

Reforma samorządowa kraju – jej skutki w sferze prawa cywilnego. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty

Abstrakt: Reforma terytorialna umożliwiła przeprowadzenie reformy ustrojowej samorządu terytorialnego, w której wyniku wykreowane zostały nowe jednostki samorządu terytorialnego – powiat i województwo. Wyposażone zostały one w te same przymioty samodzielności, jakimi do tej pory cieszyła się wyłącznie gmina. Artykuł poświęcony jest zagadnieniu osobowości prawnej w sferze prawa cywilnego gmin, powiatów i województw.

Słowa kluczowe: reforma terytorialna, osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, *statio municipii*, odpowiedzialność osoby prawnej, mienie komunalne, gospodarka nieruchomościami, gospodarka komunalna

Polska jest krajem w przeważającej części jednolitym etnicznie, narodowościowo, religijnie. Ten stan rzeczy można powiązać z przeobrażeniami terytorialnymi i ludnościowymi, które nastąpiły po II wojnie światowej. Należy przypomnieć, że przed II wojną światową w II RP aż 35% ludności kraju (z ogólnej liczby 29 mln) stanowili obywatele polscy innych narodowości.

Ta specyfika przypisywana II RP uległa jednak zatarciu w wyniku działań bezpośrednio związanych z II wojną światową, a także działaniami władz Polski Ludowej. Ten powojenny kształt ludnościowy, i co najważniejsze – terytorialny, utrzymał się do przemiany ustrojowej, która w toku zmian trwających praktycznie od początku 80. lat swoje apogeum osiągnęła w 1989 r. PRL został zastąpiony przez III RP, kraj demokratyczny, który swoje dążenia opierał na wizji wysoko rozwiniętych krajów Europy Zachodniej.

Krokiem milowym w tych proeuropejskich dążeniach było przeprowadzenie gruntownej reformy terytorialnej i samorządowej. Reforma ustroju terytorialnego rozpoczęła się już dnia 8 marca 1990 r. od ustawy o samorządzie terytorialnym¹, która diametralnie zmieniała charakter ustrojowy, funkcjonalny i prawny gmin w III RP. Dalszymi krokami były uchwalona 8 lat później ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa² wraz z jej ustawami pomocniczymi o samorządzie powiatu z 5 czerwca 1998 r.³ i województwa z 5 czerwca 1998 r.⁴

¹ Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95, od 1 stycznia 1999 r. nosząca obecną nazwę ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), zwana dalej: u.s.g.

² Dz. U. 1998 Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.

W. Rozwadowski ujmował reformę ustrojową jako „jedno z największych osiągnięć powojennych w zakresie usprawniania funkcjonowania państwa i realizacji zasady ludowładztwa”⁵. Na dzień dzisiejszy dzięki tym reformom w Polsce funkcjonuje 2479 gmin (1571 gmin wiejskich, 602 gminy miejsko-wiejskie oraz 306 gmin miejskich), 380 powiatów (w tym 314 powiatów ziemskich oraz 66 miast na prawach powiatów) i 16 województw⁶.

Tytułem wprowadzenia należy opisać pokrótce koncepcje, rozwiązania ustrojowe, które odnalazły, bądź nie, miejsce w reformie terytorialnej kraju, co będzie miało zasadnicze znaczenie dla głównego tematu pracy, jakim jest wpływ reformy terytorialnej na obrót cywilnoprawny.

Na wstępie należy stwierdzić, że reforma budziła tyle samo kontrowersji, co nadziei. Przecież w samym założeniu przebudowa systemu terytorialnego i samorządowego godziła w określone interesy. Interesy te powiązane z poszczególnymi grupami społecznymi, zawodowymi, politycznymi aktywizowały ich przedstawicieli do zabierania głosu na forum debaty publicznej, w której używano argumentów dotyczących w pierwszej kolejności spójności państwa po reformie.

Podnoszono⁷, że autonomizacja regionów odpowiadających późniejszym jednostkom terytorialnym przyniesie wiele negatywnych następstw, decentralizując władzę w państwie, które – jak twierdzono – nie ma tradycji autonomii regionalnej, co było oczywistym błędem, ponieważ patrzono na tę kwestię z perspektywy systemu realnego socjalizmu w PRL, który scentralizował nasz kraj na stosunkowo krótki okres w przemyśle kilku wieków historii podziału terytorialnego naszego państwa.

W kolejnej grupie argumentów przeciwko reformie znajdowały się argumenty, które stawiały pod znakiem zapytania funkcjonalność administracji publicznej, powoływano się na to, iż reforma nie uwzględnia zasad sprawnego zarządzania. Patrząc jednak na dokonania twórców polskiej procedury administracyjnej, która ciągle się rozwija i udoskonala, można dojść do zgoda odmiennych wniosków⁸.

Zwracano również uwagę na aspekt możliwości rozwoju regionów, które podlegając naturalnej dyferencjacji, były zmuszone do szukania efektywniejszych dróg ewolucji. Poza tym ograniczenie liczby regionów prowadziło do zmniejszenia liczby miejsc pracy w administracji publicznej. Jednak te poglądy przede wszystkim utożsamiały się w znacznej mierze z sytuacją sprzed reformy, nie uwzględniając takich podstawowych

⁵ W. Rozwadowski, *Spór polityczny wokół regionów w Polsce*, [w:] A. Bałaban, B. Sitek (red.), *Region europejski a polskie województwo. Materiały seminaryjne*, Toruń 1998, s. 24.

⁶ J. Sługocki, *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, R. LXIII, z. 4, 2001, s. 4.

⁷ K. Kloc, *Szara strefa w Polsce w okresie transformacji*, Raporty CASE, nr 13, Warszawa 1998, s. 14.

⁸ Z. Gilowska, *Drugi etap transformacji gospodarczej i politycznej w Polsce. Regionalizacja*, Raporty CASE, nr 3, Warszawa 1996, s. 5.

faktów jak to, że w państwie zdecentralizowanym redystrybucja środków publicznych przy użyciu sieci administracyjnej będzie o wiele mniejsza niż przed reformą⁹.

Każdy argument aprobujący kształt reformy lub go dezaprobuujący miał swoje źródło w osobistych przekonaniach ich głosicieli, którzy często pozostawiali na boku obiektywizm, a oddawali się wyłącznie zindywidualizowanej, ograniczonej wizji skutków reformy. Należy zwrócić również uwagę na fakt, że sama idea samorządności terytorialnej wykraczała poza granice schematu socjalistycznej rzeczywistości, systemu monopartyjnego, który tę rzeczywistość w postaci systemu rad – jednolitych organów władzy państwowej, stworzył i zakorzenił w świadomości wielu późniejszych krytyków reformy. Można tę część rozważań skwitować tezą, że reforma była koniecznością historyczną, której istotą było wypłnienie, wpojonej w okresie PRL, centralizacji, a zasadniczym jej celem – ustanowienie władz samorządowych podmiotami właściwymi i bliższymi, nie tylko w aspekcie szeroko rozumianej współpracy międzynarodowej, ale by władza stała się bliższa obywatelom, by w przewidzianych wypadkach stawiała z obywatelem na równej płaszczyźnie praw i obowiązków, co więcej, by te prawa i obowiązki wypełniała z poszanowaniem dla ogólnego interesu społecznego rozumianego przez choćby uregulowania konstytucyjne, po indywidualny interes jednostki, która stając z organem administracji publicznej w równej walce o dany przedmiot, dysponowała takimi samymi uprawnieniami jak druga strona.

