

Mosina, dnia 31 maja 2011r.

**Burmistrz Gminy
Mosina**

Rada Miejska w Mosinie
Wpł. dnia ... 2.06.2011...r.
Nr sprawy BR.0003.88.2011

Pan Piotr Wilanowski
Radny Rady Miejskiej w Mosinie

Pan Zbigniew Maciejewski

Pan Roman Jabłecki

GG.EK.72241-33/10

Odpowiadając na Państwa pisma w sprawie odstąpienia od sprzedaży stanowiących własność Gminy Mosina nieruchomości położonych w Rogalinie Burmistrz Gminy Mosina informuje, że w piśmie z dnia 22 lutego 2011r. wyjaśniono Panu Piotrowi Wilanowskiemu, że Gmina Mosina nabyła prawa do przedmiotowych nieruchomości po byłej Gminie Rogalin, a nie Sołectwie Rogalin.

Z pisma wynika, iż zdaniem autora, wszystkie nieruchomości położone na terenie wsi Rogalin są gruntem sołeckim. Na terenie wsi Rogalin nie znajduje się żaden grunt określony mianem gruntu sołeckiego, zatem Burmistrz Gminy Mosina nie może uszanować woli Zebrania Wiejskiego w tym zakresie.

Prawa i obowiązki Sołectwa określone są w Statucie Sołectwa Rogalin i w części wynikają z art. 48 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Zgodnie z § 31 Statutu Sołectwa Rogalin *Sołectwo zarządza i korzysta z mienia komunalnego, w tym i z mienia gminnego, przekazanego przez Gminę i rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym niniejszym statutem.* Są to uprawnienia wynikające z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Z kolei art. 48 ust. 2 cyt. ustawy zakłada, że sołectwo miało swoje dotychczasowe prawa do korzystania z mienia, a prawa te mogą być przez gminę zmienione (uszczuplone) tylko za zgodą zebrania wiejskiego. Ustawodawca nie wskazuje o jakich prawach stanowi powyższy zapis. Sołectwu jako jednostce pomocniczej pozbawionej osobowości prawnej nie przysługują odrębne prawa, ponieważ w świetle prawa cywilnego Sołectwo nie może być podmiotem tych praw. Wobec powyższego art. 48 ust. 2 ma na celu zachowanie na rzecz sołectwa możliwości wykonywania dotychczasowych praw, ale tylko w tym zakresie, w jakim dają się one pogodzić z prawem własności gminy.

Z pewnością zgody zebrania wiejskiego wymagałoby przeznaczenie do sprzedaży np. przekazanego sołectwu do korzystania, zgodnie ze statutem sołectwa, lokalu świetlicy wiejskiej z którego korzystają wszyscy mieszkańcy wsi.

Natomiast powołany w Państwa piśmie z dnia 19 kwietnia 2011r. art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym odnosi się do specyficznego mienia gminnego, które nie jest mieniem komunalnym tylko jest własnością grupową, inaczej współwłasnością mieszkańców wsi (nie zawsze wszystkich – wchodzi tu w grę dziedziczone udziały mieszkańców) i należy do wspólnot gruntowych. Tego typu sytuacje prawne nie mają miejsca na terenie Wielkopolski. Art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca uregulował sytuacje prawne na terenach b. zaboru austriackiego.

Reasumując, przedmiotowe nieruchomości nigdy nie zostały przekazane na podstawie § 31 Statutu Sołectwa Rogalin do zarządzania, korzystania Sołectwu.

W związku z powyższym wolę Zebrania Wiejskiego w Rogalinie w sprawie odstąpienia przez Gminę Mosina od sprzedaży przedmiotowego gruntu, Burmistrz Gminy Mosina przyjął jako opinię mieszkańców.

Trudno zgodzić się z oczekiwaniami mieszkańców wsi Rogalin, będących na zebraniu w dniu 8 grudnia 2009r., aby teren całej wsi Rogalin pozostawić w nienaruszonym stanie w sytuacji, gdy właściciele gruntów w Rogalinie (w tym także będący na zebraniu) zwracają się do Burmistrza Gminy z wnioskami o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy i w dalszej kolejności dokonują podziałów swoich gruntów na działki budowlane.

Nie oznacza to, że na terenie wsi Rogalin nie znajdują się obszary, które należy bezwzględnie chronić, co znalazło swoje odzwierciedlenie w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mosina.

