

Rozdział I. Pojęcie, przedmiot i źródła zarządzania mieniem samorządowym

§ 1. Pojęcie mienia samorządowego (komunalnego)

Pojęcie mienia komunalnego nie jest ujmowane w literaturze prawniczej ani w praktyce jako jednolita kategoria prawna. Zróżnicowanie zakresu tego pojęcia ujawnia się zarówno na płaszczyźnie przedmiotowej, jak i podmiotowej¹. Na wstępie konieczne wydaje się zatem wyjaśnienie kwestii terminologicznych. W SamGminU² używa się bowiem aż trzech podobnych pojęć, tj. „mienie komunalne” (np. art. 43), „mienie gminy” (art. 40 ust. 2 pkt 3) oraz „mienie gminne” (art. 48 ust. 3). Z kolei ustawy: SamPowiatU³ oraz SamWojU⁴ posługują się terminami „mienie powiatu” i „mienie województwa”. Najszerszy zakres należy przypisać pojęciu „mienie komunalne”, które jest nazwą zbiorczą dla mienia wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw) i innych komunalnych (samorządowych) osób prawnych. Wynika to z analizy zmian ustawodawstwa samorządowego, a w szczególności z nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym dokonanej w 1998 r.⁵, kiedy to zastąpiono wyraz „komunalny” wyrazem „gminny”, wychodząc z trafnego założenia, że określenie „komunalny” oznacza tyle co „samorządowy”, a więc powinno być używane jako zbiorcza nazwa dla wszystkich podmiotów komunalnych (samorządowych), a nie tylko gmin. Problem polega jednak na tym, że ustawodawca nie był konsekwentny i nie dokonał wspomnianej zmiany ani w odniesieniu do tytułu rozdziału 5 SamGminU (tytuł brzmi nadal „Mienie komunalne”), ani w odniesieniu do wchodzących w jego skład przepisów, z wyjątkiem art. 43 i 49 ust. 1, co może wywoływać wrażenie, że

¹ M. Stańko, w: J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem*, s. 15.

² Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609).

³ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107).

⁴ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 566).

⁵ Ustawa z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.).

tylko mienie gminne ma charakter komunalny, zaś mienie powiatów i województw samorządowych – już nie. W literaturze przedmiotu pojawił się nawet pogląd, że „pojęcie mienia komunalnego jest przypisywane samorządowi gminnemu, a mienie powiatowe i mienie wojewódzkie można zaliczyć do kategorii mienia publicznego”⁶. Pogląd ten wydaje się trudny do zaakceptowania z co najmniej kilku powodów, które wymienia *M. Stańko*⁷. Po pierwsze, powstaje wątpliwość, do jakiej kategorii zaliczyć w takim ujęciu mienie komunalne, skoro tylko mienie powiatowe i mienie wojewódzkie określane jest mianem mienia publicznego. Niepodobna przyjąć, że mienie komunalne – nawet w tak wąskim ujęciu – nie jest mieniem publicznym, skoro samorząd gminny spełnia funkcje publiczne. Po drugie, zastrzeżenia budzi przypisanie pojęcia mienia komunalnego niepodzielnie samorządowi gminnemu, ponieważ chociażby z art. 43 SamGminU wynika, że mienie to nie jest jednolitą podmiotowo kategorią prawną (nie jest przypisywane wyłącznie gminom, ale także innym gminnym osobom prawnym). Po trzecie, należy zauważyć, że obowiązująca Konstytucja RP weszła w życie przed reformą administracyjną powołującą do życia inne niż gminy JST (powiaty i województwa). Trudno więc było operować kategorią mienia komunalnego w ujęciu konstytucyjnym w odniesieniu do nieistniejących podmiotów prawnych. I wreszcie po czwarte, należy podkreślić, że sama Konstytucja RP⁸ nie posługuje się pojęciem mienia komunalnego (samorządowego), ale w art. 165 ust. 1 przesądza, że jednostkom samorządu terytorialnego wyposażonym w osobowość prawną przysługują prawo własności i inne prawa majątkowe. Na poziomie prawnokonstytucyjnym mamy zatem do czynienia z jednolitą kategorią prawną – mieniem jednostek samorządu terytorialnego. Gdyby więc przyjąć, że w ramach mienia jednostek samorządu terytorialnego istnieje odrębne pojęcie mienia komunalnego, które można przypisać tylko gminom i gminnym osobom prawnym, to powstaje kolejny problem, czym owo mienie gminne – poza przynależnością podmiotową – różni się od mienia innych jednostek samorządu terytorialnego. Nie ma bowiem uzasadnienia – ani w przepisach Konstytucji RP, ani w ustawodawstwie zwykłym – dla rozróżniania mienia komunalnego oraz „powiatowego” i „wojewódzkiego”. Pojęcie mienia komunalnego powinno być zatem używane jako synonim mienia jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa samorządowego) oraz powiązanych z nimi osób praw-

⁶ Tak *W. Drabik, P.A. Leszczyński*, Problemy przejmowania mienia, s. 58.