W toku dalszych rozważań¹⁰ trzeba zobrazować, jak wyglądał proces legislacyjny owej reformy. Propozycje nowych rozwiązań ustrojowych, odnoszących się do nowej konstrukcji kompetencyjnej aparatu administracyjnego, rządowego i samorządowego, wyglądały następująco – pierwszemu czytaniu poddano 5 projektów ustaw:

- 1) rządowy projekt ustawy o samorządzie województwa,
- 2) rządowy projekt ustawy o administracji rządowej w województwie,
- 3) poselski (autorstwa UW) projekt ustawy o samorządzie powiatowym,
- 4) poselski (autorstwa PSL) projekt ustawy o samorządzie wojewódzkim (49 samorządowych województw bez powiatów),
- 5) poselski (autorstwa grupy posłów AWS z PC, ZChN, KPN-OP, PSL-PL, „Solidarności” i Rodzin Katolickich zawierający ideę 31 województw rządowych)
- 6) projekt nowelizacji ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

Cały proces legislacyjny przeszedł trzy pierwsze projekty, stając się (z pewnymi korektami w stosunku do rozwiązań wyjściowych) podstawowymi aktami normatywnymi regulującymi nowy ustrój administracji publicznej. Kolejne dwa poselskie projekty zostały odrzucone w pierwszym czytaniu¹¹.

⁹ G. Gorzelak (red.), *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, Raporty CASE nr 21, Warszawa, 1999, s. 71.

¹⁰ M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, [w:] A. Sauer, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Kulesza, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2000, s. 138.

¹¹ G. Gorzelak (red.), *op. cit.*, s. 64.

Przyjęte ustawodawstwo jako całość, w postaci trzech aktów ustrojowych określających nowy kształt i zasady funkcjonowania administracji, obejmowało m.in. zasadę zespolenia administracji, zasadę dekoncentracji i zasadę samodzielności funkcjonalnej. Jednak cechą szczególną, charakterystyczną dla wszystkich ustaw kształtujących podział terytorialny i samorządowy, którą można rozpatrywać jako zasadę, jest osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego wyrażona wprost w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹² w art. 165. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego to zasadnicza konstrukcja prawna gwarantująca tym jednostkom samodzielność. Dzięki temu jednostka ta może być podmiotem praw i obowiązków, może posiadać prawo własności, a także korzystać z innych praw majątkowych. Sprawy z tego zakresu reguluje polskie ustawodawstwo, które odpowiada wymogom Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹³.

Karta ta określa prawa i obowiązki samorządu, zaliczając do nich m.in. prawo do zarządzania sprawami lokalnymi, możliwość wykorzystania drogi sądowej w dochodzeniu do samodzielnego działania, posiadania własnych środków finansowych itp. Kolejno wymieniono osobowość prawną w ustawie o samorządzie gminnym w art. 2 ust. 2, w ustawie o samorządzie powiatowym również w art. 2 ust. 2 oraz w ustawie o samorządzie województwa w art. 6 pkt 3.

W tym momencie należy przeprowadzić dłuższą konstatację każdego przepisu ustaw samorządowych nadających ich podmiotom osobowość prawną z osobna, jako podstawy ich działalności w sferze obrotu cywilnoprawnego.

Analizę art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym należy rozpocząć od postawienia tezy, iż osobowość prawa stanowi warunek *sine qua non* w realizowaniu zadań jednostki samorządu i niezbędną przesłankę gwarantującą samodzielność gminy w wykonywaniu tych zadań w sensie ustrojowym, jak i materialnym. Stwarza bowiem gminie możliwość posiadania majątku (mienia komunalnego), bez którego gmina nie mogłaby działać w sferze cywilnoprawnej, ani w tej sferze ponosić odpowiedzialności za skutki swych działań¹⁴.

Przepis art. 2 ust. 2 u.s.g. nie mówi wprost, o jakiej osobowości prawnej jest w nim mowa. Wyróżniamy dwa typy tej osobowości – publicznoprawną i prywatnoprawną. Możliwe jest, że przepis ten powołuje te dwie osobowości jednocześnie. Można by w tym miejscu sparafrazować zdanie nieżyjącego już A. Agopszowicza, który podejmował zagadnienie osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego w ramach regulacji konstytucyjnej z art 165 ust 1, zd. 2, w którym ustawodawca konkretyzował osobowość prawną jako prawo własności i inne prawa majątkowe, które w tym ujęciu – jego zdaniem – ograniczyłyby osobowość prawną do typu prywatnoprawnego. Tezę tą potwierdza wprost art. 33 k.c, który stanowi, że osobami prawnymi oprócz Skarbu Państwa są jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne nadają

¹² Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹³ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.

¹⁴ J. Jagoda, *Reprezentacja gminy w obrocie cywilnoprawnym*, „Miscellanea Iuridica” t. IV, 2004, s. 38.

osobowość prawną. Jednak bez względu na typ osobowości, generalizując należy stwierdzić, że gminy są podmiotami praw i obowiązków, i to nie tylko w kwestii praw majątkowych, ale również rozciągają swoje uprawnienia na dalsze aspekty obrotu cywilnoprawnego¹⁵.

Ważne jest występowanie gminy jako autonomicznego podmiotu w obrocie cywilnoprawnym, i tylko gminy, nie może być mowy o przenoszeniu osobowości prawnej na jej organ czy urząd. W tej sprawie wypowiedział swoje zdanie Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 grudnia 1995 r.¹⁶, przyjmując, iż „Podmiotami praw cywilnych są w zasadzie tylko osoby fizyczne lub prawne. Gmina jest osobą prawną (art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym), wobec tego ma zdolność sądową i może być wnioskodawcą, a stosownie do art. 126 § 1 k.p.c. jej wniosek powinien zawierać zarówno nazwę strony jak i przedstawicieli oraz pełnomocników. Oznaczenie strony, a nie przedstawiciela lub pełnomocnika zamieszcza w orzeczeniu sąd orzekający (art. 325 w zw. z art. 13 §2 k.p.c.). Gmina jako osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie (art. 38 k.c.)”.

Jednak Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w postanowieniu z dnia 9 kwietnia 1993 r.¹⁷ przyjął, że „Uzasadnione jest przypisywanie poszczególnym jednostkom organizacyjnym gminy funkcji *stationis municipii*¹⁸. W obrocie cywilnoprawnym i w procesie działają one (wyłączając komunalne osoby prawne) w zastępstwie gminy. Z tego względu, jeżeli dochodzone roszczenie jest związane z działalnością wyodrębnionej jednostki organizacyjnej gminy, można także – obok gminy – wskazać tę jednostkę jako *statio municipii*”. Konfrontując te dwa stanowiska, buduje się obraz osobowości prawnej gminy jako podmiotu, która jako osoba prawna *ex lege* rozdziela swoje kompetencje w tym zakresie organom, które tylko w ramach przekazanej kompetencji mogą występować w obrocie cywilnoprawnym.

Pochodnymi atrybutami cywilnoprawnej osobowości gminy są jej „zdolność do czynności prawnych, których gmina, zgodnie z art. 38 k.c., dokonuje za pośrednictwem swoich organów w sposób przewidziany w ustawie i w statucie gminy”¹⁹ oraz zdolność sądowa – zarówno w zakresie legitymacji czynnej, jak i biernej. Aczkolwiek atrybut zdolności do czynności prawnych zostanie jeszcze podniesiony nie raz w dalszej części pracy.