W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mosina przedmiotowe grunty stanowiące własność Gminy Mosina przeznaczone są pod zabudowę mieszkaniową.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz odpowiedzialność Burmistrza Gminy wynikającą z obowiązującego prawa, m. in.

1. Z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy, co wynika także z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
2. Z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2010r. Nr 102, poz. 651) gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Natomiast art. 24 ust. 1 cyt. wyżej ustawy do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy.
3. Z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) burmistrz gminy odpowiada za prawidłową gospodarkę finansową gminy, wobec czego zobowiązany jest do stosowania zasad finansów publicznych i zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) jako kierownik jednostki

sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Burmistrz Gminy Mosina podtrzymuje decyzję o przeznaczeniu do sprzedaży przedmiotowego gruntu uwzględniając w części oczekiwania mieszkańców wsi Rogalin poprzez wyłączenie obszaru 0,6000 ha ze sprzedaży z przeznaczeniem pod potrzeby infrastrukturalne wsi.

Należy zauważyć, że nie tylko Statut Sołectwa Rogalin, ale także Statuty pozostałych Sołectw i Osiedli m. Mosiny wymagają uchwalenia ich na nowo.

Biorąc pod uwagę podnoszoną rangę tych statutów zasadne wydaje się rozszerzenie zakresu zadań przydzielonych Komisji Statutowej powołanej uchwałą Rady Miejskiej w Mosinie nr XI/66/11 z dnia 28 kwietnia 2011r. w sprawie powołania Komisji Statutowej Rady Miejskiej w Mosinie.

Ponadto Burmistrz Gminy Mosina w załączeniu przekazuje komentarz Kazimierza Bondarzewskiego (LexPolonica) dotyczący art. 48 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), który pozwoli Państwu prawidłowo interpretować przepisy tego artykułu.

Do wiadomości:

1. Pani Maria Witkowska
Sołtys wsi Rogalin
Rogalin ul. Prezydialna 11
- ② Przewodniczący Rady
Miejskiej w Mosinie
wm.
spr. BR.0003.88.2011

BURMISTRZ
mgr Zofia Springer



LexPolonica.

1. Zarządzanie mieniem komunalnym. Jednostce pomocniczej przysługuje uprawnienie do zarządzania mieniem komunalnym, którego zakres określa statut tej jednostki (R. Szarek, *Komunalizacja...*, s. 62).

Ustawodawca nie zdefiniował, jakie prawa przysługują jednostce pomocniczej w związku z zarządzaniem mieniem komunalnym. Art. 48 ust. 1 może wskazywać na ustanowienie na rzecz jednostki pomocniczej prawa zarządu składnikami mienia (A. Agopszowicz, *Ustawa...*, s. 324; P. Czechowski, *Prawo...*, s. 134). Prawo zarządu nie ma charakteru prawa rzeczowego (M. Wolanin, *Ustawa...*, s. 177), mimo że niektóre postanowienia ograniczonego prawa rzeczowego (użytkowania) stosuje się odpowiednio do trwałego zarządu (art. 50 u.g.n.).

Zastosowanie instytucji trwałego zarządu do jednostek pomocniczych gmin napotyka wiele przeszkód. Zakres uprawnień przysługujących jednostce pomocniczej z tytułu trwałego zarządu nie jest zharmonizowany z art. 48 ust. 1. Zgodnie bowiem z art. 43 ust. 2 u.g.n., jednostka organizacyjna korzystająca z nieruchomości w zakresie określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Stosunek trwałego zarządu jest ściśle określony w tej ustawie i nie może być swobodnie kształtowany przez organ ustanawiający (M. Wolanin, *Ustawa...*, s. 177), podczas gdy art. 48 ust. 1 zd. 1 wskazuje, iż to statut określa zakres zarządzania, korzystania oraz rozporządzania dochodami. Zakres ten może nie być zgodny z regulacją ustawy o gospodarce nieruchomościami, zwłaszcza w sytuacji, gdy został ustanowiony przed datą jej wejścia w życie. Wobec jednostki pomocniczej określenie zasad zarządzania, sposobu korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania określa statut tej jednostki, a nie decyzja administracyjna (art. 45 ust. 1 u.g.n.). Radzie gminy nie przysługuje prawo do podjęcia uchwały w sprawie wygaśnięcia prawa trwałego zarządu (tak wyrok NSA z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, *LexPolonica* nr 2217812, OSS 1999, nr 3, poz. 84). Zarządzanie, o którym stanowi art. 48 ust. 1, przypomina regulację zawartą w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ale w wielu zasadniczych kwestiach jest od niej odmienne. Jednostce pomocniczej przysługuje w ramach zarządzania mieniem komunalnym taki zakres uprawnień, jaki określa rada gminy. Zarządzanie więc nie jest odrębnym uprawnieniem przekazywanym jednostce pomocniczej. Ponieważ statut jednostki pomocniczej jest aktem prawa miejscowego, również zawarte w nim zasady zarządzania przestają być jedynie wewnętrznymi przepisami (inaczej S. Piątek, *Przepisy...*, s. 19). Można przyjąć, że zarządzanie określone w art. 48 ust. 1 ma charakter ramowy, wyznaczający jego granice, zgodnie z którymi polega ono na dokonywaniu czynności bieżących (prawnych i faktycznych) oraz decydowaniu o przeznaczeniu i sposobie korzystania ze składników tego mienia (A. Szewc, *Ustawa...*, s. 330).

