

Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz

Sytuacja prawna nieruchomości w procesie przekształceń jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w instytucje kultury

Streszczenie:

Wprowadzenie do systemu prawnego przepisów umożliwiających przekształcenie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa prowadzących działalność z wykorzystaniem dóbr kultury w państwowe instytucje kultury było podyktowane względami interesu publicznego. Ustawa z 15 stycznia 2015 r. o przekształcaniu jednoosobowych spółek Skarbu Państwa prowadzących działalność z wykorzystaniem dóbr kultury w państwowe instytucje kultury¹ wprowadziła rozwiązanie prawne podyktowane koniecznością zabezpieczenia składników majątkowych w postaci narodowych dóbr kultury posiadanych przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa prowadzące działalność w sferze kultury. Bywa, że dobrem tym jest dziedzictwo materialne – nieruchomości. Ustawodawca uznał, iż optymalnym rozwiązaniem zapewniającym ochronę dóbr kultury, a także ułatwiającym działalność tych podmiotów w dziedzinie kultury będzie proces przekształcenia jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w państwowe instytucje kultury, co zapewnia m.in. sukcesję uniwersalną, czyli wstąpienie jednej organizacji w ogół praw i obowiązków drugiej – w celu zapewnienia ochrony dobra publicznego. Należy podkreślić, że zagadnienie przekształceń w przypadku nieruchomości związane jest często z historycznym charakterem przebiegu zmian właścicielskich, co prowadzi ostatecznie do potrzeby odrębnej indywidualnej analizy w każdej sytuacji. Niemniej jednak w artykule podejmuję próbę zaprezentowania złożonej sytuacji przekształceń właścicielskich jako istotnego elementu w działaniach władz publicznych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa kulturowego i ochroną nieruchomości jako szczególnego rodzaju dobra dziedzictwa narodowego.

Słowa kluczowe interes publiczny, instytucje kultury, sukcesja uniwersalna

Ustawodawca w różnych okresach przemian ustrojowych w sposób zróżnicowany regulował kwestie majątku przedsiębiorstwa państwowego, zwłaszcza majątku w postaci nieruchomości. Biorąc pod uwagę samą istotę tego procesu, należy uznać, że przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę polegało na zmianie formy prawnej, a nie na tworzeniu nowego podmiotu². Zgodnie z art. 44¹ § 2 kodeksu cywilnego³, własność i inne prawa majątkowe stanowią mienie państwowe, przysługując Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. Uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój, np. ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania

¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1357, dalej ustawa o przekształceniu.

² Postanowienie SN z 17 września 2008 r., sygnatura akt: III CSK56/08, LEX nr 560578.

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 2018 poz.1025, dalej k.c.

mieniem państwowym⁴. Ustawa ta wprowadziła nowe uwarunkowania prawne dotyczące zarządzania majątkiem publicznym, w tym nieruchomościami. Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym została opracowana jako jeden z elementów wieloaspektowej reformy sfery wykonywania uprawnień Skarbu Państwa (*dominium*) jako właściciela mienia. Zasady te mają istotny wpływ na sposób zarządzania nieruchomościami stanowiącymi dobro kulturowe. Obowiązujące regulacje w zakresie sfery *dominium*, takie jak ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa⁵ czy też ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁶, były tworzone na potrzeby procesu transformacji w sferze gospodarczej, podyktowane względami zmian ustrojowych. Regulacje te określały m.in. reguły zbywania mienia państwowego, w tym nieruchomości.

