podwójną rolę.

Po pierwsze, regulują reprezentację materialną Skarbu Państwa – najczęściej rzeczywiście w związku z toczącymi się postępowaniami sądowymi dotyczącymi roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa w sprawach odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej (art. 6 ust. 4) oraz z innych tytułów (art. 6 ust. 5). W praktyce chodzi przede wszystkim o ugody, w tym pozasądowe (szerzej na ten temat poniżej).

Po drugie zaś, przepisy art. 6 ust. 1 ust. 1, 2, 4, 5 i 6 u.z.z.m.p. dlatego nawiązują do art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c., że mają za zadanie ułatwić ustalenie, z działalnością jakiej państwowej jednostki organizacyjnej⁵⁵ wiąże się dochodzone roszczenie w rozumieniu tego przepisu⁵⁶. Nie zastępują one art. 67 § 2 k.p.c., lecz

⁵¹ Autor odwołuje się w tym względzie do wypowiedzi H. Pietrkowskiego, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2014, s. 182.

⁵² Szerzej na ten temat M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 104 i n.

⁵³ Dz.U. nr 233, poz. 1955, z późn. zm.

⁵⁴ Na etapie postępowania przed Sądem Najwyższym wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa wykonuje Prokuratura Generalna. Wynika to z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵⁵ Nawet jeżeli art. 6 u.z.z.m.p. (chodzi zwłaszcza o ust. 1) odwołuje się bezpośrednio do organu władzy publicznej, to i tak każdy taki organ obsługiwany jest przez jednostkę budżetową, czyli państwową jednostkę organizacyjną w rozumieniu art. 67 § 2 k.p.c.

⁵⁶ Z wyłączeniem tych przypadków, w których reprezentacja procesowa Skarbu Państwa uregulowana jest w przepisach szczególnych w stosunku do art. 67 § 2 k.p.c. Przykładowo, art. 6

uławiają jego stosowanie. Trudno zatem przyjąć, by przepis ten utracił znaczenie. Warto dodać, że wspomniana już jednolita praktyka, zgodnie z którą także w sprawach, w których zastępstwo wykonuje Prokuratoria Generalna, oznaczenie Skarbu Państwa jako strony powinno obejmować także podmiot go reprezentujący, opiera się przede wszystkim na art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c.

Wracając zaś do art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p., należy podkreślić, że zakres jego regulacji jest bardzo szeroki. Obejmuje on bowiem wszystkie przypadki, w których przepis odrębny stanowi, że dany organ (podmiot) może reprezentować Skarb Państwa w określonych sprawach. Regulacja taka nie zawsze musi używać określenia „reprezentacja”. Wystarczy, że dostatecznie jasno wskazuje, iż wskazany organ może działać za Skarb Państwa w określonym zakresie – o ile chodzi o wykonywanie uprawnień cywilnoprawnych.

Dlatego za przepis odrębny, określający organ właściwy do reprezentowania Skarbu Państwa, można uznać m.in. art. 7 ust. 1 pkt 2–4 u.z.z.m.p.⁵⁷. Wynika z niego, że Prezes Rady Ministrów jest, w rozumieniu art. 6 ust. 1 tej ustawy, organem uprawnionym do reprezentowania Skarbu Państwa m.in. w zakresie wykonywania praw z akcji⁵⁸ oraz składania oświadczeń woli o utworzeniu spółki, przystąpieniu do spółki lub objęciu spółki.

Należy jednak wskazać, że zgodnie z art. 8 ust. 1 u.z.z.m.p. Prezes Rady Ministrów może wykonywanie uprawnień przyznanych mu przez art. 7 ust. 1 pkt 2–4⁵⁹ tej ustawy przekazać innemu członkowi Rady Ministrów, pełnomocnikowi rządu, a nawet państwowej osobie prawnej⁶⁰. W takim przypadku, zgodnie z art. 8 ust. 2, Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określa jakiemu organowi (lub państwowej osobie prawnej) Prezes Rady Ministrów może przekazać uprawnienia w zakresie wykonywania praw z akcji Skarbu Państwa w konkretnych, odrębnie wskazanych spółkach⁶¹.

ust. 1 u.z.z.m.p. dotyczy reprezentacji materialnej Skarbu Państwa przez starostę (jako organ) w sprawach gospodarowania nieruchomościami. Reprezentacja procesowa w tego rodzaju sprawach wykonywana jest przez starostę na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁵⁷ Nie dotyczy to jednak art. 7 ust. 1 pkt 1 u.z.z.m.p., którego przedmiotem nie jest dokonywanie za Skarb Państwa określonych czynności prawnych, a jedynie koordynowanie wykonywania takich uprawnień.

⁵⁸ Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.z.z.m.p., ilekroć w tej ustawie jest mowa o akcjach, należy przez to rozumieć akcje w spółce akcyjnej, akcje w spółce komandytowo-akcyjnej, akcje w spółce europejskiej lub udziały w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością.

⁵⁹ Z wyłączeniem jednak określonych w art. 7 ust. 1 pkt 4 u.z.z.m.p. uprawnień do składania w imieniu Skarbu Państwa oświadczeń woli o utworzeniu spółki lub przystąpieniu do spółki.

⁶⁰ Aktualna definicja państwowej osoby prawnej zawarta jest w art. 3 u.z.z.m.p.