2. Korzystanie z mienia komunalnego. Jednostce pomocniczej przysługuje uprawnienie do korzystania z mienia komunalnego, którego zakres określa statut tej jednostki. „Korzystanie” z mienia oznacza używanie mienia dla zaspokojenia własnych potrzeb, pobieranie pożytków i innych przychodów, przetwarzanie, zużycie, a także zawieranie umów cywilnoprawnych w zakresie tego mienia (A. Szewc, *Ustawa...*, s. 330). Niewątpliwie tak zdefiniowany zakres tego pojęcia jest zbyt szeroki dla analizowanych uprawnień jednostki pomocniczej. Z pewnością nie obejmuje on prawa do zawierania we własnym imieniu umów cywilnoprawnych (wyrok NSA z 26 maja 1992 r., SA/Wr 1248/92, *LexPolonica* nr 299726, ONSA 1994, nr 1, poz. 28). Jednostka pomocnicza nie może uzyskać dochodu z podatku lokalnego pobieranego na terenie części lub całej gminy. Jakikolwiek udział w dochodach podatkowych nie jest bowiem korzystaniem przez tę jednostkę z mienia (tak RIO w uchwale z 6 listopada 1995 r., XXXI/1393/95, FK 1996, nr 3, poz. 19).

3. Rozporządzanie dochodami. Kolejnym uprawnieniem jednostki pomocniczej jest rozporządzanie dochodami, definiowane jako podejmowanie w zakresie udzielonego upoważnienia czynności prawnych skutkujących zbyciem dochodu oraz zawieraniem innych czynności prawnych powodujących zmianę w zakresie stosunków własnościowych. Jednostka nie ma możliwości samodzielnego zbywania uzyskanego dochodu w ramach rozporządzania nim, rozumianego jako wydatkowanie go w stosunkach zewnętrznych. Jednostka pomocnicza nie ma uprawnienia do samodzielnego rozporządzania przekazany jej mieniem komunalnym.

4. Samodzielność jednostki pomocniczej. Zgodnie z wykładnią systemową, zdolność do samodzielnego zaciągania zobowiązań prawnych musi wyraźnie wynikać z obowiązującej normy prawnej. W związku z tym jednostce pomocniczej nie przysługują uprawnienia do samodzielnego zaciągania zobowiązań (patrz wyrok NSA z 26 marca 1992 r., SA/Wr 300/92, *LexPolonica* nr 296869, „Wspólnota” 1992, nr 33, s. 21, zgodnie z którym „jednostki pomocnicze nie mogą występować w stosunkach cywilnoprawnych jako odrębny od gminy podmiot prawny, ich organy nie są umocowane i nie mogą być upoważnione w statucie do zawierania w imieniu tych jednostek umów i zaciągania zobowiązań”). Takie stanowisko wyrażono również w doktrynie (M. Augustyniak, *Status...*, s. 72 i n.).