W ujęciu historycznym, zgodnie z ustawą z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁷, przedsiębiorstwo państwowe mogło ulec w wyniku komercjalizacji przekształceniu w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Spółka taka wstąpiła we wszystkie stosunki prawne komercjalizowanego przedsiębiorstwa, przejmując także jego zobowiązania. Powstały podmiot poza zmianą formy prawnej funkcjonowania utrzymywał status przedsiębiorcy mającego zdolność upadłościową. Z chwilą przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa Skarbowi Państwa przysługiwały uprawnienia i obowiązki o charakterze majątkowym i korporacyjnym wobec spółki. Skarb Państwa pozostawał nadal podmiotem własności i innych praw majątkowych, które w rozumieniu prawa cywilnego przysługiwały jednoosobowej spółce Skarbu Państwa jako państwowej osobie prawnej. Zaznaczyć tu należy charakterystyczne cechy takiego przekształcenia, które wskazał Sąd Najwyższy (SN) przy okazji odpowiedzi na pytanie, czy jednoosobowa spółka Skarbu Państwa jest państwową osobą prawną, ściślej – czy zachowuje status państwowej osoby prawnej także na gruncie art. 2 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁸. Sąd Najwyższy stwierdził, że przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego uregulowane było przepisami szczególnymi. Zdaniem Sądu Najwyższego w wyniku transformacji

⁴ Dz.U. 2018 poz. 1182.

⁵ Dz.U. 2016 poz. 154, 888, 1933, 1954.

⁶ Dz.U. 2002, nr 171, poz. 1397.

⁷ Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. 1996, nr 118, poz. 561 z późniejszymi zmianami, zastąpiła ustawę z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298, dalej ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

⁸ Uchwała SN z 19 maja 1992 r., sygnatura akt III CZP 49/1992, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna/Pracy z 1992 r., nr 11, poz. 200.

nie dochodziło do zawiązania spółki, lecz powstawała jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, a właścicielem przedsiębiorstwa i kapitału pozostawał Skarb Państwa. Poza tym wskazano, że do spółki powstałej z przekształcenia przedsiębiorstwo nie zostało wniesione jako aport, majątek przedsiębiorstwa stawał się bowiem majątkiem spółki⁹. W rezultacie Sąd Najwyższy stwierdził, że państwowa osoba prawna zmieniała swoją formę, pozostając jednak państwową osobą prawną. Sąd Najwyższy wydał wyrok¹⁰, w którym szczegółowo opisał jedną z cech instytucji stanowiącej przez art. 8 ust. 2 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Sąd Najwyższy wskazał, że art. 8 ust. 2 ustawy z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych mógł być rozumiany jedynie w ten sposób, że spółka powstała z przekształcenia wstępowała w te wszystkie prawa i obowiązki, które miały następujące właściwości: powstały w czasie poprzedzającym przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego i spoczywały na nim nadal w dacie dokonania przekształcenia (konkretne, istniejące prawa i obowiązki); stanowiły jego aktywa i pasywa, przysługujące mu realnie w chwili rozpoczęcia procedury dokonywania przekształcenia – wynikały ze zdarzeń prawnych lub faktycznych zaistniałych w czasie, gdy przedsiębiorstwo państwowe jeszcze istniało. W przypadku prywatyzacji bezpośredniej ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie zawierała postanowień dotyczących kontynuacji praw i obowiązków lub sukcesji uniwersalnej. Z tego względu w przypadku sprzedaży przedsiębiorstwa zastosowanie znajdowały przepisy kodeksu cywilnego dotyczące dokonywania czynności prawnych na przedsiębiorstwie (w tym w szczególności art. 55² k.c.). Ogólnym następcą prawnym przedsiębiorstwa państwowego, które podlegało prywatyzacji bezpośredniej dokonywanej na podstawie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych był więc Skarb Państwa. Argumentem uzasadniającym powyższą tezę było również brzmienie art. 40 § 2 k.c., który przewidywał solidarną odpowiedzialność Skarbu Państwa w razie nieodpłatnego przejęcia na podstawie obowiązujących ustaw określonego składnika mienia od państwowej osoby prawnej, ponieważ w momencie zlikwidowania przedsiębiorstwa państwowego jako podmiot odpowiedzialny pozostawał tylko Skarb Państwa.

⁹ W. Góralczyk, *Komentarz do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1991, s. 32–34. C. Żutawska, *Niektóre prawne i ekonomiczne aspekty prywatyzacji*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 2, s. 8. J. Brol, *Prawne aspekty prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w drodze przekształcenia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1991, nr 2–3, s. 3, 8–9. J. Baehr, *Przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 1, s. 94–95.

