

Wojciech J. Katner

MIENIE KOMUNALNE
JAKO PODSTAWA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

I

Dążenie do przywrócenia w Polsce działalności samorządu terytorialnego pojawiło się razem z żądaniem zmian ustrojowych na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Ówczesne władze wrogo patrzyły na takie pomysły, obawiając się zmniejszenia, a nawet utraty wpływów centralnego systemu zarządzania na poczynania lokalne. Nacisk społeczny, ten oficjalny i wywoływany przez opozycję działającą w ukryciu okazał się jednak tak znaczny i skuteczny, że już w 1983 r. uczyniono pewien gest na drodze do samorządu.

Ustawą o zmianie Konstytucji, a następnie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 20 lipca 1983 r. próbowano stworzyć fikcję samorządu lokalnego, przez utożsamienie go z systemem rad narodowych¹. Nie o to, oczywiście, chodziło. Podobne rezultaty przyniosła kolejna zmiana Konstytucji — ustawą z 16 czerwca 1988 r.² i zmieniona tego samego dnia ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego³. Nadal rady narodowe były jednoczesnymi reprezentantami władz państwowych w terenie i władzami lokalnymi, czego nie można utożsamiać z samorządem.

Od dawna wiadome było, że żadne gesty nie mają znaczenia dla powstania samorządu, jeżeli nie będzie on dysponować swoją własnością. Toteż w art. 49 ust. 1a wspomnianej poprawki do Konstytucji, usta-

¹ Dz.U. z 1983 r. nr 41, poz. 185; zm. Dz.U. z 1983 r. nr 62, poz. 286; z 1984 r. nr 21, poz. 100 i nr 31, poz. 173; z 1985 r. nr 14, poz. 60; z 1986 r. nr 47, poz. 222; z 1987 r. nr 14, poz. 83 i nr 33, poz. 181; z 1988 r. nr 7, poz. 54.

² Dz.U. z 1988 r. nr 19, poz. 129.

³ Dz.U. z 1988 r. nr 26, poz. 183.

wą z 16 czerwca 1988 r. zostało stwierdzone, że „rady narodowe na podstawie ustaw dysponują mieniem komunalnym, stanowiącym własność samorządu terytorialnego”. Z kolei art. 52 (według tekstu jednolitego) ustawy o systemie rad narodowych... postanowił, że rady są samodzielnymi podmiotami gospodarczymi uczestniczącymi w obrocie cywilnoprawnym na zasadach określonych dla osób prawnych. Obrazu fikcji dopełniały stwierdzenia w art. 58 i 63 tej samej ustawy, świadczące o działalności tych podmiotów w obrocie, jako osób prawnych (ułamnych?). Jak należało tłumaczyć prawo rad narodowych do powoływania przedsiębiorstw, zawierania umów z innymi podmiotami gospodarczymi, w tym i wnoszenia udziałów do spółek i do spółdzielni?

Wymienione rozwiązania nie mogły przynieść rezultatów, bo dla istnienia własności nie wystarczy tylko stwierdzenie tego w ustawie. Musi występować podmiot mogący posiadać i dysponować mieniem oraz przedmiot własności, a zatem zespół składników majątkowych (rzeczy) przynależnych do właściciela.

Wskazane warunki spełniła dopiero ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁴. Została ona poprzedzona jednoczesną zmianą w Konstytucji⁵, zgodnie z którą gminie jako osobie prawnej przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe, stanowiące sobą mienie komunalne (art. 46). Z kolei, ustawa o samorządzie terytorialnym (zwana dalej ustawą samorządową) określiła zakres podmiotowy mienia komunalnego i jego przedmiot.

Według art. 43 mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Z dniem wejścia w życie ustawy (27 maja 1990 r.) nastąpiło oddzielenie od mienia państwowego tej jego części, która odtąd stała się mieniem samorządu terytorialnego, tzn. jego samodzielnych podmiotów, przestając być mieniem państwowym. W swej znakomitej pracy o samorządzie europejskim z 1926 r. — Jerzy Panejko kwalifikuje to mienie jako publiczne⁶.

Nastąpił powrót do rozwiązań prawnych wykształconych w okresie międzywojennym, według których gmina stanowiła (aż po rok 1950) samodzielny podmiot własności mienia, w ramach jednolitego pojęcia prawa własności i jego treści⁷.

⁴ Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95 ze zm.

⁵ Ustawa z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji, Dz.U. nr 16, poz. 94.

⁶ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 88 [reprint wyd. „Przemiany” Warszawa 1990].

⁷ Zob. A. Pankowicz, *Własność komunalna w latach II Rzeczypospolitej*, [w:] *Własność komunalna*, red. T. Wawak, Kraków 1991, s. 27; H. Izdebski,

II

Określenie mienia zawiera art. 44 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem chodzi o własność i inne prawa majątkowe. Pojęcie mienia jest szersze od „majątku”, utożsamianego z rzeczowym i pieniężnym substratem odnośnego prawa. Mienie jest konstytucyjnym odpowiednikiem własności, uwolnionym już teraz od rodzajów podmiotów, którym przysługuje. Jednak w projektach zmian do Kodeksu cywilnego w 1989 r. próbowano dołączyć „mienie komunalne” do wyliczenia typów mienia w ówczesnym art. 44 k.c., jeszcze przed nowelizacją Konstytucji w tym względzie. Na gruncie cywilistycznego ujęcia typów i form własności, podobne były wówczas zamiary co do zmian w obowiązującym do końca września 1990 r. art. 126 k.c.⁸ Chodziło o podkreślenie społecznego charakteru mienia gminnego.