⁷ *M. Stańko*, w: *J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko*, Gospodarka mieniem, s. 18–19.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

nych⁹. Jednocześnie trzeba się zgodzić z poglądem, że zamiast pojęcia „mienie komunalne” wskazane byłoby posługiwanie się jednolitą kategorią „mienia samorządowego” lub „mienia (jednostek) samorządu terytorialnego”¹⁰.

Biorąc powyższe pod uwagę, w niniejszym opracowaniu będą używane zamiennie takie określenia jak „mienie komunalne”, „mienie samorządowe” lub „mienie samorządu terytorialnego”. Każde z tych określeń rozumiane będzie jako kategoria zbiorcza, obejmująca mienie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych osób prawnych¹¹.

Definicje legalne mienia komunalnego zawarte są w przepisach ustrojowych. Artykuł 43 SamGminU stanowi: „Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw”. Zgodnie z art. 46 SamPowiatU: „1. Mieniem powiatu jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne. 2. Powiatowymi osobami prawnymi, poza powiatem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez powiat. 3. Powiat jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia powiatu nienależącego do innych powiatowych osób prawnych”. W myśl art. 47 SamWojU: „1. Mieniem województwa jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez województwo lub inne wojewódzkie osoby prawne. 2. Wojewódzkimi osobami prawnymi, poza województwem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo. 3. Województwo jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia województwa nienależącego do innych wojewódzkich osób prawnych”.

Konstytucja RP nie posługuje się pojęciem mienia komunalnego, ale w art. 165 ust. 1 przesądza, że jednostkom samorządu terytorialnego wyposażonym w osobowość prawną przysługują prawo własności i inne prawa majątkowe. Zatem na poziomie prawnokonstytucyjnym mamy do czynienia z jed-

⁹ Tamże, s. 20; również np. A. Agopszowicz, w: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie, s. 284; B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, s. 371; G. Cern, Mienie komunalne, s. 103.

¹⁰ Tak B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, s. 371. Podobnie J. Dominowska, w: Ustawa o samorządzie gminnym (red. R. Hauser, Z. Niewiadomski), 2011, s. 449.

¹¹ Przy czym pojęcie „mienie komunalne” użyte w art. 43 SamGminU oznaczać będzie mienie gmin oraz innych niż gmina gminnych osób prawnych; nie będzie natomiast odnosić się do wszystkich podmiotów samorządowych.

nolita kategorią prawną – mieniem jednostek samorządu terytorialnego. Nie ma uzasadnienia – ani w przepisach Konstytucji RP, ani w ustawodawstwie zwykłym – dla rozróżnienia mienia komunalnego oraz powiatowego i wojewódzkiego. Pojęcie mienia komunalnego powinno być więc używane jako synonim mienia jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa i funkcjonujących w ich ramach osób prawnych). Oczywiście samorząd jako taki (tj. w całości) nie jest podmiotem prawa cywilnego, a podmiotowość prywatnoprawną mają poszczególne JST (gminy, powiaty i województwa). W aspekcie jurydycznym mienie samorządowe nie miałoby zatem swojego właściciela. W pewnym uproszczeniu można jednak przyjąć, że mienie danej JST stanowi element szerszego pojęcia, jakim jest „mienie samorządowe” (lub mienie komunalne), które jest zbiorczą nazwą dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw) i innych komunalnych (samorządowych) osób prawnych.

W odniesieniu do definicji legalnej mienia powiatów i województw, w literaturze zwraca się uwagę na błędne sformułowanie przepisu art. 47 ust. 1 SamWojU oraz art. 46 ust. 1 SamPowiatU. W myśl tych przepisów mieniem powiatu (województwa) jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat (województwo) lub inne powiatowe (wojewódzkie) osoby prawne. Można stąd wnosić, że inne niż powiat (województwo) powiatowe (wojewódzkie) osoby prawne mogą tylko zarządzać mieniem powiatu (województwa), a „nabycie” mienia może nastąpić tylko na rzecz powiatu (województwa samorządowego), które następnie może przekazać to mienie innym powiatowym (wojewódzkim) osobom prawnym w zarząd (trwały zarząd). Innymi słowy, prawo majątkowe (w tym własność) nabyte przez powiatową (wojewódzką) osobę prawną inną niż powiat (województwo) stanowi mienie nie tej osoby, lecz powiatu (województwa). Taka interpretacja przepisu skłania do przyjęcia tezy, iż na szczeblu powiatu (a także województwa) doszło do reaktywowania, zarzuconej w 1989 r., zasady jednolitej własności mienia (zgodnie z tą zasadą mienie wszystkich jednostek państwowych, również mających osobowość prawną, objęte było jednolitym funduszem własności państwowej)¹². Nie wydaje się jednak, aby takie było *ratio legis* omawianej regulacji. Trzeba przyjąć, że termin „mienie powiatu” („mienie województwa”) został sformułowany błęd-

¹² Tak A. Agopszowicz, w: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszek, Prawo samorządu terytorialnego, s. 105; M. Ciepiela, Pośrednia działalność gospodarcza, s. 261.

nie i należy go rozumieć jako „mienie powiatowe” („mienie wojewódzkie”)¹³. Chodzić zatem będzie o mienie, którego podmiotami są powiat (województwo) oraz inne powiatowe (wojewódzkie) osoby prawne. Odrębność majątkową owych innych powiatowych (wojewódzkich) osób prawnych potwierdza ust. 3 komentowanych przepisów, zgodnie z którymi powiat (województwo) jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem tylko tych praw i obowiązków, które dotyczą mienia nienależącego do innych powiatowych (wojewódzkich) osób prawnych.

