ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 4130
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI CXXIX
WROCŁAW 2022

https://doi.org/10.19195/0137-1134.129.7

AGNIESZKA ŁUKASZCZUK
ORCID: 0000-0002-5350-3272
Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie

PROBLEMATYKA PRAWNA MIENIA KOMUNALNEGO. UWAGI NA TLE WYBRANYCH ORZECZEŃ TK I NSA

Abstrakt: Mienie definiowane jest przez Europejską Konwencję Praw Człowieka jako kategoria praw majątkowych podlegająca poszanowaniu i ochronie (art. 1 ust. 1 protokołu nr 1). Pojęciem tym objęto różne interesy majątkowe o określonej wartości ekonomicznej.

Na skutek przekształceń własnościowych w Polsce oprócz własności prywatnej (art. 20 Konstytucji) uwzględniono także własność innych podmiotów: Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych czy jednostek samorządu terytorialnego. Wyodrębnienie mienia komunalnego wynikało z potrzeby realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą prawną przyznania jednostkom samorządu terytorialnego istotnych składników majątku Skarbu Państwa było przyznanie im osobowości prawnej, gwarancją zaś ich samodzielności (również w zakresie ochrony własności komunalnej) — ochrona sądowa (art. 1 ust. 2 protokołu nr 1). Z tego względu uregulowania konstytucyjne dotyczące ochrony własności komunalnej znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Trybunał określa własność jako wzorzec konstytucyjny (art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 165 ust. 1; z wyjątkiem art. 20) i reguluje zasadę równej ochrony własności bez względu na podmiot, który nią rozporządza, w tym na przykład gminę.

Słowa kluczowe: mienie komunalne, Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny

1. PODSTAWOWE REGULACJE PRAWNE MIENIA KOMUNALNEGO

Europejska Konwencja Praw Człowieka określa mienie jako rodzaj prawa majątkowego, podlegającego poszanowaniu i ochronie (art. 1 ust. 1 protokołu nr 1). Odstępstwo od tej reguły możliwe jest jedynie wtedy, gdy wymaga tego interes publiczny, na warunkach określonych w ustawie oraz w zgodzie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Terminu „mienie" nie można przy tym utożsamiać z majątkiem, bo „konwencyjne" pojęcie mienia objęło różne interesy majątkowe o określonej wartości ekonomicznej[1].

[1] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, s. 571.

© for this edition by CNS

W okresie transformacji ustrojowej w Polsce prawo własności prywatnej podniesiono do rangi zasad ustroju gospodarczego państwa. Konstytucja za podstawę tego ustroju uznała społeczną gospodarkę rynkową, opartą między innymi na własności prywatnej (art. 20). Mając na względzie przekształcenia własnościowe w naszym kraju, oprócz własności prywatnej (art. 20) uwzględniła także własność innych podmiotów: Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych czy jednostek samorządu terytorialnego[2]. Wyodrębnienie mienia komunalnego wynikało z potrzeby realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Było też istotnym czynnikiem decentralizacji władzy publicznej. W konsekwencji Konstytucja RP w art. 165 ust. 1 wyposażyła gminę w osobowość prawną, a także zagwarantowała jednostkom samorządu terytorialnego własność (mienie komunalne) i inne prawa majątkowe, które stały się podstawowym atrybutem ich samodzielności i niezależności[3].

Konstytucja ugruntowała tym samym podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce zgodnie ze standardami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (dalej: EKSL), ratyfikowanej 22 listopada 1993 roku[4]. Karta w części I swoich postanowień odnosi się do kształtu prawa samorządowego jako doniosłej materii, której podstawy powinny być zawarte w aktach normatywnych najwyższej rangi państw — stron konwencji. Konstytucyjna regulacja ustroju i podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego realizuje cele i standardy EKSL w przepisach art. 15 i 16 oraz art. 163–172 Konstytucji RP, a także w drodze ustawodawstwa samorządowego, które konkretyzuje koncepcje samorządu terytorialnego opartego na prawie wspólnot lokalnych do kierowania częścią spraw publicznych, zarządzania sprawami lokalnymi, tworzenia jednostek i struktur lokalnych, administrowania oraz finansowania spraw społeczności lokalnych.

Konstytucyjną podstawą ochrony własności (ogółem) i prawa dziedziczenia jest ogólnie sformułowany przepis art. 21 ust. 1. Jednocześnie w ust. 2 przepis dopuszcza wywłaszczenie, przeprowadzane tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Konstytucja określa przy tym gwarancje ochrony własności w odniesieniu do podmiotu własności, dokonując podziału na podmioty prawa prywatnego i publicznego. W przypadku własności prywatnej jej ochronę gwarantuje art. 64, w odniesieniu do własności Skarbu Państwa — art. 218, a w kwestii mienia komunalnego — art. 165 Konstytucji RP[5]. Zdaniem Sylwii Jarosz-Żukowskiej do oceny dopuszczalności ingerencji w mienie jednostek samorządu terytorialnego na płaszczyźnie podstawowej zasady ustroju właściwym wzorcem

[2] *Ibidem*, s. 523 n.