Zdaniem B. Dolnickiego, „Podmiotowość prawna samorządu to nie tylko sprawa kompetencji administracyjnych, ale również majątkowych, cywilnoprawnych. Przyznanie takich kompetencji pociąga za sobą konieczność uzyskania przez samorząd swobody w dysponowaniu mieniem we własnym imieniu. Temu celowi ma służyć nadanie

¹⁵ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997, s. 135.

¹⁶ II CRN 184/95, LEX nr 24929.

¹⁷ I ACz 200/93, OSA 1993, z. 11, poz. 76.

¹⁸ Oznacza to, że w obrocie cywilnoprawnym i w procesie nie działają one we własnym imieniu, ale wyłącznie w zastępstwie gminy, powiatu czy województwa – w ich imieniu na ich rzecz.

¹⁹ A. Oleszko, *Gmina jako osoba prawna. Zagadnienia konstrukcyjne*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 6, s. 12.

jednostkom samorządu terytorialnego osobowości cywilnoprawnej”²⁰. Teza ta potwierdza fakt, że kompetencja z zakresu osobowości prawnej nie kończy się na dysponowaniu mieniem, ale również na dokonywaniu szeregu innych czynności w sferze prawa cywilnego.

Analizując pod tym kątem pozycję powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego i osoby prawnej zarazem, należy przyjąć do wiadomości, że różnica w uregulowaniu osobowości prawnej gminy i powiatu praktycznie nie istnieje. Bezsprzecznie osobowość prawna samorządu wzmacnia jego samodzielność, stanowiąc przy tym, jak to również trafnie określił B. Dolnicki, „rękojmię jego samorządności”²¹.

Przy analizie osobowości prawnej powiatu nasuwa się jedna zasadnicza różnica, która wpływa na jej ocenę, a mianowicie, powiaty będąc jednostkami terytorialnymi większymi od gmin w aspekcie terytorialnym, ale również organizacyjnym, mają naturalnie rozszerzony zakres zadań związanych z osobowością prawną w porównaniu do gmin. W skład tego zakresu wchodzi większa liczba czynności prawnych, które może dokonywać powiat, jak również ich rozpiętość materialna. Tę prostą zależność można przesunąć o szczebel wyżej, porównując zakresy przedmiotowe osobowości prawnych powiatu i województwa. Przywołując raz jeszcze typ publicznoprawny osobowości prawnej, można skwitować to ogólnym zdaniem, że dzięki niej powiaty mogą wchodzić z organami państwa w stosunki prawne charakterystyczne dla równorzędnych podmiotów²².

Samodzielność, o której była mowa, zagwarantowana jest poprzez objęcie jej ochroną sądową z mocy art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym. W sferze prawa prywatnego powiat jest legitymowany do wystąpienia na drogę sądową przed każdym sądem powszechnym na ogólnych zasadach obowiązujących osoby prawne, gdyż posiada zdolność sądową. „Zakres zdolności sądowej jest zawsze taki sam, bez względu na to, czy chodzi o osoby fizyczne, czy osoby prawne lub inne podmioty niebędące osobami fizycznymi, a posiadające zdolność sądową. Wobec tego, mimo że zdolność prawna osób prawnych ma charakter specjalny, ich zdolność sądowa jest nieograniczona, tzn. obejmuje możliwość występowania jako strona czy uczestnik postępowania sądowego w każdej sprawie cywilnej” – taką tezę podsumowuje W. Siedlecki²³.

Dostrzec można również, iż powiat, korzystając z osobowości prawnej, może pozywać, może być pozywany, może być uczestnikiem postępowania sądowego. Natomiast w sferze prawa publicznego ochrona sądowa samodzielności powiatu polega, najogólniej rzecz biorąc, na przyznaniu powiatowi prawa do wniesienia skargi lub wniosku do sądu administracyjnego. Przy czym ochroną objęte zostały zarówno skutki rozstrzygnięć

²⁰ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 543.

²¹ *Ibidem*, s. 278.

²² E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003, s. 49.

²³ W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 2008, s. 255.

nadzorczych organów administracji państwowej, jak i prawo do samodzielnego wykonywania swoich kompetencji przez powiat²⁴.

Przechodząc do analizy osobowości prawej województwa w ramach ustawy o samorządzie województwa, pewne regulacje zbiegają się do pewnego bardzo prostego podziału. Jak zauważał A. Wolter, „W doktrynie prawa cywilnego wyróżnia się dwa typy osób prawnych: korporacje, czyli związki osób, oraz zakłady (fundacje), których substratem jest majątek”²⁵. W świetle definicji województwa zawartej w art. 1 ust. 2 u.s.w., nie ulega wątpliwości, że województwo (podobnie jak pozostałe jednostki samorządu terytorialnego) należy do osób prawnych typu korporacyjnego (związków publiczno-prawnych). Jego substratem są członkowie regionalnej wspólnoty samorządowej. Co nie oznacza wcale, że ich działalność ogranicza się tylko do kwestii publicznoprawnych, co już zostało udowodnione w analizie gminy i powiatu.

Cywilnoprawna osobowość województwa obejmuje m.in. zdolność do działań prawnych (w tym do czynności prawnych) i zdolność deliktową, tj. zdolność do odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną czynami niedozwolonymi, w tym zwłaszcza bezprawnymi działaniami jego funkcjonariuszy przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 417 k.c.), oraz za tzw. szkodę legislacyjną, tzw. bezprawie legislacyjne, spowodowaną wydaniem wadliwego aktu prawnego (art. 417¹ k.c.)²⁶. Ponadto zdolność do występowania w procesie cywilnym w charakterze strony, czyli zdolność sądowa (art. 64 § 1 k.p.c.), oraz zdolność procesowa, czyli zdolność do dokonywania czynności procesowych (art. 65 § 1 k.p.c.). S. Grzybowski przyjmuje, że zakres zdolności prawnej w wypadku osoby prawnej nie obejmuje „praw i obowiązków związanych z cechami fizycznymi człowieka lub wyłączonych z zakresu tej zdolności z mocy przepisu prawa. Niekiedy mówi się w związku z tym o tzw. specjalnej zdolności prawnej osób prawnych”²⁷. Omawiając zagadnienie osobowości prawnej województwa, spotykamy się z wykonywaniem zadań publicznych „na własną odpowiedzialność”, co oznacza, że województwo nie może obciążać innych podmiotów, w tym innych władz i instytucji publicznych, skutkami swoich decyzji, przedsięwzięć czy też rezultatami swojej bezczynności. Pod pojęciem „odpowiedzialność” kryje się przy tym wszelka odpowiedzialność prawna samorządu województwa oraz jego organów, funkcjonariuszy i pracowników: cywilna, karna, pracownicza, dyscyplinarna (za naruszenie tzw. dyscypliny finansów publicznych), nie zapominając również o odpowiedzialności politycznej, przez którą rozumie się niezadowolenie społeczne wynikające z wadliwych lub niesprawnych działań administracji²⁸.

²⁴ R. Kłyszcz, *Ustawa o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 200.

²⁵ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniak, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, PWN, Warszawa 2009.

²⁶ Z. Banaszczyk, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 2008, s. 410.

²⁷ S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, t. II, Ossolineum, Warszawa 1974, s. 110.

²⁸ A. Koch, *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 445.

