

Michał CHAJDA*

NABYCIE MIENIA SAMORZĄDOWEGO

Streszczenie

Przedmiotem rozważań autora artykułu jest omówienie sposobów nabycia mienia przez jednostki samorządu terytorialnego. Omówiono sposoby i warunki nabycia mienia samorządowego i ich konsekwencje prawne w świetle norm międzynarodowych, konstytucji i ustawodawstwa polskiego.

Słowa kluczowe: mienie, samorząd, osobowość prawna.

Wstęp

Warunkiem skuteczniejszego funkcjonowania systemu organów władzy publicznej jest przeprowadzenie w państwie procesu decentralizacji. Proces ten został zapoczątkowany po roku 1989 i trwa z przerwami do dziś. Przekazywanie kompetencji organom samorządu następuje wyłącznie na drodze ustawowej¹. Warunkiem *sine qua non* wprowadzenia decentralizacji jest samodzielność jednostek w zakresie przekazanych zadań. Granicą tej samodzielności jest nadzór oparty o kryterium legalności, jednak jednostki nadzorowane nie są

* Dr Michał Chajda adiunkt Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej oraz Uniwersytetu Rzeszowskiego.

¹ Por. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.), Ustawa z dnia 10 maja 1990 r.- Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576, z późn. zm.), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578), Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.), Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668), oraz Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872).

hierarchicznie podporządkowane centrali². Przekazywanie zadań organom niższego szczebla jest zgodne z zasadą pomocniczości (subsydiarności). Zasada ta ma swe źródło w encyklice Piusa XI „*Quadragesimo anno*”. Reguła subsydiarności oznacza takie rozłożenie kompetencji, zgodnie, z którym państwo wykonuje tylko te zadania, których nie mogą wykonać sami obywatele, lub ich mniejsze wspólnoty czy organizacje. Podstawową wartością jest tu człowiek, którego swoboda działalności społecznej w rodzinie, gminie, powiecie nie powinna być bez potrzeby krępowana przez państwo³. Organy samorządu terytorialnego, odpowiedzialne politycznie przed mieszkańcami wspólnoty lokalnej, podejmują decyzje zgodne z wolą wyborców. Organy centralne są bowiem oddalone od lokalnych problemów, co sprawia, że nie zostałyby one rozwiązane należycie. Dlatego też bardziej racjonalnym i wymagającym zaangażowania mniejszych środków finansowych rozwiązaniem jest przekazanie możliwie największej liczby spraw władzom samorządowym. Przekazanie kompetencji tym władzom jest zagwarantowane aktem normatywnym o najwyższej randze, a mianowicie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku⁴. Art. 15 ust. 1 Konstytucji zapewnia decentralizację struktury organów państwa, jednak przy zachowaniu jego unitarnego charakteru wynikającego z art. 3 ustawy zasadniczej.

1. Warunki skutecznego nabycia mienia przez jednostki samorządu terytorialnego

Warunkiem sprawnie dokonanej decentralizacji jest przekazanie organom samorządu terytorialnego odpowiednich środków finansowych i materialnych niezbędnych do realizacji zadań nałożonych na te podmioty przez ustawodawcę. Gdy nie zostanie on spełniony trudno racjonalnie wymagać i egzekwować od władz lokalnych i regionalnych wykonania spoczywających na nich ustawowo obowiązków. Dlatego też przedmiotem moich rozważań będzie problem nabycia mienia przez powiat, województwo, a także wojewódzkie i powiatowe osoby prawne.

² *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Wrocław 1998, s. 211 i n.

³ Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, „Samorząd Terytorialny” nr 8-9/1997, s. 24 i n.

⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

Przed omówieniem sposobów nabycia mienia przez jednostki nowego, trójszczeblowego samorządu terytorialnego, przedstawię zagadnienie osobowości prawnej powiatu i województwa. Nabycie, bowiem jakichkolwiek praw jest uzależnione od posiadania przez jednostkę je nabywającą przymiotu osobowości prawnej.