Jednakże wniosek taki prowadziłby do uznania, że art. 48 ust. 1 zd. 2 zawiera nieaktualną treść. W związku z tym należy poszukiwać innej interpretacji komentowanego przepisu. Punktem wyjścia powinno być uznanie, że art. 46 ust. 1 ma charakter przepisu generalnego, określającego podstawowe zasady składania oświadczeń woli obejmujących mienie komunalne w imieniu gminy. Art. 47 stanowi przepis szczególny wobec art. 46 ust. 1, ponieważ rozszerza zakres podmiotowy osób mogących składać oświadczenia woli w imieniu gminy. Nie ma przeszkód, aby uznać, że art. 48 ust. 1 zd. 2 również rozszerza uprawnienia do składania oświadczeń woli w imieniu gminy (tak też R. Szczepaniak, *W kwestii...*, s. 129-130). Jest to jednak szczególna podstawa udzielenia pełnomocnictwa, gdyż wynika ona ze statutu danej jednostki pomocniczej i jest udzielana przez radę gminy, a nie przez wójta. Taki pogląd koresponduje z jednym z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym Sąd ten orzekł, że przez pojęcie organów gminy należy rozumieć również organy jednostek pomocniczych (wyrok NSA z 26 marca 1992 r., SA/Wr 300/92, *LexPolonica* nr 296869, „*Wspólnota*” 1992, nr 33, s. 21). Umocowanie dla organu jednostki pomocniczej wynika z woli rady gminy, wyrażonej w statucie, natomiast nie jest dopuszczalne umocowanie w statucie samej jednostki pomocniczej do samodzielnego występowania w obrocie prawnym. Akt prawa miejscowego nie może być podstawą do tworzenia osób prawnych lub jednostek organizacyjnych korzystających z cech osobowości prawnej (np. zdolności do czynności prawnych) i naruszałby art. 35 k.c. W doktrynie prezentowane są poglądy na temat statutowego tworzenia zakresu zdolności do czynności prawnych (za pewną formą ograniczonej zdolności opowiada się A. Agopszowicz, *Zarząd...*, s. 93-94).

W związku z tym art. 48 ust. 1 zd. 2, statuujący „samodzielne” dokonywane czynności przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia, należy interpretować w ten sposób, że oznacza on dopuszczalność określenia w statucie jednostki zakresu czynności, które mogą być zawierane przez organy jednostki pomocniczej ze skutkami bezpośrednio dla gminy, bez konieczności każdorazowego uprzedniego uzyskiwania zgody organów gminy (przede wszystkim wójta gminy).

Jednostce pomocniczej nie przysługuje posiadanie w znaczeniu art. 336 k.c.; nie wykonuje również powiernictwa w stosunku do przysługującego jej mienia komunalnego.

5. Jednostki pomocnicze niższego rzędu. Dopuszczalność tworzenia na obszarze gminy jednostek pomocniczych niższego rzędu wynika z art. 35 ust. 2. Statut danej gminy rozstrzyga o dopuszczalności tworzenia takich jednostek. W przypadku powołania jednostek pomocniczych niższego rzędu niż sołectwa, osiedla, dzielnice lub miasta, mogą być im również przekazane pewne składniki mienia komunalnego. Zasadniczo jednostkom niższego rzędu składniki mienia komunalnego przekazuje organ wykonawczy gminy. Wydaje się jednak, że nie ma przeszkód, aby statut jednostki pomocniczej wyższego rzędu regulował zasady przekazania do zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego mienia. Wniosek taki wynika z argumentacji *a maius ad minus* - jeżeli ustawodawca dopuszcza możliwość upoważnienia organu jednostki pomocniczej do występowania w obrocie prawnym w imieniu i na rzecz gminy, to tym bardziej może dopuszczać do przekazania przez ten organ (ale w imieniu gminy) mienia komunalnego jednostce niższego rzędu. Nie jest również wykluczone, aby statut jednostki pomocniczej niższego rzędu dopuszczał upoważnienie dla organu tej „niższej” jednostki pomocniczej do dokonywania czynności prawnych w imieniu organu gminy. W zakresie zasad zarządzania, korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego mienia - patrz tezy do art. 48 ust. 1.

6. Korzystanie z mienia. Konstrukcja art. 48 ust. 2 zakłada, że sołectwo miało swoje dotychczasowe prawa do korzystania z mienia, a prawa te mogą być przez gminę zmienione (uszczuplone) tylko za zgodą zebrania wiejskiego. Nie jest jasne, o jakich prawach stanowi art. 48 ust. 2. Sołectwom jako jednostkom pomocniczym pozbawionym osobowości prawnej nie przysługują odrębne prawa, ponieważ w świetle prawa cywilnego nie mogłyby być podmiotami tych praw.