⁶¹ Na podstawie delegacji z art. 8 ust. 2 u.z.z.m.p. zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz.U. z 2017 r., poz. 10, z późn. zm.). Lista spółek w nim zawartych został uzupełniona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2017 r. zmieniającym

Zgodnie z ukształtowaną dotychczas praktyką rozporządzenie Rady Ministrów wydane na podstawie art. 8 ust. 2 u.z.z.m.p. ma jedynie charakter upoważniający. To Prezes Rady Ministrów decyduje, czy z niego skorzysta, a zatem czy – i w jakim zakresie – przekaze wykonywanie uprawnień właścicielskich⁶² Skarbu Państwa. Jest nim jednak związany w tym zakresie, że uprawnienia w odniesieniu do konkretnej spółki może przekazać jedynie określonemu, imieniem wskazanemu w rozporządzeniu organowi albo podmiotowi.

W mojej ocenie przekazanie przez Prezesa Rady Ministrów innemu organowi albo podmiotowi wykonywania uprawnień właścicielskich (w tym reprezentacji) w trybie art. 8 ust. 1 u.z.z.m.p. nie powinno być traktowane jako udzielenie pełnomocnictwa, lecz jako akt prowadzący do zmiany podmiotu uprawnionego do reprezentowania Skarbu Państwa. Przemawia za tym redakcja art. 8 ust. 1 – całkowicie różna niż np. art. 6 ust. 3, w którym mowa jest o udzieleniu „pełnomocnictw do reprezentowania Skarbu Państwa”.

Tymczasem art. 8 ust. 1 u.z.z.m.p. dotyczy przekazania wykonywania określonych uprawnień (m.in. w zakresie wykonywania praw z akcji Skarbu Państwa). Istnieją zatem podstawy do przyjęcia, że na jego podstawie może dojść do zmiany organu albo podmiotu właściwego do reprezentowania Skarbu Państwa w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p.

Z teoretycznego⁶³ punktu widzenia może budzić wątpliwości charakter przekazania wskazanych w art. 8 ust. 1 u.z.z.m.p. uprawnień państwowej osobie prawnej. Można rozważać, czy nie jest to kolejny przypadek powiernictwa, zbliżony np. do uprawnień Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KORW) przewidzianych w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶⁴. Zgodnie z jej art. 5 ust. 1 i 2 do kompetencji państwowej osoby prawnej, jaką jest KORW⁶⁵, należy wykonywanie na rzecz Skarbu Państwa, ale we własnym imieniu, prawa własności i innych praw

rozporządzenie w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz.U. z 2017 r., poz. 205).

⁶² A zatem w szczególności reprezentacji.

⁶³ Dotychczas nie doszło do przekazania uprawnień wskazanych w art. 8 ust. 1 u.z.z.m.p. żadnej osobie prawnej. Wydane na podstawie art. 8 ust. 2 tej ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz.U. z 2017 r., poz. 10, z późn. zm.) przekazuje te uprawnienia jedynie ministrom (członkom Rady Ministrów).

⁶⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 91, z późn. zm.

⁶⁵ Z dniem 1 września 2017 r. dotychczasowe kompetencje zlikwidowanej Agencji Nieruchomości Rolnych zostały przejęte przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Por. art. 8 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 624).

rzeczowych w stosunku do określonych składników mienia. W orzecznictwie takie przepisy traktowane są jako źródło swoistego powiernictwa⁶⁶.

Z art. 8 ust. 1 u.z.z.m.p.⁶⁷ nie wynika jednak, by przekazywane jej uprawnienia osoba prawna miała wykonywać we własnym imieniu. Przeciwnie, przepis ten odwołuje się wprost do wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa wskazanych w art. 7 ust. 1 u.z.z.m.p. Co więcej, w samym art. 8 ust. 1 u.z.z.m.p. mowa jest m.in. o przekazaniu uprawnień do „składania w imieniu Skarbu Państwa” oświadczeń woli⁶⁸. Pozwala to przyjąć, że w razie przekazania wykonywania wskazanych uprawnień do wykonywania państwowej osobie prawnej, staje się ona podmiotem reprezentującym Skarb Państwa w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p.

Można przy tym wskazać przykłady – w tym odnoszące się do sfery publicznej – przepisów, na podstawie których reprezentowanie określonej osoby prawnej (pozbawionej klasycznie pojmowanych organów) zostało powierzone innej osobie prawnej. W tym kontekście warto powołać art. 60 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁶⁹. Wynika z niego, że Fundusz Rezerwy Demograficznej ma osobowość prawną (art. 60 ust. 1), zaś jego organem jest inna osoba prawna, czyli Zakład Ubezpieczeń Społecznych (art. 60 ust. 3).

Wszystko to pozwala przyjąć, że w przypadkach przewidzianych w art. 8 ust. 1 u.z.z.m.p. chodzi o przekazanie innemu organowi albo podmiotowi (osobie prawnej) określonych uprawnień do reprezentowania Skarbu Państwa, nie zaś o udzielenie pełnomocnictwa czy oddanie określonych składników mienia Skarbu Państwa (akcji) w powiernictwo.

Omówione wyżej regulacje niewątpliwie wpływają na wykładnię art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p. Przepis ten przewiduje bowiem, że do reprezentowania Skarbu Państwa uprawnione są nie tylko „organy administracji publicznej”, lecz także „inne podmioty” – zgodnie z ich właściwością i w zakresie określonym w przepisach odrębnych.

Jeżeli chodzi o organy administracji publicznej, to pełnią one w systemie prawa podwójną rolę – wykonują zarówno kompetencje władcze (w sferze *imperium*), jak i reprezentują Skarb Państwa jako osobę prawną w sferze *dominium*⁷⁰. Ich uprawnienie do reprezentowania Skarbu Państwa powinno wynikać z odrębnego przepisu. Niekiedy jest on jasny i jednoznaczny. Tytułem przykładu można wskazać ustawę

⁶⁶ Szeroki przegląd orzecznictwa w tym zakresie przedstawił Z. Truskiewicz, *Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – zagadnienia konstrukcyjno-prawne*, (w:) J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Warszawa 2012, s. 328.