Zgodnie z art. 33 kodeksu cywilnego osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Brzmienie tego przepisu przesądza o przyjęciu przez polskiego ustawodawcę tzw. normatywnego typu regulacji osobowości prawnej. Normatywna metoda regulacji wyraża się w tym, że nasz system prawny nie określa ogólnych cech, jakim odpowiadać muszą jednostki organizacyjne, aby miały przymiot osób prawnych, lecz wskazuje z nazwy typy lub indywidualne organizacje, które wyposaża w osobowość prawną⁵. To pierwsze rozwiązanie przyjęto przy nadaniu osobowości prawnej powiatom i województwom. Zgodnie art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym⁶ oraz art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, powiaty i województwa mają osobowość prawną⁷. Ustawodawca nadał zatem *ex lege* osobowość prawną generalnie wszystkim powiatom i województwom, bez ich indywidualnego wymieniania. W związku z tym także utworzone ewentualnie w przyszłości powiaty będą miały osobowość prawną z racji przynależności do określonego w ustawie typu jednostki organizacyjnej⁸. Należy w tym miejscu podkreślić, że również Konstytucja art. 165 ust. 1 przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, wyposażając je w prawo własności i inne prawa majątkowe. Osobowość prawną powiatu i województwa implikuje zdolność prawną i sądową tych jednostek⁹. Zdolnością prawną jest możliwość bycia podmiotem praw

⁵ Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne-część ogólna*, Warszawa 1993, s.128. Podobnie : A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne-zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 205.

⁶ Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578.

⁷ Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.

⁸ Zgodnie z art. 3 ust 2 ustawy o samorządzie powiatowym powiaty są tworzone i znoszone przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia.

⁹ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny (Dz. U. z 1990 r. Nr 55, poz. 321) zniósła tzw. specjalną zdolność prawną osób prawnych.

Szerzej na ten temat: S Dmowski, *Komentarz do kodeksu cywilnego-księga pierwsza część ogólna*, Warszawa 1998, s. 85. Tą samą nowelą ujednolicono zasady dotyczące

i obowiązków z zakresu prawa cywilnego¹⁰. Niektórzy przedstawiciele doktryny wyróżniają w oparciu o doświadczenia niemieckie specjalny typ osobowości o charakterze publicznoprawnym dla zaakcentowania szczególnej roli podmiotów takich jak np. powiat¹¹. Możliwość nabywania prawa własności i innych praw majątkowych przez powiat, województwo, a także powiatowe i wojewódzkie osoby prawne jest dla omawianych problemów faktem o znaczeniu fundamentalnym. Ważnym elementem podmiotowości cywilnoprawnej jest odpowiedzialność kontraktowa i deliktowa samorządowych osób prawnych, która nie zostanie tu omówiona ponieważ wykracza poza zakres tego opracowania¹². Powiat i województwo nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych samorządowych osób prawnych, chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej. Podobnie powiatowe i wojewódzkie osoby prawne ponoszą odpowiedzialność za własne zobowiązania, a nie za zobowiązania powiatu czy województwa¹³. Odpowiednikiem zdolności prawnej powiatu czy województwa jest w zakresie prawa procesowego zdolność sądowa tych podmiotów. Zgodnie z art. 64 § 1 k. p. c. każda osoba prawna ma bowiem zdolność występowania w procesie cywilnym w charakterze strony. Możliwość ta pozwala nowym jednostkom samorządu lokalnego i regionalnego, oraz powiatowym i wojewódzkim osobom prawnym na uczestniczenie w postępowaniu sądowym w charakterze strony np. w interesujących nas tutaj sprawach dotyczących ich mienia. Jednak szczegółowe kwestie dotyczące ich zdolności sądowej nie są przedmiotem tego artykułu¹⁴.

prawa własności i jego ochrony, znosząc podział na własność społeczną, indywidualną i osobistą.

¹⁰ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, op. cit., s. 161.

¹¹ Tak: S. Fundowicz: *Osoby prawne prawa publicznego w prawie niemieckim, niepublikowana rozprawa doktorska*, Lublin 1998 r.

¹² Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668) rozszerza zakres obowiązywania art. 420 k. c., dotyczącego odpowiedzialności funkcjonariuszy samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone przy wykonywaniu powierzonych im czynności, także o czyny członków rad oraz zarządów powiatu i województwa.

¹³ Por. art. 49 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 60 ustawy o samorządzie województwa.

¹⁴ Szerzej na ten temat: P. Chmielnicki, *Zdolność sądowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 6/1999, s. 23-28.

