

Joanna Jagoda

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0001-5740-1815

e-mail: joanna.jagoda@us.edu.pl

Zasady zarządzania mieniem samorządowym

Mienie samorządowe, jako rodzaj mienia publicznego, podlega szczególnym regulacjom prawnym określającym zasady zarządzania tym mieniem. Zarządzanie mieniem samorządowym musi odbywać się przy zachowaniu zasad określonych w samorządowych ustawach ustrojowych. Z przepisów tych ustaw wynika, że podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa. Natomiast obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. Celem niniejszego artykułu jest zbadanie, czy obowiązujące zasady zarządzania mieniem samorządowym pozwalają na wystarczającą ochronę tego mienia. Inaczej bowiem niż w odniesieniu do mienia państwowego, nie istnieje odrębny akt normatywny dotyczący zasad zarządzania mieniem samorządowym. W opracowaniu posłużono się przede wszystkim metodą formalno-dogmatyczną.

1. *Zasada samodzielności.* Jedną z podstawowych zasad zarządzania mieniem samorządowym jest zasada samodzielności, którą wyraża m.in. art. 45 ustawy o samorządzie gminnym¹: „Podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa”. Podobną regulację zawiera ustawa o samorządzie województwa² w art. 58, który stanowi: „Wojewódzkie osoby prawne samodzielnie decydują, w granicach ustaw, o sposobie wykonywania należących do nich praw majątkowych”. Ana-

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713) dalej jako u.s.g.

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1668) dalej jako u.s.w.

logicznej regulacji nie zawiera ustawa o samorządzie powiatowym³, co nie oznacza jednak, że powiat nie może samodzielnie zarządzać mieniem. Zasada samodzielności zarządzania mieniem powiatu wynika bowiem z ogólnej zasady samodzielności powiatu (wynikającej z art. 2 u.s.p.) oraz z faktu, że powiat wchodzi w stosunki cywilnoprawne, będąc podmiotem mienia powiatowego (art. 46 ust. 3 u.s.p.)⁴.

Podmiotami mienia samorządowego są wszystkie osoby (podmioty), którym przysługuje mienie samorządowe. Zatem będzie chodzić nie tylko o gminy, powiaty i województwa samorządowe, ale także związki komunalne (międzygminne, powiatowe i gminno-powiatowe) oraz wszystkie inne samorządowe osoby prawne korzystające z mienia samorządowego (np. spółki komunalne, stowarzyszenia tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, samorządowe instytucje kultury wyposażone w osobowość prawną)⁵. Samodzielność w decydowaniu o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania mienia jest atrybutem wynikającym z majątkowego prawa podmiotowego. Nie jest to samodzielność równoznaczna z samodzielnością, o której mowa w art. 2 ust. 3 u.s.g. (odpowiednio: art. 2 ust. 3 u.s.p.; art. 6 ust. 3 u.s.w.), ponieważ dotyczy wszystkich samorządowych osób prawnych (a nie tylko jednostek samorządu terytorialnego), a ponadto oznacza swobodę działania wyłącznie w sferze prawa cywilnego, właściwą dla podmiotów prawa cywilnego. Jako taka podlega natomiast (w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego) ochronie sądowej, o której mowa w art. 2 ust. 3 u.s.g. (odpowiednio: art. 2 ust. 3 u.s.p.; art. 6 ust. 3 u.s.w.)⁶.

Zakres samodzielności podmiotów mienia samorządowego w podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników tego mienia wyznaczają wymagania wynikające z przepisów prawa, tj. z ustawy zasadniczej, ustaw zwykłych, umów międzynarodowych zawartych i ratyfikowanych przez Polskę, rozporządzeń wykonawczych oraz aktów prawa miejscowego. Dotyczą one: 1) właściwości organów do podejmowania tych decyzji, 2) przestrzegania ustalonych przez prawo procedur decyzyjnych (np. przy określaniu przeznaczenia gruntów w planach zagospodarowania przestrzennego) i trybów postępowania (np. trybu zamówień publicznych), 3) stosowania właściwych form prawnych gospodarowania mieniem komunalnym (uchwała, decyzja administracyjna, czynność cywilnoprawna), 4) konieczności przestrzegania zasad gospodarowania mieniem komunalnym uchwalonych przez radę gminy oraz innych rygorów materialnoprawnych i formalnoprawnych⁷.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920) dalej jako u.s.p.

⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 487.

⁵ Szerzej: J. Jagoda, *Mienie samorządowe*, Warszawa 2019, s. 26 i nast.

⁶ Szerzej: eadem, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, passim.

⁷ A. Szewc, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2012, Lex, Komentarz do art. 45 ustawy o samorządzie gminnym.

Ograniczenia samodzielności w dysponowaniu mieniem samorządowym wynikają między innymi z odrębnych przepisów prawa. Tytułem przykładu można wymienić przepisy ustaw: o gospodarce nieruchomościami; o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego; o finansach publicznych; Prawo zamówień publicznych. Przy podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania poszczególnych składników swojego majątku podmioty mienia samorządowego muszą uwzględniać wymogi zawarte w tych przepisach.

Samodzielność w dysponowaniu mieniem jest też ograniczona przez klauzule generalne wymienione w art. 140 k.c. Zgodnie z tym przepisem właściciel może korzystać z rzeczy i nią rozporządzać w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Trzeba przy tym podkreślić, że wymienione klauzule mają wpływ nie tylko na treść i wykonywanie prawa własności, lecz także innych praw majątkowych. Przede wszystkim chodzi o klauzulę odsyłającą do zasad współżycia społecznego. Czynność cywilnoprawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego jest nieważna (por. art. 58 § 2 k.c.). Ponadto należy mieć na względzie odesłanie do klauzuli generalnej w postaci ustalonych zwyczajów, ponieważ czynność prawna wywołuje nie tylko skutki w niej wyrażone, ale również te, które wynikają z ustawy, z zasad współżycia społecznego i właśnie z ustalonych zwyczajów (por. art. 56 k.c.). Dalej idące ograniczenia wynikają z klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa majątkowego, czyli jego funkcji. Tę zaś – w odniesieniu do mienia komunalnego – określają przede wszystkim art. 6 i 7 ust. 1 u.s.g. Czynność cywilnoprawna sprzeczna ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa podmiotowego nie korzysta z ochrony prawnej (por. art. 5 k.c.).

Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym to właśnie klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa przesądza o zakresie samodzielności gminy (i innych podmiotów mienia samorządowego) w decydowaniu o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania mienia. Wprawdzie w doktrynie prawa cywilnego występuje wyraźny brak zgodności co do roli i dalszego losu klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności; brak zgodności dotyczy zarówno tego, czy klauzula ta ma jakiegokolwiek znaczenie w oderwaniu od ustroju socjalistycznego⁸, jak i tego, czy w istocie wskazuje ona granice inne aniżeli te, które wynikają z całokształtu obowiązujących przepisów⁹. Jednak

⁸ Klauzula ta została wprowadzona jako wyznacznik granic treści własności w okresie socjalizmu (art. 140 k.c.), jednak pomimo zmian ustrojowych ustawodawca nie zdecydował się na jej usunięcie.

⁹ Zob. Z. Radwański (red.), *Zielona księga. Optymalna wizja kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006, s. 57 i 66; R. Mikosz, „Ograniczenia” własności (na przykładzie prawa górniczego), „Problemy Prawne Górnictwa” 1982, nr 5, s. 29–30; E. Gniewek, *O prawie własności – w kontekście prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego*, „Rejent” 2008, nr 2, s. 66.

klauzula ta, mimo swojego socjalistycznego rodowodu, nie może być traktowana jako zwrot, któremu przypisane jest jedno, sztywne znaczenie. Aktualnie nie służy ona temu, by wyznaczyć granice treści stypizowanych przejawów własności w sposób bezwzględny, absolutny i sztywny. Przeciwnie, jej rolą jest nadanie elastyczności treści własności po to, by uwzględnić różnorodne elementy, które powinny ją kształtować¹⁰. Zwraca się również uwagę na to, że granice wyznaczone przez ustawy nie pokrywają się z tymi wyznaczonymi przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności. Klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa jest więc potrzebna właśnie po to, by tam, gdzie nie jest konieczne wprowadzanie szczegółowych regulacji (zazwyczaj mają one zresztą charakter wybiórczy, a nie kompleksowy), można było odwołać się do założeń bardziej ogólnych, elastycznych, podlegających ocenie uwzględniającej elementy zarówno obiektywne, jak i subiektywne¹¹.

