

Paweł Czechowski

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: p.czechowski@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-7124-5780

KSZTAŁTOWANIE SIĘ POJĘCIA MIENIA KOMUNALNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO STOPNIA PODSTAWOWEGO

FORMATION OF THE CONCEPT OF COMMUNAL PROPERTY OF THE BASIC LOCAL GOVERNMENT

Abstract

The article presents the genesis and evolution of shaping the institution of municipal property of local government. The shaping of the legal institution of municipal property was presented against the background of the systemic change as a result of the changes and reforms initiated as a result of the 1989 'round table', which also defined the principles of building a new local government system based on the legal and systemic model of European local self-government (municipal) and its guiding principles. As a result of the introduced statutory regulations, in 1990, the first degree of local self-government was introduced, equipping communes (cities) and their associations as well as established legal entities with communal property.

It should be mentioned that the acquisition of communal property, apart from the civil legal nature, also had a significant systemic significance guaranteeing the local government political, political and economic independence. The work presents the legal status of communal property, the procedure for its acquisition and the procedure of enfranchisement of communal entities under the first degree of local authority.

KEYWORDS

municipalisation, public property, state property, local government

SŁOWA KLUCZOWE

komunalizacja, własność publiczna, mienie państwowe, samorząd terytorialny

Proces transformacji ustrojowej rozpoczęty w 1989 r. w Polsce miał na celu stworzenie podstaw społeczeństwa obywatelskiego funkcjonującego w ramach formuły demokratycznego państwa prawa opartego na społecznej gospodarce rynkowej. Projektowane reformy ustrojowe zakładały, że mieszkańcy jednostek zasadniczego podziału terytorialnego będą stanowić z mocy prawa wspólnotę samorządową¹. Realizację zadań publicznych oraz zadań własnych projektowanego samorządu terytorialnego oparto na modelu samorządu europejskiego². Stworzenie systemu samorządu terytorialnego wymagało m.in. przekazania przez państwo części posiadanych zadań i kompetencji sprawowanych dotychczas przez jednolite organy administracji państwa. Rozpoczęty w 1989 r. dialog polityczny w ramach posiedzeń, a następnie postanowień Okrągłego Stołu sformułował wiele postulatów odnośnie do zmian ustrojowych dotyczących także modelu władzy lokalnej³. Pierwotnie zakładano wprowadzenie pierwszego stopnia samorządu w formie gmin i miast, nie wykluczając systemu wielostopniowego⁴.

Reformy ustrojowe Okrągłego Stołu zakwestionowały system władzy lokalnej w formie rad narodowych i ich organów wprowadzonych w drodze ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁵.

Istniejący system rad narodowych uznano za niezgodny z ustrojem demokratycznym. Zakwestionowano ponadto koncepcję jednolitej własności państwowej oraz organizacji społeczeństwa socjalistycznego opartych na resortowym systemie struktur gospodarczo-produkcyjnych, współistniejących w obszarze terytorialnym, z jednolitym scentralizowanym systemem rad narodowych w ramach tzw. centralizmu demokratycznego. Założenia wypracowane w drodze

¹ Por. J. Regulski, *Samorządowa Polska*, Warszawa 2005, s. 22 i n.

² Por. przykładowo H. W. Erichsen, W. Hoppe, A. Leidinger (red.), *Kommunalverfassungen in Europa*, Köln–Stuttgart–Berlin–Hannover–Kiel–Mainz–München 1998.

³ J. Regulski, *Przy okrągłym stole. O samorządzie terytorialnym*, „Rada Narodowa” 1989, nr 9, s. 4.

⁴ Por. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.

⁵ Dz.U. nr 14, poz. 130. Por. także W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 16–21.

postanowień Okrągłego Stołu⁶ oraz debaty Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego X kadencji (tzw. Sejmu kontraktowego)⁷ zakładały przyjęcie regulacji prawnej samorządu terytorialnego w ramach modelu funkcjonującego w wielu państwach Europy Zachodniej.

Zgodnie ze standardami europejskimi wymagało to przyznania samorządowi terytorialnemu znacznej autonomii prawno-ekonomicznej, a także przyznania podmiotowości prawnej oraz możliwości, w określonym zakresie, prowadzenia działalności gospodarczej. Projektodawcy założeń ustrojowych samorządu terytorialnego świadomie nie nawiązali do rozwiązań istniejących w dwudziestolecu międzywojennym w Polsce z uwagi na występujące w tym rozwiązaniu ustrojowym braki kompleksowości regulacji prawnej⁸.