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2000 r., sygnatura akt: I CKN 324/00, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna z 2001 r., nr 6, poz. 96.

Zgodnie z art. 1 ustawy prywatyzacyjnej przedsiębiorstwo państwowe mogło być przekształcone w spółkę lub zlikwidowane na zasadach określonych ustawą. Ustawa o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych odróżniała przypadki likwidacji przedsiębiorstwa państwowego od jego przekształcenia, tym samym w wyniku przekształcenia nie dochodziło do rozwiązania lub likwidacji osoby prawnej. Ustawodawca w odniesieniu do przedmiotowego przekształcenia wprowadził regulacje sugerujące wprowadzenie instytucji sukcesji uniwersalnej, stwierdził bowiem, że spółka powstała z przekształcenia „wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki” oraz na spółkę powstałą z przekształcenia „przechodzą (...) uprawnienia i obowiązki”. Wprowadzenie do ustawy o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych przepisu sugerującego zachodzenie sukcesji uniwersalnej przy przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego miało na celu uniknięcie wątpliwości co do przysługiwania spółce praw i obowiązków przekształconego przedsiębiorstwa państwowego, w szczególności w odniesieniu do praw i obowiązków publicznoprawnych¹¹. Konsekwentnie należy przyjąć, że w przypadku przekształcenia dokonywanego na podstawie przepisów ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie zachodziła sukcesja uniwersalna, ale obowiązywała zasada kontynuacji praw i obowiązków przedsiębiorstwa państwowego przez spółkę. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że spółka powstała z przekształcenia była następcą przedsiębiorstwa państwowego, przejmującym w całości przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55¹ k.c., co pozwalało uznać, że w sensie materialnym została zachowana ciągłość podmiotowości prawnej przekształconego przedsiębiorstwa państwowego, choć: „Formalnie rzecz ujmując, jednoosobowa spółka Skarbu Państwa jest nowym podmiotem”. Trybunał Konstytucyjny potwierdził także wykładnię art. 8 ustawy o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych przeprowadzoną przez sądy powszechne, wskazując wprost, że wspomniany art. 8 regulował kwestię sukcesji uniwersalnej w przypadku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę, którą objęte były prawa i obowiązki zarówno cywilnoprawne, jak i administracyjnoprawne: „Bez względu bowiem na to, jak rozstrzyga się kwestię ciągłości podmiotowości prawnej przekształconego przedsiębiorstwa państwowego, panuje zgodność poglądów co do tego, że jednoosobowa spółka Skarbu Państwa powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego jest uniwersalnym następcą prawnym tego przedsiębiorstwa”. We wskazanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny odwołał się do konstrukcji

¹¹ Zob. wyrok NSA (do 2003.12.31) w Katowicach z 10 lipca 1996 r., sygnatura akt: SA/Ka 1346/95, „Monitor Podatkowy” 1997, nr 3, s. 87.

osoby prawnej, podkreślając dwie zasadnicze jej funkcje: efektywność wykorzystania majątku przez podmioty tworzące osobę prawną i bezpieczeństwo podmiotów pozostających w stosunkach prawnych z osobą prawną¹². Przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa wywoływało więc w momencie początkowym takie skutki prawne jak zmiana struktury kapitału i zmiana struktury zarządzania. Natomiast stosunki zewnętrzne przekształcanego podmiotu pozostawały w zasadzie bez zmian. Trybunał odwołał się przy tym do przekształceń spółek prawa handlowego, w stosunku do których – po pierwsze – nie było wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, że przekształcenie oznaczało zmianę formy ustrojowej przy zachowaniu bytu prawnego, po drugie – w stosunku do których zachodziła nie zasada sukcesji uniwersalnej, ale raczej zasada kontynuacji¹³. Powyższe twierdzenia stanowią kolejny argument przemawiający za uznaniem występowania przy przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego zasady kontynuacji, a to z kolei miało wpływ na sytuację majątkową tego podmiotu. Tezę o wskazanym tu charakterze następstwa prawnego jednoosobowej spółki Skarbu Państwa powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego można też uznać za ugruntowaną w orzecznictwie sądowym (zob. uchwałę SN z 19 maja 1992 r., sygn. akt III CZP 49/92, OSN 11(1992), poz. 200; wyroki NSA z 13 stycznia 1995 r.: sygn. akt III SA 863/94, Glosa nr 5/1995, s. 9 i III SA 422/94, „Prawo Gospodarcze” 1995, nr 7, s. 12).