Zamysłów tych nie należy teraz za mocno krytykować. Nowelizacja Kodeksu cywilnego nastąpiła dopiero kilka miesięcy (w lipcu, z obowiązywaniem od 1 października 1990 r.) po nowym uregulowaniu własności komunalnej w ustawach samorządowych (z marca i maja, z obowiązywaniem od 27 maja 1990 r.). Autorom szło chyba o to, aby nikt nie pomyślał o utożsamieniu własności komunalnej z rodzajem własności państwowej. Pozostawanie w obrębie własności społecznej jest zaś oczywiste, pomimo zaniechania wyodrębniania typów i form własności ze względu na stopień ochrony⁹.

Z tego wynika, że mienie komunalne ma właściciela w postaci gminy, związku gmin i innych komunalnych osób prawnych (art. 43 ustawy samorządowej), jako mienie społeczności lokalnych, stanowiących z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 1 tej ustawy), a reprezentowanych przez odpowiednie organy (art. 11 i n. ustawy).

Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, cz. I i II, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5 i 6.

⁸ Art. 126—135 k.c. zostały uchylone przez ustawę z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny, Dz.U. nr 55, poz. 321.

⁹ Zob. art. 7 Konstytucji RP w brzmieniu ustawy z 27 grudnia 1989 r. (Dz.U. nr 75, poz. 444) oraz nowelizacja k.c. z 1990 r. (zob. przypis poprzedni). Nasuwa się tu myśl o mieniu komunalnym jako publicznym, gdyby powrócić do podziału na własność publiczną i prywatną, co jest jednak domeną kodeksu cywilnego, a nie ustaw samorządowych, zob. na ten temat W. J. Katner, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych a ochrona mienia narodowego*, [w:] *Własność prywatna*, red. T. Wawak, Kraków (w druku); co do publicznego charakteru mienia komunalnego, zob. Panejko, *Geneza...*, s. 42 i n., 88; W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1—2; A. Agopiszowicz, *Własność komunalna — publiczna czy prywatna?*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11—12.

Rozpatrzenia wymagają podmioty własności komunalnej, jej przedmiot i charakter prawny oraz sposoby nabycia.

Kwestia przedmiotu własności może być rozważona dosyć łatwo. Wymienione w art. 43 ustawy samorządowej składniki mienia należy oceniać tak samo, jak według art. 44 k.c. Chodzi o prawo własności, tożsame dla wszelkiego rodzaju podmiotów, określane poprzez treść i granice w art. 140 k.c. Nie podzielam opinii A. Agopszowicza, aby pojęcie własności, akurat dla potrzeb samorządu terytorialnego rozumieć „maksymalnie ekstensywnie” i w związku z tym oznaczać je przez wszelkie prawa majątkowe, których wartość da się określić w pieniądzu¹⁰. Ten sam rezultat osiągnie się przez wykładnię pojęcia „inne prawa majątkowe”, rozumiejąc przez to prawa na dobrach materialnych i niematerialnych, inne niż własność, w tym prawa rzeczowe i wierzytelności. Nie stanowią mienia zobowiązania, zwłaszcza długi, które to mienie obciążają. Pojęcie własności i innych praw składających się na mienie, to według ustalonej kwalifikacji prawa podmiotowe bezpośrednie, zatem oderwane od obowiązków¹¹. Pasywa nie są zatem mieniem komunalnym w rozumieniu art. 43 ustawy samorządowej, a jeżeli występują, są jedynie ciężarami tego mienia¹².

Mamy więc do czynienia z rodzajem mienia społecznego¹³, odrębnego od państwowego i stanowiącego odpowiednik prawnego ujęcia mienia w art. 44 k.c., należącego do komunalnych osób prawnych.

III

Jakie wyróżnimy komunalne osoby prawne na tle ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 r.?

Konstytucja Rzeczypospolitej nadaje osobowość prawną gminie (art. 44 ust. 1). Podobnie stanowi art. 2 ust. 2 ustawy samorządowej. Dla uzyska-

¹⁰ A. Agopszowicz, *Zarząd mieniem komunalnym*, cz. I, Katowice 1990, s. 3.

¹¹ A. Wolter, *Prawo cywilne, zarys części ogólnej*, (opr. J. Ignatowicz), Warszawa 1986, s. 127—128.

¹² R. Longchamps de Berier, *Majątek*, EPPP, t. II, s. 127; S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, t. I, Wrocław 1985, s. 463; inaczej: Agopszowicz, *Zarząd...*, s. 3; W. Czachórski, *Prawo zobowiązań*, Warszawa 1968, s. 119.

¹³ Tak trafnie to ujął T. Dybowski, *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1—2, s. 11. Sądzić należy, że uchylenie art. 126—135 k.c. w 1990 r., a także art. 11—19 Konstytucji w grudniu 1989 r. nie zniosło wyodrębnienia własności społecznej, w tym państwowej. Wyodrębnienie to nie daje już obecnie żadnych przywilejów temu rodzajowi własności, ani nie nakłada dodatkowych obowiązków (np. szczególnej ochrony). Por. też przeciwstawienie mienia komunalnego jako publicznego — mieniu prywatnemu. P. Janek, *Geneza...*, s. 42 i n.

nia swojej osobowości gmina nie dokonuje żadnych czynności. Utworzenie gminy rozporządzeniem Rady Ministrów stanowi o uzyskaniu przez nią osobowości prawnej, podobnie zniesienie gminy w tym samym trybie powoduje ustanie osobowości (art. 4 ust. 1 wym. ustawy). Jest to zgodne z ogólnymi regułami tworzenia i znoszenia osób prawnych w trybie normatywnym (art. 33, 35 i 37 ust. 1 k.c.)¹⁴.