2. Zdolność do czynności prawnych jednostek samorządu terytorialnego

Kolejnym ważnym problemem związanym pośrednio z nabywaniem mienia przez powiat i województwo jest problem zdolności do czynności prawnych tych podmiotów. Nabycie przez nie mienia następuje *ex lege* oraz właśnie w drodze czynności cywilnoprawnych, dlatego też będzie tutaj miał zastosowanie art. 38 k. c., który stanowi, że osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i opartym na niej statucie. Charakter organu osoby prawnej jest kwestią sporną przedstawicieli doktryny prawa cywilnego, na potrzeby tego opracowania należałoby jedynie nadmienić, że obecnie niemal powszechnie przyjmuje się tzw. teorię organu, która mówi, iż działanie organu traktuje się jako działanie samej osoby prawnej. Działanie osoby fizycznej lub osób fizycznych wchodzących w skład organu traktowane jest jako działanie osoby prawnej, wtedy gdy osoby fizyczne, piastujące funkcje w tym organie, podejmują czynności w zakresie ustawowo bądź statutowo przyznanych kompetencji i można w sposób wyraźny lub dorozumiany uznać je za działanie organu osoby prawnej, a nie za działanie tych osób fizycznych¹⁵. Oświadczenia woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składa dwóch członków zarządu lub jeden członek zarządu i osoba przez zarząd umocowana¹⁶. W imieniu województwa oświadczenia takie składają marszałek wraz członkiem zarządu województwa¹⁷. W powyższych przypadkach występuje zatem tzw. reprezentacja łączna polegająca na konieczności współdziałania przy czynnościach prawnych dwóch osób¹⁸. Wyjątkowo marszałek przez sejmik województwa, a pracownik samorządu powiatowego przez zarząd powiatu mogą zostać upoważnieni do samodzielnego składania

¹⁵ Tak: A. Wolter i inni, *op. cit.* s. 209 oraz S. Dmowski, *op. cit.*, s.92 i n. Należy jednak uznać za przekonujące argumenty A. Kleina, który uważa za F. Bossowskim i R. Longchampsem, że organy osób prawnych stanowią trzeci rodzaj przedstawicielstwa – przedstawicielstwa organizacyjnego (statutowego).

A. Klein, *Charakter prawny organów osób prawnych*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego - księga pamiątkowa ku czci Witolda Czachórskiego*, Warszawa 1985, s. 121-139.

¹⁶ Por. art. 48 ustawy o samorządzie powiatowym.

¹⁷ Por. art. 57 ustawy o samorządzie województwa.

¹⁸ A. Wolter i inni, *op. cit.*, s. 210.

oświadczeń w imieniu reprezentowanych podmiotów¹⁹. W przypadkach określonych w ustawie złożenie oświadczenia wymaga kontrasygnaty głównego księgowego budżetu województwa bądź skarbnika powiatu. Kontrasygnaty tej dla swej skuteczności wymagają czynności prawne, z których wynikają zobowiązania pieniężne powiatu lub województwa (art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowymi art. 57 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa). W przypadku nie udzielenia kontrasygnaty mamy do czynienia z tzw. *negotium claudicans* stosuje się zatem art. 63 k.c.²⁰. Główny księgowy województwa oraz skarbnik powiatu są jednak zobowiązani do jej udzielenia na pisemne polecenie odpowiednio marszałka województwa i starosty po poinformowaniu organów stanowiących i regionalnej izby obrachunkowej²¹. Organy stanowiąco-kontrolne, rada powiatu i sejmik województwa, podejmują uchwały określające zasady nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata²². Zwrot użyty przez ustawodawcę: „zasady nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości” uważam za niezbyt fortunny, ponieważ chodzi tu ściślej o przenoszenie i obciążanie praw do tychże. Nie przeczy to zasadzie zaczerpniętej z prawa francuskiego, ustanowionej w art. 155 k. c. o tzw. podwójnym skutku zobowiązująco-rozporządzającym, ponieważ dotyczy ona skutków czynności, a nie ich przedmiotu²³. Określenie zasady nabycia, zbycia i obciążenia praw do nieruchomości byłoby bardziej trafne i zgodne z innymi przepisami z zakresu prawa cywilnego²⁴.

3. Mienie samorządowe

Po omówieniu aspektów podmiotowych nabycia mienia przez powiat i województwo tzn. zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych i innych warunków koniecznych do skutecznego złożenia

¹⁹ Por. art. 48 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 57 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa

²⁰ Szerzej na ten temat: S. Dmowski, *op. cit.*, s. 161.