Pod rządami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji aktualność zachowały tezy dotyczące sukcesji uniwersalnej sformułowane przez doktrynę i orzecznictwo w czasie obowiązywania ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Jak już wskazano, w późniejszym okresie obowiązywania ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji dominująca stała się wykładnia, że przekształcenie polega na pełnej transformacji, lecz w jego wyniku nie powstaje nowy podmiot prawa, a jedynie zmienia się kształt prawny istniejącego podmiotu. Nie dochodzi więc do zawiązania spółki i wniesienia mienia przedsiębiorstwa przez Skarb Państwa jako aportu ani do zmiany właściciela przedsiębiorstwa, ponieważ obok Skarbu Państwa nie pojawia się inny podmiot. Z mocy przepisu szczególnego majątek przedsiębiorstwa staje się natomiast majątkiem spółki, która pozostaje państwową osobą prawną. Powyższe uwarunkowania wpływają na ustalenia własności nieruchomości,

¹² Uchwała TK z 15 maja 1996 r., W 2/96, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1996, nr 3, poz. 23.

¹³ Wyrok SN z 13 grudnia 1992 r., sygnatura akt III CRN 321/91, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego” 1992, nr 7–8, poz. 142.

kóre po przekształceniach organizacyjnych wchodzi do majątku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa.

W warunkach ustabilizowania procesu przekształceń ówczesne regulacje stały się niewystarczające, a nawet godzące w cele interesu publicznego, zwłaszcza w przypadku funkcjonowania dużej liczby spółek z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa, a jednocześnie często posiadających istotne znaczenie kulturowe dla państwa. Istotnym problemem był przede wszystkim brak jednolitego podejścia systemowego w wykonywaniu praw w stosunku do mienia państwowego bez koordynacji polityki państwa w zakresie zarządzania mieniem państwowym. Ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁴ wprowadziła nowe reguły, w tym dotyczące nieruchomości. Podstawowe reguły nowego systemu zarządzania mieniem państwowym obecnie obejmują: określenie wspólnych dla wszystkich *stationes fisci* zasad zarządzania mieniem państwowym, przy czym podkreśla się, że mienie to służy przede wszystkim realizacji zadań publicznych, jednocześnie z obowiązkiem gospodarowania tym mieniem w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki oraz z zachowaniem należytej staranności; wskazanie, który organ administracji jest właściwy do gospodarowania poszczególnymi składnikami mienia państwowego; określenie nowego elastycznego i transparentnego modelu rozstrzygnięcia o właściwości organów w zakresie wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do spółek; rezygnacja z prywatyzacji bezpośrednio; wyodrębnienie jednolitej grupy spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, w których wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa podlega szczególnemu nadzorowi Prezesa Rady Ministrów.

Zasady zarządzania nieruchomościami jako majątkiem publicznym

Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym przewiduje, że jeżeli z odrębnych przepisów nie będzie wynikało, jakiej państwowej osobie prawnej przysługują prawa majątkowe do składnika mienia państwowego, prawa te będą przysługiwały Skarbowi Państwa (art. 35 ust. 1). Jednocześnie wprowadza się domniemanie kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wykonywania w imieniu Skarbu Państwa uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa wobec składnika mienia państwowego, jeżeli z odrębnych przepisów nie będzie wynikała właściwość innego organu

¹⁴ Dz.U. 2018 poz. 1182, dalej: ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

lub jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa. Prezes Rady Ministrów może przekazać wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa do poszczególnych składników mienia państwowego innemu organowi lub jednostce organizacyjnej Skarbu Państwa (art. 35 ust. 6). Ponadto ustawa zastrzega, że Prezes Rady Ministrów wykonuje w imieniu Skarbu Państwa uprawnienia określone w odrębnych przepisach, uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa względem państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 44¹ k.c., chyba że z odrębnych przepisów wynikać będzie właściwość innego organu jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej (art. 35 ust. 2 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym).