[3] J. Jagoda, *Zasady zarządzania mieniem komunalnym*, „Studia Prawnoustrojowe" 53, 2021, s. 220 n.

[4] Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

[5] M.W. Sienkiewicz, *Przekształcenia organizacyjno-prawne gospodarki komunalnej w Polsce po 1989 r.*, „Samorząd Terytorialny" 2016, nr 2, s. 35.

© for this edition by CNS

kontroli jest ogólnie sformułowany art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, natomiast na płaszczyźnie prawa podmiotowego — art. 165 ust. 1[6].

Nie jest natomiast poprawne w odwołaniu do mienia komunalnego i mienia Skarbu Państwa określenie „każdy", użyte w art. 64 Konstytucji RP. Pojęciem „każdy" art. 64 określa bowiem podmioty prawa prywatnego, będące adresatami konstytucyjnych wolności i praw. Nie są więc nimi jednostki samorządu terytorialnego, zaliczane do podmiotów prawa publicznego.

Stanowisko nauki prawa podzielił Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) w wyroku z 14 listopada 2000 roku, nie znajdując w art. 64 Konstytucji RP wzorca kontroli w sprawach z zakresu mienia komunalnego. Stwierdził wprawdzie, że

wg definicji ustawowej gminy są wspólnotami mieszkańców danego terytorium (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym), co wskazuje na pewien związek między prawami gminy jako osoby prawnej a sytuacją osób fizycznych składających się na nią; jednakże zależność ta nie jest tak wyraźna i bezpośrednia jak w przypadku innych osób prawnych (np. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i jej wspólników). W konsekwencji Trybunał uznał, że między sytuacją majątkową gminy i obywatela brak relacji, która uzasadniałaby odwołanie się do art. 64 ust. 2 Konstytucji[7].

W literaturze przedmiotu używa się także pojęcia „własność administracyjna" (publiczna). Obejmuje ona te dobra publiczne, które bezpośrednio służą użytkowi publicznemu i są wyłączone spod działania prawa prywatnego[8]. W odniesieniu do mienia komunalnego składniki tego mienia powinny podlegać innej niż cywilnoprawna regulacji gospodarowania dobrami majątkowymi. Pogląd ten w ostatnim czasie wzmocnił swoje znaczenie, czego dowodem jest wykorzystanie składników mienia komunalnego do zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej[9].

Do chwili powstania samorządu terytorialnego cały majątek publiczny należał do Skarbu Państwa i państwo, realizując postanowienia Konstytucji RP, musiało przekazać część składników tego mienia jednostkom samorządu terytorialnego[10].

---

[6] S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 104–106.

[7] Wyrok TK z dnia 14 listopada 2000 roku, sygn. K 8/98, www.orzeczenia.gov.pl (dostęp: 18.01.2022).

[8] Szerzej na temat własności publicznej i jej kategorii zob. J. Gola, G. Klich, *Pojęcie mienia publicznego — dylematy*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 3, s. 36 n.

[9] W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1–2, s. 19–20 z powołaniem się na: P. Golfrin, *Droit administratif des biens*, Paris 1987, s. 13. Pogląd francuskiego profesora jest współcześnie aktualny, czego dowodem są między innymi opracowania: T. Dziurbejki, *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy UE*, Warszawa 2006, s. 51 n.; K. Balickiego, *Mienie komunalne jako jeden z konstytucyjnych gwarantów samodzielności samorządu gminnego*, „Finanse Komunalne" 2017, nr 7–8, s. 81 n.; B. Fabina, *Informacja o stanie mienia komunalnego jako instrument planowania i zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" 2008, nr 1–2, s. 62 n.; *Informacja o stanie mienia komunalnego*, oprac. M. Jóźwiak, I. Kopczyńska, „Finanse Komunalne" 2004, nr 2, s. 51 n.; D. Grzelki, *Realizacja dochodów z mienia komunalnego — wnioski z kontroli RIO*, „Finanse Komunalne" 2010, nr 3, s. 56 n.; M.W. Sienkiewicza, *op. cit.*, s. 35 n.

[10] K. Balicki, *op. cit.*, s. 81 n.

© for this edition by CNS

Ten pierwotny sposób nabycia mienia komunalnego przez samorząd terytorialny uregulowała ustawa z dnia 10 maja 1990 roku — Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i pracownikach samorządowych, przewidująca przejęcie z dniem jej wejścia w życie, czyli z dniem 27 maja 1990 roku, mienia ogólnonarodowego, należącego przedtem między innymi do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, na rzecz właściwych gmin lub miast. Wyodrębnienie się własności komunalnej (w drodze tak zwanej komunalizacji) polegało zatem na przejęciu przez gminy określonych składników mienia ogólnonarodowego (państwowego). W skład mienia komunalnego wchodziła własność i inne prawa majątkowe należące do gminy oraz innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw (na przykład spółek komunalnych). Do majątku gminnego można było zaliczyć także pozostałe rzeczowe aktywa trwałe (środki trwałe i inwestycje niezakończone), należności długoterminowe oraz inwestycje finansowe długoterminowe (między innymi akcje i udziały w innych jednostkach). Dodatkowym składnikiem majątku gmin były aktywa obrotowe, należności krótkoterminowe oraz środki pieniężne.