Projektodawcy nowej ustawy o samorządzie terytorialnym, przyjmując wzorzec europejskiego samorządu terytorialnego, kierowali się również zasadami zebranymi w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego z dnia 1 września 1998 r., jak również postanowieniami Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego ratyfikowanej przez Międzynarodowy Związek Władz Lokalnych w 1985 r.⁹.

Wiodąca koncepcja założeń normatywnych przygotowywana w procesie prac nad projektem ustawy o samorządzie terytorialnym zakładała, że przyszły samorząd terytorialny nie powinien w swoich zadaniach i kompetencjach być ograniczany (z wyjątkiem regulacji ustawowych) przez bieżącą działalność centralnych i terenowych organów administracji państwowej. Dopuszczono w tym zakresie wyjątek odnośnie do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przy założeniu, że zapewni ona na realizację zadań zleconych określone środki publiczne. Związane to było z nadzorem państwa w tym zakresie. Istotną rolę utrzymania samodzielności samorządu było przyznanie wspólnocie samorządowej podmiotowości prawnej, co miało skutkować zwiększeniem samodzielności w sferze ustrojowo-gospodarczej. Zakładano, że gmina stanie się samodzielnym uczestnikiem obrotu gospodarczego. Dlatego niezbędnym założeniem było wyposażenie gminy we własny majątek wraz ze związanymi z nim prawami. Miało to

⁶ Por. W. Pańko, *Własność komunalna...*, oraz J. Regulski, *Samorządowa Polska...*, s. 22.

⁷ Należy podkreślić szczególną rolę, jaką odegrał w pracach nad budową koncepcji samorządu terytorialnego oraz mienia komunalnego poseł prof. dr Walerian Pańko zmarły tragicznie uczony i polityk – przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego, koordynującej pracami legislacyjnymi związanymi z reformami władzy lokalnej, będący jednocześnie członkiem Komisji Konstytucyjnej i Komisji Ustawodawczej Sejmu X kadencji. Por. M. Kulesza, *Walerian Pańko (1941–1991)*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 3; A. Stelmachowski, *Do jego przemysłów i prac będziemy często wracać*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 4–7.

⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 40 i n.

⁹ I. Lipowicz, *Europejskie standardy samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 75–81. Por. także przykładowo Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1998, s. 13–128; Z. Niewiadomski, *Gmina w Szwajcarii. Studium ustrojowo-prawne*, Warszawa 1993, s. 9–62; R. Stober, *Kommunalrecht*, Heidelberg 1987, s. 1–188.

na celu umożliwienie gminom nawiązywania stosunków cywilno-prywatnych z szeroko rozumianym otoczeniem gospodarczym, włącznie z organami administracji państwowej. Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie powyższej konstrukcji prawnej wzmocniło pozycję prawną gmin również w sferze publicznoprawnej.

Przyznanie osobowości prawnej gminie pozwalało na wyposażenie samorządu gminnego w mienie komunalne pojmowane jako własność i inne prawa rzeczowe¹⁰. Jak wspomniano powyżej, umożliwiało to prowadzenie działalności gospodarczej gminie w granicach określonych przez przyszłą ustawę. Powyższy problem stanowił jeden z istotnych dylematów, a dyskusja na ten temat znalazła również odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu oraz w późniejszej modyfikacji ustawy o samorządzie terytorialnym. Problem sprowadzał się do określenia zakresu działalności gospodarczej prowadzonej przez gminy i pytania, czy gmina może wykraczać poza sferę użyteczności publicznej, prowadząc taką działalność. Znalazło to swój wyraz w pierwotnym brzmieniu ustawy o samorządzie terytorialnym. Jednakże ustawodawca wykazał daleko idące wahania i dokonał niebawem nowelizacji tak szeroko rozumianej kompetencji, ograniczając jej brzmienie do przypadków określonych odrębnymi przepisami ustawy¹¹.

Określenie normatywnych funkcji samorządu terytorialnego miało wpływ na podmiotowy i przedmiotowy zakres własności komunalnej, a także uprawnień podmiotów wyposażonych w mienie komunalne.

Twórcy koncepcji samorządu terytorialnego zakładali, że na stopniu podstawowym będą to gminy i ich związki komunalne oraz inne komunalne osoby prawne. Na co w późniejszym okresie wskazała treść ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹².

Należy wspomnieć, że w okresie poprzedzającym prace ustawodawcze literatura przedmiotu dostarczyła wiele istotnych informacji odnośnie do zasad i zakresu prowadzenia działalności gospodarczej i funkcji własności komunalnej występujących w państwach Europy Zachodniej¹³. Powyższe informacje zostały

¹⁰ Por. Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie komunalnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990, s. 6–7.