Wydaje się, że przepis ten dotyczy sytuacji, w której na terenie danej gminy istniały przed 27 maja 1990 r. (czyli datą wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym) sołectwa i przysługiwały im pewne prawa (mienie). Jednakże nawet w takiej sytuacji mienie przysługujące sołectwom stało się *ex lege* mieniem komunalnym.

Można sądzić, że intencją twórców art. 48 ust. 2 było utrzymanie części uprawnień na rzecz sołectw, jeżeli posiadały one mienie przed 27 maja 1990 r. Taka konstrukcja jednak nie daje odpowiedzi na pytanie, jakie uprawnienia nadal ma takie sołectwo.

Jedną z możliwych wykładni komentowanego artykułu jest przyjęcie założenia, że gmina uzyskała nie tylko prawo własności mienia należącego do sołectwa, lecz również inne prawa dotyczące składników majątkowych, z których korzystało sołectwo (o charakterze obligacyjnym lub rzeczowym). Jednakże wraz z tym nabyciem sołectwo otrzymało prawo do wykonywania tych praw w imieniu gminy.

Oznacza to, że nabywając z mocy prawa własność np. nieruchomości gruntowej, „należącej” poprzednio do sołectwa, gmina obligatoryjnie upoważniała organy sołectwa do wykonywania (w imieniu gminy) przysługujących mu praw do danej nieruchomości stosownie do stanu sprzed daty komunalizacji. Sołectwo nie może mieć tych uprawnień, które powodowałyby możliwość skutecznego dysponowania

składnikiem mienia na rzecz osoby trzeciej. Dlatego wyłączone będzie np. prawo do rozporządzania daną rzeczą.

Art. 48 ust. 2 ma więc na celu zachowanie na rzecz sołectw możliwości wykonywania dotychczasowych praw (czyli istniejących do 27 maja 1990 r.), ale tylko w tym zakresie, w jakim dają się one pogodzić z prawem własności gminy.

Rada gminy, podejmując uchwałę w trybie art. 18 ust. 2 pkt 7 w zakresie ustalenia zasad przekazywania mienia komunalnego do korzystania jednostce pomocniczej (sołectwu), powinna zawsze mieć na względzie, czy przekazuje mienie, które przysługiwało do 27 maja 1990 r. sołectwu i czy w tym zakresie nie narusza prawa do korzystania z tego mienia. Art. 48 ust. 2 więc stanowi *lex specialis* wobec art. 18 ust. 2 pkt 7. Wprawdzie w doktrynie wskazano na niekonsekwencje ustawodawcy, który dostrzegł jedynie sołectwa, a pominął inne jednostki pomocnicze - dzielnice, osiedla (tak A. Agopszowicz, *Ustawa...*, s. 327), jednakże regulacja ta nie jest pozbawiona pewnej logiki. Stosownie do art. 7 ust. 3 u.przep.wprow., jedynie sołectwom utworzonym na obszarze dotychczasowych sołectw (tzn. istniejących przed 27 maja 1990 r.), które dysponowały mieniem gminnym (później skomunalizowanym), właściwe organy gminy przekazywały składniki tego mienia.

7. Zgoda zebrania wiejskiego. Podjęcie przez radę gminy uchwały dotyczącej zadysponowania składnikiem majątkowym objętym dotychczas prawem do korzystania z mienia przez sołectwo - bez zgody zebrania wiejskiego - skutkuje nieważnością tej uchwały (wyrok NSA z 10 stycznia 1995 r., SA/Wr 411/94, *LexPolonica* nr 301783, „*Glosa*” 1995, nr 9, s. 29). Oznacza to, że ustawodawca zastrzegł na rzecz organu sołectwa prawo do samodzielnego wyrażania zgody na zadysponowanie składnikiem majątkowym. Uprawnienie to ma charakter prawokształtujący. Podmiotem tego prawa jednak może być, i jest, dana społeczność (społeczność wiejska) i prawo to przysługuje takiej właśnie społeczności jako podmiotowi. W ujęciu cywilnoprawnym zebranie wiejskie, o którym stanowi art. 48 ust. 2, to nic innego jak społeczność lokalna. Pod takim właśnie „*szylde*” zebranie to powinno wyrażać zgodę - nie jako jednostka pomocnicza, ale jako mieszkańcy wsi. Wprawdzie konstrukcja ta „*pomija*” odrębność jednostki pomocniczej, a nawet zasadność jej tworzenia w tym zakresie, należy jednak wyraźnie wskazać, że prawo cywilne rządzi się regułami, które nie zawsze są zbieżne z zasadami prawa publicznego (K. Bandarzewski, *Prawo...*, s. 172-175).