Zakres przedmiotowy mienia komunalnego nie podlegał żadnemu ustawowemu ograniczeniu. Nabycie przez gminę mienia, które dotychczas stanowiło mienie państwowe, a więc nie należało do terenowych (podstawowych i wojewódzkich) podmiotów władzy i gospodarki, mogło sprawić, że stanie się ono mieniem gminy, jeżeli było ono związane z realizacją jej zadań. Zadania (funkcje samorządu terytorialnego) wpływają bowiem na treść uprawnień podmiotów mienia komunalnego. Podmioty te w zasadzie mogą samodzielnie decydować o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników mienia, jednak niektóre składniki mienia zostają ograniczone, na przykład przepisami prawa o ochronie zabytków czy środowiska[11]. Oznacza to, że majątek komunalny powinien służyć nie celom komercyjnym, lecz realizacji celów publicznych[12].

Powstaje jednak pytanie: w jakim terminie od momentu przekazania gminie mienia Skarbu Państwa może ona swobodnie nim dysponować? Przeniesienie własności państwowej na samorząd z mocą ustawy wymagało wprowadzenia specjalnej procedury komunalizacji, która polegała na wydaniu przez wojewodę decyzji administracyjnej w sprawie stwierdzenia nabycia mienia z mocy prawa. Decyzja ta była podstawą wpisu w księdze wieczystej i gwarantowała gminie dysponowanie nabytym majątkiem. Do chwili wydania przez wojewodę decyzji administracyjnej gmina nie miała zatem możliwości rozporządzania mieniem Skarbu Państwa. Była jedynie organem działającym w jego imieniu (*stationes fisci*), niemającym oso-

[11] W. Pańko, *op. cit.*, s. 18.

[12] P. Czechowski, *Kształtowanie się pojęcia mienia komunalnego samorządu terytorialnego stopnia podstawowego*, „Studia Iuridica" 85, 2020, s. 30; W. Sońta, *Analiza majątku trwałego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" 2008, nr 3, s. 53.

© for this edition by CNS

bowości prawnej[13]. Zdaniem Sądu Najwyższego (dalej: SN) decyzja jest aktem deklaratoryjnym o charakterze konstytutywnym z mocy prawa, ponieważ dopiero od chwili jej wydania gmina może powoływać się na swoje prawo[14].

2. MIENIE KOMUNALNE W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Do uregulowań konstytucyjnych dotyczących ochrony własności komunalnej odnosi się orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego[15]. Określa on własność jako wzorzec konstytucyjny (art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 165 ust. 1; z wyjątkiem art. 20) i ustanawia zasadę równej ochrony własności bez względu na podmiot, który nią rozporządza, w tym gminę[16]. Trybunał Konstytucyjny w cytowanym już wyroku z 12 kwietnia 2000 roku w kontekście przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności stwierdził, że własność przysługująca gminom odgrywa wyjątkową, konstytucyjną rolę (art. 165 Konstytucji RP), ponieważ ma ona podstawy ustrojowe. Zasady te pozwalają zabezpieczyć majątek samorządu przed ewentualnymi zmianami ustawodawstwa zwykłego, na przykład w drodze naruszenia samodzielności gmin w rozporządzaniu jej majątkiem. Wprawdzie Konstytucja, chroniąc własność i prawo dziedziczenia, obejmuje swoją ochroną także własność samorządu terytorialnego (art. 21), jednak w przypadku mienia komunalnego będącego własnością samorządu szczególną formą ochrony jest przywoływany wcześniej przepis art. 165 Konstytucji RP.

W podobnym wyroku[17] Trybunał zakwestionował przepisy dotyczące odpłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Mając na uwadze art. 165 ust. 1 Konstytucji RP jako wzorzec kontroli, TK zwrócił uwagę na specyficzną funkcję, jaką ma do spełnienia kategoria mienia komunalnego: z jednej strony decyduje ono o realności systemu samorządowego, z drugiej zaś — umożliwia wykonywanie zadań ciążących z mocy ustawy na gminie. Trybunał

[13] M. Podleś, *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesach cywilnych z udziałem Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa — zagadnienia wybrane*, „Prawo" 308, 2009, s. 401, 403.

[14] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 lipca 1993 roku, sygn. III CZP 64/93, OSNC 1993, z. 12, poz. 209.