Zasadniczo pojęcie mienia komunalnego (samorządowego) odpowiada definicji mienia zawartej w art. 44 KC¹⁴, zgodnie z którym „mieniem jest własność i inne prawa majątkowe”. Mienie jako instytucja prawa cywilnego to pojęcie zbiorcze określające ogół podmiotowych praw majątkowych. Mieniem są zatem prawa majątkowe, których wartość może być wyrażona w pieniądzu. Nie mieszczą się w pojęciu mienia prawa niemajątkowe, zarówno w stosunku do dóbr materialnych, jak i niematerialnych. Ponadto, nie mieszczą się w tym pojęciu także pasywa, tzn. wszelkiego rodzaju zobowiązania związane z mieniem. Stanowisko takie przyjmowane jest przez zdecydowaną większość doktryny¹⁵. Takie określenie mienia prowadzić może do równoległego wyodrębnienia pojęcia majątku, które oznacza ogół praw majątkowych przysługujących określonemu (konkretnemu) podmiotowi prawa. Ponieważ jednak pojęcie majątku nie zostało ustawowo zdefiniowane, w doktrynie jest ono rozumiane niejednolicie – w węższym lub szerszym ujęciu. W pierwszym przypadku pojęcie majątku może być utożsamiane z pojęciem mienia, ponieważ oznacza wyłącznie podmiotowe prawa majątkowe (aktywa) przysługujące oznaczonemu podmiotowi, a nie długi, które – nie wchodząc w skład majątku czy mienia – jedynie na nich ciążyą, obniżając ich ekonomiczną wartość, wskutek możliwego z nich zaspokojenia. Zakreślając natomiast pojęcie majątku znacznie szerzej, jako ogół praw i obowiązków majątkowych danego podmiotu, a więc jako ogół

¹³ Tak też m.in. G. Bieniek, *Reforma administracji publicznej*, s. 104 i n. oraz 124–125; J. Sulimierski, *Mienie samorządu terytorialnego*, s. 85 oraz 94.

¹⁴ Ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).

¹⁵ Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne*, s. 135; E. Skowrońska-Bocian, w: *Kodeks cywilny*, t. 1 (red. K. Pietrzykowski), 2005, s. 181; w odniesieniu do mienia komunalnego por. np. J. Ignatowicz, *Mienie komunalne*, s. 91; W.J. Katner, *Mienie komunalne*, s. 68; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, s. 372. Inaczej A. Agopszowicz, w: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszek, *Prawo samorządu terytorialnego* s. 91–92; M. Stańko, w: J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem*, s. 20–21. Autor podkreśla, że używanie pojęcia mienia komunalnego w wąskim ujęciu, jedynie jako ogółu praw majątkowych – aktywów, rodzi problem określenia podstaw odpowiedzialności za ciężące na danym podmiocie (gminie) obowiązki majątkowe.

wchodzących w jego zakres aktywów i pasywów, należy stwierdzić, że tożsamość z pojęciem mienia już nie występuje¹⁶. Jedynie zatem kontekst majątku w rozumieniu samych aktywów pozwala na dokonanie utożsamienia pojęcia majątku z mieniem w rozumieniu art. 44 KC. Tym samym mienie należy uważać za synonim majątku definiowanego wyłącznie w znaczeniu aktywów majątkowych¹⁷.

Spośród praw majątkowych ustawy (a także Konstytucja RP w art. 165 ust. 1) wymieniają tylko własność, czyli wyłączne prawo korzystania z rzeczy i rozporządzania nią (art. 140 KC). Prawo własności jest rodzajem najsilniejszego prawa o charakterze bezwzględny¹⁸, którego przedmiotem są odrębne rzeczy w znaczeniu przedmiotów materialnych (por. art. 140 w zw. z art. 45 KC). Ponieważ prawo własności jest najpełniejszym pod względem zakresu prawem podmiotowym, dającym możliwość korzystania przez uprawnionego z największego zakresu uprawnień względem rzeczy, jakie w systemie prawnym mogą przysługiwać podmiotowi prawa¹⁹, należy przyjąć, że prawo to stanowi podstawowy element mienia. Pozostałe prawa majątkowe, składające się na pojęcie mienia, to prawa pochodne od własności, stanowiące ograniczone w stosunku do niej formy władania rzeczami. Są to zarówno różnego rodzaju prawa podmiotowe bezwzględne (prawa rzeczowe), jak i względne (wierzytelności). Jeśli chodzi o prawa bezwzględne, to istnieje zamknięta lista takich praw, tzw. *numerus clausus*. Należą do nich: użytkowanie wieczyste (art. 232 KC), użytkowanie, służebności, hipoteka i inne ograniczone prawa rzeczowe (art. 244 KC). Wśród praw względnych można wyróżnić takie, których źródłem są stosunki cywilno- czy (szerzej) prywatnoprawne (np. odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych, dywidendy ze spółek, czynsz najmu lub dzierżawy). Ponadto, gminie przysługują prawa majątkowe wynikające ze stosunków publicznoprawnych (np. podatki, opłaty lokalne, dotacje, subwencje). W skład mienia samorządowego wchodzi także prawa na dobrach niematerialnych (np. prawa autorskie), ukształtowane jako prawa bezwzględne lub względne (zobowiązania), byleby miały wartość wymierną w pieniądzu. W pojęciu mienia nie mieszczą się natomiast