⁶⁷ Ani też z art. 8 ust. 2 u.z.z.m.p.

⁶⁸ O objęciu akcji.

⁶⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1778, z późn. zm.

⁷⁰ Nie eliminuje to jednak konieczności rozróżnienia sfery uprawnień władczych (*imperium*) od właścicielskich (*dominium*). Tak G. Bieniek, H. Pietrzkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 22.

z dnia 26 czerwca 2014 r. o niektórych umowach zawieranych w związku z realizacją zamówień o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa⁷¹ dotyczącą tzw. umów offsetowych z zagranicznymi dostawcami uzbrojenia. Zgodnie z jej art. 7 ust. 3 „umowę offsetową zawiera Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Obrony Narodowej”⁷². Oznacza to, że w zakresie określonym w tym przepisie Minister Obrony Narodowej jest organem administracji publicznej, uprawnionym, zgodnie z art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p., do reprezentowania Skarbu Państwa.

Niekiedy jednak uprawnienie do reprezentowania Skarbu Państwa wynika z bardziej ogólnych regulacji kompetencyjnych. Niektóre z nich zostały zawarte w samej ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁷³.

Szczególny charakter ma regulacja art. 36 ust. 3 u.z.z.m.p., zgodnie z którym minister właściwy do spraw finansów publicznych wykonuje w imieniu Skarbu Państwa uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa do składnika mienia państwowego, chyba że z przepisów odrębnych lub czynności prawnej wynika właściwość innego organu lub jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa. Wiąże się z tym nowy, wprowadzony od 1 stycznia 2017 r. przepis art. 8 ust. 1 *in fine* ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁷⁴. Stanowi on, że dział Finanse publiczne obejmuje m.in. sprawy dotyczące ochrony interesów Skarbu Państwa – z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów przypisane są innemu działom. Minister właściwy do spraw finansów publicznych przejął zatem w tym zakresie kompetencje, które przed 1 stycznia 2017 r. należały do zlikwidowanego⁷⁵ urzędu ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa⁷⁶.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p., w zakresie wynikającym z przepisów odrębnych, Skarb Państwa może być reprezentowany przez wszelkie „organy administracji publicznej” – a zatem nie tylko rządowej, ale także samorządowej⁷⁷. W tej

⁷¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2031.

⁷² Po zasięgnięciu opinii Komitetu Offsetowego.

⁷³ Art. 6 ust. 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym odwołuje się do właściwości organów określonych nie w odrębnych ustawach, lecz „w przepisach odrębnych”. Może to zatem obejmować również przepisy tej ustawy (inne niż art. 6).

⁷⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 762, z późn. zm.

⁷⁵ Przez ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2260).

⁷⁶ Wynikały one z uchylonego art. 25 ustawy o działach administracji rządowej. Należy jednak wskazać, że pod rządami tego przepisu ukształtowała się, po pewnych wahaniach, linia orzecznictwa Sądu Najwyższego, zgodnie z którą nie było podstaw do traktowania ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa jako organu właściwego do reprezentowania Skarbu Państwa. Por. zwłaszcza wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2002 r., V CKN 1276/00, Lex nr 56040. Szerzej na ten temat. M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 179–183.

⁷⁷ Można odwołać się w tym zakresie do definicji organu administracji publicznej zawartej w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. W doktrynie odróżnia się urzędy od tzw. klasycznych państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Liczba tych ostatnich stale jednak się zmniejsza – przede wszystkim na skutek przyznania osobowości prawnej (np. zakładom opieki zdrowotnej) albo przekazania wyposażonym w osobowość prawną jednostkom samorządu

drugiej grupie największą rolę odgrywa starosta. Nie jest on, co prawda, *stricto* organem jednostki samorządu terytorialnego, lecz przewodniczącym zarządu powiatu, ale liczne przepisy traktują go jako samodzielny, wyposażony we własne kompetencje organ⁷⁸. Do jego zadań należy m.in. reprezentacja Skarbu Państwa, i to w dosyć szerokim zakresie. Należy w tym kontekście wskazać przede wszystkim art. 11 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest, co do zasady⁷⁹, starosta.

Nie jest to jedyny przypadek, w którym przepisy wyposażają starostę w kompetencje do reprezentowania Skarbu Państwa. Zgodnie np. z art. 66 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁸⁰ starosta zawiera w imieniu Skarbu Państwa umowy, których przedmiotem jest przeniesienie własności rzeczy lub praw majątkowych na rzecz Skarbu Państwa w celu doprowadzenia do wygaśnięcia zobowiązań podatkowych. Regulacje te należy potraktować jako wskazane w art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p. przepisy odrębne uprawniające starostę do reprezentowania Skarbu Państwa.

Jeżeli zaś chodzi o uwzględnione w art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p. „inne podmioty” uprawnione do reprezentowania Skarbu Państwa, mogą nimi być przede wszystkim osoby prawne. Możliwość przekazania państwowym osobom prawnym reprezentowania Skarbu Państwa na podstawie art. 8 ust. 1 u.z.z.m.p. została szczegółowo przedstawiona powyżej. Z powołanego już art. 36 ust. 5 tej ustawy wynika ponadto, że także wykonywanie uprawnień Skarbu Państwa wynikających z praw autorskich i praw pokrewnych oraz praw zależnych może zostać powierzone państwowej osobie prawnej.