²¹ Por. art. 57 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa i art. 48 ust. 4.

²² Por. art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 18 pkt 19 lit. a ustawy o samorządzie województwa.

²³ A. Wolter i inni: *op. cit.*, s. 266.

²⁴ Por. np. art. 535 k. c., który określając obowiązki sprzedającego stanowi, że zobowiązuje się on do przeniesienia własności rzeczy i jej wydania.

oświadczeń woli, zajmę się teraz stroną przedmiotową, czyli zakresem pojęcia: mienie jednostek samorządu powiatowego i wojewódzkiego.

Mienie *in abstracto* zostało określone w definicji ustawowej z art. 44 k. c. jako „własność i inne prawa majątkowe”²⁵. Jest to więc ogół majątkowych praw podmiotowych tak bezwzględnych jak i względnych²⁶. Nie należą do tej kategorii prawa niemajątkowe czy korporacyjne o charakterze osobowym (np. wypływające z faktu członkostwa powiatu czy województwa w innych samorządowych osobach prawnych, za wyjątkiem tych, które związane są z uprawnieniami o charakterze majątkowym np. prawa do dywidendy)²⁷. Z zakresem pojęcia „mienie” jest związany termin „majątek”. Rozgraniczenie tych dwóch obszarów znaczeniowych jest w doktrynie różnie przedstawiane. Osobiście uważam za słuszne te poglądy, które wyraźnie akcentują różnice między mieniem i majątkiem. Mienie odnosi się tylko do aktywów, a nigdy do obowiązków. Majątek natomiast ujmowany jest czasami w znaczeniu szerszym dla określenia nie tylko ogółu aktywów, ale i pasywów danego podmiotu²⁸. Drugim wyróżnikiem tych terminów jest fakt powiązania majątku z konkretnym podmiotem, która to cecha nie zawsze występuje w przypadku mienia²⁹. Doktryna jednak dopuszcza, a ustawodawca stosuje zwrot „mienie” w powiązaniu z konkretnym podmiotem bądź kategorią podmiotów. Tak jest w rozdziale 4 Ustawy o samorządzie województwa zatytułowanym „mienie samorządu województwa” i rozdziale 5 Ustawy o samorządzie powiatowym, gdzie również został użyty termin mienie powiatu. Praktyka ta jest do zaakceptowania przy założeniu, że przez mienie będziemy rozumieć jedynie aktywa. Taką konkluzję można wysnuć z literalnego brzmienia art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa i art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Definicje legalne za mienie jednostek samorządu lokalnego i regionalnego uznają własność i inne prawa majątkowe nabyte odpowiednio przez powiat lub

²⁵ Przepis ten został zredagowany w noweli do kodeksu cywilnego z dnia 28 lipca 1990 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 55, poz. 321).

²⁶ M. Bednarek, *Mienie*, Kraków 1997, s. 20.

²⁷ Tamże: s. 21.

²⁸ Tak. Z. Radwański: *op. cit.* s. 105-107. Odmienie: A. Wolter i inni, *op. cit.* s. 249, autorzy tego podręcznika nie traktują tego podziału tak rygorystycznie, zwracając uwagę na zamienne stosowanie obu tych terminów przez ustawodawcę.

²⁹ Por. M. Bednarek, *op. cit.*, s. 30.

województwo bądź przez powiatowe lub wojewódzkie osoby prawne. Redakcja tych przepisów nie jest prawidłowa, ponieważ definiuje się tam pojęcie mienia województwa i mienia powiatu, zatem *expressis verbis* należałoby dojść do wniosku, że mienie wojewódzkich lub powiatowych osób prawnych jest mieniem województwa lub powiatu jako osoby prawnej. Takie stosowanie omawianych przepisów byłoby sprzeczne z przedstawioną wcześniej przeze mnie regułą, że osoby prawne charakteryzują się samodzielnością w obrocie, posiadają własne prawa i zobowiązania, za które tylko one odpowiadają, a nie inne osoby prawne. Powyższa reguła nie została jednak złamana przez przepisy obu ustaw. Art. 47 ust 3 ustawy o samorządzie województwa oraz art. 46 ust 3 ustawy o samorządzie powiatowym stanowią bowiem, że województwo (powiat) jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia województwa (powiatu) nie należącego do innych wojewódzkich (powiatowych) osób prawnych. Dla uniknięcia powyższych nieścisłości należałoby w definicjach ustawowych użyć pojęć „mienie wojewódzkie”, a nie „mienie województwa”, oraz „mienie powiatowe” zamiast „mienie powiatu”. Takie właśnie brzmienie było proponowane w rządowym projekcie, jednak ostatecznie nie uzyskało w takiej postaci akceptacji parlamentu³⁰.