¹⁶ E. Gniewek, w: Kodeks cywilny (red. E. Gniewek), 2006, s. 105–106.

¹⁷ W. Szydło, Mienie publiczne, s. 19.

¹⁸ Por. E. Gniewek, Prawo rzeczowe, 2003, s. 56–57.

¹⁹ Zgodnie z art. 140 KC właściciel może czynić z rzeczą wszystko, czego prawo mu nie zabrania. Ma on prawo do posiadania rzeczy, korzystania z jej substancji, w szczególności zaś prawo do jej używania, pobierania z niej pożytków, zużycia oraz do dokonywania czynności rozporządzających. Zob. szerzej A. Doliwa, Prawo rzeczowe, 2004, s. 45 i n.

prawa niemajątkowe, zarówno w stosunku do dóbr materialnych, jak i niematerialnych (w skład mienia JST nie wchodzi zatem jej dobra osobiste, jak np. nazwa czy herb). W doktrynie prawa cywilnego przyjmuje się, że pojęcie prawa majątkowego obejmuje także pewne stany faktyczne, z których wynikają konkretne uprawnienia lub roszczenia mające wartość majątkową i traktowane w obrocie jak prawa majątkowe. Takim stanem faktycznym, uznanym i chronionym przez prawo jest posiadanie²⁰ i ekspektatywa (prawa podmiotowe tymczasowe). Można je zatem zaliczyć do kategorii praw majątkowych *sensu largo*. W odróżnieniu od prawa własności przedmiotem tych wszystkich „innych praw majątkowych” mogą być nie tylko rzeczy, ale również przedmioty materialne niebędące rzeczami (np. wody, kopaliny), a nawet dobra niematerialne (np. utwór literacki, naukowy czy muzyczny, program komputerowy, wynalazek, znak towarowy)²¹.

Nieruchomości są tym składnikiem majątku JST, który jest poddany szczególnemu reżimowi prawnemu. Podejmowanie uchwał w sprawach określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego. Wyjątki od tej zasady mogą przewidywać przepisy szczególne. Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność gminy (powiatu, województwa samorządowego) jest przedmiotem regulacji odrębnej ustawy – GospNierU²². Obrót nieruchomościami odbywa się z zastosowaniem mechanizmów cywilnoprawnych (umowy) i obejmuje w szczególności: sprzedaż nieruchomości, zamianę i zrzeczenie się własności, oddanie w użytkowanie wieczyste, najem lub dzierżawę, użyczenie, oddanie w trwałą zarząd (na mocy decyzji administracyjnej), a także obciążanie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszenie wkładu niepieniężnego do spółek, przekazywanie nieruchomości jako majątku tworzonych fundacji (art. 13 GospNierU). Główne czynności obrotu, takie jak sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości, następują w drodze przetargu; zbycie w drodze bezprzetargowej jest wyjątkiem.

GospNierU przewiduje instytucję zasobu nieruchomości. Zgodnie z art. 24 GospNierU do samorządowego zasobu nieruchomości (odpowiednio: gminnego, powiatowego i wojewódzkiego) należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane

²⁰ Tak SN w uzasadnieniu uchw. z 31.3.1993 r., III CZP 1/93, Legalis.

²¹ Por. *M. Bednarek*, *Mienie*, s. 24 i n.

²² Ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.).

w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy, powiatu lub województwa. Na cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych, mogą być wykorzystywane gminne zasoby nieruchomości. Zasobem gospodaruje organ wykonawczy danej JST²³.

§ 2. Pojęcie gospodarowania i zarządzania mieniem

Pojęcie „gospodarowanie” występuje w wielu przepisach prawnych, pojawia się także

w tytułach ustaw²⁴. Najczęściej w regulacjach prawnych spotykamy wyrażenie „gospodarowanie nieruchomościami”. Występuje ono w szczególności tam, gdzie mamy do czynienia z gospodarką nieruchomościami Skarbu Państwa²⁵. Pojęcie gospodarowania można również odnieść do mienia definiowanego jako własność i inne prawa majątkowe (art. 44 KC) oraz zasobu nieruchomości (zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminne, powiatowe i wojewódzkie zasoby nieruchomości; zasób własności rolnej Skarbu Państwa). Niemniej jednak w żadnym przepisie nie znajdziemy definicji terminu „gospodarowa-

²³ Na temat szczególnych zasad gospodarowania nieruchomościami komunalnymi zob. rozdział VII.