Dodać należy, że po wejściu w życie art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p. uprawnień do reprezentowania Skarbu Państwa (wynikających z „przepisów odrębnych”) nie utraciły klasycznie rozumiane państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej, które trudno uznać za organy administracji publicznej, ponieważ działają w sferze *dominium*. Zgodnie np. z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁸¹, Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia.

terytorialnego, na skutek czego *statio fisci* przekształca się w *statio municipi* (dotyczyło to przede wszystkim jednostek oświaty). Por. W. Szydło, *Kompetencja kierowników państwowych jednostek organizacyjnych w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2007, z. 3, s. 785; G. Bieniek. H. Pietrkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 42.

⁷⁸ G. Bieniek. H. Pietrkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 147. Por. także M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 112–113.

⁷⁹ Z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz odrębnych ustaw.

⁸⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 800, z późn. zm.

⁸¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 788, z późn. zm.

O ile art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p. reguluje reprezentację Skarbu Państwa w odniesieniu do kompetencji merytorycznych, obejmujących wykonywanie przez organy administracji publicznej ich ustawowych zadań, o tyle art. 6 ust. 2 tej ustawy odnosi się do kwestii organizacyjnych – dotyczących samych urzędów, rozumianych jako państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, do których zadań należy obsługa organów administracji publicznej. Urzędem w tym rozumieniu jest np. ministerstwo. Jak wynika z powołanego już art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Prezes Rady Ministrów wskazuje, w drodze rozporządzenia, „ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra”.

Zgodnie zaś z art. 39 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów ministerstwo tworzy, znosi lub przekształca Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia. W razie zniesienia lub przekształcenia ministerstwa, Prezes Rady Ministrów określa, w drodze zarządzenia, przeznaczenie składników majątkowych, będących w posiadaniu tego ministerstwa, oraz ustala sposób przekazania spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jego zniesienia lub przekształcenia (art. 39 ust. 1a tej ustawy). Na podobnych zasadach są tworzone i przekształcane inne rodzaje urzędów.

Jak wynika z art. 6 ust. 2 u.z.z.m.p., w sprawach dotyczących zadań urzędów oraz ich mienia⁸² Skarb Państwa reprezentowany jest przez kierownika jednostki. Definicja tego pojęcia została zawarta w art. 2 pkt 7 u.z.z.m.p. Wyróżnia on dwie podstawowe kategorie kierowników jednostki. Może nim być dyrektor generalny, zaś w urzędach, w których to stanowisko nie zostało utworzone – „kierownik urzędu”⁸³.

Oznacza to, że w urzędach, w których zostało utworzone stanowisko dyrektora generalnego – czyli w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w urzędzie ministra, urzędzie przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz w urzędzie wojewódzkim⁸⁴ – mamy do czynienia z dwoma organami uprawnionymi do reprezentowania Skarbu Państwa. Przykładem może być urząd wojewódzki. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p. wojewoda reprezentuje Skarb Państwa w zakre-

⁸² Powierzonego lub nabytego. Podkreślenia wymaga, że *de iure civili* jednostki budżetowe (*stationes fisci*) mogą nabywać mienie jedynie na rachunek Skarbu Państwa – jako osoby prawnej. Por. G. Bieniek, H. Pietrzkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 11.

⁸³ Przepis art. 2 pkt 7 u.z.z.m.p. przewiduje także, że kierownikiem jednostki – oprócz dyrektora generalnego albo kierownika urzędu – może być także „osoba odpowiedzialna za gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa powierzonym jednostce budżetowej”. Do tej kategorii można byłoby zaliczyć np. dyrektorów sądu czy osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi o szczególnym charakterze (np. szefa Kancelarii Sejmu albo Senatu) – rzecz jasna w razie przyjęcia, że nie mieszczą się w samej kategorii „kierowników urzędu” w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.z.z.m.p.

⁸⁴ Wynika to z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1889, z późn. zm.). Zgodnie z jej art. 25 ust. 2 stanowiska dyrektora generalnego urzędu nie tworzy się w Komendzie Głównej Policji, Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej oraz Komendzie Głównej Straży Granicznej.

sie określonym w przepisach odrębnych, a zatem np. w art. 35 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, regulującym reprezentację Skarbu Państwa w sprawach spadkowych⁸⁵. Natomiast na podstawie art. 6 ust. 2 u.z.z.m.p., w odniesieniu do nabytego i powierzonego urzędowi wojewódzkiemu mienia oraz w zakresie zadań tego urzędu, Skarb Państwa reprezentowany jest przez dyrektora generalnego. Chodzi na przykład o umowę, której przedmiotem jest zakupu sprzętu komputerowego na potrzeby urzędu wojewódzkiego⁸⁶.

Przekłada się to na reprezentację procesową. W tych urzędach, w których zostało utworzone stanowisko dyrektora generalnego, można mówić o dwóch organach państwowej jednostki organizacyjnej uprawnionych do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa. W takich przypadkach sprawy związane z działalnością określonej państwowej jednostki organizacyjnej można podzielić na dwie grupy. Jeżeli są objęte regulacją art. 6 ust. 2 u.z.z.m.p., organem uprawnionym, zgodnie z art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c., do podejmowania za Skarb Państwa czynności procesowych jest dyrektor generalny. W pozostałych sprawach jest nim kierownik jednostki (minister, kierownik urzędu centralnego, wojewoda).

W tych urzędach, w których nie zostało utworzone stanowisko dyrektora generalnego, kompetencje kierownika jednostki przysługują „kierownikowi urzędu”⁸⁷. Przykładem może być dyrektor urzędu morskiego⁸⁸. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p. może on reprezentować Skarb Państwa w zakresie swych kompetencji merytorycznych, określonych w przepisach odrębnych. Jak wynika z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁸⁹, organami administracji morskiej są minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (jako organ naczelny) oraz dyrektorzy urzędów morskich (jako organy terenowe). Zgodnie zaś z art. 42 ust. 2 pkt 11 powołanej ustawy do organów administracji morskiej należą m.in. sprawy budowy, utrzymywania i ochrony umocnień brzegowych. W tym właśnie zakre-

⁸⁵ Na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 2 u.z.z.m.p. wojewoda „reprezentuje Skarb Państwa w odniesieniu do spadków przypadających Skarbowi Państwa, w tym długów spadkowych, z zastrzeżeniem kompetencji przyznanych starostom wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej oraz konsulom”.