[15] Przykładowo w orzeczeniach TK: z dnia 5 listopada 1997 roku, sygn. K 22/97; z dnia 30 marca 1999 roku, sygn. K 5/98; z dnia 19 kwietnia 1999 roku, sygn. U 3/98; z dnia 21 marca 2000 roku, sygn. K 14/99; z dnia 12 kwietnia 2000 roku, sygn. K 8/98; z dnia 14 listopada 2000 roku, sygn. K 7/00; z dnia 5 czerwca 2001 roku, sygn. K 18/00; z dnia 20 lutego 2002 roku, sygn. K 39/00; z dnia 12 kwietnia 2005 roku, sygn. K 30/03; z dnia 9 stycznia 2006 roku, sygn. K 44/04; z dnia 26 września 2006 roku, sygn. K 1/06; z dnia 21 października 2008 roku, sygn. P 2/08; z dnia 9 grudnia 2008 roku, sygn. K 61/07; z dnia 26 stycznia 2010 roku, sygn. K 9/08; z dnia 8 czerwca 2011 roku, sygn. K 3/09; wszystkie orzeczenia dostępne na: www.trybunal.gov.pl (dostęp: 2.09.2022).

[16] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1998, s. 195.

[17] Wyrok TK z dnia 10 marca 2015 roku, sygn. K 29/13.

© for this edition by CNS

podkreślił znaczenie nieruchomości jako tej części mienia, z której dochody przeznaczane są na zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej.

Uznał przy tym, że ustawa o przekształceniu z 1997 roku naruszyła konstytucyjną gwarancję mienia komunalnego. Przekreśliła bowiem reguły cywilnoprawnego obrotu, wprowadzając uwłaszczenie w trybie decyzji administracyjnej, wydawanej nawet wbrew woli właściciela, oraz nałożyła na gminy „obowiązek niekorzystnego dla nich rozporządzenia mieniem". Specyfika własności gminnej, opartej na majątku Skarbu Państwa, zakłada tymczasem konstytucyjną gwarancję podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego oraz związane z tym przekazanie im na własność mienia państwowego. Jednocześnie rodzi po stronie państwa obowiązek przekazania mienia, co jednak nie implikuje roszczenia o nabycie konkretnego mienia od państwa. Ponadto własność gminna (tak jak inne formy własności publicznej) nie może być absolutyzowana i traktowana jako dobro samo w sobie. Nie wymaga to ze strony ustawodawcy ochrony tak starannej jak na przykład ochrona własności podmiotów (art. 64 Konstytucji RP).

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności może się wiązać ze zmniejszeniem dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednak wobec stwierdzenia, że kwestionowany przepis narusza art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, TK za zbędne poczytał badanie, czy równocześnie przepis ten uszczupla dochody gmin w stopniu uzasadniającym stwierdzenie naruszenia ich konstytucyjnie chronionej samodzielności finansowej (art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Nieprzypadkowo, zdaniem Leszka Garlickiego, inny przepis — zamieszczony w osobnym rozdziale Konstytucji — traktuje o własności komunalnej. Oznacza to, że wymaga ona odmiennego traktowania. Można się zgodzić, że gwarancja własności komunalnej chroni własność przed przekazywaniem jej na rzecz państwa, a także na rzecz innych podmiotów o publicznym czy quasi-publicznym charakterze.

Znalazło to odzwierciedlenie w orzeczeniu TK z 20 listopada 1996 roku[18], dotyczącym ogródków działkowych. Zgodnie z nim gdy beneficjentem przekazania własności ma być jednostka, trzeba tę kwestię rozpatrywać jednak na tle aksjologicznych podstaw obecnego porządku konstytucyjnego, zwłaszcza na tle wskazania własności prywatnej jako jednego z filarów „społecznej gospodarki rynkowej" (art. 20 Konstytucji RP). Przepis ten należy odczytywać jako zalecenie pod adresem ustawodawcy, aby dążył do rozszerzania i umacniania własności prywatnej, co — z istoty rzeczy — zakłada stały proces pomniejszania się zakresu własności państwowej czy komunalnej. W taką dynamikę rozwoju stosunków własnościowych w Polsce wpisuje się ustawa z 1997 roku i nie ma żadnych pod-

[18] Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 roku, sygn. K 27/95, OTK ZU 1996, Nr 6.

© for this edition by CNS

staw aksjologicznych — a na nich w znacznej mierze opiera się wywód Trybunału — by odmawiać jej należytego zakotwiczenia w Konstytucji[19].

Ustawę z 1997 roku trzeba przy tym widzieć jako element uporządkowania stosunków własnościowych i naprawienia nieprawidłowości z poprzedniego okresu historycznego. Na podstawie jej postanowień Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał wszak zasadność nabycia przez gminę Łódź mienia Skarbu Państwa, będącego w użytkowaniu wieczystym przez spółkę PKP. Sprawę zakończył wyrok z 12 kwietnia 2005 roku[20].