Ograniczenia w zakresie dysponowania mieniem samorządowym wynikają zatem przede wszystkim ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia tego mienia. Pojawia się pytanie, czy może ono zostać przeznaczone na inne cele niż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty albo realizację zadań nałożonych na jednostkę samorządu terytorialnego. Na to pytanie żaden przepis ustawy nie udziela wyraźnej odpowiedzi. Nie jest więc jasne, czy gmina może np. wyzbyć się majątku, gdy jest on już niepotrzebny do osiągnięcia wspomnianego celu albo się do niego nie nadaje¹². Czy może ona inwestować w obiekty i urządzenia przeznaczone nie tyle do obsługi potrzeb miejscowej wspólnoty (mieszkańców gminy), ile ludności napływowej (kongresy, festiwale, turystyka, urządzenia uzdrowiskowe)¹³. W literaturze przedmiotu podkreśla się publicznoprawny charakter mienia komunalnego, który przesądza o zawężeniu granic samodzielności gmin w decydowaniu o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych. Wskazuje się, że organy gminy nie korzystają z nieograniczonej swobody w trakcie zarządu mieniem gminy, a także przy dokonywaniu czynności cywilnoprawnych. Swoboda umów jest w ich przypadku ograniczona przez status publicznoprawny gmin. Korzystanie przez gminę z jej mienia musi się mieścić w granicach prawidłowej gospodarki. Gmina nie może, tak jak prywatny właściciel, dysponować dowolnie swoim mieniem. Gospodarka jej musi być prowadzona w granicach obowiązujących przepisów, a wszelkie jej działania z tego zakresu muszą być celowe. Gmina nie może bez uzasadnionej przyczyny zrzec się swojej własności¹⁴.

¹⁰ M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 200.

¹¹ Ibidem, s. 206.

¹² A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 2001, s. 110.

¹³ Ibidem.

¹⁴ L. Rajca, *Implikacje związane z podwójnym statusem gminy: nosiciela imperium i właściciela mienia*, „Casus” 2001, z. 2, s. 9–17. Podobnie: M. Habdas, op. cit.

Analizując treść art. 45 ust. 1 u.s.g., należy zatem wyjść od pewnej nieodzownej modyfikacji zasady wyrażonej w art. 140 k.c., a odnoszącej się do ochrony prawa własności. Zgodnie z tym przepisem, właściciel może „z wyłączeniem innych osób” korzystać z rzeczy i rozporządzać rzeczą, a zatem ochrona własności wiąże się immanentnie z bezwzględnym charakterem tego prawa. Dla osób trzecich płynie stąd obowiązek biernego poszanowania cudzego prawa własności. Jeżeli wbrew temu nastąpi naruszenie prawa własności, uruchamia się stosowne roszczenia ochronne, adresowane już do konkretnej osoby z potencjalnego kręgu osób trzecich¹⁵. Jeśli jednak uznamy, że przynajmniej niektóre składniki mienia samorządowego stanowią szczególną kategorię tzw. mienia publicznego i mogą z nich korzystać (bo takie jest ich społeczno-gospodarcze przeznaczenie) wszyscy, a w każdym razie nie tylko właściciel (jednostka samorządu terytorialnego), to roszczenia przewidziane w kodeksie cywilnym nie zawsze będą przysługiwały gminie jako właścicielowi. Przysługiwanie tych roszczeń zależeć będzie od charakteru danego składnika majątku komunalnego, od jego „społeczno-gospodarczego przeznaczenia”. Cechą charakterystyczną własności publicznej jest to, że niektóre uprawnienia składające się na triadę uprawnień właścicielskich (korzystanie z rzeczy, pobieranie pożytków i innych dochodów z rzeczy oraz rozporządzanie rzeczą) są immanentnie węższe w sensie swej wewnętrznej istoty¹⁶. W odniesieniu do szerokiego katalogu rzeczy będących składnikami własności publicznej właściciel (czyli jednostka samorządu terytorialnego) nie jest uprawniony choćby do rozporządzania niemalże wszystkimi obiektami należącymi do kategorii rzeczy publicznych stanowiących znaczną część mienia publicznego czy do korzystania z substancji tych rzeczy (ściślej: używania ich). W przypadku przecież takich obiektów, jak drogi, chodniki, place czy mosty, uprawnionym do ich używania (i to bez specjalnego zezwolenia) jest ogół społeczeństwa, a nie sam właściciel¹⁷. Dlatego jednostce samorządu terytorialnego przysługują określone uprawnienia (roszczenia) jako właścicielowi (podmiotowi prawa własności i innych praw majątkowych), ale uprawnienia te są węższe w porównaniu z uprawnieniami podmiotu prywatnego (podmiotu mienia prywatnego). Specyficzny, uwarunkowany interesem publicznym charakter praw majątkowych podmiotów publicznoprawnych (jednostek samorządu terytorialnego) powoduje bowiem, że prawa te w swojej istocie mogą doznawać (i rzeczywiście doznają) znacznie większych ograniczeń aniżeli prawa majątkowe innych podmiotów¹⁸. Mimo że konstrukcja mienia