²⁴ Np. ustawy: GospNierU, z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 589) czy nieobowiązująca już ustawa z 30.5.1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 712).

²⁵ Inne ustawy dotyczące gospodarki (gospodarowania) nieruchomościami Skarbu Państwa to np. ustawa z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2278), ustawa z 26.3.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1197), ustawa z 28.9.1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 530), ustawa z 27.10.1991 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 321), ustawa z 22.6.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1623), ustawa z 10.7.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 98), ustawa z 3.7.2001 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2110), ustawa z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 697), ustawa z 10.4.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 311), ustawa z 12.2.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 979), ustawa z 20.7.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1054).

nie”. Skoro tak, pozostaje sięgnąć do prób definiowania tego pojęcia w literaturze przedmiotu²⁶.

Gospodarowanie można zdefiniować przez pryzmat art. 140 KC. Zgodnie z tym przepisem, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Ujęcie pojęcia gospodarowania w kontekście przywołanego przepisu nazywamy ujęciem cywilistycznym lub rzeczowym²⁷. Zatem gospodarowanie w aspekcie cywilistycznym (rzeczowym) oznacza korzystanie z rzeczy (mienia, zasobu) zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa własności z wyłączeniem innych osób. Z tej perspektywy przejawem gospodarowania rzeczą (mieniem, zasobem) będzie posiadanie, używanie, pobieranie pożytków i innych dochodów z rzeczy (mienia, zasobu) oraz rozporządzanie rzeczą (mieniem, zasobem).

Przepis art. 140 KC narzuca zasady gospodarowania rzeczą (mieniem, zasobem). Są nimi: 1) zgodność z ustawami, 2) zgodność gospodarowania rzeczą z zasadami współżycia społecznego oraz 3) zgodność ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa²⁸. Jeśli chodzi o pierwszą z zasad, ustawą w rozumieniu art. 140 KC jest każdy obowiązujący przepis prawa. Ustawą jest także akt prawny rangi niższej niż ustawa (w sensie formalnym), ale wydany w jej wykonaniu i w granicach upoważnienia ustawowego (w praktyce zatem chodzi tu o rozporządzenie). Podnosi się nawet, że ustawą w rozumieniu art. 140 KC jest także akt prawa miejscowego i inne źródła prawa określone w art. 87 Konstytucji RP. Drugą grupę reguł gospodarowania rzeczą (mieniem, zasobem) stanowią zasady współżycia społecznego, rozumiane jako normy etyczne, wyprowadzane z systemu wartości znanych i egzekwowanych w stosunkach społecznych. Zasady współżycia społecznego określane są mianem zasad słuszności i definiowane przez część przedstawicieli nauk prawnych jako normy moralne postępowania jednostki wobec innej jednostki lub grupy jednostek. Zasady współżycia społecznego łączą system etyczny

²⁶ Zob. K. Czerwińska-Koral, *Gospodarowanie i zarządzanie*, s. 143.

²⁷ Tamże.

²⁸ Wprawdzie prawo własności odzwierciedla najszerze władztwo podmiotu prawa cywilnego nad rzeczą to nie można pomijać tego, iż prawo własności nie ma charakteru nieograniczonego (absolutnego). Zatem również gospodarowanie rzeczą nie może być absolutne. Z art. 140 KC wynika, że jego granice wyznaczają ustawy, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa (por. post. SN z 30.12.2021 r., III CSK 146/21, Legalis).

z prawnym, wprowadzając do normatywnego modelu prawa własności elementy pozaprawne, dynamizujące i uelastyczniające jego funkcjonowanie. Ryzyko pewnego stopnia nieokreśloności granic prawa własności, związane z takim traktowaniem zasad współżycia społecznego, poddane jest kontroli sądu. Interpretacja klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa i jej implementacja na potrzeby konkretnego prawa odbywa się nie tylko na podstawie art. 140 KC, lecz także Konstytucji RP²⁹. Klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa pierwotnie nakazywała rozróżniać własność ze względu na jej „formę” (społeczną, indywidualną, osobistą) i jej przedmiot. Obecnie ustawowy podział „form” własności nie istnieje, choć przepisy szczególne wprowadzają specyficzne regulacje w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a także własności rolniczej. Daje to asumpt do dokonywania podziałów własności na różne typy z zastrzeżeniem, że podziały takie mają jedynie na celu eksponowanie obowiązków określonych podmiotów w odniesieniu do zarządu lub sposobu wykonywania własności. Klauzula ta oznacza odwołanie się do mierników ekonomicznych, a nie moralnych i polega na zestawianiu interesu indywidualnego i społecznego.

Społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa to jego funkcja oraz cel, któremu ono służy. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa może zostać ustalone przy uwzględnieniu tego, kto jest właścicielem lub posiadaczem (np. Skarb Państwa, JST), albo tego, co jest przedmiotem prawa lub posiadania (nieruchomość rolna, urządzenia przesyłowe na cudzych gruntach, urządzenia infrastruktury technicznej zapewniające bezpieczeństwo w ruchu lądowym itp.)³⁰.