Sformułowanie Konstytucji jest dosyć kłopotliwe. Stwierdzenie w art. 46, że prawo własności i inne prawa majątkowe stanowiące mienie komunalne przysługują gminie, sugeruje, że tylko ona może być podmiotem tego mienia. Przepis ten jest zawarty w rozdziale zatytułowanym *Samorząd terytorialny* i nie stanowi o innych komunalnych osobach prawnych.

Gdyby przyjąć taki punkt widzenia, mienie komunalne musiałoby być utożsamiane tylko z mieniem gminnym. Trudno to akceptować. T. Dybowski próbuje rozwiązać problem wyjaśniając, że art. 46 Konstytucji „określa tylko, że mienie gminy jest mieniem komunalnym, to znaczy służy do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej (art. 43 ust. 2 Konstytucji)”¹⁵. Dlatego art. 43 ustawy samorządowej stanowi rozwinięcie w ustawodawstwie zwykłym przepisu Konstytucji, rozszerzając krąg podmiotów na związki gmin i inne komunalne osoby prawne. Dodatkowy argument płynie z art. 48 ust. 3 i 4 tej ustawy, które stanowią o mieniu nazwanym gminnym, w zupełnie innym kontekście¹⁶.

Związek gmin jest organizacją międzygminną, powstała drogą porozumienia się gmin zainteresowanych wspólnym wykonywaniem zadań publicznych. W stanowiącym o tym art. 64 ust. 1 ustawy samorządowej organizacje te nazywa się związkami komunalnymi. Rady zainteresowanych gmin podejmują uchwały o utworzeniu związku, przyjmują statut określający zasady jego działania, organy związku i zasady finansowo-gospodarcze. Następnie dokonywany jest wpis w rejestrze Prezesa Rady Ministrów i związek nabywa osobowość prawną z datą ogłoszenia statutu (art. 65, 67 i 68 ww. ustawy).

Co oznaczają użyte w art. 43 ustawy samorządowej słowa „mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw”? Jakie warunki musi spełnić osoba prawna, aby była nazwana komunalną? Przepisy tego nie określają.

¹⁴ Wolter, *Prawo...*, s. 234–236. Tekst powstał przed uchwaleniem ustawy konstytucyjnej z dn. 17 X 1992 (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426), która określa mienie komunalne jako przysługujące **jednostce samorządu terytorialnego** prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 70).

¹⁵ Dybowski, *Mienie...*, s. 6.

¹⁶ Chodzi o dawne mienie gromadzkie, które w 1958 r. stało się gminne bez naruszania praw osób trzecich, w tym wspólnot gruntowych lub leśnych (art. 7 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy wprowadzającej z 10 maja 1990 r.).

Sądzę, że decydujący jest cel i zakres działalności oraz pochodzenie mienia. Jeżeli osoba prawna służy do realizacji zadań publicznych potrzebnych wspólnocie samorządowej, a więc o znaczeniu lokalnym (art. 1, 2, 6 ustawy samorządowej), i dysponuje mieniem tej wspólnoty, to jest komunalną osobą prawną. Jednak musi posiadać przymiot osobowości prawnej, stosownie do ogólnej reguły art. 33 i 35 k.c. Zgodnie z nią osobami prawnymi są te jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną, stanowiąc także o powstaniu, ustroju i ustaniu danych osób prawnych (art. 33 i 34 k.c.).

Nie podzielam opinii, że należy obecnie mówić o osobowości prawnej nie wtedy, gdy jest ona przez prawo nadana, ale wtedy, gdy się ma zdolność do samodzielności prawnej. Zwolennicy takiego spojrzenia na istotę osobowości¹⁷ wymagają tylko wyodrębnienia organizacyjnego, posiadania majątku i organu zarządzającego.

Jestem zdania, że wymienione cechy nie wystarczają na gruncie obowiązującego prawa. Co najwyżej w pewnych, ale też z prawa wynikających, okolicznościach można konstruować wtedy tzw. ułomną osobę prawną. Nowelizacja Kodeksu cywilnego w 1990 r. (rozdział o osobach prawnych) umocniła takie stanowisko.

Z powyższych wywodów wynika, że komunalną osobą prawną, a zatem podmiotem mającym tytuł do mienia komunalnego nie jest porozumienie komunalne (art. 74 ustawy samorządowej). Stanowi je umowa między gminami, której treścią jest powierzenie jednej z nich określonych zadań publicznych, należących do gmin objętych porozumieniem¹⁸. Nie powstaje zatem nowa jednostka organizacyjna, a tylko na istniejącą gminę cedowane są prawa i obowiązki pozostałych w zakresie podejmowanych obowiązków, za zwrotem kosztów (art. 74 ust. 2 ustawy).

Wprawdzie art. 75 ww. ustawy nakazuje w sprawach nie uregulowanych treścią porozumienia stosować odpowiednio przepisy o związkach komunalnych, ale nie może to dotyczyć statusu osoby prawnej, jaką jest związek (statut, rejestracja, organy, podejmowanie uchwał przez zgromadzenie).