Jednak głównym podtematem rozważań o osobowości prawnej województwa będzie odpowiedzialność cywilna. Opiera się ona na przepisach k.c. Obejmuje tzw. odpowiedzialność kontraktową, tj. odpowiedzialność z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zaciągniętych przez województwo zobowiązań (art. 471 i n.k.c.), odpowiedzialność za dopuszczenie się czynów niedozwolonych (odpowiedzialność deliktowa) oraz tzw. *quasi*-deliktów. Na omówienie zasługuje odpowiedzialność deliktowa, unormowana w art. 415 i n.k.c. Zgodnie z nim ponosi ją każdy, kto z winy swej wyrządza drugiemu szkodę. Co więcej, wyrządzenie szkody może być skutkiem działania lub zaniechania sprawcy, które odnosząc się do odpowiedzialności deliktowej województwa, jego funkcjonariuszy i pracowników obejmuje zwłaszcza następujące przepisy k.c. – art. 416, 417, 417¹, 417². To właśnie interpretacją tych przepisów jako bezpośredniego skutku reformy samorządowej kraju zajmiemy się w dalszej kolejności.

Przepis art. 416 k.c. jest swoistym przełożeniem zasady odpowiedzialności ogólnej z art. 415 k.c. dotyczącego osób fizycznych na grunt osób prawnych, którymi przez nadanie im atrybutu osobowości prawnej w ustawach reformujących system samorządu kraju, stały się jednostki samorządu terytorialnego. Wypada w tym momencie opisać, jak wygląda kwestia przesłanek odpowiedzialności osoby prawnej z tytułu art. 416 k.c.

Jako podstawę przypisania odpowiedzialności na podstawie art. 416 k.c. przyjmuje się dopuszczenie się czynu niedozwolonego przez organ osoby prawnej. Może to być osoba fizyczna powołana jako organ jednoosobowy lub wchodzącą w skład organu kolegialnego. Prawdopodobność powołania do odpowiedzialności należy ustalić na podstawie unormowań statutowych lub innych, regulujących ustrój danej osoby prawnej. Zdarzeniem, za które odpowiada osoba prawna na podstawie art. 416 k.c., jest zachowanie organu, jego czynność faktyczna lub prawna (często decyzja wykonywana przez inne jednostki pozostające w strukturze organizacyjnej). Podmiot ten musi działać w charakterze organu, a więc jeżeli podejmuje czynności prawne, to jego działanie musi pozostawać w kompetencji danego organu²⁹.

Ponadto, określona w treści przepisu art. 416 k.c. zasada, że odpowiedzialność osoby prawnej związana jest z winą organu, oznacza konieczność ustalenia bezprawnego i zawinionego charakteru zachowania piastuna organu. Ten wymóg jest konsekwencją przyjętego w polskim prawie sposobu działania osób prawnych, uznającego działania organu za działania samej osoby prawnej (art. 38 k.c.). Na potwierdzenie przytoczony zostanie wyrok SN z dnia 5 listopada 2010 r.³⁰, który w swojej sentencji opisuje odpowiedzialność z tytułu art. 416 k.c. organu spółdzielni, którą można potraktować, mając na uwadze art. 38 k.c., jako sprawę analogiczną do jednostki samorządu terytorialnego – „Z mocy art. 416 k.c. spółdzielnia jako osoba prawna jest zobowiązana do naprawienia szkody, jeżeli została ona wyrządzona z winy statutowego organu spółdzielni, prawidłowo powołanego i umocowanego do działania, a także działającego w granicach swych

²⁹ A. Olejniczak, [w:] E. Łętowska (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 5, Warszawa 2006, s. 491.

³⁰ I CSK 12/10, OSNC 2011/9/104, „Biuletyn SN” 2011, nr 5, poz. 13.

kompetencji. Oparcie odpowiedzialności osoby prawnej w art. 416 k.c. na winie jej organu nie oznacza jednak, aby szkoda była następstwem zawinionego zachowania wszystkich członków kolegiального organu, a wystarczające jest zawinione zachowanie jednej z tych osób, jeśli tylko działała ona w wykonywaniu funkcji tego organu”.

Organowi wykonującemu zadania w ramach osoby prawnej trudno jest przypisać winę, więc doktryna prawa cywilnego wypracowała dwie postacie zawinienia. Pierwszym jest wina organu kolegiального, czyli bezprawne i zawinione zachowanie jednego z członków wieloosobowego organu, która przesądza o uznaniu winy całego organu, o której stanowi art. 416 k.c. Podobnie, jeżeli szkodę wyrządzi działanie kilku organów danej osoby prawnej, o jej odpowiedzialności przesądza wina choćby jednego z tych organów³¹.

Drugą postacią jest koncepcja tzw. winy anonimowej (beziemiennej), która dość powszechnie jest wykorzystywana także przy odpowiedzialności osób prawnych na podstawie art. 416 k.c. Pozwala ona uznać winę określonej jednostki organizacyjnej na podstawie ustalenia niewłaściwego postępowania bliżej niezidentyfikowanych osób fizycznych, działających w danej strukturze. Koncepcja winy anonimowej napotyka jednak przeszkodę w postaci znaczącej obiektywizacji odpowiedzialności, przez co powinna być stosowana nad wyraz ostrożnie. Należy także podkreślić, że zastosowanie koncepcji winy anonimowej przy odpowiedzialności z art. 416 k.c. dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy winę przypisujemy niezindywidualizowanym członkom organu (organów) osoby prawnej³².

Można w tym momencie przywołać wyrok SN z dnia 31 stycznia 1968 r.³³, z następującą tezą: „odpowiedzialność Skarbu Państwa z art. 416 k.c. za szkody powstałe z winy jego organów, uwarunkowana jest bezprawnością zachowania się, polegającą nie tylko na działaniu względnie zaniechaniu sprzecznym z obowiązującym przepisem prawnym, lecz również na zachowaniu kolidującym z obowiązkami wynikającymi z ogólnie przyjętych w danym społeczeństwie i w określonym czasie zasad współżycia”. Stanowisko to mimo upływu lat jest uniwersalnym wyznacznikiem granic odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez organ państwowy, a konkretyzując pod kątem niniejszej pracy, granic odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego.

Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. To doniosłe unormowanie legło u podstaw nowelizacji kodeksu cywilnego w zakresie reguł odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną władczym działaniem władz publicznych w odniesieniu do zaistniałej reformy samorządowej i terytorialnej³⁴.

³¹ E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, s. 22.

³² Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2008, s. 324.

³³ III PRN 66/67 OSPiKA 1968, nr 12, poz. 261.

³⁴ Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 1997, s. 299.

Przepis art. 417 k.c. będzie miał zastosowanie, w przypadku gdy szkoda wyrządzona została „przy wykonywaniu władzy publicznej”. Jednak w sferze podmiotowej rodzi to dwojakie konsekwencje. Po pierwsze, komentowany przepis dotyczy wyłącznie skutków funkcjonowania państwa i jednostek samorządu terytorialnego w sferze określanej mianem *imperium*, a więc działań lub zaniechań polegających na wykonywaniu funkcji władczych, realizacji zadań władzy publicznej. Nie chodzi zatem o konsekwencje zachowań tych podmiotów w sferze gospodarczej, *dominium* – za Z. Banaszczykiem³⁵.