⁸⁶ Także w przypadku, w którym z nabytego przez Skarb Państwa komputera będzie korzystał wojewoda. Zgodnie z bowiem z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2234, z późn. zm.) wojewoda wykonuje zadania przy pomocy (między innymi) urzędu wojewódzkiego, jak zaś stanowi art. 13 ust. 2 tej ustawy, prawidłowe funkcjonowanie urzędu wojewódzkiego zapewnia dyrektor generalny.

⁸⁷ Wynika to z art. 2 pkt 7 u.z.z.m.p., zgodnie z którym przez kierownika jednostki, „kierownika urzędu – w urzędach, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego”.

⁸⁸ Należący do organów administracji niezespołonej, co wynika z art. 56 ust. 1 pkt 8 powołanej ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

⁸⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 2145, z późn. zm.

sie dyrektor urzędu morskiego⁹⁰ może zostać uznany za organ (podmiot) reprezentujący Skarb Państwa w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p.⁹¹.

Jest on jednocześnie podmiotem reprezentującym Skarb Państwa w zakresie wynikającym z art. 6 ust. 2 u.z.z.m.p., ponieważ – wobec nieutworzenia w urzędzie morskim stanowiska dyrektora generalnego – jedynym organem, który może zostać uznany za kierownika tego urzędu (a zatem kierownika jednostki w sprawach określonych w art. 6 ust. 2 u.z.z.m.p.), jest dyrektor urzędu morskiego. Reprezentuje on zatem Skarb Państwa w zakresie mienia tego urzędu i jego zadań. Obejmuje to np. kupno sprzętu komputerowego na potrzeby urzędu morskiego czy zawarcie umowy, której przedmiot stanowi remont jego siedziby.

Z powyższego wynika, że w przypadku urzędów, w których nie zostało utworzone stanowisko dyrektora generalnego, kierownik urzędu reprezentuje Skarb Państwa zarówno w sprawach określonych w art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p. (w zakresie merytorycznych zadań organu), jak i w tych z art. 6 ust. 2 tej ustawy (dotyczących mienia urzędu i jego zadań).

W tych zaś urzędach, w których przepisy przewidują powołanie dyrektora generalnego, jest on jedynym organem, który może reprezentować Skarb Państwa w sprawach przewidzianych w art. 6 ust. 2 u.z.z.m.p. Odrębnym organem działającym w ramach tej samej państwowej jednostki organizacyjnej jest kierownik urzędu (organ *sensu stricto*), ale jego kompetencje dotyczą spraw z art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p. (merytorycznych)⁹².

Regulacje art. 6 ust. 1 i 2 u.z.z.m.p. obejmują nie tylko reprezentację Skarbu Państwa w zakresie samego składania oświadczeń woli (w szczególności zawierania umów), lecz także roszczeń z nich wynikających. Innymi słowy, jeżeli określony organ, w tym kierownik jednostki, jest właściwy za zawarcia określonej umowy, to reprezentuje Skarb Państwa także w odniesieniu do wynikających z niej roszczeń – zarówno skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, jak i mu przysługujących. Ma to istotne znaczenie dla reprezentacji procesowej, pozwala bowiem przyjąć, że podmiotem uprawnionym (w rozumieniu art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c.) do reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach roszczeń wynikających z określonej umowy

⁹⁰ Z uwzględnieniem kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej.

⁹¹ Jak się jednak wskazuje w doktrynie, upoważnienie takich organów do reprezentowania Skarbu Państwa powinno wynikać z ustawy, a w razie wątpliwości należy przyjąć, że właściwym organem jest odpowiedni minister, któremu te organy są podporządkowane – G. Bieniek, H. Pietrkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 44.

⁹² Kierownik urzędu może reprezentować Skarb Państwa także w sprawach określonych w art. 6 ust. 4 i 5 u.z.z.m.p. Szerzej na ten temat poniżej.

jest organ, który go reprezentował przy jej zawieraniu^{93,94}. Jeżeli zatem umowa zawierana była w imieniu Skarbu Państwa⁹⁵ przez dyrektora generalnego urzędu, to w procesie, którego przedmiot stanowią roszczenia wynikające z tej umowy, jedynie dyrektor generalny może zostać uznany za organ państwowej jednostki organizacyjnej⁹⁶, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie – w rozumieniu art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c. Jeżeli jednak dochodzone roszczenie dotyczy kompetencji merytorycznych organu (np. ministra), wówczas to on podejmuje na podstawie powołanego przepisu czynności procesowe za Skarb Państwa.

Z art. 6 ust. 1 i 2 u.z.z.m.p. wiąże się⁹⁷ regulacja art. 6 ust. 7 tej ustawy⁹⁸, zgodnie z którym do czynności prawnych dokonanych z naruszeniem przepisów o właściwości i zakresie reprezentacji Skarbu Państwa stosuje się odpowiednio art. 103 § 1 i 2 k.c. Jak wiadomo, ten ostatni przepis, dotyczący działań rzekomego pełnomocnika, przewiduje sankcję bezskuteczności zawieszonej, nie zaś nieważności⁹⁹.