¹¹ C. Kosikowski, *Tworzenie, utrzymywanie i przekształcanie przedsiębiorstw komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 16–23; C. Kosikowski, *Status prawny przedsiębiorstw komunalnych „uwagi na tle projektu ustawy”*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 25–33; A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe. Własność komunalna*, (w:) T. Dybowski (red.), *System prawa cywilnego*, Warszawa 2003, s. 169 i n. Ostatecznie zapis art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie ustawy o samorządzie gminnym) otrzymał brzmienie: „Gmina oraz jej komunalna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie”.

¹² Por. Dz.U. nr, 16, poz. 95; W. Miemiec, M. Miemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 198 i n.

¹³ Por. np. powoływane prace Z. Niewiadomskiego oraz innych cytowanych autorów, m.in. P. Czechowski, *Samorząd terytorialny i jego podmiotowość w RFN*, (w:) B. Ledworowski (red.), *Problem własności komunalnej*, Warszawa 1988.

w istotnym zakresie wykorzystane w pracach legislacyjnych¹⁴. Jedną z wiodących zasad funkcjonowania samorządu komunalnego państw europejskich stanowiła, że działalność gospodarcza nie powinna być ukierunkowana jedynie na działalność komercyjną, lecz powinna służyć celom użyteczności publicznej i realizacji celu publicznego. Oznaczało to, że działalność ta powinna być związana z potrzebami gminy i powiązana z jej istotnymi potrzebami społecznymi i gospodarczymi w sferze obsługi mieszkańców. Powyższa zasada miała na celu powiązanie działalności gospodarczej gminy ze statutowymi celami wspólnoty samorządowej.

Zgodnie z zasadą subsydiarności gminy powinny podejmować działalność gospodarczą tylko w przypadku, gdy inne podmioty gospodarcze sektora niepublicznego nie zaspokajały w sposób zadowalający potrzeb społeczności lokalnej zamieszkującej terytorium gminy.

Powyższa zasada miała na celu ograniczenie nieuczciwej konkurencji. Kolejna zasada głosiła, że działalność gospodarcza samorządu komunalnego o charakterze rynkowym powinna przynosić gminie dochód i nie generować strat przy wykonywaniu zadań gminy.

Następna zasada głosiła, że forma organizacyjno-prawna prowadzenia działalności gospodarczej może być w formie publicznoprawnej lub prywatnoprawnej¹⁵. Projektodawcy ustawy o samorządzie terytorialnym dysponowali również informacjami odnośnie do składników mienia komunalnego występujących w regulacjach prawnych europejskiego systemu samorządu terytorialnego¹⁶. Składało się ono z samorządowego majątku: a) administracyjnego, b) finansowo-gospodarczego, c) odrębnego, d) powierzonego.

Majątek administracyjny służy do zaspokajania istotnych potrzeb społeczności lokalnej i związany jest z podstawowymi urządzeniami gminnej infrastruktury technicznej i socjalnej.

Majątek finansowo-gospodarczy służy utrzymaniu działalności przedsiębiorstw i zakładów gminy i jest przeznaczony na cele realizacji zadań statutowych samorządu oraz innych podmiotów realizujących zadania gminy m.in. w sferze gospodarczej.

Majątek odrębny stanowi mienie gminne (np. wspólnoty gruntowe lub leśne), które użytkują uprawnieni mieszkańcy gminy. Majątkiem tym jest także majątek

¹⁴ Członkowie Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego konsultowani byli również przez zagranicznych ekspertów, w tym z Instytutu Nauk Komunalnych Fundacji Konrada Adenauera w Sankt Augustin, na temat rozwiązań prawnych modelu europejskiego samorządu terytorialnego. Mieli również możliwość odbycia wyjazdu studialnego do nowych landów Republiki Federalnej Niemiec, które wprowadziły w tym okresie system samorządu komunalnego w ramach integracji państwa federalnego po „upadku muru berlińskiego”.

¹⁵ Por. P. Czechowski, *Istota samorządu terytorialnego*, „Prawo Samorządu Terytorialnego” 1991, z. 8, s. 22 i n.; P. Czechowski, S. Piątek, *Samorząd terytorialny w Polsce (historia, stan obecny, perspektywy rozwoju)*, Warszawa 1991, s. 1–58.

¹⁶ Por. P. Czechowski, *Istota samorządu...*, s. 22 i n.

gminny podmiotów gospodarczych nieposiadających osobowości prawnej. Majątek ten obejmuje także urządzenia infrastruktury niezaliczane do majątku administracyjnego.