8. Społeczność jako odrębny podmiot. W braku odmiennej regulacji, wszyscy mieszkańcy podejmują jedno oświadczenie woli. Jednomyślność wynika z tego, że uprawnienie to nie stanowi współwłasności, wobec czego zasady składania oświadczeń woli tak jak współwłaściciele (współkorzystający) *ex lege* nie obowiązują. Ponieważ zgodnie z art. 48 ust. 2 dotychczasowe prawa do korzystania nie mogą być przez właściciela (gminę) uszczuplone, gmina więc może ustalić jedynie zasady wyrażania woli przez społeczność danej jednostki pomocniczej, chyba że zasady te zostały wcześniej ustalone i nie są sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym.

Wydaje się, że przedstawiona interpretacja art. 48 ust. 2 wskazuje na intencje ustawodawcy. Regulując to zagadnienie, prawodawca kierował się przede wszystkim wartościami prakseologicznymi. Społeczność wiejską reprezentuje jednostka pomocnicza, a jej organem - w skład którego wchodzi wszyscy mieszkańcy - jest zebranie wiejskie. Z pewnością łatwiej jest uzyskać zgodę zebrania wiejskiego, w którym w praktyce może uczestniczyć nawet niewielka liczba uprawnionych, niż „*zbierać*” pojedyncze głosy wszystkich mieszkańców. Przyjęcie odmiennego stanowiska, zgodnie z którym uprawnienia te przysługiwałyby jednostce pomocniczej, a nie mieszkańcom danej jednostki, byłoby trudne do akceptacji. Traciłoby sens przyznanie samej gminie jedynie możliwości powołania tych jednostek oraz ich likwidacji. W przypadku gdy gmina nie utworzy takiej jednostki lub zlikwidowałaby ją, nie byłoby organu zdolnego do wyrażenia zgody w trybie art. 48 ust. 2. Gdyby zaś prawo to „*przejęła*” sama gmina, wówczas cała konstrukcja art. 48 ust. 2 utraciłaby jakiegokolwiek znaczenie. Uzyskanie zgody zebrania wiejskiego jest swoistym warunkiem, koniecznym do uszczuplenia zakresu korzystania z mienia. Warunek ten jest dopuszczalny, gdyż art. 157 § 1 k.c. zabrania jedynie przenoszenia prawa własności nieruchomości pod warunkiem, nie zaś korzystania z niego.

9. Przepisy wprowadzające. Art. 7 ust. 3 u.przep.wprow., zgodnie z którym skomunalizowane mienie przekazuje się sołectwom do dysponowania, także nie kreuje praw na rzecz jednostki pomocniczej. Dysponowanie - wynikające z art. 7 ust. 3 u.przep.wprow. - należy rozumieć jako zakres zarządzania, korzystania i rozporządzania dochodami, o którym stanowi art. 48 ust. 1, z tą różnicą, że statut jednostki pomocniczej nie mógł ograniczyć tych uprawnień wynikających z prawa własności w stosunku do stanu sprzed 27 maja 1990 r. Korzystanie to jest jednym z uprawnień „*wchodzących*” w skład treści prawa własności, ale oczywiście niewypełniającym w całości tego prawa.

10. Mienie gminne, dobro gromadzkie i mienie gromadzkie. Zgodnie z przeważającym poglądem doktryny oraz jednolitym poglądem orzecznictwa sądowego, czym innym było (jest) mienie

gminne, a czym innym mienie gromadzkie (J. Szachułowicz, *Wygaśnięcie...*, s. 45-55; B. Piechura, *Od majątku...*, s. 39-41; uzasadnienie wyroku NSA z 11 grudnia 1998 r., I SA 1034/98, niepubl.).