Odnosnie do praw własności nieruchomości Skarbu Państwa przytaczana ustawa wskazuje, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa będzie wykonywał w imieniu Skarbu Państwa uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa do tych nieruchomości, chyba że z odrębnych przepisów będzie wynikała właściwość innego organu, jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej (art. 36 ust. 4 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym). Zmiany te korespondują ze zmianami w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁵.

Jednocześnie trzeba wskazać, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa uzyskał dodatkowy instrument w postaci możliwości żądania od wojewodów przekazania nieruchomości na rzecz wskazanych przez niego podmiotów, na cele realizacji zadań określonych w art. 51, art. 51a, art. 58 ust. 1, art. 59 ust. 1, art. 60 ust. 1 i art. 61 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 34) – wyposażanie w nieruchomości niezbędne do działalności, doposażenie, wkład niepieniężny (aport) do spółki, wyposażenie fundacji lub darowizna nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa na rzecz fundacji oraz organizacji pożytku publicznego, przekazanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych do działalności wybranych ustawowo organów administracji publicznej, na zasadzie wzajemności zbywanie lub oddawanie w użytkowanie, dzierżawę lub najem na rzecz działań dyplomatycznych i polityki międzynarodowej.

¹⁵ Dz.U. 2018 poz. 2204, 2348; 2019 poz. 270, 492, 801.

Właściwość organu administracji publicznej

Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Prezes Rady Ministrów wykonuje w imieniu Skarbu Państwa uprawnienia określone w przepisach odrębnych oraz uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa względem państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 44¹ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, chyba że z przepisów odrębnych wynika właściwość innego organu jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej. Jednocześnie, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy, 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, oraz zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy, minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wykonuje w imieniu Skarbu Państwa przysługujące Skarbowi Państwa uprawnienia wynikające z prawa własności nieruchomości, chyba że z przepisów odrębnych lub czynności prawnej wynika właściwość innego organu, jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej.

Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym przewiduje, że zarządzanie mieniem Skarbu Państwa innym niż akcje przysługuje w szczególności wojewodzie. W tym zakresie ustawa przewiduje, że wojewoda m.in. wykonuje uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa wobec mienia innego niż środki finansowe: pozostałego po zlikwidowanych państwowych jednostkach organizacyjnych lub spółkach z udziałem Skarbu Państwa; pozostałego po rozwiązanych bądź wygasłych umowach o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania: przejętego przez Skarb Państwa z innych tytułów. Ponadto 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; przejmuje lub gospodaruje innym niż środki finansowe mieniem pozostałym po przedsiębiorstwie państwowym wykreślonym z rejestru przedsiębiorców; przyjmuje na rzecz Skarbu Państwa darowizny mienia.

Właściwość wojewody jest ustalana według siedziby jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej lub spółki z udziałem Skarbu Państwa, w przypadku gdy mienie jednostki organiza-