¹⁵ Por. J. Kozińska, [w:] M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe* (art. 126–352), 2018, Lex, Komentarz do art. 222.

¹⁶ Tak W. Szydło, *Mienie publiczne w polskim prawie cywilnym i administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 3, s. 34; inaczej: A. Doliwa, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2004, s. 34.

¹⁷ Może to, zdaniem części doktryny, uzasadniać wskazywanie na wszystkich obywateli jako na właścicieli mienia publicznego w sensie ekonomicznym – zob. M. Szubiakowski, *Rzeczy publiczne. Wybrane zagadnienia*, „Kontrola Państwowa” 1997, nr 1, 57–58; W. Szydło, op. cit., s. 34.

¹⁸ Por. orzeczenie TK z 13 maja 1997 r., sygn. akt K 20/96, OTK 1997, Nr 2, poz. 18; orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95, OTK 1996, Nr 1, poz. 1.

publicznego wsparta jest na cywilistycznej konstrukcji mienia prywatnego (mienia w znaczeniu ogólnym), to jednak dopuszcza ze swej istoty modyfikacje wynikające z prawa publicznego¹⁹. Modyfikacje te muszą także dotyczyć, co zrozumiałe, zakresu, form i sposobów ochrony mienia samorządowego (albo inaczej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie majątkowym) przewidzianych w przepisach prawa cywilnego.

Zatem wyznacznikiem granic samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w zakresie decydowania o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych będzie społeczno-gospodarcze przeznaczenie mienia samorządowego, czyli jego funkcja, którą jest realizacja zadań publicznych²⁰. Gmina (i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego) mogą więc swobodnie decydować o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania swojego majątku o tyle, o ile ich działania w tym zakresie służą realizacji zadań własnych określonych w ustawach ustrojowych. Nie ulega natomiast wątpliwości, że jednostka samorządu terytorialnego nie może swobodnie dysponować mieniem przeznaczonym do wykonywania zadań zleconych. Ograniczenia te dotyczą środków pieniężnych (dotacji celowych), które nie mogą być użyte na inne cele niż realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej²¹.

2. *Zasada szczególnej staranności.* Ustawa nie definiuje pojęcia szczególnej staranności ani nie wskazuje kryteriów, za pomocą których można by określić poziom tej staranności. Trzeba zatem odwołać się do pojęcia należytej staranności, którym posługuje się Kodeks cywilny (art. 355 k.c.). Przez „należyta staranność” rozumie się staranność ogólnie wymaganą w stosunkach danego rodzaju. Podwyższonej staranności wymaga kodeks cywilny w zakresie prowadzonej przez dłużnika działalności gospodarczej, którą określa przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności²². Ustawodawca posłużył się obiektywnym wzorcem wymaganej staranności, który nie jest określany na podstawie indywidualnych cech i możliwości skonkretyzowanego dłużnika, lecz odnosi się do zobiektywizowanego miernika staranności, przyjmowanego w danej sferze stosunków²³. Przy ocenie zachowania należytej sta-

¹⁹ W. Szydło, op. cit., s. 34.