⁹³ Należy zwrócić uwagę na pewne różnice terminologiczne między analizowanymi przepisami. Te dotyczące reprezentacji materialnoprawnej (w szczególności art. 6 ust. 1 u.z.z.m.p.) posługują się pojęciem „organ”, natomiast art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c. – „organ państwowej jednostki organizacyjnej”. Chodzi jednak o te same organy, które w odniesieniu do reprezentacji procesowej są określane jako organy państwowej jednostki organizacyjnej. Szerzej na ten temat M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 22 i n.

⁹⁴ W razie likwidacji państwowej jednostki organizacyjnej, której organ zawarł przedmiotową umowę, zastosowanie znajdzie art. 6 ust. 6 u.z.z.m.p. Szerzej na ten temat poniżej.

⁹⁵ W zakresie działania określonego urzędu – np. zakupu sprzętu komputerowego na potrzeby ministerstwa.

⁹⁶ Czyli tego urzędu.

⁹⁷ Z art. 6 ust. 2 u.z.z.m.p. literalnie związany jest także art. 6 ust. 3 tej ustawy, zgodnie z którym kierownicy jednostek mogą, w zakresie uprawnień do reprezentowania Skarbu Państwa wynikających z przepisów odrębnych, udzielać pełnomocnictw do reprezentowania Skarbu Państwa kierownikom podporządkowanych im jednostek organizacyjnych. Przepis ten nie wydaje się jednak konieczny, ponieważ takie pełnomocnictwa mogłyby być udzielane kierownikom jednostek podporządkowanych na zasadach ogólnych – jako osobom fizycznym. Należy zwrócić uwagę, że konstrukcja art. 6 ust. 3 u.z.z.m.p. – przewidująca udzielenie pełnomocnictwa – różni się od regulacji art. 8 ust. 1 tej ustawy, który dotyczy przekazania innemu organowi uprawnień do reprezentowania Skarbu Państwa w określonym zakresie.

⁹⁸ Należy jednak podkreślić, że art. 6 ust. 7 u.z.z.m.p. dotyczy wszystkich czynności prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa, nie tylko w zakresie wynikającym z art. 6 ust. 1 i 2 tej ustawy.

⁹⁹ Taka sama regulacja była zawarta w art. 17a ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. Tamten zaś przepis przyczynił się do ukształtowania linii orzecznictwa Sądu Najwyższego, zgodnie z którą art. 103 § 1 i 2 k.c. może przez analogię znaleźć zastosowanie do niektórych czynności prawnych dokonywanych przez organy (art. 38 k.c.). Por. przede wszystkim wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2009 r., III CSK 304/08, Lex nr 511002.

Czynność prawna dokonana za Skarb Państwa przez niewłaściwy organ^{100,101}, może zatem zostać potwierdzona przez organ właściwy.

Aktualność zachowało stanowisko doktryny, że – ze względu na brak odesłania do art. 104 k.c. – w drodze rozszerzającej wykładni można przyjąć, że art. 6 ust. 7 u.z.z.m.p. ma zastosowanie nie tylko do umów, lecz także do jednostronnych czynności prawnych dokonanych za Skarb Państwa przez niewłaściwy organ¹⁰².

Jeśli zaś chodzi o samo wskazanie organów uprawnionych do reprezentowania Skarbu Państwa w określonych kategoriach spraw, pozostają do omówienia jeszcze art. 6 ust. 4 i 5 u.z.z.m.p. Pierwszy z tych przepisów dotyczy reprezentacji w sprawach odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej. Chodzi zatem o roszczenia przeciwko Skarbowi Państwa oparte na art. 417 i 417¹ k.c. Należy zauważyć, że na płaszczyźnie reprezentacji materialnoprawnej Skarbu Państwa przepis art. 6 ust. 4 u.z.z.m.p. będzie miał dosyć ograniczone zastosowanie. W praktyce może on dotyczyć zawierania za Skarb Państwa ugód dotyczących kierowanych przeciwko niemu roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

Jednakże przepis ten ma istotne znaczenie w sferze procesowej. To na podstawie art. 6 ust. 4 u.z.z.m.p. będzie się ustalać, z działalnością jakiego organu związane jest kierowane przeciwko Skarbowi Państwa roszczenie na podstawie art. 417 i 417¹ k.c. Zgodnie zaś z art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c. czynności procesowe za Skarb Państwa podejmuje właśnie organ państwowej jednostki organizacyjnej¹⁰³, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie.

Takie samo znaczenie ma art. 6 ust. 5 u.z.z.m.p., zgodnie z którym w sprawach roszczeń z innych tytułów Skarb Państwa reprezentowany jest przez organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się roszczenie. Dotyczy to w szczególności roszczeń w zakresie odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa na innej podstawie niż art. 417 k.c. W orzecznictwie przyjmuje się, że Skarb Państwa może w niektórych przypadkach ponosić odpowiedzialność na podstawie art. 415 k.c. – za działania lub zaniechania, które nie wiążą się z wykonywaniem władzy publicznej. Przykładowo, w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10

¹⁰⁰ Także na przykład sytuacja, w której czynność prawna została dokonana przez ministra zamiast dyrektora generalnego urzędu albo odwrotnie.

¹⁰¹ Pojęcie „organ” dotyczy w tym kontekście wszystkich podmiotów uprawnionych do reprezentowania Skarbu Państwa, a zatem np. też osób prawnych.

¹⁰² G. Bieniek, H. Pietrzkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 22; por. także M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 35; W. Szydło, *Charakterystyka Skarbu Państwa jako szczególnego rodzaju osoby prawnej*, „Rejent” 2008, nr 6, s. 121.