W glosie do tego orzeczenia Małgorzata Bednarek zauważyła, że osią sporu są w tej sprawie dwie kwestie. Pierwsza dotyczy zakresu pojęciowego terminu „komunalizacja", użytego w art. 34a ustawy z dnia 28 marca 2003 roku o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 80, poz. 720)[21]. Szczególnie zarysowała się rozbieżność poglądów co do tego, czy zwrot ten *in casu* oznacza wyłącznie nabycie przez gminy mienia z mocy prawa, czy też tylko nabycie przez gminy mienia w drodze jego przekazania przez wojewodę (art. 5 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 roku — Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych[22]), wreszcie czy obejmuje on oba te sposoby nabywania mienia przez gminy.

Druga kwestia oscyluje natomiast wokół niejednolitych poglądów, które wypowiadano na temat charakteru prawnego decyzji wydawanych przez wojewodę na podstawie art. 18 przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Trybunał uznał wprawdzie twierdzenie wnioskodawcy — Rady Miejskiej Łodzi — że komunalizacja zgodnie z ustawą obejmuje nabycie mienia państwowego zarówno z mocy prawa, jak i na podstawie przekazania. Potwierdził też konstytucyjne prawo własności i innych praw majątkowych jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP). W przedmiotowej sprawie TK podniósł jednak, że omawiany przepis daje jedynie możliwość (ekspektatywę) nabycia takiego mienia, a nie jest podstawą roszczeń o jego nabycie.

---

[19] Zdanie odrębne do wyroku TK z dnia 12 kwietnia 2000 roku, sygn. K 8/98, www.trybunal.gov.pl (dostęp: 15.01.2022).

[20] Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2005 roku, sygn. K 30/03, www.trybunal.gov.pl (dostęp: 15.01.2022).

[21] M. Bednarek, *Komunalizacja mienia na rzecz gminy — glosa*, „Monitor Prawniczy" 2006, nr 5.

[22] Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191; Nr 43, poz. 253 i Nr 92, poz. 541; Dz.U. z 1991 r. Nr 34, poz. 151; Dz.U. z 1992 r. Nr 6, poz. 20; Dz.U. z 1993 r. Nr 40, poz. 180; Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3 i Nr 65, poz. 285; Dz.U. z 1996 r. Nr 23, poz. 102 i Nr 106, poz. 496; Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43; Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271 oraz Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492.

© for this edition by CNS

W związku z tym należy postawić pytanie, czy art. 34a ustawy o komercjalizacji PKP w zakresie, w jakim nie dotyczy mienia (gruntów), o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy komunalizacyjnej, narusza prawo własności lub inne prawa majątkowe gminy. Odpowiedź TK nie była dla wnioskodawcy satysfakcjonująca, albowiem art. 34a ustawy o komercjalizacji PKP dotyczy gruntów, o których mowa w art. 34, będących nadal własnością Skarbu Państwa, a znajdujących się 5 grudnia 1990 roku w posiadaniu PKP. Grunty, a także budynki, inne urządzenia i lokale znajdujące się na takich gruntach stały się z mocy prawa, nieodpłatnie, przedmiotem użytkowania wieczystego i własnością PKP. Nabycie prawa nastąpiło bez obowiązku wniesienia pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego i nie mogło naruszać praw osób trzecich, w tym gmin, o ile dysponowały prawami do składników tego mienia.

Z kolei w orzeczeniu z 21 marca 2000 roku[23], dotyczącym problemu własności wód, Trybunał ugruntował pogląd, ukształtowany w oparciu na przepisach Konstytucji i ustaw, że mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin. Nie w każdej jednak sytuacji prawnej pogląd ten znajduje uzasadnienie. Przykładowo ustawodawca, nowelizując prawo wodne, nie tylko nie przewidział komunalizacji wód śródlądowych powierzchniowych płynących oraz gruntów pokrytych wodami płynącymi, ale wręcz wyraźnie wyłączył je spod przekazania jednostkom samorządu wojewódzkiego. Uznał bowiem, że wody są własnością Skarbu Państwa (art. 218 Konstytucji RP). Trybunał podniósł, że inna jest sytuacja prawna wód stojących, inna zaś wód płynących. Wody stojące to takie, które znajdują się w jeziorach i innych naturalnych zbiornikach zamkniętych oraz są częścią składową gruntów i w rozumieniu prawa cywilnego przedmiotem własności właścicieli gruntów. Z kolei wody płynące — rzeki, jeziora i zbiorniki otwarte na powierzchni lub pod powierzchnią ziemi — są podstawowym zasobem naturalnym służącym człowiekowi i własnością państwa. Nie stanowią one — ze względu na brak samoistności — rzeczy w rozumieniu art. 45 k.c.

3. MIENIE KOMUNALNE W ORZECZNICTWIE NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Problem mienia komunalnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) dotyczył kwestii rozporządzania mieniem przez samorząd terytorialny, zasadności wykorzystania składników tego mienia przez podmioty uprawnione czy chociażby dostępu do informacji publicznej podmiotów zainteresowanych w zakresie korzystania z majątku komunalnego[24].