4. Sposoby nabycia mienia samorządowego

Po przedstawieniu podmiotów i przedmiotu zajmę się teraz sposobami nabycia mienia przez powiat i województwo oraz inne powiatowe i wojewódzkie osoby prawne.

Nabycie mienia przez samorządowe osoby prawne następuje między innymi na zasadach ogólnych, określonych w odrębnych przepisach przede wszystkim w kodeksie cywilnym³¹. Ten sposób uczestniczenia samorządowych osób prawnych w obrocie cywilnoprawnym nie wyróżnia ich od innych jednostek organizacyjnych, którym prawo nadaje osobowość prawną. Kwestie dotyczące składania oświadczeń woli przez organy samorządowych osób prawnych zostały już opisane przy okazji

³⁰ Tak: S. Prutis, *Mienie samorządu terytorialnego i sposoby jego nabycia*, Materiały Szkoleniowe Reforma Administracji Publicznej, zeszyt nr 9, s. 28.

³¹ Por. art. 47 ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 18 ustawy o samorządzie województwa.

omawiania ich zdolności do czynności prawnych³². Szczególna regulacja dotycząca przekazywania mienia jednostkom samorządu terytorialnego związana jest z wyposażeniem ich w mienie służące realizacji ich zadań z zakresu administracji i użyteczności publicznej. Z wyposażaniem takim mamy do czynienia w przypadku stworzenia przez ustawodawcę nowego, trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, a co za tym idzie nowych podmiotów spełniających ważne zadania w oparciu o przekazane im mienie³³. Z sytuacją taką mieliśmy do czynienia na początku reform samorządowych w roku 1990, kiedy to przywrócono gminy i przekazano im majątek. Była to tzw. komunalizacja, która wykracza poza zakres tego opracowania³⁴. Proces przekazywania mienia jednostkom samorządowym rozpoczęty w roku 1990 komunalizacją trwa do tej pory, czego wyrazem są przepisy związane z wprowadzeniem trójszczeblowego podziału administracyjnego naszego kraju. Niestety ustawy regulujące problem wyposażania w mienie powiatów i województw nie zostały dostatecznie synchronizowane. W związku z powyższym pojawiły się nieścisłości polegające na używaniu różnych terminów na określenie tych samych pojęć czy też wręcz na pominięciu niektórych spraw³⁵.

Dlatego też w pierwszej kolejności przedstawię sposoby nabycia mienia przez powiat, a dopiero potem przez województwo. Powiat

³² Szerzej na temat składania oświadczeń woli przez organy samorządu terytorialnego – E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999, s. 82-100.

³³ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

³⁴ Por. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.), Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191) Szerzej na temat komunalizacji – zob. m. in. J. Ignatowicz, *Mienie komunalne-zagadnienia podstawowe*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska, Księga pamiątkowa ku czci prof. A. Agopszowicza*, tenże, Katowice 1992, Prawo rzeczowe, s. 64 i n.; S. Wójcik, *Zagadnienia cywilnoprawne mienia komunalnego*, „Samorząd Terytorialny” nr7-8/1991; W. J. Katner, *Mienie komunalne jako podstawa działalności gospodarczej*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica 57, Łódź 1993; M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994.

³⁵ Szczególną uwagę na te fakt zwrócił T. Dybowski, *Opinia o przepisach dotyczących mienia samorządu powiatowego i samorządu województwa zawartych w ustawie o samorządzie powiatowym i w ustawie o samorządzie województwa*, Biuletyn Rady do Spraw Reform Ustrojowych Państwa, Biuletyn nr 3/czerwiec 1998, s. 16.