Jeżeli bowiem mienie przysługiwało określonej grupie mieszkańców (najczęściej mieszkańców wsi), należało ono do tego „zbiorowego” podmiotu. Określane ono było różnie, np. majątek gromadzki, dobro gromadzkie (art. 15 ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. R.P. z 1933 r. Nr 35, poz. 294 - nieobowiązująca), później jako prawa mieszkańców gromad (art. 98 ust. 1 ustawy z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, tekst jedn. Dz.U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139 ze zm. - nieobowiązująca). Mieszkańcom przysługiwały prawa własnościowe, użytkowania i inne prawa rzeczowe oraz obligacyjne.

Mienie gminne nie jest pojęciem nowym. Do 1990 r. obejmowało ono poprzednie mienie gromadzkie (dla odróżnienia od dobra gromadzkiego, przekształconego *ex lege* właśnie w mienie gminne w znaczeniu po 1990 r.), ale tylko to, które znalazło się od 1950 r. w granicach miast (§ 2 pkt 2 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z 8 grudnia 1986 r. w sprawie zarządu mieniem gminnym oraz warunków i trybu jego zbywania, Dz.U. Nr 48, poz. 241 ze zm. - obecnie nieobowiązujące). Mienie gminne obejmowało również pozostały majątek dawnych gromad - jako majątek gromadzki, dobro gromady oraz inne prawa majątkowe. Do 1990 r. dysponowanie tym mieniem (np. sprzedaż) należało do właściwości rad narodowych i organów wykonawczo-zarządzających rad narodowych (§ 3 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów), przy czym sprzedaż, zamiana, oddanie w dzierżawę lub najem mienia gminnego obejmującego nieruchomości wymagało zgody zebrania wiejskiego lub zebrania mieszkańców osiedli albo konferencji delegatów (§ 4 ust. 2 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów).

Mienie gminne, jako kontynuacja do 1990 r. mienia gromadzkiego, stało się z chwilą reaktywowania samorządu gminnego mieniem komunalnym (R. Szarek, *Komunalizacja...*, s. 56-57). To mienie gromadzkie, którym dysponowały do 1990 r. ówczesne sołectwa, zostało przekazane nowo powstającym po 1990 r. (jako jednostkom pomocniczym gmin) sołectwom, stanowiąc składniki mienia komunalnego (art. 7 ust. 3 u.przep.wprow.; A. Agopszowicz, *Ustawa...*, s. 326-327). Utrzymane na podstawie art. 48 ust. 2 dotychczasowe prawa sołectwa do korzystania z mienia obejmują tę właśnie kategorię składników owego mienia gromadzkiego, które było zarządzane (przekazane do korzystania) właśnie sołectwom. Dlatego ustawodawca nie nazwał odrębnie praw sołectw do mienia, ponieważ sołectwom nie przysługują żadne odrębne prawa, a jedynie wykonują one prawa należące obecnie do gmin w zakresie przekazanych im składników mienia komunalnego.

Po 1990 r. pojęciem „mienie gminne” określa się wyłącznie mienie należące do mieszkańców wsi. Mienie gminne stanowi obecnie kontynuację dobra gromadzkiego, tym mianem bowiem co do zasady uprzednio określano uprawnienia mieszkańców wsi (B. Piechura, *Od majątku...*, s. 40-41; wyrok NSA z 15 kwietnia 1998 r., I SA 1478/97, Lex nr 45048). Samo pojęcie dobra gromadzkiego nie było przy tym jednolite. Obejmowało ono zarówno mienie należące do mieszkańców wsi, jak i wspólnoty gruntowe.

Ponieważ gromady zasadniczo obejmowały tereny wsi, dlatego ustawodawca w art. 48 ust. 3 wyraźnie potwierdził nienaruszalność dotychczasowych praw przysługujących takim właśnie zbiorowościom (Z. Gilowska, *Podstawy...*, s. 50-51). Prawa te przysługują również następcom prawnym osób, które były mieszkańcami wsi. Ustawodawca nazwał te prawa mianem mienia gminnego, nie stanowi ono mienia komunalnego.