Majątek powierniczy stanowi z reguły majątek prawnie wyodrębniony mający określone przeznaczenie. Gospodarowanie tym majątkiem odbywa się według odrębnych zasad w ramach planów gospodarczych i odrębnie prowadzonych rozliczeń finansowych.

Należy podkreślić, że w wielu krajach europejskich majątek samorządowy traktowany jest w sensie normatywnym jako podstawowy składnik decydujący o samodzielności instytucji samorządu terytorialnego. Prowadzone prace koncepcyjno-legislacyjne pozwoliły na zdefiniowanie w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym pojęcia mienia komunalnego w art. 43 jako własności i innych praw majątkowych należących do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie komunalnych innych osób prawnych¹⁷. Powyższa definicja nawiązuje do pojęcia mienia zawartego w art. 44 Kodeksu cywilnego¹⁸. Jednakże nie jest to pojęcie mienia jedynie w znaczeniu *stricte* cywilistycznym. Mienie to należy do wyodrębnionych podmiotów samorządu terytorialnego, stanowiąc element ustrojowy, a zatem nie można go traktować doktrynalnie jedynie w sensie wąskim¹⁹ w nawiązaniu do cywilistycznego pojęcia mienia²⁰.

Istota samorządności terytorialnej (gmin) pozostaje w prostej zależności od posiadanego przez gminy majątku i służy do realizacji ustrojowych zadań ciążących na samorządzie terytorialnym. Mienie komunalne dotyczące prawa własności i innych praw majątkowych jest ściśle powiązane z istotnymi czynnikami ustrojowymi samorządu terytorialnego. Służy ono także realizacji zadań ustrojowo-samorządowych w sferze ścisłego obrotu gospodarczego.

Należy podkreślić, że wyposażenie gmin w mienie komunalne nie zapewniło pokrycia wszystkich potrzeb samorządu terytorialnego. Gminy muszą

¹⁷ T. Dybowski, *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 5–15; S. Wójcik, *Zagadnienia cywilno-prawne mienia komunalnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7, s. 20–24. W wyniku nowelizacji ustawy z 1998 r. w związku z wprowadzeniem samorządu powiatowego i wojewódzkiego wyraz „komunalny” zamieniono na „gminny”. Por. art. 10 pkt 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. nr 162, poz. 1126). Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 463 i n. Przykłady dalszej ewolucji pojęcia mienia komunalnego zawierają również prace m.in.: M. Stec, *Wokół pojęcia „Mienie komunalne”*, (w:) J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 850–864; G. Cern, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 27–104; J. Jagoda, *Mienie samorządowe*, Warszawa 2019, s. 17–246.

¹⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740); dalej: k.c.

¹⁹ A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991, s. 60–63.

²⁰ A. Klein, *Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 99 i n.

pozyskiwać także inne dochody w drodze subwencji państwowych, w tym uczestniczą w procentowym udziale w dochodach podatkowych tworzących majątek gminy o charakterze stałym²¹.

Własność komunalna nie została wyodrębniona w systemie prawnym państwa jako odrębna forma własności²², co mogło mieć uzasadnienie w związku z nowelizacją Kodeksu cywilnego w 1989 r. ujednolicającą formy własności w rozumieniu prawa cywilnego²³.

Nie wyklucza to jednak prawa podmiotowego komunalnej osoby prawnej z nadanych i nabytych jej ustawowo należnych praw odnośnie do mienia komunalnego²⁴.

Pojęcie mienia komunalnego nie zostało wyodrębnione również w Konstytucji RP²⁵ jako szczególna forma mienia. Brzmienie art. 165 Konstytucji RP wskazuje, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługują prawa własności i inne prawa majątkowe²⁶.

Jak słusznie zauważono w literaturze przedmiotu, na poziomie prawnolegislacyjnym występuje jednolita kategoria prawna mienia samorządu terytorialnego.

Podkreślono również, że szczególny rodzaj mienia należący do samorządu definiuje art. 43 ustawy o samorządzie terytorialnym²⁷. Komunalne osoby prawne ponoszą nadto odpowiedzialność za zaciągnięte zobowiązania zgodnie z Kodeksem cywilnym. W części doktryny utrwalił się także pogląd, że własność komunalna jest rodzajem mienia publicznego²⁸.

Jednakże przyjęcie powyższego poglądu nie uzasadnia na gruncie art. 140 k.c. budowania kategorii prawnej własności komunalnej jako prawa własności publicznej²⁹.

²¹ Por. T. Dybowski, *Mienie...*, s. 5.

²² Por. A. Klein, *Kilka uwag...*; D. Bach-Golecka, *Komentarz do art. 165*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, s. 809, Warszawa 2016, s. 899 i n.