Gospodarowanie rozumiane przez pryzmat art. 140 KC zbliża się do rozumienia terminu „gospodarowanie” w naukach ekonomicznych. W ujęciu ekonomicznym gospodarowanie to ogół czynności faktycznych i prawnych, które składają się na zarządzanie, dysponowanie, zajmowanie się nieruchomościami³¹ (mieniem, zasobem). Innymi słowy gospodarowanie to sztuka bądź praktyka rozumnego stosowania środków do osiągnięcia wyznaczonych celów lub zestaw działań, polegający na podejmowaniu lub wskazywaniu decyzji dotyczących mienia.

²⁹ Zob. wyr. SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994, Nr 9, poz. 181.

³⁰ G. Matusik, w: Kodeks cywilny (red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak), art. 140.

³¹ System Prawa Prywatnego, t. 3 (red. E. Gniewek), Prawo rzeczowe, s. 405–406.

W naukach ekonomicznych pojęcie „gospodarowania” co do zasady jest synonimem pojęcia „zarządzanie”. W szeroko pojętych naukach ekonomicznych nie ma jednak jednej definicji tego terminu. Według R.W. Gryfina zarządzanie to zestaw działań obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie, skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny³². T. Pszczołowski podaje, że zarządzanie to działanie polegające na dysponowaniu zasobami. Zarządzanie wiąże się z kierowaniem i bardzo często używa się łącznie terminów „organizacja i zarządzanie”, „kierowanie i zarządzanie”³³. Jest to działanie zmierzające do spowodowania funkcjonowania rzeczy, organizacji lub osób podległych, zgodnie z celami zarządzającego³⁴.

Zarządzanie jest procesem przemyślanym, świadomym i usystematyzowanym. Prowadzone jest ono zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa przez osoby, którym przyznano odpowiednie uprawnienia decyzyjne i zakres odpowiedzialności (menedżerów). Proces ten dzieli się na wiele działań, mających na celu zapewnienie bieżącego funkcjonowania organizacji, a także jej stabilny rozwój w przyszłości, zgodnie z przyjętą strategią oraz wytyczonymi celami. Zarządzanie swym zakresem obejmuje nie tylko dostępne zasoby materialne i niematerialne, ale odnosi się także do kształtowania relacji międzyorganizacyjnych z poszczególnymi interesariuszami. Składa się z działań i czynności, ukierunkowanych zarówno na planowanie, jak i przewidywanie możliwych zdarzeń. Punktem wyjściowym powinny być: identyfikacja problemów oraz wytyczenie celów, a następnie planowanie sposobów ich realizacji, organizowanie, podejmowanie decyzji, komunikowanie się, przewodzenie ludziom, motywowanie ich i kontrola. W praktyce zarządzanie polega na umiejętnym zbilansowaniu działań na rzecz, często sprzecznych, interesów i oczekiwań poszczególnych interesariuszy. Wypadkową podejmowanych przez menedżerów działań powinno być budowanie oraz wzmacnianie wartości rynkowej organizacji, zwiększanie jej konkurencyjności oraz potęgowanie potencjału kapitału intelektualnego, aby zapewnić przetrwanie, ale również systematyczny rozwój³⁵.

³² R.W. Gryfin, *Podstawy zarządzania*, s. 6.

³³ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia*, s. 288.

³⁴ B. Gliński, *Mała encyklopedia*, s. 929.

³⁵ M. Kowalska, *Ewolucja teorii zarządzania*, s. 176.

Pojęcie zarządzania jest również używane w prawie cywilnym, jednak nie ma definicji legalnej tego terminu. W literaturze przedmiotu przez zarządzanie można rozumieć stale powtarzające się czynności wykonywane przez podmioty zarządzania w drodze podejmowania decyzji dotyczących działań podporządkowanych podmiotów zarządzania. Jest to proces ciągły o charakterze sprawczym, obejmujący planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie³⁶.

W prawie pojęcie zarządzania łączy się najczęściej z zarządzaniem nieruchomością (mieniem, zasobem). Zarządzanie własną nieruchomością to prawo właściciela (współwłaściciela) i obowiązek wynikający z art. 200 KC. W pierwotnej wersji ustawy o gospodarce nieruchomościami zarządzanie nieruchomością polegało na podejmowaniu wszelkich decyzji i dokonywaniu wszelkich czynności zmierzających do jej utrzymania w stanie nie pogorszonym, zgodnie z jej przeznaczeniem, jak również do uzasadnionego inwestowania w tę nieruchomość. Kolejne nowelizacje doprecyzowały zakres przedmiotowy pojęcia „zarządzanie”, a nawet go rozszerzyły. Zgodnie z art. 184b GospNierU, zarządzanie nieruchomością polega na podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu zapewnienie racjonalnej gospodarki nieruchomością, a w szczególności: 1) właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej nieruchomości; 2) bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości; 3) właściwej gospodarki energetycznej w rozumieniu przepisów prawa energetycznego; 4) bieżące administrowanie nieruchomością; 5) utrzymanie nieruchomości w stanie nie pogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem; 6) uzasadnione inwestowanie w nieruchomość.