²⁰ Por. wyrok TK z 25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 96.

²¹ Tak A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, op. cit., s. 110.

²² Niedoločenie należytej staranności oznacza naruszenie reguł mających na celu prawidłowe wykonanie zobowiązania w sposób zabezpieczający wierzyciela przed doznaniem szkody. Może ono być wynikiem zawnionego zachowania się dłużnika, który umyślnie albo nieumyślnie wyrządza w ten sposób szkodę wierzycielowi. Jeżeli strony nie postanowiły inaczej lub ustawa nie zawiera wyraźnej modyfikacji przesłanek odpowiedzialności, do obciążenia nią dłużnika nie jest konieczne przypisanie mu winy – Z. Banaszczyk, P. Granecki, *O istocie należytej staranności*, „Palestra” 2002, nr 7–8, s. 12.

²³ M. Safjan, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2008, s. 932.

ranności dokonuje się obiektywizacji i generalizacji modelu postępowania, którego w stosunkach danego rodzaju można wymagać od zobowiązanego podmiotu. Konieczne jest zatem prawidłowe ustalenie zarówno rodzaju stosunków, w obrębie których działa dłużnik, jak i ogólnych wymagań, które stawia się podmiotom uczestniczącym w takich stosunkach. Staranność ogólnie wymagana jest starannością przeciętną, normalną, typową, co oznacza, że nie jest ona ani starannością minimalną, ani też starannością szczególną czy wzmożoną²⁴. Ustawodawca wyraźnie przy tym zastrzega, że należyta staranność przy prowadzeniu przez dłużnika działalności gospodarczej musi być określona przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Działalność podejmowana w ramach prowadzonej działalności gospodarczej skutkuje tym, że od dłużnika oczekuje się profesjonalizmu, który przede wszystkim oznacza sumienność oraz postępowanie zgodnie z regułami wiedzy fachowej. Fakt, że dłużnik prowadzi działalność gospodarczą, uzasadnia zwiększone oczekiwania społeczeństwa co do jego wiedzy, skrupulatności, rzetelności, zapobiegliwości, a także zdolności przewidywania okoliczności wpływających na wykonywanie zobowiązania. Zgodnie z nakazem ustawodawcy zwiększone oczekiwania społeczne wobec profesjonalisty są uwzględniane przy konstruowaniu wzorca należytej staranności²⁵. W konsekwencji staranność w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej jest wyższa aniżeli w przypadku dłużnika, który nie prowadzi działalności gospodarczej. Staranność ta jest podwyższona także wtedy, gdy w stosunkach określonego rodzaju dłużnikiem jest specjalista lub fachowiec w danej dziedzinie, nawet jeśli nie prowadzi działalności gospodarczej²⁶.

Odnosząc powyższe uwagi do wymogu zachowania szczególnej staranności, należy zauważyć, że z pewnością nie jest to staranność, która jest przeciętna lub typowa, tak jak w przypadku należytej staranności. „Szczególna staranność” powinna być wyższa od należytej, a nawet wyższa od staranności wymaganej od prowadzącego działalność gospodarczą²⁷. Określając szczególną staranność, konieczne jest uwzględnienie czterech elementów, a mianowicie: 1) istoty samorządu terytorialnego, 2) celu samorządu terytorialnego, 3) zadań samorządu terytorialnego oraz 4) potrzeb wspólnoty samorządowej, które można zaspokajać w prawnie dopuszczonych formach działania²⁸. Uwzględnienie podanych elementów powoduje, że wymagana przez ustawodawcę szcze-

²⁴ Por. B. Fuchs, [w:] M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3: *Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, 2018, Lex, Komentarz do art. 355.

²⁵ P. Machnikowski, [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 548.

²⁶ Por. M. Safjan, [w:] K. Pietrzykowski (red.), op. cit., s. 934.

²⁷ Por. A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 333–334; B. Dolnicki, op. cit., s. 492.

²⁸ R. Sowiński, *Warunki prawne funkcjonowania spółek komunalnych i ich specyfika*, „Rejent” 2003, nr 6, s. 181.

gólna staranność jest wyższa od należytej i stanowi samodzielny, obiektywny miernik oceny zachowania się osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem samorządowym. Miernik ten bazuje na wyższych wymaganiach aniżeli analogiczne mierniki zawarte w prawie cywilnym czy w prawie pracy.