²³ W wyniku uchylecia art. 126–135 oraz 138 i 139 k.c. w drodze ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz.U. nr 55, poz. 321) uchylono konstrukcję odróżniającą formy własności przyjętą uprzednio w ramach prawa cywilnego. Por. także A. Klein, *Kilka uwag...*, s. 98.

²⁴ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Toniccka-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego*, Katowice 1999, s. 81 i n. wraz z powoływaną tam literaturą.

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

²⁶ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Katowice–Warszawa, 2008, s. 24 i n.

²⁷ Por. D. Bach-Golecka, *Komentarz do art. 165*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, oraz T. Dybowski, *Komunalizacja przedsiębiorstw*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 3–6.

²⁸ Por. J. Szachułowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 12–13.

²⁹ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 465 wraz z powoływaną tam literaturą przedmiotu.

Istotnym problemem doktrynalno-koncepcyjnym było samo wyposażenie samorządu terytorialnego w mienie komunalne. Dotyczyło to istniejącej w okresie prowadzonych prac legislacyjnych nad ustawą samorządową obowiązującej prawnej zasady jedności mienia ogólnonarodowego, która dotyczyła również użytkowanego mienia państwowego przez system rad narodowych. Wystąpił bowiem problem stworzenia mechanizmu prawnego przejścia tego mienia przez nowe samorządy terytorialne³⁰. Projektodawcy ustawy zdecydowali się na dokonanie ustrojowej komunalizacji mienia. Ostatecznie zdecydowano się na nabycie mienia komunalnego zgodnie z zasadą określoną w art. 44 ustawy o samorządzie terytorialnym w drodze pierwotnej (*ex lege*) oraz w drodze pochodnej na wniosek komunalnych osób prawnych. Techniczno-prawny sposób nabycia mienia państwowego uregulowały przepisy ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (por. art. 25)³¹.

Gmina może uzyskać mienie również w związku z utworzeniem lub zmianą granic gmin³². Przekazanie następuje wówczas w drodze porozumienia pomiędzy zainteresowanymi gminami, a w braku porozumienia – w drodze decyzji Prezesa Rady Ministrów. Gminy nabywają mienie także w wyniku przekazania go przez administrację rządową, na zasadach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Nabycie mienia komunalnego następuje też w wyniku prowadzenia przez gminy własnej działalności gospodarczej, jak również w drodze innych czynności prawnych lub w przypadkach określonych odrębnymi przepisami. Nabywanie mienia przez gminy na zasadach określonych w ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych następowało w trybie art. 5 ust. 1 tej ustawy z mocy prawa w dniu wejścia jej w życie. Niniejszy przepis ustawowy nie naruszał praw osób trzecich do tego mienia, jak również praw wspólnot gruntowych i leśnych.

Mieniem gmin nabytym *ex lege* staje się również mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do:

- 1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego;
- 2) przedsiębiorstw państwowych, dla których wymienione powyżej podmioty były organem władzy i w administracji pełniły funkcje organu założycielskiego;

³⁰ T. Dybowski, *Mienie...* Por. A. Agopszowicz, *Przejęcie przez gminy mienia publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 22–27.

³¹ Dz.U. nr 32, poz. 191.

³² Prezentowany opis nabywania mienia przez gminy zawarto w części artykułu P. Czechowski, *Nabywanie mienia komunalnego przez gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 90–93, którego wybrane fragmenty wykorzystano w niniejszym opracowaniu, por. s. 33–37 niniejszego artykułu.

3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych (nieposiadających osobowości prawnej) podporządkowanych w dniu wejścia w życie ustawy byłym organom władzy i administracji stopnia podstawowego.

Cytowana ustawa zgodnie z art. 5 ust. 2 uwłaszcza także z dniem jej wejścia w życie wybrane miasta. Dotyczy to mienia ogólnonarodowego (państwowego) w granicach administracyjnych tych miast, które służyło użyteczności publicznej:

1) byłych rad narodowych miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, w tych województwach miejskich;

2) przedsiębiorstw państwowych, dla których wymienione powyżej organy pełniły funkcje organu założycielskiego;

3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. wymienionym wyżej organom.

Uwłaszczeniu na rzecz gmin i związków gminnych podlega również mienie:

1) które w dniu wejścia w życie cytowanej ustawy stanowiło mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do organów władzy i administracji stopnia wojewódzkiego;

2) przedsiębiorstw, dla których powyższe organy pełniły funkcje organów założycielskich;

3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych tym organom.