[23] Orzeczenie TK z dnia 21 marca 2000 roku, sygn. K 14/99.

[24] Tylko w 2018 roku NSA rozpatrzył kilkanaście spraw z zakresu mienia komunalnego. Zob. np. wyroki NSA: z dnia 7 czerwca 2018 roku, sygn. I OSK 2005/16; z dnia 15 czerwca 2018 roku,

© for this edition by CNS

Sposób wykorzystania mienia komunalnego zdaniem NSA wymaga zachowania przez podmioty uczestniczące w zarządzaniu mieniem komunalnym szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu tego mienia zgodnie z jego przeznaczeniem i ochroną[25]. Jeżeli mienie komunalne jest zabytkiem poddanym rewitalizacji, to uzasadnione jest wprowadzenie w drodze uchwały rady gminy zasad korzystania z niego w celu zapewnienia jak najlepszej jego ochrony, między innymi w zakresie objęcia go zakazem wprowadzania psów.

Zdaniem sądu do zadań własnych gminy należy chociażby zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Gmina musi więc podejmować wszelkie niezbędne kroki, by pogodzić interesy wszystkich mieszkańców. W ocenie sądu ograniczenie prawa do wprowadzania psów nie naruszyło konstytucyjnej zasady równości, albowiem kwestionowany zakaz dotyczy jedynie 99% powierzchni wszystkich warszawskich parków. Wobec tego należało uznać, iż wskutek wydania kwestionowanego regulaminu nie doszło do nieuprawnionej dyskryminacji właścicieli psów.

W innym wyroku[26] NSA rozpatrywał sprawę, której przedmiotem było ustalenie, czy działalność gospodarcza skarżącego była prowadzona z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy w rozumieniu art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.). Zdaniem sądu wynagrodzenie za tego typu działalność i wykonywanie usług na rzecz gminy, od której wypłacano wynagrodzenie dla radnego, czyni zadość wskazanym przepisom. Wyraźnie stanowią one bowiem, że radny(-a) nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał(a) on(a) mandat, ani zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. NSA oparł się na przepisach art. 43 u.s.g., który za składniki mienia komunalnego uważa zarówno aktywa, w tym nieruchomości gruntowe oraz budynki i budowle (majątek trwały), jak i środki pieniężne. Mienie komunalne to zatem własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Definicja ta jest spójna z pojęciem mienia zawartego w art. 44 k.c.

sygn. I OSK 1188/18; z dnia 21 czerwca 2018 roku, sygn. I OSK 130/18; z dnia 21 czerwca 2018 roku, sygn. I OSK 169/18; z dnia 22 czerwca 2018 roku, sygn. I OSK 277/16; z dnia 22 czerwca 2018 roku, sygn. I OSK 218/18; z dnia 23 czerwca 2018 roku, sygn. I OSK 2019/16; z dnia 27 czerwca 2018 roku, sygn. I OSK 1843/16; z dnia 29 czerwca 2018 roku, sygn. I OSK 2095/16; z dnia 3 lipca 2018 roku, sygn. II FSK 1635/16; z dnia 11 lipca 2018 roku, sygn. II OSK 645/18; z dnia 27 lipca 2018 roku, sygn. II OSK 1642/18; wszystkie wyroki dostępne na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 30.01.2022).

[25] Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2018 roku, sygn. I OSK 675/18, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 30.01.2022).

[26] Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2018 roku, sygn. II OSK 1642/18.

© for this edition by CNS

Z kolei w sprawie dostępu do informacji publicznej w zakresie wykorzystania mienia komunalnego NSA w postanowieniu z dnia 29 sierpnia 2018 roku[27] wskazał, że podstawowym przepisem w zakresie dostępu do informacji publicznej jest art. 61 Konstytucji RP. Zgodnie z nim obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Podobnie NSA stwierdził w wyroku z 24 kwietnia 2018 roku[28]. Wskazał wówczas, że pojęcie tajemnicy przedsiębiorcy nie jest jednoznaczne z wyłączeniem prawa do informacji publicznej, lecz daje podstawę do jego ograniczenia. Konieczne jest więc wyważanie wartości leżących u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej, a opierających się zasadniczo na jawności porządku publicznego (jawności działania instytucji publicznych, działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa), i wartości leżących u podstaw „tajemnicy przedsiębiorcy" w celu ustalenia zakresu ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Natomiast o zakresie dostępu obywateli do informacji publicznej NSA wypowiedział się w wyroku z 23 czerwca 2018 roku[29]. Jego zdaniem zakres terminu „informacja publiczna" należy interpretować szeroko ze względu na konstytucyjny charakter tego prawa. Informacją publiczną jest bowiem każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które władzę publiczną realizują lub które w zakresie swoich kompetencji gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych — niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą — stanowi zatem informację publiczną. Są nią treści zarówno dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań.