W przypadku szkód wyrządzonych przez organy państwowe lub jednostki samorządu terytorialnego poza sferą *imperium*, nie odpowiadają one na podstawie art. 417 k.c., lecz na ogólnych zasadach prawa cywilnego (por. art. 416, 427, 433-436 k.c.), co gwarantuje równą dla wszystkich podmiotów ochronę prawną, zgodnie z ogólnymi zasadami prawa cywilnego oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Po drugie, sformułowania „przy wykonywaniu” używa ustawodawca dla określenia funkcjonalnego związku między wywołaniem szkody a powierzeniem komuś pewnej czynności do wykonania³⁶. Także w przepisie art. 417 k.c. chodzi o oznaczenie zakresu czynności faktycznych i prawnych, które pozostają w ścisłym, funkcjonalnym związku z wykonywaniem władzy publicznej. Można tutaj przytoczyć wyrok SN z dnia 8 listopada 2005 r.³⁷, który zawierał taką oto sentencję „1. Skarb Państwa nie może ponosić odpowiedzialności za szkodę polegającą na pobiciu jednego z uczestników uroczystego – w założeniu organizatorów – obiadu, na którym ilość serwowanego alkoholu wywołała reakcje zakończone pobiciem jednego z organizatorów.

2. Nie można skutecznie powoływać się w kasacji na naruszenie prawa materialnego polegające na błędnej wykładni czy niewłaściwym zastosowaniu przepisu, który nie był podstawą rozstrzygnięcia”.

Uregulowanie zawarte w art. 417¹ k.c. określa nam źródła szkody, które zgodnie z art. 417 k.c. mogą powstać przy wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego władzy publicznej. Przepis ten wylicza sytuacje, w których po przejściu odpowiedniej drogi sądowej stworzona zostaje możliwość odpowiedzialności jednostki samorządu za szkodę wyrządzoną wydaniem, kolejno, aktu normatywnego (§ 1), orzeczenia lub decyzji (§ 2), niewydaniem orzeczenia lub decyzji (§ 3), niewydaniem aktu normatywnego (§ 4).

Przepis art. 417¹ § 1 wiąże odpowiedzialność z wyrządzeniem szkody przez wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Swoistość tej regulacji polega na tym, że żądanie (roszczenie) naprawienia szkody uzależnione zostało od uprzedniego stwierdzenia tej niezgodności we właściwym postępowaniu. Ta przesłanka odpowiedzialności musi więc zostać ustalona

³⁵ Z. Banaszczyk, *System prawa prywatnego*, C.H Beck, Warszawa, 2012, s. 190.

³⁶ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 201.

³⁷ SN I CK 201/05, LEX nr 186831.

w drodze szczególnego postępowania. Chodzi tutaj o stwierdzenie niezgodności aktów normatywnych niższego rzędu z aktami hierarchicznie wyżej usytuowanymi³⁸.

Do wydania takiego orzeczenia, stwierdzającego niezgodność, niewątpliwie powołany jest Trybunał Konstytucyjny. Jego orzeczenia o niekonstytucyjności normy prawnej wywołują skutki na przyszłość *ex nunc*. Kompetencję do orzekania niezgodności norm prawa miejscowego, co jest szczególnie ważne w świetle jednostek samorządu terytorialnego, z normami hierarchicznie wyższymi mają sądy administracyjne. Poza obiektywną niezgodnością normy niższego rzędu z normą hierarchicznie wyższą do przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej należą dwie ogólne jej postacie, a mianowicie szkoda i związek przyczynowy. Pozwanym powinien być podmiot, który wydał zakwestionowaną normę prawną. Jeżeli chodzi o prawo miejscowe, to niewątpliwie jest nim właściwa jednostka samorządu terytorialnego³⁹.

Przepis art. 417¹ § 2 k.c. łączy odpowiedzialność odszkodowawczą z wyrządzeniem szkody przez wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji. Jeżeli dane orzeczenie lub decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, stosuje się normę z § 1. Natomiast, jeżeli prawomocne orzeczenie sądu albo ostateczna decyzja administracyjna są niezgodne z prawem z innych przyczyn niż wadliwa podstawa prawna, w oparciu o którą zostały wydane, kompetencja do orzekania należy tylko i wyłącznie do sądów. W odniesieniu do ostatecznych decyzji administracyjnych orzekają sądy administracyjne. Przyjęto, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia przysługuje tylko od prawomocnych wyroków II instancji kończących postępowanie w sprawie oraz od postanowień, co do istoty sprawy kończących postępowanie. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego organem, od którego postanowienia wnoszą się skargę o niezgodność z prawem, może być samorządowe kolegium odwoławcze⁴⁰.

Uregulowanie art. 417¹ § 3 i § 4 k.c. obejmuje negatywne skutki niewydania orzeczenia lub decyzji oraz aktu normatywnego. Niewydanie orzeczenia lub decyzji łączy się z obowiązkiem ich wydania w danej sytuacji, co przewidziane jest odpowiednim przepisem prawa. Chodzi więc o szkodę spowodowaną przewlekłością postępowania sądowego lub administracyjnego. Za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu normatywnego ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą organ powołany do stosowania prawa, w sytuacji gdy był obowiązany do dokonania konkretnej czynności. Przepis § 4 tylko konkretyzuje przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechania legislacyjne⁴¹.

³⁸ K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 2002, s. 77.

³⁹ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 1, s. 133.

⁴⁰ J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 9, s. 44.

⁴¹ Z. Radwański, A. Olejniczak, *op. cit.*, s. 332.

Między uregulowaniem z art. 417² k.c. i przywoływanym wcześniej wyrokiem SN z 31 stycznia 1968 r. można z całą pewnością postawić znak równości, ponieważ treść materialna przepisu oraz treść doktrynalnej linii tego wyroku są usadowione na tych samych silnych podstawach dobrej wiary i słuszności. Przepis art. 417² k.c. przewiduje naprawienie szkody, która jest następstwem zgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej, w sytuacji jednak, gdy byłoby niesłuszne, aby skutki wyrządzenia szkody obciążały wyłącznie poszkodowanego⁴².

Nauka tak właśnie kwalifikuje odpowiedzialność jednostki samorządu terytorialnego, nie tylko opartą na zasadzie słuszności. Istnieją pewne istotne różnice oddzielające odpowiedzialność jednostki samorządu terytorialnego z art. 417² k.c. od reszty uregulowań odpowiedzialności władzy publicznej w k.c. Pierwszą z nich jest możliwość dochodzenia roszczeń od władzy publicznej, nie za każdą poniesioną szkodę, ale tylko szkody obejmujące uszczerbek na osobie poszkodowanego, co stwarza możliwość dochodzenia roszczenia na podstawie art. 444 k.c. – naprawienia szkody majątkowej, ale również zadośćuczynienia za doznaną krzywdę – art. 445 k.c.⁴³

Kolejną cechą wyróżniającą jest to, że poszkodowanemu przysługuje roszczenie o zapłatę odszkodowania i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, a więc po drugiej stronie istnieje obowiązek spełnienia tych świadczeń. Nie leży to więc w sferze swobodnego uznania sądu, lecz trzeba pamiętać o tym, że sąd orzekający ma pod tym względem znaczy luz ocenny, ponieważ przepis art. 417² k.c. stanowi, że roszczenie przysługuje wówczas, „gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne wskazują, że wymagają tego względy słuszności”.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r.⁴⁴ wskazuje jednak na zasadniczy element regulacji odpowiedzialności władzy publicznej za szkodę – granice kompetencji ustawodawcy, co do tych szczególnych regulacji wyznaczone są przez art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. „W pewnej mierze precyzują je już niektóre orzeczenia TK. Przede wszystkim więc Konstytucja RP zabrania wprowadzania dodatkowych przesłanek odpowiedzialności, poza przesłanką bezprawności, które utrudniałyby poszkodowanemu dochodzenie naprawienia szkody. W szczególności niedopuszczalne jest uzależnienie odpowiedzialności podmiotów wykonujących władzę publiczną od ich winy lub winy funkcjonariuszy. Jednakże nie ma przeszkód, aby w ustawach szczególnych przewidziano dogodniejsze dla poszkodowanego przesłanki dochodzenia naprawienia szkody w porównaniu z regulacją kodeksową, np. przez uznanie za bezprawne także naruszenia zasad współżycia społecznego, dobrych obyczajów lub słuszności”.