(podobnie zresztą jak województwo) nabywa mienie służące celom administracji oraz realizacji zadań użyteczności publicznej, zaspokajających zbiorowe potrzeby ludności. Wyposażenie powiatu w mienie należące do Skarbu Państwa następuje *ex lege* na podstawie deklaratoryjnej decyzji wojewody. Przesłankami nabycia są fakty: władania przekazywanym mieniem przez instytucje i państwowe jednostki organizacyjne oraz przejęcie tych podmiotów przez powiat na podstawie ustawy kompetencyjnej z dnia 24 lipca 1998 r. i przepisów wprowadzających ustawy reformujące administrację publiczną z dnia 13 października 1998 r. Uwłaszczenie powiatu nieruchomością Skarbu Państwa nie narusza uprawnień jednostek organizacyjnych wynikających z trwałego zarządu ustanowionego art. 43 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sposób ten nie dotyczy mienia jednostek nie przejętych w całości przez powiat czy należącego do państwowych osób prawnych, przekształconych z dniem 1 stycznia 1999 r. w samorządowe osoby prawne³⁶.

Uwłaszczenie powiatu *ex lege* następuje także w przypadku mienia należącego przed 1 stycznia 1999 r. do miejskich stref usług publicznych. Kolejnym sposobem nabycia składników majątkowych przez powiat jest przekazanie mienia Skarbu Państwa, będącego we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych nie przejętych w całości przez tą samorządową osobę prawną, po wygaśnięciu trwałego zarządu na mocy decyzji starosty. Jednostka, której mienie jest przekazywane tylko w części, pozostałą część otrzymuje ponownie w trwały zarząd (art. 61 ust. 1 ustawy wprowadzającej). Art. 61 ust. 2 tej ustawy reguluje tryb przekazania w związku przejęciem przez powiat części zadań i kompetencji państwowej osoby prawnej, przekształcanej zgodnie z właściwymi przepisami³⁷. W powyższych sytuacjach skutek prawnorzeczowy następuje *ex lege* z dniem 1 stycznia 1999 r., a deklaratoryjna decyzja wojewody potwierdza go oraz, gdy staje się ostateczna, jest podstawą wpisu w księdze wieczystej praw, które podlegają wpisowi³⁸. Organem odwoławczym w sprawie decyzji

³⁶ G. Bieniek, *Reforma administracji publicznej a gospodarka nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa – Zielona-Góra 1999, s. 110 i n.

³⁷ G. Bieniek, *op. cit.*, s. 112.

³⁸ Por. art. 67 ust. 1 przepisów wprowadzających ustawy refojmujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872).

o przekazaniu mienia jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Art. 64 omawianej ustawy reguluje przekazanie mienia służącego do wykonania zadań powiatu na wniosek zarządu powiatu. Przekazywanie na wniosek następuje konstytutywną decyzją wojewody, a fakt nabycia następuje dopiero z chwilą, kiedy decyzja ta staje się ostateczna. Podobnie jak przy nabyciu *ex lege* ostateczna decyzja wojewody jest podstawą wpisu wieczystoksięgowego. W decyzji tej ujawnia się obciążenia przejmowanego mienia, za wyjątkiem zobowiązań Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych, wynikających z działalności organów władających tym mieniem, a powstałych przed dniem przejęcia przez powiat. Fakt ujawnienia obciążeń wiąże tylko między przekazującymi stronami i nie wpływa na prawa osób trzecich³⁹. Zgodnie z postanowieniami ustawy o samorządzie powiatowym, możliwe jest jeszcze nabycie mienia w trybie porozumienia, czynności cywilnoprawnych, jak również w związku ze zmianami granic powiatu lub utworzeniem nowych powiatów na podstawie art. 3 tej ustawy⁴⁰. Szczegóły dotyczące przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatom i miastom na prawach powiatu oraz kategorie mienia wyłączzonego z tego przekazywania zostały określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1999 r.⁴¹. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie upoważnienia z art. 47 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i reguluje między innymi zasady przeprowadzania inwentaryzacji mienia przekazywanego powiatowi. Kwestie te, ze względu na swą szczegółowość, zostaną pominięte.

Na koniec pozostaje naświetlić w skrócie sposoby wyposażania w mienie województwa. Art. 48 ustawy o samorządzie województwa stanowi, że nabycie mienia przez tę osobę prawną następuje na zasadach określonych w kodeksie cywilnym (co zostało już opisane), na podstawie innych ustaw oraz w drodze przekazania mienia Skarbu Państwa także tego, które jest we władaniu państwowych osób prawnych. Ustawa wprowadzająca, analogicznie jak przypadku powiatu następuje

³⁹ G. Bieniek, *op. cit.*, s 114 i n.