Ustawodawca nie udzielił żadnych wskazówek, czy uprawnienie do decydowania o mieniu gminnym jest związane z okolicznością zamieszkiwania na terenie danej wsi, czy też nie ma to znaczenia. Wydaje się, że okoliczność zamieszkiwania na terenie danej wsi powinna stanowić przesłankę uzasadniającą wykonywanie uprawnień w stosunku do mienia gminnego. Wniosek ten wynika stąd, iż mienie gminne było przyznawane nie indywidualnie oznaczonym osobom, lecz w sposób ogólny mieszkańcom danego obszaru (W. Dąbrowski, *Zagadnienia...*, s. 69-78). Uprawnieni do tego mienia byli tylko ci, którzy posiadali nieruchomości na oznaczonym obszarze. Przyjęcie założenia, że uprawnienie do mienia gminnego nie jest zależne od zamieszkiwania na danym obszarze, prowadziłoby do niedających się rozstrzygnąć problemów. Przykładowo, gdyby nastąpiła sytuacja, w której mieszkańcy danej wsi przeprowadzili się do innej miejscowości, a na ich miejsce wprowadziły się inne osoby, wówczas mienie gminne przysługiwałoby (według kwestionowanego założenia) tylko osobom niezamieszkującym już danej wsi, ale nie jej „nowym” mieszkańcom.

11. Zakres stosowania art. 43-50 u.s.g. Regulacja art. 48 ust. 4 nakazuje wprost stosowanie do mienia gminnego art. 43-50, z wyjątkiem art. 48 ust. 3. Taka regulacja jest co najmniej zagadkowa. Jeżeli bowiem mieszkańcom wsi przysługują prawa rzeczowe i majątkowe do mienia gminnego, to stosowanie np. art. 43 lub art. 44 nie znajduje żadnego zastosowania. Mienie to nie jest mieniem komunalnym, w przeciwnym razie ustawodawca nie nazywałby go mieniem gminnym, a także nie zamieściłby art. 48 ust. 4 nakazującego stosować przepisy dotyczące mienia komunalnego. Gdyby mienie gminne stanowiło mienie komunalne, wówczas art. 48 ust. 4 (lub art. 43) zaliczyłby wprost takie mienie do kategorii mienia komunalnego.

Mienie gminne nie stanowi mienia komunalnego również dlatego, że mienie komunalne przysługuje jedynie osobie prawnej (gminie, gminnej osobie prawnej lub związkowi międzygminnemu) i jedynie za zgodą tej osoby może prowadzić do przekazania praw związanych ze składnikami majątkowymi na osoby trzecie. W stosunku do mienia gminnego zawsze jakąś część praw ma dana społeczność, nawet jeżeli nie jest to prawo własności. Społeczności danego sołectwa nie można uznać za osobę prawną, a tylko takiej przysługiwałoby mienie komunalne. W związku z tym nietrafne wydają się te poglądy, które wskazują na likwidację mienia gminnego i przekształcenie go *ex lege* (z dniem 27 maja 1990 r.) w mienie komunalne (A. Agopszowicz, *Ustawa...*, s. 328).

Do regulacji mienia gminnego stosuje się wprost art. 45, ponieważ tylko mieszkańcy danej wsi mają prawo do samodzielnego podejmowania czynności w zakresie tego mienia. Wprost należy też stosować art. 49, wyłączający odpowiedzialność gminy i innych gminnych osób prawnych za zobowiązania zaciągnięte przez społeczności, a także art. 50 nakazujący szczególną staranność przy zarządzaniu takim mieniem.

Problematyczne wydaje się stosowanie art. 46. Przede wszystkim w stosunku do mienia gminnego oświadczenia woli nie będą składane w imieniu gminy, lecz w imieniu mieszkańców danej wsi. Przyjęcie dopuszczalności składania oświadczeń woli przez wójta w imieniu gminy w stosunku do mienia gminnego również prowadziłyby do zanegowania odrębności tego mienia. Dopuszczalne jest stosowanie art. 46 ust. 1 *per analogiam*, zgodnie z którym oświadczenia woli w imieniu mieszkańców danej wsi składa sołtys lub inna osoba upoważniona przez zebranie wiejskie. Przyjęcie takiego założenia prowadzi do wniosku, że również art. 46 ust. 3-4 oraz art. 47 nie znajdują zastosowania, ponieważ nie jest potrzebna zgoda skarbnika gminy na zadysponowanie składnikiem mienia gminnego. Gmina nie będzie ponosić odpowiedzialności za zobowiązania mieszkańców wsi, dlatego nie jest wymagana zgoda jej skarbnika.

Autor: Kazimierz Bandarzewski