W przedmiotowej sprawie organ pozostawał w bezczynności, gdyż ostatecznie nie udzielił żądanej informacji noszącej znamiona informacji publicznej. Nie

[27] Postanowienie NSA z dnia 29 sierpnia 2018 roku, sygn. I OSK 2511/18, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 30.01.2022).

[28] Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 roku, sygn. I OSK 931/16, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 30.01.2022).

[29] Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2018 roku, sygn. I OSK 2095/16.

© for this edition by CNS

wystarczy więc jedynie wystosowanie pisma jakiejkolwiek treści. Obowiązkiem organu jest odpowiednie zachowanie, które sprowadza się bądź do udzielenia informacji, bądź wydania decyzji odmownej, bądź wskazania, iż nie jest w posiadaniu żądanych danych, bądź wezwania do wykazania szczególnie istotnego interesu społecznego w uzyskaniu informacji przetworzonej, wreszcie ewentualnie do wezwania o uściślenie czy uzupełnienie żądania.

Z kolei w wyroku z 11 stycznia 2011 roku[30] NSA orzekał w sprawie przesłanek nabycia mienia komunalnego od Skarbu Państwa. Zdaniem NSA podstawową przesłanką nabycia mienia Skarbu Państwa w trybie art. 60 ust. 1 ustawy jest „władanie" tym mieniem przez jednostkę organizacyjną samorządu terytorialnego. Pojawia się jednak problem zdefiniowania pojęcia „władanie", gdyż ustawa z dnia 13 października 1998 roku nie zawiera normatywnej definicji tego terminu, użytego w jej art. 60 ust. 1. Aby uniknąć rozbieżności w interpretowaniu treści tego przepisu, NSA posłużył się wykładnią orzeczniczą przyjętą przez Sąd Najwyższy (dalej: SN) w wyroku z dnia 4 grudnia 2002 roku[31]. Pojęcie „władanie" nie może być zdaniem SN identyfikowane z pojęciem „faktyczne władanie", jakim posługuje się kodeks cywilny, i może podlegać wykładni co do jego normatywnego znaczenia odmiennej od tej, która stosowana jest w przypadku przepisów kodeksu (art. 222, art. 336, art. 338, art. 339 k.c.). Jeżeli bowiem spojrzeć na przepisy ustawy nie jako na przepisy regulujące jedynie stosunki cywilnoprawne (prywatnoprawne, własnościowe), lecz przepisy o charakterze ustrojowym (publicznoprawnym), regulujące kwestię wyposażenia nowo tworzonych jednostek samorządu terytorialnego w mienie mające służyć wykonywaniu przez nie ich publicznych zadań, wówczas „władanie mieniem", o jakim stanowi przepis art. 68 ust. 1 ustawy (a także art. 60 ust. 1), nie powinno być utożsamiane z pojęciem posiadania w ujęciu cywilnoprawnym.

Sąd Najwyższy wyraził przy tym pogląd, iż nabycie *ex lege* prawa własności nieruchomości będącej we władaniu określonego w ustawie podmiotu mogło dotyczyć tylko takiego władztwa nad mieniem państwowym, które dawało władającemu możliwość samodzielnego korzystania z państwowej nieruchomości zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki, czyli takich form władztwa nad mieniem Skarbu Państwa, które zawierało w sobie wiele cech właściwych dla wykonywania władztwa przez właściciela, szczególnie analogicznych do użytkowania, zarządu lub trwałego zarządu. Posiadanie zależne nie stanowi zatem „władania" w rozumieniu art. 68 ust. 1 czy art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 roku — Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną i tym samym nie jest przesłanką nabycia przez jednostkę samorządu terytorialnego prawa własności mienia Skarbu Państwa w trybie powołanych przepisów.

[30] Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2011 roku, sygn. OSK 403/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl (dostęp: 30.01.2022).

[31] Wyrok SN z dnia 4 grudnia 2002 roku, sygn. III RN 206/01, www.sn.gov.pl (dostęp: 2.09.2022).

© for this edition by CNS

PODSUMOWANIE

Przekształcenia ustrojowe w Polsce w okresie transformacji w znaczącej mierze ukształtowały problem własności prywatnej, podniesionej do rangi zasad ustroju gospodarczego państwa. Konstytucja RP, uznając własność prywatną za podstawę społecznej gospodarki rynkowej, oprócz własności Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych wyodrębniła własność (mienie komunalne) jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą funkcjonowania systemu samorządu terytorialnego było przekazanie im przez organy administracji państwowej części wykonywanych zadań. Wyodrębnienie własności komunalnej i przyznanie gminie podmiotowości prawnej dało jej podstawy do samodzielności i niezależności w wykonywaniu powierzonych zadań publicznych.