cyjnej Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej lub spółki z udziałem Skarbu Państwa znajduje się na obszarze własności jednego wojewody, albo miejsca, w którym znajduje się przejęte przez Skarb Państwa mienie lub jego przeważająca część, gdy mienie jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej lub spółki z udziałem Skarbu Państwa znajduje się na obszarze własności kilku wojewodów; miejsca, w którym znajduje się mienie lub jego przeważająca część; miejsca zamieszkania spadkodawcy, a jeżeli jego miejsca zamieszkania w Rzeczypospolitej Polskiej nie da się ustalić – według miejsca, w którym znajduje się majątek spadkowy lub jego przeważająca część; miejsca położenia przeważającej części składników majątkowych będących przedmiotem darowizn na rzecz Skarbu Państwa. Jednocześnie uznano za zasadne utrzymanie istniejącego rozwiązania, czyli przepisu art. 7c ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa¹⁶, wskazującego na przejściowy charakter uprawnień wojewody w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa. Wzmocnienie kompetencji wojewody nie zmieniło pojęcia organu właściwego w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa na szczeblu lokalnym. Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami, organem właściwym w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa pozostaje starosta, wykonujący zadanie z zakresu zadań zleconych administracji rządowej.

Zasady korzystania z nieruchomości i rozporządzania nimi

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy, państwowe osoby prawne mogą zbywać nieruchomości w trybie bezprzetargowym według ceny odpowiadającej cenie rynkowej na rzecz Skarbu Państwa w celu włączenia do Zasobu Nieruchomości, o którym mowa w ustawie z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości¹⁷. Zgodnie z art. 38 ust 1 ustawy, dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym wniesienia ich jako wkładu do spółki lub spółdzielni, wymaga zgody, jeżeli wartość rynkowa tych składników przekracza 200 000

¹⁶ Dz.U. 2016 poz. 154, z późn. zm.

¹⁷ Dz.U. 2018 poz. 756.

złoty: 1) organu nadzorującego – jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych wynosi do 5 000 000 złotych, 2) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych przekracza 5 000 000 złotych, 3) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, gdy państwowa osoba prawna nie posiada organu nadzorującego – jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych przekracza 200 000 złotych, 4) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli organem nadzorującym państwowej osoby prawnej jest Prezes Rady Ministrów. Dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie oddania składników, o których mowa w ust. 1, do korzystania innemu podmiotowi na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym wymaga zgody, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej przekracza 200 000 złotych: 1) organu nadzorującego – jeżeli wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej wynosi do 5 000 000 złotych, 2) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli wartość rynkowa świadczenia za oddanie do korzystania przedmiotu czynności prawnej przekracza 5 000 000 złotych, 3) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, gdy państwowa osoba prawna nie posiada organu nadzorującego – jeżeli wartość rynkowa świadczenia za oddanie do korzystania przedmiotu czynności prawnej przekracza 200 000 złotych, 4) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli organem nadzorującym państwowej osoby prawnej jest Prezes Rady Ministrów. Wartością rynkową przedmiotu czynności prawnej przyjmowaną dla wyrażenia zgody, o której mowa, jest w przypadku: 1) umów najmu, dzierżawy i innych umów o oddanie składnika, o którym mowa w ust. 1, do odpłatnego korzystania innym podmiotom – wartość świadczeń za: a) rok – jeżeli oddanie składnika, o którym mowa w ust. 1, nastąpi na podstawie umowy zawieranej na czas nieoznaczony, b) cały czas obowiązywania umowy – w przypadku umów zawieranych na czas oznaczony; 2) umów użyczenia i innych nieodpłatnych umów o oddanie składnika majątkowego do korzystania innemu podmiotowi – równowartość świadczeń, jakie przysługiwałyby w razie zawarcia umowy najmu lub dzierżawy za: a) rok – jeżeli oddanie składnika, o którym mowa w ust. 1, nastąpi na podstawie umowy zawieranej na czas nieoznaczony, b) cały czas obowiązywania umowy – w przypadku umów zawieranych na czas oznaczony. Czynność prawna dokonana z naruszeniem obowiązków określonych powyżej jest nieważna. Należy zaznaczyć, że ustawa nie odnosi się bezpośrednio

do sytuacji nieruchomości, które zmieniają posiadacza w wyniku przekształceń jednoosobowych spółek Skarbu Państwa np. w instytucje kultury. W konsekwencji wskazane powyżej reguły należy stosować w odniesieniu do tych nieruchomości, po ustaleniu określonych ustawowo przesłanek.