Wprost z art. 5 i 48 ustawy samorządowej wynika, że komunalnymi osobami prawnymi nie są jednostki pomocnicze gminy, czyli sołectwa oraz dzielnice miejskie i osiedla. Statut gminy tylko wewnętrznie określa zakres czynności samodzielnie wykonywanych przez organy jedno-

¹⁷ Np. A. Kłajn, *Ewolucja instytucji osobowości prawnej*, [w:] *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, Wrocław 1988, s. 54–56.

¹⁸ Jest to oczywiście umowa cywilnoprawna, por. Agopszowicz, *Własność komunalna...*; odmiennie sprawę ujmują J. Nowakowski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990 (charakter publicznoprawny a nie cywilnoprawny umowy).

stek pomocniczych względem przysługującego im mienia (art. 48 ust. 1 zd. 2 ustawy). Ustawodawca formułuje nawet uprawnienia trochę na wyrost. Mienie „przysługuje” gminie, jednostka pomocnicza tylko zarządza i korzysta z niego w zakresie określonym statutem gminy (art. 48 ust. 1 zd. 1 ww. ustawy).

Jednostki pomocnicze nie są więc nawet ułomnymi osobami prawnymi, ponieważ stopień wyodrębnienia faktycznego jest zbyt mały, nie ma też żadnych podstaw prawnych samodzielności w obrocie¹⁹. W toku prowadzonej działalności gospodarczej (choćby w ramach mienia określonego w art. 48 ust. 2 i 3 ustawy samorządowej) jednostki pomocnicze nie mogą mieć zdolności sądowej, nawet próbując ją wywodzić z podmiotowości gospodarczej (art. 479⁷ k.p.c. w zw. z art. 2 ust. 2 ustawy o działalności gospodarczej z 23 grudnia 1988 r., Dz.U. nr 41 poz. 324 ze zm.).

Do innych wniosków skłania analiza przepisów rozdziału ósmego ustawy o samorządzie terytorialnym, odnośnie do sejmiku samorządowego. Geneza stworzenia takiego ciała samorządowego jak sejmik wojewódzki była trochę inna niż znalazło to wyraz w ustawie i w dwuletniej praktyce. Zgodnie z art. 76 i 77 ustawy samorządowej sejmik stanowi wspólną reprezentację gmin z obszaru danego województwa, wyłanianą w sposób szczegółowo określony (art. 78 tej ustawy). Zadania sejmiku są enumeratywnie wymienione i wynika z nich wyraźnie, że stanowi on jednostkę organizacyjną, nie tylko reprezentującą wspólne interesy gmin, ale o własnych zadaniach (np. orzecznictwo odwoławcze — art. 81 ustawy), z własną siedzibą, budżetem, korzystaniem z lokali. Posiada organy określone regulaminem przez siebie uchwalonym i tworzy majątek ze składek poszczególnych gmin, gospodarując finansami w sposób podobny do gmin (art. 83 ust. 2 ustawy).

Czy był taki zamiar, czy nie to już bez znaczenia, ale sejmik siłą rzeczy tworzy (lub stworzy) pewną strukturę wewnątrz województwa, o charakterze ponadgminnym. Jest zatem samodzielną jednostką organizacyjną, z określonym (pewnie raczej skromnym) majątkiem i posiada własne organy. Spełnia zatem podstawowe warunki prawne przypisywane ułomnym osobom prawnym. Sądzę, że aprobować istnienie takich podmiotów należy do nich zaliczyć sejmiki samorządowe. Dodatkowy argument płynie z art. 64 § 2 k.p.c. w brzmieniu nadanym temu przepisowi w 1990 r.

Z art. 84 ustawy o samorządzie terytorialnym wynika, że komunalnymi osobami prawnymi są stowarzyszenia gmin²⁰. Celem ich tworzenia ma być wspieranie idei samorządu terytorialnego i obrona wspólnych interesów. Powstają one i działają na podstawie prawa o stowarzysze-

¹⁹ Zob. na ten temat: Dybowski, *Mienie...*, s. 9.

²⁰ Aprobować, ale ostrożnie — Agopszowicz, *Zarząd mieniem...*, cz. I, s. 6.

niach²¹. Uzyskują osobowość prawną z chwilą zarejestrowania, a ich początkowy majątek tworzy się z wydzielonego majątku gmin decydujących o powstaniu stowarzyszenia. Chodzi więc o mienie komunalne, które może być pomnażane na skutek działalności stowarzyszenia, w tym działalności gospodarczej, w sposób właściwy dla ogółu stowarzyszeń (art. 33—34 prawa o stowarzyszeniach).

IV

Sporo wątpliwości budzi sytuacja prawna przedsiębiorstw komunalnych. Z art. 43 ustawy samorządowej wynika, że przedsiębiorstwa te są komunalnymi osobami prawnymi. Tezę tę potwierdzają art. 5 i 8 ustawy wprowadzającej z 10 maja 1990 r.²² Pierwszy z tych przepisów, przez wymienienie wśród mienia państwowego podlegającego uwłaszczeniu ustawowemu także tych przedsiębiorstw państwowych, dla których ówczesne terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego lub wojewódzkiego pełniły funkcję organu założycielskiego. Z kolei art. 8 ustawy wprowadzającej określił te przedsiębiorstwa jako komunalne. Na stałe została pozostawiona osobowość prawna przedsiębiorstw komunalnych, niezależnie od osobowości prawnej gminy (art. 8 *in fine*). Przejściowo zaś ustawodawca nakazał stosować do tych podmiotów gospodarczych przepisy o przedsiębiorstwach państwowych, określając czas na wybór stałej formy organizacyjno-prawnej działalności gospodarczej, najpierw do końca 1991 r., przedłużony następnie o rok (art. 8 ust. 2 ustawy wprowadzającej)²³.