„Szczególna staranność” jest także wyższa od staranności wymaganej od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Porównując szczególną staranność ze starannością wymaganą od podmiotów w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej, wypada zauważyć, że występuje tu różnica nie tyle ilościowa (poziom staranności), ile jakościowa (rodzaj staranności), gdyż zarządzanie mieniem samorządowym nie zawsze wiąże się z uczestnictwem w obrocie gospodarczym i komercyjnym oferowaniu towarów lub usług, a podmioty uczestniczące w zarządzaniu mieniem nie zawsze mogą być traktowane jako profesjonalści (co nie oznacza, że podmioty te należy traktować jak osoby niewykwalifikowane)²⁹. Szczególna staranność jest więc inna jakościowo, ponieważ jej mierniki nie są określane na podstawie założenia profesjonalnego uczestnictwa w obrocie gospodarczym, mającym na celu realizację interesów prywatnych, lecz uwzględniają funkcje mienia samorządowego i jego rolę w realizowaniu przez samorząd terytorialny zadań polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Ważnym miernikiem szczególnej staranności w odniesieniu do pracowników samorządowych są w szczególności art. 24 i art. 25 ustawy o pracownikach samorządowych³⁰. W pierwszym z wymienionych przepisów ustawodawca wyraźnie wskazuje, że do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli (art. 24 ust. 1 u.pr.s.). Wskazano także, że do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności:

- 1) przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa,
- 2) wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie,
- 3) udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania,
- 4) dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej,
- 5) zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami,
- 6) zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim,
- 7) stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych (art. 24 ust. 2 u.pr.s.).

²⁹ M. Habdas, op. cit., s. 326.

³⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1282 ze zm.), dalej jako u.pr.s.

Ponadto w art. 25 ust. 1 u.pr.s. stwierdzono, że do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego. W przypadku gdy pracownik samorządowy jest przekonany, że polecenie jest niezgodne z prawem albo zawiera znamiona pomyłki, ma on obowiązek poinformować o tym na piśmie swojego bezpośredniego przełożonego, a zatem nie może działać w sposób automatyczny, bezmyślny, powołując się na działanie w ramach polecenia służbowego. Dopiero w przypadku pisemnego potwierdzenia polecenia pracownik jest obowiązany je wykonać, zawiadamiając jednocześnie kierownika jednostki, w której jest zatrudniony (art. 25 ust. 2 u.pr.s.). Pracownik samorządowy nie wykonuje polecenia, jeżeli jest przekonany, że prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa, wykroczenia lub groziłoby niepowetowanymi stratami, o czym niezwłocznie informuje kierownika jednostki, w której jest zatrudniony (art. 25 ust. 3 u.pr.s.). Regulacja ta dowodzi, że pracownik samorządowy, oprócz obowiązków wynikających z nawiązania stosunku pracy, obciążony jest także obowiązkami wobec podmiotów innych niż pracodawca, np. państwo, wspólnota samorządowa, organy i instytucje publiczne, obywatele, współpracownicy. Nałożenie tych obowiązków na pracowników samorządowych jest ściśle związane z charakterem ich pracy w ramach administracji publicznej, która ma umożliwić realizację zadań wykonywanych przez omawiane jednostki³¹. Nie bez powodu jednym z podstawowych i wymienionych w pierwszej kolejności obowiązków jest dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne³².

W świetle powyższego słuszny jest pogląd Andrzeja Szewca, że wymóg szczególnej staranności nawiązuje do koncepcji dobrego gospodarza, przy czym jest on gospodarzem mienia, które przeznaczone jest do realizacji zadań publicznych, a nie interesów prywatnych. W konsekwencji zarzut niedołożenia szczególnej staranności obejmuje nie tylko przypadki winy umyślnej, lecz także winę nieumyślną, w tym *culpa levissima*. Ta ostatnia może w szczególności dotyczyć zaniechania dochodzenia zastrzeżonych kar umownych, gdy gmina poniosła szkodę³³.