Proces przekształcenia w instytucje kultury

Ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych organizują działalność kulturalną, tworząc państwowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym, na co wskazuje art. 8 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹⁸. Ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych organizują działalność kulturalną, tworząc państwowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym, a jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Ustawa pozwala na prowadzenie działalności kulturalnej przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Organizator może dokonać połączenia instytucji kultury, w tym instytucji kultury prowadzących działalność w różnych formach, lub podziału instytucji kultury. W umowach dotyczących tworzenia lub łączenia instytucji kultury przez różnych organizatorów strony określają wielkość środków wnoszonych przez każdą z nich, niezbędnych do prowadzenia działalności przez instytucję kultury.

Należy zaznaczyć, iż w przypadku procesu przekształcenia w instytucje kultury zgodnie z ustawą o przekształceniu sąd rejestrowy dokonuje z urzędu wykreślenia przekształcanej spółki z rejestru przedsiębiorców, po przedłożeniu przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wypisu i odpisów dokumentów, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 tej ustawy, tzn. aktu notarialnego o przekształceniu oraz statutu instytucji kultury. Z dniem wykreślenia przekształcanej spółki z rejestru przedsiębiorców minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego dokonuje wpisu państwowej instytucji kultury do rejestru instytucji kultury. Przekształcana spółka staje się państwową instytucją kultury z dniem dokonania wpisu państwowej instytucji kultury do rejestru instytucji kultury. Wobec przeprowadzonej uprzednio wykładni instytucja kultury powstała w procesie transformacji kapitałowej na podstawie ustawy o przekształceniu (choćby podlega sukcesji uniwer-

¹⁸ Dz.U. 2018 poz. 1983, dalej: u.o.d.k.

salnej) zachowuje byt prawny nadany jej w pierwotnym stanie prawnym jej utworzenia jako państwowej osoby prawnej. Jednocześnie aktualna pozostaje także zasada ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹, a która została wyrażona w przypadku przekształcenia w instytucję kultury w art. 12 ustawy o przekształceniu. Ustawodawca przesądził, iż bilans zamknięcia przekształcanej spółki staje się bilansem otwarcia utworzonej instytucji kultury, przy czym fundusz utworzonej instytucji kultury jest równy sumie kapitału zakładowego, kapitału zapasowego, kapitału z aktualizacji wyceny oraz pozostałych kapitałów rezerwowych przekształcanej spółki. Znaczenie zasady ciągłości bilansowej wyraża się m.in. w niezmienności zasad ustalania wartości aktywów i pasywów. W odniesieniu do bilansu, który stanowi sprawozdanie finansowe sporządzone według stanu w określonej chwili, zasada ta nakazuje wykazane w bilansie zamknięcia stany aktywów i pasywów ujmować w tej samej wysokości w bilansie otwarcia następnego roku obrotowego. Zgodnie z tą zasadą w odniesieniu do ksiąg rachunkowych ich otwarcie w kolejnym roku obrotowym powinno nastąpić według stanu aktywów i pasywów wynikających z zamknięcia ksiąg na ostatni dzień poprzedniego roku obrotowego. Oznacza to, iż otwarcie ksiąg powinno nastąpić w ten sposób, iż wpisuje się do nich kompletne dane o stanie majątku i finansowaniu podmiotu gospodarczego na podstawie bilansu zamknięcia poprzedniego roku bilansowego. W otwieranych księgach ujmuje się tym samym nie tylko wartość netto środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, ujętych w aktywach bilansu, lecz również ich dotychczasowe umorzenie, ujęte w pasywach bilansu, a także ich wartość początkową (lub też zaktualizowaną wartość początkową). Zysk netto przekształcanej spółki za okres poprzedzający jej wykreślenie z rejestru przedsiębiorców powiększa zysk z lat ubiegłych bądź pomniejsza stratę z lat ubiegłych, a strata netto przekształcanej spółki za okres poprzedzający jej wykreślenie z rejestru przedsiębiorców pomniejsza zysk z lat ubiegłych bądź powiększa stratę z lat ubiegłych²⁰. Reguły tu wskazane potwierdzają ciągłość zarówno organizacyjną, jak i prawną w statusie podmiotów podlegających przekształceniom – także w ujęciu historycznym zmian organizacyjnych takiego podmiotu. Samo przekształcenie jest uzasadniane koniecznością zapewnienia ochrony dziedzictwa narodowego, w tym nieruchomości. Zgodnie z art. 3 ustawy o przekształceniu w państwową

¹⁹ Dz.U. 2018 poz. 395, 398, 650.