⁴⁰ Por. art. 47 ust. 2, 3 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578). W trybie porozumienia nie może być przekazane mienie przeznaczone na zaspokojenie roszczeń reprivatyzacyjnych oraz realizację programu powszechnego uwłaszczenia. Przekazanie przez porozumienie nie występuje przy nabyciu mienia przez województwo.

⁴¹ Dz. U. z 1999 r. Nr 13, poz. 114.

ex lege, deklaratoryjną decyzją wojewody dlatego nie stosuje się art. 49 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Podobnie także następuje skutek prawnorzeczowy z dniem 1 stycznia 1999 r., ale dopiero ostateczna decyzja wojewody jest podstawą wpisu wieczystoksięgowego. Przedmiotem tego uwłaszczenia jest mienie będące we władaniu państwowych instytucji i jednostek organizacyjnych, które są w całości przejęte przez województwo. Nie narusza to uprawnień tych podmiotów wynikających z trwałego zarządu. Ten tryb nie jest stosowany w przypadku państwowych osób prawnych, przekształconych z dniem 1 stycznia 1999 r. w samorządowe osoby prawne, ponieważ zachowują one po tym przekształceniu swój majątek. W powyższym trybie województwo zostaje wyposażone w mienie, będące wcześniej we władaniu sejmiku samorządowego, który miał siedzibę na obszarze tego województwa. Województwo nabywa mienie także w skutek przekazania, gdy państwowe jednostki organizacyjne nie są w całości przejmowane przez województwo. Wtedy warunkiem *sine qua non* nabycia mienia jest wcześniejsze wygaśnięcie trwałego zarządu, co nie jest wymagane przy przejściu całkowitym⁴². Ustawa milczy na temat trybu przekazania, dlatego należy zastosować zasadniczy tryb deklaratoryjnej decyzji wojewody.

Nabycie uregulowane jest także w ustawie o samorządzie województwa, gdzie przewiduje się przekazanie mienia Skarbu Państwa tak *ex officio*, jak i na wniosek zarządu województwa⁴³.

Przekazanie z urzędu następuje, gdy mienie to ma służyć realizacji zadań województwa. Przekazanie następuje w drodze konstytucyjnej decyzji wojewody, wydawanej przez niego obowiązkowo z urzędu i będącej podstawą wpisu w księdze wieczystej praw, które podlegają takiemu wpisowi. Skutek prawnorzeczowy następuje dopiero z dniem, w którym decyzja o przekazaniu staje się ostateczna. Tryb fakultatywny przekazania na wniosek zarządu województwa dotyczy mienia Skarbu Państwa, służącego województwu do realizacji zadań gospodarczych przekraczających zakres użyteczności publicznej.⁴⁴ Organem odwoławczym, tak jak w innych przypadkach, jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Skarb Państwa przekazuje tylko mienie, które mu

⁴² G. Bieniek, *op. cit.*, s. 134-136.

⁴³ Por. art. 49 ust. 1 oraz art. 50 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

⁴⁴ S. Prutis, *op. cit.*, s. 32.

przysługuje⁴⁵. W przeciwnym razie ustawodawca zerwałby z zasadą *nemo plus iuris* dlatego za błędne należy uznać głosy, które uważają, że powinny tu być stosowane przepisy o wyłączeniu, a obecna regulacja jest nawet niekonstytucyjna⁴⁶.

Podsumowanie

Podsumowując należy podkreślić, że omówione unormowania dotyczące nabywania mienia przez powiat i województwo nie są ze sobą synchronizowane, co rodzi konieczność ich zmiany w tym kierunku. W szczególności powinny być jednolicie uregulowane kwestie dotyczące sposobów nabycia mienia, jak również zasady wykonywania uprawnień powiatu i województwa w zakresie przysługującego tym podmiotom *dominium*. Pomimo tych mankamentów ustaw reformujących samorząd terytorialny w Polsce uważam, że stanowią one ważny krok usamodzielniania samorządowych osób prawnych, zgodny z duchem Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego⁴⁷. Wyposażenie jednostek samorządu regionalnego i lokalnego w odpowiednie składniki majątku i środki finansowe pozwoli realizować tym jednostkom ważne zadania publiczne, nałożone na nie przez polskiego ustawodawcę w ostatnich latach. Przeciwnicy reformy samorządowej często zwracają uwagę na rzekomy wzrost biurokracji wskutek wprowadzenia trójstopniowego podziału administracyjnego kraju. Są oni w swym dowodzeniu jednak niekonsekwentni, ponieważ równocześnie przestrzegają przed wzrostem bezrobocia z powodu zmniejszenia zatrudnienia w administracji przez likwidację niektórych małych województw.