Powyższe mienie przekazywano na rzecz gmin i związków komunalnych, jeżeli jest ono niezbędne do wykonywania ich zadań. Gminom może być również przekazane mienie ogólnonarodowe (państwowe) nienależące do kategorii mienia wymienionego powyżej, jeżeli jest ono związane z realizacją ich zadań.

W odróżnieniu jednak od poprzednich kategorii mienia ogólnonarodowego (państwowego) mienie to nie jest przekazywane z mocy prawa, lecz na wniosek gminy. Organem właściwym w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa, jak również w sprawie jego przekazania jest wojewoda. Przekazanie mienia na wniosek gmin nie jest jednak obligatoryjne. Wojewoda może odmówić przekazania tego typu mienia. Również niepodzielne składniki mienia komunalnego służące realizacji zadań więcej niż jednej gminy pozostają do czasu utworzenia odpowiedniego związku komunalnego w dotychczasowym zarządzie. Powyższy stan prawny i faktyczny odnosił się zwłaszcza do przedsiębiorstw i zakładów o charakterze ponadgminnym, podporządkowanych wojewodzie, na stopniu wojewódzkim lub zlokalizowanych na stopniu rejonowym.

W przypadku nieprzejęcia wymienionego mienia przez gminy w terminie jednego roku od dnia wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, wojewoda występuje do sądu o wyznaczenie zarządcy. Do sprawowania zarządu mieniem wspólnym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego. Ustawa o samorządzie terytorialnym wyłącza również z zakresu komunalizacji składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego) służące właściwym organom admi-

nistracji rządowej, sądom oraz organom władzy państwowej. Komunalizacji nie podlegają również składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego) należące do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim. Od powyższej reguły ustawa o samorządzie terytorialnym dopuszcza jednak wyjątek. Otóż grunty należące do wymienionych powyżej przedsiębiorstw państwowych, niewykorzystywane zgodnie ze społeczno-gospodarczym ich przeznaczeniem, przekazuje się na wniosek gmin, złożony w terminie do 31 grudnia 1991 r., na własność tych gmin, na których obszarze są położone. Z mocy prawa uwłaszczeniu na rzecz gmin nie podlegają również grunty Państwowego Funduszu Ziemi. Jednak na wniosek gminy grunty Państwowego Funduszu Ziemi położone na jej terenie mogą być przekazane na jej własność.

Komunalizacji nie podlega również to mienie ogólnonarodowe, z którego korzystają przedstawicielstwa dyplomatyczne, konsularne państw obcych, instytucje międzynarodowe korzystające z immunitetów dyplomatycznych na podstawie przepisów obowiązującego prawa i uznanych zwyczajów międzynarodowych. Na podobnych zasadach z komunalizacji jest wyłączone mienie ogólnonarodowe (państwowe), jeżeli korzystają z niego Kościół katolicki, inne kościoły oraz związki wyznaniowe.

Ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych precyzuje również tryb sporządzania przez gminy spisów inwentaryzacyjnych określających składniki mienia komunalnego. Tryb sporządzania inwentaryzacji określiła Rada Ministrów w drodze uchwały nr 104 z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie sposobu dokonywania inwentaryzacji mienia komunalnego³³. Spis inwentaryzacyjny ma charakter porządkowy i nie może pozostawać w sprzeczności ze stanem prawnym zamieszczonego w nim mienia. Sporządzenie spisów to istotny element formalnego procesu przekazania skomunalizowanego mienia. Jego brak stanowi istotną techniczną przeszkodę w procesie przekazania mienia komunalnego, nie może jednak ograniczać prawa nabycia mienia komunalnego z mocy prawa oraz stwierdzenia jego nabycia. Nadmienić również należy, że decyzja wojewody w sprawie nabycia mienia z mocy prawa oraz w sprawie jego przekazania ma charakter obligatoryjny i jako taka nie może wstrzymywać procesu nabycia mienia z mocy prawa.

Dla rozpatrywania sporów związanych z postępowaniem uwłaszczeniowym w drodze ustawy z dnia 10 maja 1990 r. została powołana Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa. Jest ona organem odwoławczym od decyzji wojewody w sprawach stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa oraz w sprawie jego przekazania. Przewodniczącego i członków Komisji powołuje Prezes Rady Ministrów oraz określa tryb jej działania. Rozpoczęcie trybu regulowało zarządzenie nr 2 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie powołania i trybu działania

³³ M.P. nr 30, poz. 235.

pierwszego składu Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej³⁴. Przewodniczący Komisji powołuje, odrębnie do każdej sprawy, skład orzekający oraz wyznacza jego przewodniczącego. Komisja wydaje decyzje w składach trzyosobowych, ale do załatwienia spraw szczególnie skomplikowanych przewodniczący może powołać siedmioosobowy skład orzekający. Decyzje składu orzekającego zapadają większością głosów. Odwołanie, które wpłynęło do Komisji, powinno być skierowane do składu orzekającego, który jest zobowiązany do wydania decyzji w ciągu miesiąca od daty wniesienia odwołania.

Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa w swojej działalności orzeczniczej dopuściła „szerokie” rozumienie pojęcia strony³⁵. Uznano, że stroną w postępowaniu odwoławczym jest nie tylko gmina oraz wojewoda, lecz także każda strona, czyjego interesu prawnego lub obowiązku postępowanie dotyczy, albo każdy, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Materiał dowodowy przekazywany Komisji wraz z odwołaniem zawierał często uchylenia polegające na niepełnym przeprowadzeniu postępowania dowodowego. Decyzje pierwszej instancji były wydawane niekiedy z pominięciem materiału dowodowego w przedmiotowych sprawach, co stanowiło wadę postępowania, która wpływała w konsekwencji na wynik sprawy i stanowiła podstawą uchylecia decyzji. Należy nadmienić, że obowiązek przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego co do okoliczności sprawy spoczywa na organie administracji rządowej, który jest zobowiązany do wyczerpującego zebrania oraz rozpatrzenia całości materiału dowodowego. Dotyczy to również przypadku, w którym strona przedłożyła niepełny materiał dowodowy. Obowiązkiem organu administracji rządowej jest uzupełnienie materiału dowodowego, który pozwoli na uzyskanie pewności co do stanu faktycznego i prawnego. W postępowaniu przed Krajową Komisją Uwłaszczeniową nierzadko uwidaczniał się brak założonych ksiąg wieczystych dla spornych nieruchomości będących w dyspozycji Skarbu Państwa, które były przedmiotem komunalizacji. W przypadku dochodzenia roszczeń z tytułu komunalizacji wychodził zatem na jaw nieprawidłowy stan rejestracji własności państwowej. Nie znajdował on bowiem należytego odzwierciedlenia w księgach wieczystych będących rejestrami urzędowymi, które powinny służyć ujawnieniu ogółu praw rzeczowych na nieruchomościach i stanowić źródło informacji o ich stanie prawnym. W tym przypadku występowały wyraźne różnicowania regionalne.

Brak należytych uzasadnień decyzji komunalizacyjnych powoduje również ich zaskarżenie przez wieczystych użytkowników lub też użytkowników (najczęściej spółdzielni) komunalizowanych nieruchomości. W powyższej sytuacji Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa utrzymywała w mocy tego typu zaskarżane decyzje, wyręczając organ pierwszej instancji, informując skarżącą stronę, że

³⁴ Por. M.P. nr 7, poz. 49.

³⁵ Por. P. Czechowski, *Nabywanie mienia...*, s. 14.

komunalizacja mienia nie narusza bezpośrednio praw użytkownika wieczystego lub użytkowników. Użytkownik wieczysty czy też użytkownik korzystali nadal z pełnej ochrony swoich praw gwarantowanych przez Kodeks cywilny.

Ważnym problemem w działalności orzeczniczej Komisji była komunalizacja mienia z mocy prawa (art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 r.). Wiele sporów dotyczyło nabywania z mocy prawa składników mienia państwowego należących do byłych rad narodowych i terenowych organów administracji stopnia podstawowego. Jednak gminy nie nabywają *ex lege* wszystkich składników mienia Skarbu Państwa znajdującego się na ich terenie. W odniesieniu do komunalizacji przedsiębiorstw państwowych spory dotyczyły najczęściej problematyki komunalizacji mienia przedsiębiorstw, dla których organem założycielskim były rady narodowe lub organy administracji stopnia podstawowego. Znaczna liczba sporów wiązała się z przejmowaniem przez gminy nieruchomości wraz z budynkami, przekazywanych w przeszłości w zarząd przedsiębiorstw państwowym. Występująca swoista niechęć do komunalizacji powyższych podmiotów była związana z obawą, że gminy będą chciały pozbawić dotychczasowych zarządców ich uprawnień. Uwłaszczone tym majątkiem gminy uzyskują w odniesieniu do skomunalizowanego przedsiębiorstwa pozycję analogiczną do tej, jaką miał Skarb Państwa reprezentowany uprzednio przez właściwy organ założycielski. Pewna liczba sporów przed Krajową Komisją Uwłaszczeniową dotyczyła wniosków o komunalizację przedsiębiorstw, dla których organami założycielskimi były organy ponadgminne. W tym konkretnym przypadku komunalizacja *ex lege* nie następuje. Spory występowały także w związku z chęcią przejmowania przez gminy przedsiębiorstw o profilu czysto handlowym, dla których organem założycielskim był wojewoda.