Następnym i zarazem ostatnim zagadnieniem, które zostało wprowadzone reformą samorządową i przyniosło wymierne skutki w dziedzinie prawa cywilnego, jest zróżnicowane zakresowo pojęcie mienia komunalnego.

⁴² A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985, s. 12.

⁴³ Z. Radwański, A. Olejniczak, *op. cit.*, s. 312.

⁴⁴ SK 18/2000 (Dz. U. z 2001 r. Nr 145, poz. 1638).

Definicja mienia została zawarta w art. 44 k.c. Zgodnie z tym przepisem mieniem jest własność i inne prawa majątkowe. Zasadnicze nowelizacje Kodeksu cywilnego dokonane pod wpływem reform terytorialnych, spowodowały odejście od socjalistycznych form i typów własności. Zgodnie z wprowadzonym później art. 44¹ k.c. mienie państwowe to własność i inne prawa majątkowe przysługujące Skarbowi Państwa i innym państwowym osobom prawnym – w tym ujęciu chodzi przede wszystkim o jednostki samorządu terytorialnego. Należy jednak wspomnieć, że funkcjonowanie własności publicznej, a w jej ramach mienia komunalnego, jako wyodrębnionej struktury to zabieg celowy, ponieważ A. Stelmachowski formuje taką oto tezę: „Celem takiego wyodrębnienia jest użytek publiczny zakładający dobro ogółu”⁴⁵. Jednak należy dodać, iż użytek publiczny w tym ujęciu nie jest i nie będzie realizowany przez wykorzystywanie własności prywatnej. Na wstępie, analizując zagadnienie mienia komunalnego, nasuwa się wniosek, który sprowadza się do aspektu działalności jednostek samorządu terytorialnego, mianowicie własność państwowa nie jest przymiotem tylko i wyłącznie Państwa, ale Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, ten sam schemat tyczy się własności komunalnej, która nie przysługuje niepodzielnemu samorządowi terytorialnemu, ale jego poszczególnym jednostkom, które z mocy art. 165 ust 1. Konstytucji RP mają osobowość prawną i dla wykonywania przez nie swoich zadań przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe, czyli mienie⁴⁶.

Z kolei analizując właśnie te podejmowane działania w sferze zadań, jednostki samorządu terytorialnego nie mają z góry określonej metody cywilnoprawnej bądź administracyjnoprawnej realizacji tych zadań. Dominacja w systemie gospodarczym mechanizmów rynkowych może prowadzić do stwierdzenia, że mimo panującej w tym systemie równości poszczególnych podmiotów bez względu na usytuowanie ustrojowe, musi ona wpływać na sposób funkcjonowania w takim otoczeniu również jednostek samorządu terytorialnego gospodarujących mieniem komunalnym.

Pojęcie gospodarowania nie zostało ustawowo zdefiniowane, ale występuje m.in. w ustawie o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r.⁴⁷ czy też w ustawie o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r.⁴⁸. Analiza przepisów tych aktów prowadzi do stworzenia syntetycznej definicji gospodarowania mieniem opisującej to jako ogół czynności faktycznych i prawnych, które będą się składać na dysponowanie, zarządzanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem niezabronionych. Wśród ustaw zwykłych, pozostawiając na boku, lecz ich w żadnym wypadku nie bagatelizując, normy konstytucyjne, ustaw, które regulują gospodarowanie mieniem komunalnym, szczególna rola przypada wspomnianej już ustawie o gospodarce komunalnej. Ogólne ramy gospodarowania mieniem wyznacza również k.c. Z kolei ram strukturalnych

⁴⁵ A. Stelmachowski, *Współczesne zróżnicowanie własności*, Studium Iuridica Agraria, Poznań 2008.

⁴⁶ P. Malinowski, *Prawne ujęcie działalności gospodarczej samorządu powiatowego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 11, s. 73.

⁴⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.

gospodarowania mieniem komunalnym musimy szukać w Kodeksie spółek handlowych⁴⁹.

Zastanawiając się nad problemem gospodarowania mieniem komunalnym przez jednostki samorządu terytorialnego, wypada stwierdzić, iż działalność gospodarcza gminy, powiatu lub województwa ma dość duże spectrum. Jedną z dróg gospodarowania mieniem jest przybranie formy spółki jako sposobu na prowadzenie działalności gospodarczej.

Spółki jako formy prowadzenia działalności gospodarczej zostały wielokrotnie wskazane w ustawie o gospodarce komunalnej. Pod rozważkę musi trafić jednak fakt, iż zastosowanie organizacyjno-prawnej formy spółki musi zależeć od tego, do jakich zadań w sferze działalności gospodarczej chce przystosować się dana jednostka samorządu terytorialnego. Przepisy prawa nie normują natomiast *numerus clausus* form organizacyjnych, które mogą przybierać spółki. W tym momencie, gdy takie trudności następcza brak sztywnych uregulowań ustawowych, z pomocą przychodzą szeroko rozumiane warunki rynku, o których już wspominałem we wcześniejszej części pracy. Jednostki samorządu terytorialnego ze względu na potrzebę ograniczenia ich odpowiedzialności za zobowiązania nie wchodzi w obrót cywilnoprawny w formach, które tę odpowiedzialność zaostrzają. Najdogodniejsze są więc spółki kapitałowe, które ze swojej natury pozwalają na wyłącznie odpowiedzialności za zobowiązania wspólników, a oni sami ponoszą tylko ryzyko utraty aportu⁵⁰.

Ze względu właśnie na ten praktyczny aspekt tworzenia lub przystępowania przez jednostki samorządu terytorialnego do spółek kapitałowych należy przeanalizować ich dwa podstawowe typy, czyli spółkę akcyjną i spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością.

Podstawą prawną do tworzenia i funkcjonowania takich spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego są przepisy k.s.h. oraz ustawy o gospodarce komunalnej, której przepisy stanowią *lex specialis* do k.s.h. Trzeba zaznaczyć, iż spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego posiadają niepowtarzalne cechy nadające im szczególny charakter⁵¹.

Spółka z o.o., jak również spółka akcyjna to osoby prawne o wyodrębnionych organizacyjnie, prawnie i majątkowo bytach, odrębnych również od podmiotów założycielskich. Bazują one na umowie spółki lub na statucie nadanym przez zgromadzenie założycieli wraz z majątkiem. Spółki kapitałowe odpowiadają za swoje zobowiązania z majątku spółki, ich wspólnicy zaś są zwolnieni od odpowiedzialności cywilnej. Można przypomnieć, iż spółki z o.o. i spółki akcyjne mogą być podmiotami jednoosobowymi lub wieloosobowymi. Jednostki samorządu terytorialnego mają pełną władzę co do wyboru sposobu realizacji danego zadania, czy to przez prowadzenie działalności

⁴⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1030), dalej: k.s.h.