W prawie cywilnym rozróżnia się pojęcia zarządu i zarządzania nieruchomością, przy czym pojęcie zarządu jest szersze niż pojęcie zarządzania. Zarząd ma charakter bardziej zbliżony do uprawnień właścicielskich i może obejmować czynności służące także innym celom niż cele zarządzania nieruchomościami określonymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami³⁷.

W doktrynie prawa administracyjnego (samorządowego) można również spotkać występujące obok siebie pojęcia: zarządzania, administracji i gospodarowania mieniem samorządowym. *J. Ignatowicz*³⁸ twierdzi, że system zarządzania mieniem komunalnym zbliżony jest do systemu właściwego dla ad-

³⁶ E. Bończak-Kucharczyk, J. Ćwik-Bielińska, H. Knysiak-Molczyk, E. Śleszyńska, L. Kaltenbek, M. Łoboz, B. Kurdziel, B. Baran, M. Żak, *Nieruchomości*, s. 662.

³⁷ Zob. K. Czerwińska-Koral, *Gospodarowanie i zarządzanie*, s. 142–149.

³⁸ J. Ignatowicz, *Mienie komunalne*, s. 92–94.

ministrowania mieniem państwowym. Gmina, analogicznie jak państwo, zarządza mieniem za pośrednictwem swoich „gminnych osób prawnych” lub jednostek niemających osobowości prawnej (tzw. *stationes communis* lub *stationes municipi*). Zdaniem J. Ignatowicza również technika administrowania mieniem gminy ma tradycyjny charakter. Gmina, jako korporacyjna osoba prawna, działa poprzez dwa organy: radę – organ stanowiący i kontrolny oraz wójta – organ wykonawczy.

Według A. Agopszowicza „gospodarowanie mieniem (majątkiem) komunalnym polega na korzystaniu z atrybutów tworzących je (go) praw i obowiązków majątkowych zgodnie z ich przeznaczeniem społeczno-gospodarczym. To korzystanie może polegać na przesunięciu składników majątkowych w ramach osoby prawnej, wtedy mówimy o zarządzie, co oznacza, że jednostki organizacyjne gminy lub innej komunalnej osoby prawnej wykonują w stosunku do wspomnianych składników uprawnienia płynące z własności i innych praw majątkowych tej osoby. Może ono jednak także polegać na dyspozycji wspomnianymi składnikami (prawami) – na rzecz innych podmiotów uczestniczących w obrocie. Wtedy gmina lub inna komunalna osoba prawna wyzbywa się swoich praw i obowiązków majątkowych lub je ogranicza na rzecz innych podmiotów. Gdy mowa o gospodarowaniu mieniem komunalnym, należy mieć na uwadze oba te zakresy czynności”³⁹.

Z kolei M. Szewczyk termin „zarządzanie mieniem samorządowym” traktuje jako kategorię zbiorczą, w której mieści się pojęcie administrowania i gospodarowania mieniem. Administrowanie to zarządzanie za pomocą form działania właściwych prawu administracyjnemu. Z kolei gospodarowanie opiera się na formach prawa cywilnego, zakładających równość stron stosunku prawnego, gdzie władcze i jednostronne określanie sytuacji jednego podmiotu stosunku prawnego przez drugi podmiot tego stosunku jest niedopuszczalne⁴⁰.

S. Dudzik, przyznając, że powyższe rozróżnienie może mieć znaczenie zarówno teoretyczne, jak i dla praktyki stosowania prawa, stwierdza, iż podział terminologiczny na administrowanie i gospodarowanie ma jedynie charakter umowny. Jego zdaniem „gospodarowanie” jest synonimem „zarządzania mieniem”, a termin ten lepiej oddaje sens działań samorządu, których przedmiotem jest mienie komunalne⁴¹.

³⁹ A. Agopszowicz, w: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, Zarys prawa samorządu, s. 102.

⁴⁰ Por. M. Szewczyk, Podmiotowość prawna gminy, s. 42–43.

⁴¹ S. Dudzik, Działalność gospodarcza samorządu, s. 46.

Z. Leoński posługuje się zamiennie terminami „zarządzanie” i „gospodarowanie” mieniem samorządowym. Regułą przy tym powinno być stosowanie form prawa cywilnego, a wyjątkiem, na podstawie konkretnej normy publicznej, form prawa administracyjnego⁴².

Wyrażono także pogląd, iż „gospodarowanie mieniem to ogół czynności faktycznych i prawnych, które będą się składać na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem niezabronionych – w odniesieniu do mienia prywatnego, oraz w formach prawem dopuszczalnych (przewidywanych) – w odniesieniu do mienia publicznego (w tym również komunalnego)”⁴³.

Przychylając się do stanowiska, że terminy „zarządzanie”, „administrowanie” oraz „gospodarowanie” mieniem samorządowym są pojęciami bliskoznacznymi i mogą być stosowane zamiennie, należy podkreślić, że propozycja M. Szewczyka pozwala w sposób czytelny odróżnić zarządzanie w formach administracyjnych od zarządzania w formach cywilnoprawnych⁴⁴.