Szeroka możliwość komunalizacji mienia państwowego stwarzała również konieczność spojrzenia na proces komunalizacji z punktu widzenia ochrony mienia państwowego oraz mienia Skarbu Państwa. „Komunalizacja jako proces, z jednej strony miała zapewnić gminom nabycie w drodze pierwotnej mienia niezbędnego dla ich funkcjonowania, z drugiej jednak strony, nie powinna nadmiernie uszczuplać zasobów mienia państwowego niezbędnego dla realizacji zadań państwa. Odnotowywano również przypadki występowania gmin o przekazanie majątku Skarbu Państwa służącego wykonywaniu zadań administracji rządowej”.

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że rozpoczęty w 1990 r. proces nabywania mienia komunalnego przez gminy otworzył nowy rozdział w transformacji majątku państwowego na rzecz podmiotów komunalnych. Liczba toczących się postępowań przed Krajową Komisją Uwłaszczeniową w tym zakresie już w początkowej fazie komunalizacji mienia, zwłaszcza zaś spory z tym problemem związane, wskazują, że nie jest to proces krótkotrwały. Należy również stwierdzić, że komunalizacja mienia wymusza na organach administracji rządowej podjęcie zaniedbanego procesu porządkowania i rejestracji własności Skarbu Państwa będącego w jej gestii.

Należy nadmienić, że wyposażenie gmin i miast oraz komunalnych osób prawnych w mienie komunalne trzeba traktować jako istotną część składową o charakterze ustrojowym gwarantującym samodzielność ekonomiczną samorządowi terytorialnemu.

REFERENCES

- Agopszowicz A., *Przejęcie przez gminy mienia publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2
- Agopszowicz A., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991
- Agopszowicz A., Gilowska Z., Toniecka-Peszko M., *Prawo samorządu terytorialnego*, Katowice 1999
- Bach-Golecka D., *Komentarz do art. 165*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016
- Cern G., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019
- Czechowski P., *Istota samorządu terytorialnego*, „Prawo Samorządu Terytorialnego” 1991, z. 8
- Czechowski P., *Nabywanie mienia komunalnego przez gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12
- Czechowski P., *Samorząd terytorialny i jego podmiotowość w RFN*, (w:) B. Ledworowski (red.), *Problem własności komunalnej*, Warszawa 1988
- Czechowski P., Piątek S., *Samorząd terytorialny w Polsce (historia, stan obecny, perspektywy rozwoju)*, Warszawa 1991
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019
- Dybowski T., *Komunalizacja przedsiębiorstw*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5
- Dybowski T., *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2
- Erichsen H. W., Hoppe W., Leidinger A. (red.), *Kommunalverfassungen in Europa*, Köln–Stuttgart–Berlin–Hannover–Kiel–Mainz–München 1998
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5
- Jagoda J., Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Gospodarka mieniem komunalnym*, Katowice–Warszawa 2008
- Jagoda J., *Mienie samorządowe*, Warszawa 2019
- Klein A., *Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12
- Kosikowski C., *Status prawny przedsiębiorstw komunalnych „uwagi na tle projektu ustawy”*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8
- Kosikowski C., *Tworzenie, utrzymywanie i przekształcanie przedsiębiorstw komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6
- Kulesza M., *Walerian Pańko (1941–1991)*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006
- Lipowicz I., *Europejskie standardy samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12

- Miemic W., Miemic M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12
- Niewiadomski Z., *Gmina w Szwajcarii. Studium ustrojowo-prawne*, Warszawa 1993
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie komunalnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1998
- Pańko W., *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2
- Regulski J., *Przy okrągłym stole. O samorządzie terytorialnym*, „Rada Narodowa” 1989, nr 9
- Regulski J., *Samorządowa Polska*, Warszawa 2005
- Stec M., *Wokół pojęcia „Mienie komunalne”*, (w:) J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012
- Stelmachowski A., *Do jego przemyśleń i prac będziemy często wracać*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12
- Stelmachowski A., *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe. Własność komunalna*, (w:) T. Dybowski (red.), *System prawa cywilnego*, Warszawa 2003
- Stober R., *Kommunalrecht*, Heidelberg 1987
- Szachulowicz J., *Własność publiczna*, Warszawa 2000
- Wójcik S., *Zagadnienia cywilno-prawne mienia komunalnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7