⁵⁰ S. Czarnow, *Cel spółki gminy i przedmiot jej przedsiębiorstwa w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1998, nr 2, s. 2.

⁵¹ K. Osajda, *Odpowiedzialność członków zarządu za zobowiązania spółki na tle najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Glosa” 2005, nr 4-5, s. 13.

gospodarczej samodzielnie w formie spółki z o.o., czy też w formie spółki akcyjnej wspólnie z innymi akcjonariuszami. Nie należy tutaj bagatelizować możliwości przekazania przez jednostki samorządu terytorialnego realizacji danego zadania spółce założonej bez udziału danej jednostki samorządu terytorialnego, jednak ta możliwość wiąże się z posiadaniem przez jednostkę, już w momencie przekazania zadania, sporego kapitału⁵².

Realizacja zadań obejmujących kompetencje danej jednostki samorządu terytorialnego jest jednym z ich konstytucyjnych ustawowych i, można się pokusić o takie stwierdzenie, społecznych obowiązków. W celu realizacji tych obowiązków łączenie się jednostek w spółki kapitałowe jest korzystniejsze, ponieważ umożliwia działanie w sferze dobrze uregulowanego prawnie obrotu, którego cechą jest równorzędność podmiotów w nim uczestniczących, co za tym idzie – gmina, powiat, województwo nie korzystają ze swojej pozycji nadrzędności, przez co kreują dowolnie swoją pozycję, uzyskując mniejszą lub większą gamę praw, które wykorzystują do realizacji swoich zadań. Prawne uwarunkowania spółek kapitałowych jeszcze bardziej uprzywilejowaną pozycję pogłębiają, usuwając praktycznie w całości groźbę poniesienia przez daną jednostkę odpowiedzialności cywilnoprawnej, która zmusiłaby ją do poniesienia dodatkowych kosztów⁵³.

Poruszone zostało zagadnienie prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego działalności gospodarczej w znaczeniu obrotu cywilnoprawnego, w ramach spółki kapitałowej. Pozostaje jeszcze dodać do tego gospodarowanie ich zasobem nieruchomości, które wchodzi w skład mienia komunalnego.

Zasób nieruchomości to, według ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem używania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa. Już w tej definicji legalnej widzimy nawiązanie do prawa rzeczowego w postaci własności oraz użytkowania wieczystego. Dzięki wskazaniu użytkowania wieczystego w tej definicji, według tezy formułowanej przez D. Łobos-Kotowską, „naturalnymi lobbyistami utrzymania w ustawodawstwie użytkowania wieczystego będą przede wszystkim te j.s.t., których zasoby nieruchomości składają się w przeważającej części z nieruchomości będących w ich użytkowaniu wieczystym”⁵⁴.

Nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. Z punktu widzenia określenia ram prawnych działania jednostki samorządu terytorialnego w sferze gospodarowania mieniem komunalnym najbardziej obrazowy będzie podział czynności na czynności odpłatne i nieodpłatne. Ten podział nierozzerwalnie wiąże się z zasadą ekwiwalentności, która polega na tym, że cena nieruchomości, która jest przedmiotem obrotu, powinna odpowiadać jej wartości rynkowej⁵⁵.

⁵² S. Dudzik, *Wnoszenie mienia gminnego do spółek handlowych oraz nadzór nad jego wykorzystaniem*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 5, s. 17.

⁵³ C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 167.

⁵⁴ D. Łobos-Kotowska, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Lexis-Nexis, Warszawa 2007, s. 123.

⁵⁵ E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997.

Podstawowym sposobem nabycia przez jednostki samorządu terytorialnego prawa własności nieruchomości albo prawa użytkowania wieczystego, ale również zbycia takich praw, jest cywilnoprawna umowa sprzedaży. Nabywana nieruchomość wchodzi do odpowiedniego zasobu nieruchomości. Nabycie nieruchomości w tym trybie nie odbiega od ogólnych reguł obrotu nieruchomościami. Jednak pamiętać należy, że transakcja taka podlega kontroli organu uchwałodawczego jednostki, która nabyła lub zbyła prawo⁵⁶.

Każdorazowe nabycie nieruchomości w sferze publicznej musi zostać poprzedzone jej wyceną przez rzeczoznawcę majątkowego. Trzeba dodać, iż wskazane jest, aby jednostki samorządu terytorialnego nabywały nieruchomości w celu realizacji swoich zadań, jak również godne zauważenia jest to, że nabycie nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy cywilnoprawnej może być elementem udziału tej jednostki w rynku nieruchomości. Zawarta w art 535 k.c. definicja umowy sprzedaży określa, że przez umowę sprzedaży sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i wydać mu rzecz, a kupujący jest zobowiązany do odebrania tej rzeczy i zapłaty umówionej ceny. *Essentialia negotii* tej umowy są przedmiot i cena. Przedmiot umowy musi być ściśle określony, a ustalenie ceny nieruchomości pozostawione jest z reguły swobodzie stron. Jeżeli jednak przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość stanowiąca własność jednostki samorządu terytorialnego, zasady ustalenia ceny są określone ustawowo. Wówczas, gdy ustalenie ceny odbiega od wymagań ustawowych, umowa ta może zostać uznana za nieważną na podstawie art. 58 § 1 k.c. Zasady te regulują przepisy art. 67 i dalej ustawy o gospodarce nieruchomościami – cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości⁵⁷.

Zasadą jest, że sprzedaż nieruchomości i oddawanie ich w użytkowanie wieczyste następują w drodze przetargu.

Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami ogłoszenie przetargu podaje się do publicznej wiadomości. Ogłoszenie to winno zawierać informacje na temat wykazu nieruchomości, miejsca, czasu i warunków przetargu. Ogłoszenie wywiesza się w siedzibie właściwego urzędu oraz podaje do informacji publicznej w sposób zwyczajowo przyjęty. W przetargu mogą brać udział osoby, które wniosą wadium w terminie wyznaczonym przez właściwy organ jednostki⁵⁸.

Wadium zwraca się w terminie 3 dni od dnia odwołania przetargu, zamknięcia przetargu, jego unieważnienia lub zakończenia wynikiem negatywnym. Wadium wniesione przez uczestnika, który wygrał przetarg, zalicza się na poczet ceny lub pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Należy podkreślić, że podstawowe reguły zawierania umowy w drodze aukcji lub przetargu zawierają obecnie art. 70¹–70⁵ k.c.

W szczególności wyeksponowania wymaga regulacja prawna przewidziana w art. 70⁵ k.c., którego przepis zezwala zarówno organizatorowi, jak i uczestnikowi

⁵⁶ D. Łobos-Kotowska, *op. cit.*, s. 128.

⁵⁷ P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005, s. 55.

⁵⁸ A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 103.

aukcji lub przetargu na wytoczenie powództwa o unieważnienie zawartej umowy, jeżeli strona tej umowy, inny uczestnik lub osoba działająca w porozumieniu z nimi wpłynęła na wynik aukcji lub przetargu w sposób sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami. Jeżeli umowa została zawarta na cudzy rachunek, jej unieważnienia może żądać także ten, na czyj rachunek została zawarta umowa, lub dający zlecenie. Stawiając na tej pozycji jednostkę samorządu, można stwierdzić, iż jest ona na uprzywilejowanej pozycji za względu na jej większą wiarygodność, którą przedstawia w oczach sąd, do którego zostanie skierowane powództwo⁵⁹.