W związku z tym pojawiła się wątpliwość, jaki charakter ma własność przedsiębiorstw komunalnych jako mienia komunalnego, a więc — z założenia art. 46 Konstytucji i art. 5 ustawy wprowadzającej — gminnego. Wyrażono nawet pogląd, że jest to mienie gminy, a przedsiębiorstwo wykonuje uprawnienia *stationes fisci*, tak jak dawniej przedsiębiorstwo państwowe w stosunku do państwa (Skarbu Państwa). Odżyła jakby tęsknota do zasady jedności mienia, tym razem gminnego, wydzielonego tylko przedsiębiorstwu²⁴.

²¹ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Dz.U. nr 20, poz. 104 ze zm.

²² Określam tak ustawę z 10 maja 1990 r. wprowadzającą ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. nr 32, poz. 191 ze zm.

²³ Zmiana w ustawie z 23 grudnia 1991 r. Dz.U. 1992, nr 6, poz. 20.

²⁴ Tak zdecydowanie twierdzi C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok 1992, s. 23—24; S. Wójcik, *Zagadnienia cywilnoprawne własności komunalnej*, [w:] *Własność komunalna*, red. T. Wawak, Kraków 1991, s. 14—15; autor uważa rozwiązanie ustawowe za zaskakujące i wielce problematyczne.

Trzeba się zdecydowanie opowiedzieć przeciwko takiemu sposobowi rozumowania. Przedsiębiorstwo państwowe jest właścicielem w rozumieniu art. 140 k.c. i wykonuje własność suwerennie, jak każda państwowa osoba prawna, według obecnego art. 44¹ § 1 k.c. Kres zasadzie jedności własności państwowej położyła ostatecznie nowelizacja Kodeksu cywilnego w 1989 r.²⁵ Tak zgodnie też przyjmuje doktryna i orzecznictwo²⁶. Szczególnie mocno podkreśliła to uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 czerwca 1991 r. (III CZP 38/91, OSNCAP 1991, poz. 118).

Nie ma żadnego powodu, aby teorię tę odświeżać na gruncie mienia komunalnego. Jest oczywiste, że tak jak mienie przedsiębiorstwa państwowego pozostaje państwowym, a Skarb Państwa zachowuje wobec niego pewne uprawnienia wynikające z ustaw (art. 44¹ § 2 k.c.), tak i mienie przedsiębiorstwa komunalnego jest mieniem komunalnym, z ustawowo określonymi (np. w ustawie samorządowej) uprawnieniami gminy wobec niego. Zachowując osobowość prawną przedsiębiorstw, które *ex lege* stały się komunalnymi (art. 8 ustawy wprowadzającej) ustawodawca jednoznacznie zrównał na płaszczyźnie cywilnoprawnej podmiotowość gminy i związków gmin jako osób prawnych z podmiotowością prawną tych przedsiębiorstw. Wynika to zresztą i z art. 49 ustawy samorządowej. Przepis ten stanowi, że tak gmina, jak i inne komunalne osoby prawne nie odpowiadają wzajemnie za zobowiązania.

Zwraca na to uwagę T. Dybowski, który poddaje zdecydowanej krytyce próby powracania do koncepcji dawnego art. 128 k.c., jeszcze sprzed lutego 1989 r.²⁷ Powoływanie się zaś niekiedy przez zwolenników takiej myśli na dyskusję między Sejmem a Senatem RP w procesie uchwalania ustawy jest całkiem bez znaczenia. Są to przecież rozbieżności poglądów na temat rozwiązań konkretnej ustawy, wchodzącej wszakże do istniejącego systemu prawnego.

Stale trzeba powtarzać, że prawo własności jest szczególnie wrażliwe na wszelkie ingerencje ustawodawcze. Jest to prawo najmocniejsze i najszersze wśród praw znamionujących relacje podmiotu do rzeczy. Jest też prawem najtrwalszym i jednoznacznym. Nowelizacja Kodeksu cywilnego w 1990 r. zdecydowanie potwierdziła to przez powrót do

²⁵ Ustawa z 31 stycznia 1989 r. Dz.U. nr 3, poz. 11.

²⁶ Np. T. Dybowski, *Własność Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych w świetle nowego art. 128 k.c.*, PiP 1990, nr 4; J. Ignatowicz, *Zmiany wprowadzone do księgi I kodeksu cywilnego przez nowelę z 28 lipca 1990*, „Przebieg Sądowy” 1991, nr 1—2; uchwała SN z 11 października 1990 r. III CZP 13/90, OSP 1991, nr 6; uchwała 7 sędziów SN z 18 czerwca 1991 r. III CZP 38/91, OSNCAP 1991, nr 11—12, poz. 118; glosa W. J. Katnera, PiP 1992, nr 10.

²⁷ T. Dybowski, *Komunalizacja przedsiębiorstw*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.

jednolitego rozumienia własności dla całego prawa, bez względu na reprezentowany tzw. sektor w gospodarce. Oznacza to, że albo się jest właścicielem z pełnią uprawnień określonych w tym kodeksie, albo właścicielem się nie jest. Całkowicie są pozbawione podstaw normatywnych poglądy, które próbują na gruncie ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawy ją wprowadzającej budować jakąś nową (nawet przejściową, jak uszczypliwie stwierdza S. Wójcik)²³ koncepcję prawa własności. Decydujące znaczenie dla systemu praw rzeczowych, a więc praw podmiotowych bezwzględnych, o bardzo utrwalonym rodowodzie i treści mają w każdym państwie konstytucja i kodeks cywilny.