§ 3. Podmioty mienia komunalnego

Tym, co odróżnia mienie samorządowe od innych rodzajów mienia, jest przynależność do samorządowej (komunalnej) osoby prawnej. Są nimi przede wszystkim JST (gminy, powiaty i województwa samorządowe), a także inne podmioty wyposażone w osobowość prawną, tzw. samorządowe (komunalne) osoby prawne. W art. 43 SamGminU wymienia się jako podmioty mienia komunalnego poszczególne gminy i ich związki oraz „inne gminne osoby prawne”, w tym przedsiębiorstwa. O ile sytuacja gmin i ich związków (międzygminnych) nie budzi wątpliwości, o tyle mogą one dotyczyć struktur, w których gminy posiadają tylko część udziałów (akcji). Wątpliwości te wynikają w praktyce z braku ustawowej definicji pojęcia gminnej osoby prawnej (czy szerzej – „samorządowej osoby prawnej”), na co zwrócił uwagę NSA w wyr. z 5.7.2006 r.⁴⁵. Za kryteria wyróżniające komunalną osobę prawną sąd uznał występowanie funkcjonalnych, majątkowych i organizacyjnych powią-

⁴² Z. Leoński, Samorząd, s. 73.

⁴³ Tak M. Stańko, w: J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, Gospodarka mieniem, s. 25.

⁴⁴ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, s. 394. Zob. też K. Czerwińska-Koral, Gospodarowanie i zarządzanie, s. 142–149.

⁴⁵ II OSK 439/06, Legalis.

zań tej osoby z JST. Gminne osoby prawne są podmiotami, które – jak sama nazwa wskazuje – mają osobowość prawną i realizują zadania publiczne. Kwestią sporną w doktrynie jest to, czy gmina (względnie gminy) musi być jedynym właścicielem majątku osoby prawnej, by mogła być ona zakwalifikowana jako gminna osoba prawna. Liczna grupa przedstawicieli doktryny pojęciem „gminnej (komunalnej) osoby prawnej” obejmuje tylko takie podmioty, w których odpowiednie JST mają 100% udziałów, nie zaś wszelkie osoby prawne, w których jednostki te uczestniczą⁴⁶. Stanowisko takie prezentuje *T. Dybowski*, wskazując, że „tylko te jednostki organizacyjne mogą być kwalifikowane jako komunalne, których cały kapitał ma charakter mienia komunalnego”⁴⁷. Zdaniem *A. Deloff-Białek* i *G. Wyszogrodzkiego*: „Za gminną osobą prawną poza gminą należy uznać te osoby prawne, które zostały utworzone przez gminę, w stosunku do których jedynie gmina lub gminy mają prawa własności (wynikające z udziałów, akcji lub wkładów w kapitałowych spółkach handlowych lub spółdzielniach). W sytuacji gdy gminie lub gminom nie przysługują całość praw własności, podmioty te nie mogą zostać uznane za gminne osoby prawne”⁴⁸. Zdaniem *M. Stahl*: „spółka prowadząca działalność komercyjną, w której nawet jeden udział (akcja), stanowiący niewielki ułamek całego kapitału, należy do innych niż gmina lub inna komunalna osoba prawna podmiotów, nie będzie uznawana za komunalną osobą prawną”⁴⁹. Takie stanowisko prezentują także *A. Modras*⁵⁰, *C. Banasiński*, *M. Kulesza* i *D. Szafranski*⁵¹ oraz *K. Bandarzewski*⁵². Podobnie przyjmuje się w orzecznictwie. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchw. z 14.3.1995 r.⁵³ stwierdził, że tylko w wypadku, gdyby gmina objęła całość kapitału akcyjnego, należałoby spółkę akcyjną uznać za odrębną komunalną osobą prawną⁵⁴.

⁴⁶ Definicję pojęcia „państwowa osoba prawna” zawiera obecnie art. 3 ustawy z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 125). Z przepisu tego wynika, że państwową osobą prawną jest podmiot z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa.

⁴⁷ *T. Dybowski*, *Mienie komunalne*, s. 268.

⁴⁸ *A. Deloff-Białek*, *G. Wyszogrodzki*, *Powierzenie zadania*, s. 50–51.

⁴⁹ *M. Stahl*, *Ekspertyza w sprawie podmiotów*, s. 19, www.nik.gov.pl (dostęp: 29.6.2024 r.).

⁵⁰ *A. Modras*, *Status spółki komunalnej*, s. 61.

⁵¹ *C. Banasiński*, *M. Kulesza*, *D. Szafranski*, *Ustawa o gospodarce komunalnej*, s. 52 i n.

⁵² *K. Bandarzewski*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym* (red. *P. Chmielnicki*), 2022, s. 829–830. Podobnie *R. Kopania*, w: *Ustawy samorządowe* (red. *S. Gajewski*, *A. Jakubowski*), s. 560–561.

⁵³ III CZP 6/95, OSNC 1995, Nr 5, poz. 72.

⁵⁴ Podobnie SN w uchw. z 10.1.1992 r., III CZP 140/91, OSNC 1992, Nr 6, poz. 109; zob. także wyr. NSA z 15.10.1993 r., I SA 1925/92, ONSA 1994, Nr 4, poz. 149.