⁴⁵ Tak. G. Bieniek, *op. cit.* s. 142.

⁴⁶ Por. Całkowicie mijający się z brzmieniem przepisów pogląd Z. Czarnika, *Nabycie mienia przez województwo*, „Samorząd Terytorialny” nr 4/1999, s. 34 i n. Autor błędnie uważa, że następuje tu uwłaszczenie mieniem będącym własnością państwowych osób prawnych podczas, gdy mienie to jest jedynie we władaniu tych podmiotów np. w związku z użytkowaniem wieczystym. Osobnym problemem są wzajemne rozliczenia z tytułu budynków wzniesionych przez użytkownika wieczystego.

⁴⁷ Ta umowa międzynarodowa nazywana jest również Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego. Akt ten z dnia 15 października 1985 r. W stosunku do Polski karta weszła w życie 1 marca 1994 r. (Dz. U. Z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

Akty prawne

- [1]. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.
- [2]. Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym Dz. U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191
- [3]. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576, z późn. zm.
- [4]. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578.
- [5]. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.
- [6]. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668.
- [7]. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872.

Literatura

- [1]. Bednarek M., *Przemiany własności w Polsce, Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994.
- [2]. Bednarek M., *Mienie*, Kraków 1997.
- [3]. *Prawo administracyjne*, (red.) Boć J, Wrocław 1998.
- [4]. Bieniek G., *Reforma administracji publicznej a gospodarka nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa – Zielona-Góra 1999.
- [5]. Chmielnicki P., *Zdolność sądowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 6/1999.
- [6]. Czarnik Z., *Nabycie mienia przez województwo*, „Samorząd Terytorialny” nr 4/1999.
- [7]. Dmowski S., *Komentarz do kodeksu cywilnego – księga pierwsza, część ogólna*, Warszawa 1998.
- [8]. Dybowski T., *Opinia o przepisach dotyczących mienia samorządu powiatowego i samorządu województwa zawartych w ustawie o samorządzie powiatowym i w ustawie o samorządzie*

- województwa, Biuletyn Rady do Spraw Reform Ustrojowych Państwa, Biuletyn nr 3/czerwiec 1998.
- [9]. Gilowska Z., Płoskonka J., Prutis S., Stec M., Wysocka E., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, „Samorząd Terytorialny” nr 8-9/1997.
- [10]. Gniewek E., *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999.
- [11]. Ignatowicz J., *Mienie komunalne-zagadnienia podstawowe*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska, Księga pamiątkowa ku czci prof. A. Agopszowicza*, Katowice 1992.
- [12]. Katner W. J., *Mienie komunalne jako podstawa działalności gospodarczej*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica 57, Łódź 1993.
- [13]. Klein A., *Charakter prawny organów osób prawnych*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego – księga pamiątkowa ku czci Witolda Czachórskiego*, Warszawa 1985.
- [14]. Prutis S., *Mienie samorządu terytorialnego i sposoby jego nabycia*, Materiały Szkoleniowe Reforma Administracji Publicznej, zeszyt nr 9.
- [15]. Radwański Z., *Prawo cywilne-część ogólna*, Warszawa 1993.
- [16]. Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne-zarys części ogólnej*, Warszawa 1998.
- [17]. Wójcik S., *Zagadnienia cywilnoprawne mienia komunalnego*, „Samorząd Terytorialny” nr7-8/1991.

ACQUISITION OF LOCAL GOVERNMENT PROPERTY

Summary

The aim of the paper is to describe different ways to acquire property by local government units. The authors discusses ways and conditions for the acquisition of local government units and the consequences of such actions in the light of Polish law, the Polish Constitution and international norms.

Key words: *property, local government, legal status.*