Postępując zgodnie ze standardami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Konstytucja RP ugruntowała zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Ich realizację w drodze ustawodawstwa samorządowego szczegółowo określa ustrój samorządu terytorialnego na podstawie prawa wspólnot lokalnych do wykonywania części spraw publicznych, zarządzania sprawami lokalnymi, tworzenia jednostek i struktur lokalnych, administrowania i finansowania spraw społeczności lokalnych. Tymczasem bez wyodrębnienia mienia komunalnego i przyznania gminie podmiotowości prawnej wykonywanie tych zadań nie byłoby możliwe.

Uregulowania prawne dotyczące ochrony własności komunalnej znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Trybunał, dokonując oceny zgodności aktów normatywnych z postanowieniami EKSL, wielokrotnie podnosił, że Karta jest aktem prawnie obowiązującym i może być przywoływana jako wzorzec, z którym porównywany jest zaskarżany przepis ustawowy w istniejącym stanie konstytucyjnym[32]. Z kolei NSA, odnosząc się w swoim orzecznictwie do postanowień Karty, wskazywał przede wszystkim jej znaczenie w kształtowaniu swobody organów prawodawczych w stanowieniu norm prawnych w zakresie ich działania, których zakres może być ograniczony jedynie przepisami ustaw[33].

[32] Przykładowo w wyrokach TK: z dnia 26 lutego 2003 roku, sygn. K 30/02; z dnia 18 lipca 2006 roku, sygn. U 5/04; z dnia 20 marca 2007 roku, sygn. K 35/05. Por. postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 roku, sygn. U 9/07, www.trybunal.gov.pl (dostęp: 26.04.2022).

[33] Przykładowo w wyrokach NSA: z dnia 9 maja 2018 roku, sygn. I OSK 924/17; z dnia 25 maja 2018 roku, sygn. I OSK 2940/17; z dnia 6 października 2021 roku, sygn. III OSK 3962/21; z dnia 14 października 2021 roku, sygn. III FSK 4235/21; wszystkie wyroki dostępne na: www.nsa.gov.pl (dostęp: 26.04.2022).

© for this edition by CNS

LEGAL ISSUES OF COMMUNAL PROPERTY: COMMENTS ON SELECTED JUDGMENTS OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL AND THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Summary

Property is defined by the European Convention on Human Rights as a category of property rights subject to respect and protection (Art. 1, para. 1 of Protocol 1). The concept also covers a variety of property interests with a precise economic value. As a consequence of ownership transformations in Poland, aside from private property (Art. 20 of the Constitution), the ownership of other entities (the State Treasury, state legal persons or local government units) was also included. The division of communal possessions originated from the need for implementing public tasks by the local authorities.

The legal foundation of granting local government units important assets of the State Treasury was assigning them legal personality, whereas the guarantee of their independence (also in the matter of communal property protection) was judicial protection (para. 2). Therefore, the constitutional regulations concerning the protection of communal property are included in the jurisprudence of the Constitutional Tribunal and the Supreme Administrative Court.

The Tribunal defines ownership as a constitutional model (Art. 21, para. 1, Art. 64 and 165, para. 1; with the exception of Art. 20) and normalizes the principle of equal protection of property regardless of the body that disposes of it, for instance, a municipality.

Keywords: communal property, Supreme Administrative Court, Constitutional Tribunal

BIBLIOGRAFIA

Balicki K., *Mienie komunalne jako jeden z konstytucyjnych gwarantów samodzielności samorządu gminnego*, „Finanse Komunalne" 2017, nr 7–8.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1998.

Bednarek M., *Komunalizacja mienia na rzecz gminy — glosa*, „Monitor Prawniczy" 2006, nr 5.

Czechowski P., *Kształtowanie się pojęcia mienia komunalnego samorządu terytorialnego stopnia podstawowego*, „Studia Iuridica" 85, 2020.

Dziurbejko T., *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy UE*, Warszawa 2006.

Fabin B., *Informacja o stanie mienia komunalnego jako instrument planowania i zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" 2008, nr 1–2.

Garlicki L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.

Gola J., Klich G., *Pojęcie mienia publicznego — dylematy*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 3.

Golfrin P., *Droit administratif des biens*, Paris 1987.

Grzelka D., *Realizacja dochodów z mienia komunalnego — wnioski z kontroli RIO*, „Finanse Komunalne" 2010, nr 3.

Informacja o stanie mienia komunalnego, oprac. M. Jóźwiak, I. Kopczyńska, „Finanse Komunalne" 2004, nr 2.

Jagoda J., *Zasady zarządzania mieniem komunalnym*, „Studia Prawnoustrojowe" 53, 2021.

Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.

Pańko W., *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1–2.

© for this edition by CNS

Podleś M., *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesach cywilnych z udziałem Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa — zagadnienia wybrane*, „Prawo" 308, 2009.

Sienkiewicz M.W., *Przekształcenia organizacyjno-prawne gospodarki komunalnej w Polsce po 1989 r.*, „Samorząd Terytorialny" 2016, nr 2.

Sońta W., *Analiza majątku trwałego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" 2008, nr 3.

© for this edition by CNS