Rację ma T. Dybowski, że Konstytucja w interesujących nas kwestiach nic nie przesądza. Wręcz przeciwnie, ze zdania drugiego w art. 46 wynika, że prawo własności i inne prawa majątkowe stanowią mienie komunalne (nie mienie gminne), a gmina jest podmiotem tych praw. Podobnie, jak podmiotem tych praw w odniesieniu do odpowiednich rzeczy są inne komunalne osoby prawne. Nie można bowiem twierdzić, że jedne przepisy (i to z tej samej daty), dlatego że konstytucyjne (art. 46) uchylają inne przepisy z ustawy zwykłej, ale z kolei ustrojowej (art. 43 ustawy samorządowej) i to z tego powodu, że w ocenie subiektywnej są wadliwe. W każdym zaś razie wątpić należy, aby wspomniany art. 43 ustawy samorządowej miał określać przedmiot mienia komunalnego²⁴, skoro w ogólnym pojęciu mienia mieści się własność i inne prawa rzeczowe (art. 44 k.c.)³⁰.

Przedsiębiorstwa komunalne są zatem komunalnymi osobami prawnymi, odpowiadającymi własnym mieniem za zobowiązania, nabywającymi własne uprawnienia do mienia (jeden z atrybutów własności). Ich relacja do gminy, na skutek treści art. 8 ustawy wprowadzającej w zw. z art. 43 ustawy samorządowej, jest podobna jak przedsiębiorstwa państwowego do Skarbu Państwa³¹. Istniejący układ: gmina — przedsiębiorstwo komunalne nie ma nic wspólnego z tym, że mienie tego ostatniego pozostaje cały czas mieniem komunalnym. Tak samo mienie przedsiębiorstwa państwowego, jako państwowej osoby prawnej, pozostaje mieniem państwowym (narodowym). Z pozycji prawa cywilnego jest to własność tego przedsiębiorstwa³².

²³ Wójcik, *Zagadnienia...*, s. 15.

²⁴ Zwłaszcza Kosikowski, *Działalność...*, s. 23.

³⁰ Jest to konstytucyjne określenie własności (*sensu largo*), zob. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1986, s. 41.

³¹ Tak też zdaje się: P. Czechowski, *Nabywanie mienia komunalnego przez gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11—12, s. 92—93.

³² Piszę o tym szerzej w pracy: *Umowne nabycie własności ruchomości w prawie polskim*, Warszawa 1992.

Dopiero przekształcenie przedsiębiorstwa komunalnego stosownie do art. 8 ustawy wprowadzającej, np. w spółkę handlową gminy, może — poprzez statut (umowę) — dać gminie pewne uprawnienia szczególne.

Tak samo ocenimy relacje między gminą a nowo tworzącym się przedsiębiorstwem komunalnym³³. Zaznaczyć jednak trzeba, bo jest to jakby stale źródłem nieporozumień, że na gruncie art. 8 ustawy wprowadzającej możemy mieć do czynienia ze zmianą formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej, ale w sensie przedmiotowym przedsiębiorstwo pozostanie. Będzie ono komunalną osobą prawną tak długo, jak długo całość jego mienia będzie należeć po przekształceniu do gminy (związku gmin), np. sto procent akcji w spółce akcyjnej. Jeżeli przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę handlową spowoduje w następstwie powstanie podmiotu gospodarczego o kapitale mieszanym, to przedsiębiorstwo przestanie być podmiotem komunalnym. Gmina (związek gmin) będzie mieć tylko akcje (udziały) w tym przedsiębiorstwie, jako akcje (udziały) komunalnej osoby prawnej w spółce handlowej (kapitałowej), pokryte mieniem komunalnym. Sytuacja będzie więc podobna, jak w wypadku wiązania się, np. przedsiębiorstwa państwowego z mieniem niepaństwowym (art. 11 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych), zwłaszcza zaś poprzez udostępnienie akcji lub udziałów jednoosobowej spółki Skarbu Państwa innym podmiotom. Jest to droga prywatyzacji, także właściwa dla mienia komunalnego (art. 45 ustawy prywatyzacyjnej)³⁴.

To dodatkowo potwierdza, że do czasu podjęcia przez radę gminy decyzji restrukturyzacyjnych, o których mowa w art. 8 ust. 2 ustawy wprowadzającej — przedsiębiorstwo komunalne jest samodzielną i odrębną od gminy osobą prawną, władającą mieniem komunalnym. Słusznie więc uznaje się gminę za organ założycielski takiego przedsiębiorstwa³⁵.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy wprowadzającej gmina może podejmować decyzje w zakresie działalności przedsiębiorstwa komunalnego tylko w sytuacjach ustawowo przewidzianych. Dotyczy to, oczywiście w szczególności mienia tego przedsiębiorstwa.

³³ Zob. ocenę w: G. Dziarski, J. Lenartowicz, J. Pachówka, *Prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych: formy, procedury, dokumenty*, Poltext, Warszawa 1991, s. 18 i n.; C. Kosikowski, *Tworzenie, utrzymywanie i przekształcanie przedsiębiorstw komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 17.

³⁴ Ustawa z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. nr 51, poz. 298 ze zm.

³⁵ Por. Dybowski, *Komunalizacja...*, s. 6; też A. Klein, *Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11—12, s. 102.