²⁰ Por. B. Brzeziński, M. Kalinowski, *Wybrane zagadnienia podatkowe przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa*, „Monitor Podatkowy” 1994, nr 10, s. 290.

instytucję kultury może zostać przekształcona spółka prowadząca działalność z wykorzystaniem dóbr kultury, z których korzystanie w sposób nienastawiony na osiągnięcie zysku leży w interesie publicznym w celach: trwałej ochrony dóbr kultury; upowszechniania dóbr kultury ze względu na znaczenie dla dziedzictwa kulturowego oraz walory estetyczne i poznawcze; udostępniania dóbr kultury do celów działalności artystycznej lub edukacyjnej.

Podsumowanie

Instytucja kultury powstała w procesie transformacji kapitałowej na podstawie ustawy o przekształceniu podlega sukcesji uniwersalnej, zachowując byt prawny nadany jej w pierwotnym stanie prawnym jej utworzenia jako państwowej osoby prawnej. Jednocześnie aktualna pozostaje reguła ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹, a która została przesądzona w przypadku przekształcenia w instytucję kultury w art. 12 ustawy o przekształceniu. W przypadku przekształcenia, o którym mowa w ustawie o przekształceniu, głównym powodem wprowadzenia sukcesji było zapewnienie ekonomicznej opłacalności przewidzianych w przepisach prawa form ich restrukturyzacji, a także możliwość dokonania zmiany podmiotu zobowiązanego, jak i uprawnionego bez konieczności zachowania formalizmów przewidzianych dla określonych rodzajów czynności prawnych. Te same przyczyny były powodem wprowadzenia sukcesji uniwersalnej przy pozostałych transformacjach kapitałowych, których przebieg wpływał na status prawny nieruchomości wchodzących w skład ich majątku. W konsekwencji zarówno cele prawne przekształcenia związane z potrzebą ochrony zasobów związanych z dobrami kultury, w tym nieruchomości, jak i cel ekonomiczny, stanowiący podstawy transformacji kapitałowych, oraz nowe zasady zarządzania nieruchomościami, podyktowane potrzebą merytorycznego nadzoru nad majątkiem publicznym, stanowią ramy procesu przekształcenia w zakresie zobowiązań cywilnoprawnych oraz administracyjnych.

²¹ Dz.U. 2018 poz. 395, 398, 650.

The legal situation of real estate in the transformation process of companies of the Treasury to cultural institutions

Abstract

Introduction into the legal system of provisions enabling the transformation into state-owned cultural institutions of one-person State Treasury companies operating with the use of cultural goods was dictated by reasons of protection of the public interest. The Act of 15 January 2015 on the transformation of sole-share State-owned companies operating with the use of cultural goods into state-owned cultural institutions introduced a legal solution resulting from the need to secure property components in the form of national treasures owned by one-person State Treasury companies operating in the field of culture . The legislator decided that the optimal solution ensuring the protection of cultural goods and facilitating the activities of these entities in the field of culture will be the process of transforming single-person State Treasury companies operating with the use of cultural goods into state cultural institutions, which ensures universal succession, that is, the inclusion of all rights and obligations. These goods include also material heritage, that is, for example, real estate. However, the issue of ownership transformations in the case of real estate is often associated with the historical nature of the ownership change process of a given property, which in turn leads to the need for a separate individual analysis in each situation. In the article, I attempt to present this complex topic.

Keywords: public interest, cultural institutions, universal succession