¹⁰³ Jak już zostało wskazane, ze względu na niespójności terminologiczne, na płaszczyźnie procesowej reprezentacja Skarbu Państwa musi być wiązana z organem państwowej jednostki organizacyjnej. Dotyczy to również sytuacji, w których przepisy o reprezentacji materialnoprawnej wyraźnie dotyczą organu, bez wiązania go z państwową jednostką organizacyjną.

czerwca 2005 r., II CK 719/04¹⁰⁴, zostało przyjęte, że działalność zarządcy dróg publicznych¹⁰⁵ nie stanowi wykonywania uprawnień władczych, a zatem brak jest podstaw do eliminowania możliwości oparcia odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa na art. 415 k.c.

Przepis art. 6 ust. 5 może też dotyczyć roszczeń z innych tytułów niż odpowiedzialność kontraktowa (do której odnoszą się art. 6 ust. 1 i 2 k.p.c.) oraz odpowiedzialność deliktowa (niezależnie od podstawy prawnej). W tym zakresie można wskazać np. roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, zarówno przeciwko Skarbowi Państwa, jak i przez niego dochodzone¹⁰⁶. Także w tym przypadku przepisy o reprezentacji materialnoprawnej służą w praktyce¹⁰⁷ ustaleniu właściwej reprezentacji procesowej.

Ustalenie właściwego *stationis fisci* szczególnych trudności nastręcza w sytuacji, w której dochodzone roszczenie wiąże się z działalnością państwowej jednostki organizacyjnej, która przestała istnieć. W takim przypadku aktualizuje się kwestia następstwa w zakresie reprezentacji¹⁰⁸ Skarbu Państwa. Ustawodawca dostrzegał ten problem, ale przez długi okres nie rozwiązał go w sposób kompleksowy. Nieliczne regulacje w tym zakresie miały charakter cząstkowy¹⁰⁹, tak jak art. 65 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej¹¹⁰. Regulacja ta budziła wątpliwości interpretacyjne – ze względu na umieszczenie ich w akcie prawnym o charakterze epizodycznym, związanym z reformami (samorządową, służby zdrowia oraz systemu oświaty), które weszły w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Nie było zatem jasne, czy powołany przepis dotyczy spraw związanych z działalnością jedynie takich jednostek, które zostały zlikwidowane¹¹¹ z tą datą, czy też – zgodnie z jego brzmieniem – ma on charakter uniwersalny i dotyczy także skutków likwidacji państwowych jednostek organizacyjnych, które nie miały związku z tą ustawą (na przykład nastąpiły kilkadziesiąt lat wcześniej¹¹²).

Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym po raz pierwszy w sposób kompleksowy uregulowała kwestię następstwa w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa. Jej art. 6 ust. 6 dotyczy każdego (również w aspekcie temporal-

¹⁰⁴ Lex nr 180859.

¹⁰⁵ Szerzej na ten temat Ł. Hećman, *Stan drogi a odpowiedzialność zarządcy drogi*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2013, nr 14(1).

¹⁰⁶ Co do dopuszczalności drogi sądowej w takich sprawach – por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2014 r., III CZ 46/14, OSNC 2015, nr 7–8, poz. 92.

¹⁰⁷ Pomijając kwestię reprezentacji materialnoprawnej przy zawieraniu ugód.

¹⁰⁸ Nie można w tym kontekście mówić o następstwie prawnym (a jedynie w sferze reprezentacji), ponieważ podmiotem praw i obowiązków pozostaje Skarb Państwa.

¹⁰⁹ M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 139 i n.

¹¹⁰ Dz.U. nr 12, poz. 136, z późn. zm.

¹¹¹ W tym skomunalizowane albo wyposażone w osobność prawną.

¹¹² Szerzej na ten temat M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 146.

nym) przypadku likwidacji państwowej jednostki budżetowej, przez co ustawodawca rozumie trzy sytuacje.

Po pierwsze, chodzi o definitywną likwidację określonej kategorii państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, jak to miało np. miejsce z dniem 1 stycznia 1999 r. w przypadku urzędów rejonowych¹¹³, które przed tą datą reprezentowały Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami.

Po drugie, jako likwidację państwowej jednostki budżetowej ustawodawca traktuje uzyskanie przez nią osobowości prawnej (dotyczyło to przede wszystkim zakładów opieki zdrowotnej)¹¹⁴. *Statio fisci* nie przestaje w takiej sytuacji istnieć, ale przekształca się w odrębną od Skarbu Państwa osobę prawną. Osoby prawne z istoty rzeczy (ze względu na odrębną podmiotowość prawną¹¹⁵) nie mogą zaś reprezentować Skarbu Państwa, chyba że przewiduje to określony przepis – taki jak art. 529 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹¹⁶, zgodnie z którym „z dniem wejścia w życie ustawy Wody Polskie reprezentują Skarb Państwa oraz wykonują uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do stanowiących własność Skarbu Państwa urządzeń wodnych”¹¹⁷.

Po trzecie wreszcie, likwidację państwowej jednostki budżetowej stanowi w rozumieniu art. 6 ust. 6 u.z.z.m.p. jej komunalizacja (przejęcie przez jednostkę samorządu terytorialnego)¹¹⁸. Dotyczyło to przede wszystkim jednostek oświaty. Przejęta jednostka nie przestaje istnieć, lecz ze *statio fisci* przekształca się w *statio municipi*¹¹⁹. Z punktu widzenia cywilnoprawnego przestaje być zatem częścią (wewnętrzną jednostką) Skarbu Państwa, a staje się częścią gminy, powiatu albo województwa – czyli wyposażonej w osobowość prawną jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 6 ust. 6 u.z.z.m.p. w sprawach, które były związane z działalnością zlikwidowanej¹²⁰ państwowej jednostki budżetowej, Skarb Państwa reprezentowany jest przez kierownika jednostki, której zakres zadań obejmuje zadania

¹¹³ Zgodnie z 94 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133, poz. 872, z późn. zm.) zadania urzędów rejonowych i kompetencje ich kierowników zostały przejęte przez starostów.