Wspomniany art. 8 ust. 2 ustawy wprowadzającej upoważnił radę gminy do wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej dotychczas prowadzonej przez przedsiębiorstwo. Można tylko wnioskować z tego przepisu, że z wyborem formy działalności łączy się dysponowanie mieniem przekształcanego (likwidowanego) przedsiębiorstwa komunalnego. W sferze własnościowej zmiana może w ogóle nie powstać (nadal mienie komunalne), przedsiębiorstwo stanie się np. spółką lub powstanie na jego bazie kilka spółek o 100% kapitale należącym do gminy. Może też zostać zlikwidowane w taki sposób, że jego majątek w całości lub w części zostanie wniesiony do spółki o kapitale mieszanym (ginie komunalna osoba prawna). Do powstałych sytuacji będzie się odpowiednio stosować przepisy (rozwiązania) określone w ustawie o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Wynika to z podobnych problemów majątkowych.

V

Artykuł 54 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym wymienia podstawowe dochody gminy, jako wpływy z podatków, opłat i innych źródeł określonych w ustawach (pkt 1), subwencje ogólne uzyskane z budżetu Państwa (pkt 3) oraz dochody z majątku gminy (pkt 2).

Ponadto na dochody gminy składają się nadwyżki budżetowe, dotacje przyznane na realizację zadań zleconych, pożyczki, wpływy z emisji obligacji, uzyskane spadki, zapisy i darowizny (ust. 2). Jest dosyć oczywiste, że wszystkie te składniki tworzą razem mienie komunalne. Trochę zatem niezrozumiałe jest odrębne wskazanie w art. 44 ustawy samorządowej, jak następuje nabycie mienia komunalnego.

Przepis ten stanowi, że w trakcie funkcjonowania gminy jej mienie pochodzi głównie z własnej działalności gospodarczej (pkt 4), a źródłem początkowym jest uwłaszczenie przewidziane w przepisach odrębnej ustawy. Chodzi zwłaszcza o art. 5 ustawy wprowadzającej, przyznający gminie z mocy prawa mienie ogólnonarodowe (państwowe), należące dotąd do organów administracji terenowej stopnia podstawowego i wojewódzkiego, w tym także do przedsiębiorstw państwowych, dla których organy terenowe pełniły funkcję założycieli. Z przyczyn podanych już wcześniej uznać trzeba, że w stosunku do przedsiębiorstw, które stały się komunalnymi, regułą o własności gminnej ich mienia odwiec należy do restrukturyzacji przedsiębiorstw, o której mowa w art. 8 ust. 2 ustawy wprowadzającej.

Konsekwentnie zostało więc przyjęte, że przedsiębiorstwo, a nie gmina, pozostaje podmiotem własności komunalnej³⁶, co wynika z porównania art. 5 i 8 wymienionej ustawy. Wspomniane wyżej zmiany organizacyjno-prawne działalności gospodarczej mogą pociągnąć za sobą zmiany własnościowe w taki sposób, że po zlikwidowaniu przedsiębiorstwa gmina może postępować z mieniem przedsiębiorstwa jak właściciel. Zda się, że tylko takie rozwiązanie zagadki „uwłaszczenia gmin” i relacji własnościowych między gminą a przedsiębiorstwem jest do przyjęcia. Trzeba pogodzić ze sobą osobowość prawną przedsiębiorstw komunalnych, ich wyłączną odpowiedzialność za zobowiązania i podległość, aż do restrukturyzacji, przepisom (odpowiednio) o przedsiębiorstwach państwowych. Te ostatnie są zaś właścicielami majątku, stosownie do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, w brzmieniu ponownie ustalonym w 1991 r. (Dz. U. 1991 r., nr 18 poz. 80 ze zm.).

VI

Istotne wątpliwości dotyczą nieruchomości. Już ustawa o gospodarce gruntami z 1985 r. wprowadziła sporo zamieszania w krystalizującą się powoli z początkiem lat osiemdziesiątych sytuację uregulowania własności podmiotów reprezentujących różne formy własności. Chodziło zwłaszcza o własność państwową, wykonywaną przez państwowe osoby prawne, w tym przedsiębiorstwa państwowe. Niezależnie od rozwiązań ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz dyskusji na tle Kodeksu cywilnego — art. 4 ustawy o gospodarce gruntami (według Dz.U. 1989 r., nr 14, poz. 74) przyjął dla gruntów państwowych posiadanych przez państwowe osoby prawne — prawo określone mianem zarządu. Wydawało się, że problem rozstrzygnie zmiana Kodeksu cywilnego ustawą z 31 stycznia 1989 r. (Dz.U. nr 3, poz. 11). Zmieniony wtedy art. 128 k.c., o czym była już mowa, znalazł się w kolejnej nowelizacji k.c. w 1990 r. jako art. 441 § 1³⁷.

Tymczasem zmieniona została bardzo istotnie ustawa o gospodarce gruntami — ustawą z 29 września 1990 r. (Dz.U. nr 79 poz. 464). Artykuł 2 ust. 1 tej ustawy stanowi, że grunty będące w dniu wejścia w życie ustawy (5 grudnia 1990 r.), jako własność gminy, w zarządzie państwowych osób prawnych (innych niż Skarb Państwa) stają się z tym

³⁶ Klein, *Kilka...*, s. 102, 104; inaczej A. Agopszowicz, *Przejęcie przez gminy mienia państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 25.