Należy zaznaczyć, że nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego mogą być również przedmiotem innych odpłatnych czynności prawnych, m.in. najmu i dzierżawy. W tym zakresie jednak brak jest specyficznych cech, które odróżniają te czynności od reguł ogólnych.

Czynności nieodpłatne odgrywają szczególną rolę zwłaszcza w obrocie między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego. Czynności te podejmowane są w sposób odmienny od zasad ogólnych obrotu nieruchomościami, co nie wpływa na zmianę ich sfery funkcjonowania w obrocie cywilnoprawnym. Należy mieć na uwadze zasadniczą kwestię, mianowicie to, że stosunki cywilnoprawne między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego opierać się muszą co do zasady na równości stron i ekwiwalentności świadczeń. Wszelkie odstępstwa od tej zasady nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej⁶⁰.

Należy też zauważyć, że preferencyjny obrót nieruchomościami między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego nie wyklucza obrotu między tymi podmiotami na zasadach ogólnych. Godne przytoczenia w tej kwestii jest zagadnienie darowizny na cele publiczne, a także darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego. W tym ostatnim przypadku należy określić cel, na który nieruchomość jest darowana. Darowizny nieruchomości komunalnej dokonuje organ wykonawczy za zgodą organu uchwałodawczego. Podstawą odwołania takiej darowizny jest niewykorzystanie nieruchomości na cel określony w umowie⁶¹.

W aktualnym stanie prawnym odwołanie nie jest jednak obligatoryjne, za to pozostawione woli porozumienia się między stronami. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie precyzują formy odwołania darowizny. W tym zakresie zastosowanie musi znaleźć art. 900 k.c., który stanowi, że „Odwołanie darowizny następuje przez oświadczenie złożone obdarowanemu na piśmie”. Przepis ten nie reguluje jednak skutków odwołania tej darowizny. W orzecznictwie napotkamy jednak twierdzenia, iż „złożenie oświadczenia wywołuje skutek jedynie obligacyjny”⁶². Osiągnięcie skutku rzeczowego w postaci przeniesienia własności nieruchomości z powrotem na darczyńcę, będzie

⁵⁹ S. Czarnow, *Cel i przedmiot przedsiębiorstwa spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Rejent” 1998, nr 1/56, s. 24.

⁶⁰ C. Banasiński, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 164.

⁶¹ *Ibidem*, s. 198.

⁶² Uchwała SN z 7 stycznia 1967 r. II CZP 32/66, OSNPG 1969, nr 3, poz. 12, s. 19.

wymagało zawarcia umowy w formie akty notarialnego. W braku takiej umowy konieczne będzie rozstrzygnięcie sporu na drodze sądowej⁶³.

Na koniec, podejmując próbę sformułowania najogólniejszego podsumowania, należy stwierdzić, iż niezaprzeczalnie reforma samorządowa, wprowadzając jednostki samorządu terytorialnego do rodziny osób prawnych, wywarła olbrzymi skutek w obrocie cywilnoprawnym. Na uwagę zasługuje przede wszystkim fakt, że dana jednostka może kreować swoją pozycję względem innych uczestników obrotu cywilnoprawnego w kwestii realizacji swoich kompetencji czy zadań, a także posiadać uregulowaną pozycję pod względem odpowiedzialności za zaciągnięte zobowiązania, wyrządzone szkody.

Nawiązując do wybranych zagadnień, czyli osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, ich odpowiedzialności, działalności w sferze prawa cywilnego, które zostały ujęte w niniejszej pracy, można dostrzec, iż mimo że jednostki samorządu terytorialnego wykonują przede wszystkim zadania związane z administracją publiczną, którą charakteryzuje stosunek nadrzędności względem innych podmiotów, to w przypadku uczestnictwa w obrocie cywilnoprawnym, nadrzędność jest zastępowana przez dominium, w którym jednostka samorządu terytorialnego musi tak samo chronić swoje interesy – stawiając na równej płaszczyźnie cywilnoprawnej z innymi uczestnikami obrotu, jak również dbać o to, by uzyskiwać z tego obrotu wymierne korzyści, które w rezultacie wpływają na dobro ogółu.

Literatura

Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, Łódź 2000

Agopszowicz A., Gilowska Z., Taniewska-Peszek M., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997

Bałaban A., Sitek B. (red.), *Region europejski a polskie województwo. Materiały seminaryjne*, Toruń 1998

Banasiński C., Kulesza M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002

Banaszczyk Z., *System prawa prywatnego*, C.H. Beck, Warszawa 2012

Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000

Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Warszawa 2005

Czarnow S., *Cel i przedmiot przedsiębiorstwa spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Rejent” 1998, nr 1/56

⁶³ C. Banasiński, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 210.

- Czarnow S., *Cel spółki gminy i przedmiot jej przedsiębiorstwa w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1998, nr 2
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010
- Dudzik S., *Wnoszenie mienia gminnego do spółek handlowych oraz nadzór nad jego wykorzystaniem*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 5
- Gilowska Z., *Drugi etap transformacji gospodarczej i politycznej w Polsce. Regionalizacja*, Raporty CASE, nr 3, Warszawa 1996
- Gniewek E. (red.), *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001
- Gorzela G. (red.), *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, Raporty CASE nr 21, Warszawa 1999
- Grzybowski S., *System prawa cywilnego*, t. II, Ossolineum, Warszawa 1974
- Jagoda J., *Reprezentacja gminy w obrocie cywilnoprawnym*, „Miscellanea Iuridica” t. IV, 2004
- Kloc K., *Szara strefa w Polsce w okresie transformacji*, Raporty CASE, nr 13, Warszawa 1998
- Klyszcz R., *Ustawa o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999
- Koch A., *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975
- Kulesza M., *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, [w:] A. Sauer, E. Kaweczka-Wyrzykowska, M. Kulesza, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2000
- Łętowska E. (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 5, Warszawa 2006
- Łobos-Kotowska D., *Gospodarka mieniem komunalnym*, LexisNexis, Warszawa 2007
- Malinowski P., *Prawne ujęcie działalności gospodarczej samorządu powiatowego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 11
- Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003
- Oleszko A., *Gmina jako osoba prawna. Zagadnienia konstrukcyjne*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 6
- Osajda K., *Odpowiedzialność członków zarządu za zobowiązania spółki na tle najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Glosa” 2005, nr 4-5
- Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 2002
- Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 2008
- Radwański Z., *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 1997
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2008
- Rozwadowski W., *Spór polityczny wokół regionów w Polsce*, [w:] A. Bałaban, B. Sitek (red.), *Region europejski a polskie województwo. Materiały seminaryjne*, Toruń 1998

- Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 1
- Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004
- Sauer A., Kawecka-Wyrzykowska E., Kulesza M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2000
- Siedlecki W., Świeboda Z., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 2008
- Skoczylas J.J., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 9
- Sługocki J., *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, R. LXIII, z. 4, 2001
- Stelmachowski A., *Współczesne zróżnicowanie własności*, Studium Iuridica Agraria, Poznań 2008
- Szpunar A., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniak K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, PWN, Warszawa 2009