¹¹⁴ G. Bieniek, H. Pietrzkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 108 i n.

¹¹⁵ Z czym wiąże się wyrażona w art. 40 § 1 k.c. zasada wzajemnej nieodpowiedzialności Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych za ich zobowiązania tego drugiego podmiotu.

¹¹⁶ Dz.U. z 2017 r., poz. 1566, z późn. zm.

¹¹⁷ Lub art. 8 ust. 1 u.z.z.m.p.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ O ile pojęcie *statio fisci* oznacza w języku prawniczym państwową jednostkę organizacyjną bez osobowości prawnej, o tyle *statio municipi* – nieposiadającą osobowości prawnej jednostkę jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa). Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2013 r., II CSK 84/13, Lex nr 1403869.

¹²⁰ We wskazanym wyżej, szerokim ujęciu, obejmującym także przyznanie osobowości prawnej albo komunalizację.

jednostki zlikwidowanej, a w przypadku braku takiej jednostki – przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę zlikwidowanej jednostki.

Zaznaczyć należy, że art. 6 ust. 6 u.z.z.m.p. odnosi się jedynie do następstwa w zakresie reprezentacji po zlikwidowanych jednostkach budżetowych. Nie dotyczy natomiast likwidacji innego podmiotu reprezentującego Skarb Państwa – na przykład osoby prawnej lub organu (takiego jak starosta). Wydaje się, że w takim przypadku art. 6 ust. 6 u.z.z.m.p. można byłoby, w razie konieczności, stosować w drodze analogii.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹²¹ nie uchyliły art. 65 ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, który nadal obowiązuje obok ogólnej regulacji art. 6 ust. 6 u.z.z.m.p. Powołany art. 65 *de lege lata* może zatem zostać uznany za przepis szczególny. W istocie jednak zakres jego regulacji zawiera się w granicach regulacji art. 6 ust. 6 u.z.z.m.p. Potrzeba utrzymywania art. 65 ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej może zatem budzić wątpliwości.

Podsumowując, art. 6 u.z.z.m.p. w sposób generalny reguluje kwestie reprezentacji materialnej Skarbu Państwa. Wynika z niego, że ta szczególna osoba prawna może być – w zależności od przedmiotu czynności prawnej – reprezentowana przez:

- organy administracji rządowej;
- inne organy, wśród których najszerze kompetencje przysługują starostom;
- organy państwowych jednostek organizacyjnych (stanowi to nawiązanie do art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c.), w tym kierowników jednostek, która to kategoria obejmuje m.in. dyrektorów generalnych urzędów;
- inne podmioty, w tym osoby prawne.

Przepisy te mają wpływ na reprezentację procesową w tym sensie, że pozwalają ustalić, z działalnością jakiej państwowej jednostki organizacyjnej związane jest dochodzone roszczenie. Przede wszystkim jednak wprowadzenie art. 6 u.z.z.m.p. doprowadziło do sytuacji, w której przepisy o reprezentacji materialnoprawnej i procesowej Skarbu Państwa – chociaż nadal skomplikowane – są wreszcie spójne. Jest to niewątpliwa zaleta zmian wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2017 r.

BIBLIOGRAFIA

Bieniek G., Pietrkowski H., *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013

¹²¹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2260).

- Bieniek G., *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2004
- Dziurda M., *Odpowiedzialność za naruszenie obowiązku prawidłowego utrzymywania kanałów melioracyjnych*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 19
- Dziurda M., *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Kraków 2005
- Dziurda M., *Skarb Państwa w procesie cywilnym – problemy wciąż aktualne*, „Polski Proces Cywilny” 2016, nr 3
- Dziurda M., *Zastępstwo Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 2017, nr 3
- Hećman Ł., *Stan drogi a odpowiedzialność zarządcy drogi*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2013, nr 1(14)
- Jaślikowski M., *Wniosek sądu o wskazanie organu właściwego do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa*, „Iustitia” 2017, nr 3
- Jędrzejewska M., *Skarb Państwa w procesie cywilnym*, „Studia Iuridica” 1994, t. XXI
- Pietrzkowski H., *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2014
- Pyziak-Szafnicka M., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 3 października 2002 r., I CKN 448/01*, OSP 2003, nr 7–8, poz. 99
- Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008
- Szydło W., *Charakterystyka Skarbu Państwa jako szczególnego rodzaju osoby prawnej*, „Rejent” 2008, nr 6
- Szydło W., *Kompetencja kierowników państwowych jednostek organizacyjnych w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2007, z. 3
- Teszner K., (w:) A. Melezini, K. Teszner (red.), *Krajowa Administracja Skarbowa. Komentarz*, Warszawa 2018
- Truszkiewicz Z., *Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – zagadnienia konstrukcyjno-prawne*, (w:) J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Warszawa 2012

REPRESENTATION OF THE STATE TREASURY BEFORE COURTS AND LEGAL (MATERIAL) REPRESENTATION

Summary

So far, the legal representation of the State Treasury has raised serious doubts in Polish law. They were eliminated by the Act of 16 December 2016 on the principles of state property management. It aligned the provisions on legal (material) representation of the State Treasury with those concerning representation before courts and other authorities.

KEYWORDS

State Treasury, representation before courts and other authorities, legal (material) representation (based on/in terms substantial law), state property management

SŁOWA KLUCZOWE

Skarb Państwa, reprezentacja procesowa, reprezentacja materialnoprawna, zarządzanie mieniem państwowym