³⁷ Analizę prawną omawianej sytuacji zawiera rozdz. VII pracy sygnalizowanej w przyp. 32.

dniem *ex lege* przedmiotem użytkowania wieczystego. Dotyczy to też mienia związku międzygminnego.

Przedsiębiorstwo komunalne stało się nim z dniem 27 maja 1990 r. (data wejścia w życie ustaw samorządowych). Nie było zatem 5 grudnia 1990 r. państwową osobą prawną. Właścicielem gruntu pozostała więc gmina (związek międzygminny)³⁸.

Tymczasem przedsiębiorstwo komunalne stało się z dniem 5 grudnia 1990 r. właścicielem zarządzanych przez siebie w tym dniu budynków, innych urządzeń i lokali, znajdujących się na gruntach gminy (związku międzygminnego). Stanowi o tym art. 2 ust. 2 wymienionej ustawy z 29 września 1991 r. Nabycie własności nastąpiło *ex lege* i odpłatnie, jeśli obiekty nie były wybudowane lub nabyte ze środków własnych przedsiębiorstwa³⁹.

Rozwiązanie ustawodawcy należy oceniać krytycznie⁴⁰. Nie ma żadnej czytelnej myśli w tym, aby inaczej regulować stan prawny nieruchomości zależnie od tego, czy chodzi o przedsiębiorstwa państwowe (i inne państwowe osoby prawne), które stały się użytkownikami wieczystymi gruntów Skarbu Państwa lub gminy, czy też o przedsiębiorstwa komunalne (dawniej państwowe), których grunty nadal pozostają w ich zarządzie (art. 2 ust. 4 i 8 ustawy z 29 września 1990 r. w zw. z art. 80 ustawy o gospodarce gruntami — Dz.U. 1991 r., nr 30, poz. 127). Budynki są tymczasem własnością przedsiębiorstwa, stanowiąc kolejny wyłom od zasady *superficies solo cedit*.

Jakie było właściwie *ratio legis* takiego rozwiązania? Dla restrukturyzacji, a zwłaszcza prywatyzacji przedsiębiorstwa i tak trzeba uregulować stan prawny gruntu, przez jego sprzedanie przedsiębiorstwu komunalnemu lub ustanowienie użytkowania wieczystego na ogólnych zasadach (art. 232 k.c., art. 19 ustawy o gospodarce gruntami).

Katedra Prawa Gospodarczego
i Handlowego
Uniwersytetu Łódzkiego

³⁸ Także co do mienia nabytego na własność przedsiębiorstwa po 1 lutego 1989 r., zgodnie ze zmienionym wtedy art. 128 k.c. Art. 3 ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami z 29 września 1990 r. (Dz.U. nr 79, poz. 464) dot. tylko państwowych osób prawnych; por. ostatnią zmianę tej ustawy, Dz.U. 1992, nr 91, poz. 445.

³⁹ Zwraca się uwagę na trudności udowodnienia „środków własnych”, zwłaszcza wiele lat po zakończeniu inwestycji. Wyjaśnienie zawarte w piśmie ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa do wojewodów, z 29 maja 1991 r. (znak GK-II-2/1/91) zawiera oczywiste błędy.

⁴⁰ Inaczej: Kosiowski, *Tworzenie...*, s. 25.

Wojciech J. Katner

COMMUNAL PROPERTY AS THE BASIS
OF ECONOMIC ACTIVITY
OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT

The activity of communal self-government in Poland after the World War II was liquidated. The system of people's councils was not able to replace it. It was only the transition of the political and economic structure which through the amendment to the Constitution in March 1990 restored the true idea of self-government. Art. 43 of the Constitution (Off. Journal 1990 No 16 pos. 94) provided that „The local self-government is the basic form of organisation of public life in the commune. The commune meets the common needs of the local community”. Then art. 46 states that „the right of ownership and other property rights serve the commune. Those rights provide the communal property”.

The Bill on local self-government, passed on 8th March 1990 (Off. Journal No 16 pos. 95), and the Bill of 10th May 1990 with regulations introducing the self-government Bills (Off. Journal No 32 pos. 191) determined the subjects of communal property, its object, the way of acquisition, and indicated the property to be the assets of economic activity of the commune.

The following subjects of communal property, which are legal persons, can be distinguished: the commune, communal union, association of communes, communal establishments. Without a legal entity are the communal agreements, province councils of self-governments, and accessory units of the commune: village areas, urban districts and settlements.

The Civil Code, modified in 1990 (Off. Journal 1990 No 55 pos. 321) abandoned the division into types and forms of property, returning to a uniform sense of property, its acquisition and protection.

The commune or another subject, owner of communal property exploits the property in his ownership and can dispose of it, according to art. 140 of the Civil Code.

The communal property develops in the course of the commune's life, from various sources like local services, subventions and as an effect of economic activity of the commune. At the outset the legislator enfranchised the communes, granting them the property which on the day of the self-government Bills coming into force (27th May 1990) belonged to the local organs of state administration of primary and provincial tiers, as well as the local establishments founded by the local organs of administration.

The term „property” covers the ownership and all other property rights. A controversial question is the substance and character of the property in possession of communal establishments (art. 8 of the statute of 10th May 1990). As far as the land is concerned, it should be admitted that according to the statute of 29th September 1990 (Off. Journal No 79 pos. 464; Off. Journal 1992, No 91, pos. 445), the commune is its owner and the establishment manages it. The establishment becomes the owner of buildings, premises and other facilities situated on the grounds of the commune (art. 2 par 1 and 2 of the above statute).