Zachowanie szczególnej staranności nie wyklucza podejmowania działań związanych z ryzykiem, jednak ustawodawca nie określa, jaki jest dopuszczalny poziom tego ryzyka. Ryzyko jest nieuniknionym elementem zarządzania, a jego całkowita eliminacja rzadko kiedy jest możliwa. Zachowanie szczególnej staranności przy zarządzaniu mieniem samorządowym wydaje się wskazywać

³¹ A. Szewc, T. Szewc, *Obowiązki pracownika samorządowego*, [w:] A. Szewc (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 192–195.

³² P. Zuzankiewicz, *Obowiązki pracownika samorządowego*, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 104–108.

³³ A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 430.

na konieczność minimalizowania ryzyka³⁴. Obowiązek dołożenia szczególnej staranności przy zarządzaniu mieniem komunalnym i jego ochrony nie wyklucza jednak podejmowania względem tego mienia działań obarczonych określonym stopniem ryzyka gospodarczego, np. nabywania i zbywania akcji na giełdzie papierów wartościowych³⁵.

Z pewnością dopuszczalny stopień ryzyka będzie wyższy w odniesieniu do prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego działalności gospodarczej, gdyż uczestniczenie w rynku nie jest możliwe bez ryzyka. W każdym razie ryzyko nie może być wyższe aniżeli w typowych stosunkach gospodarczych, przy czym uwzględniając dodatkowo podstawowe zadanie samorządu terytorialnego, jakim jest realizacja celów publicznych, ryzyko to nie może zagrozić realizacji tych celów. Ponadto podejmowanie ryzyka nie może mieć na celu wyłącznie maksymalizacji zysków, ponieważ nie taki jest podstawowy cel zarządzania mieniem samorządowym³⁶.

Obowiązek zachowania szczególnej staranności dotyczy osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem samorządowym (wykonujących zarząd), a więc przede wszystkim wójta (burmistrza, prezydenta), członków zarządu powiatu (województwa), a także radnych. Udział tych osób w czynnościach zarządu mieniem wydaje się niekwestionowany. Obowiązek ten ciąży również na pracownikach samorządowych uczestniczących w zarządzaniu mieniem samorządowym (pracownicy zatrudnieni w urzędzie gminy, starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim, samorządowej jednostce organizacyjnej, jeśli tylko uczestniczą bezpośrednio w zarządzaniu mieniem samorządowym). W szczególności chodzi tu o skarbnika jednostki samorządu terytorialnego (głównego księgowego budżetu), sekretarza, pracowników urzędu zajmujących stanowiska kierownicze (w zakresie, w jakim w ramach powierzonych im obowiązków uczestniczą oni w zarządzaniu mieniem) oraz kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych, a także osoby wchodzące w skład innych struktur samorządowych zarządzających mieniem komunalnym (np. członków zarządu związku komunalnego, członków zarządu oraz innych organów spółki komunalnej³⁷). Podwyższony standard staranności i obowiązek ochrony nie dotyczy natomiast osób prywatnych korzystających z mienia samorządowego, nawet gdy zakres ich uprawnień sięga bardzo daleko, zbliżając się do prawa własności (np. w przypadku użytkowania wieczystego gruntów gminy). Obowiązki w tym zakresie ciążyą na osobach, które w imieniu jednostki samorządu terytorialnego wykonują określone uprawnienia w stosunku do wymienionych osób prywatnych³⁸.

³⁴ A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, op. cit., s. 114.

³⁵ Por. wyrok NSA z 17 maja 1995 r., sygn. akt SA/Wr 275/95, ONSA 1996, Nr 3, poz. 113.

³⁶ K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 550.

³⁷ Por. R. Sowiński, op. cit., s. 160.

³⁸ Tak S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 64–65.

Należy zgodzić się z poglądem, że obowiązek zarządzania mieniem „ze szczególną starannością” dotyczy natomiast osób, które nie są pracownikami samorządowymi, a które uczestniczą w zarządzaniu tym mieniem na podstawie umów o charakterze cywilnym (kontraktów menedżerskich), choć oczywiście pociągnięcie do odpowiedzialności takich osób będzie dużo mniej skuteczne niż w odniesieniu do pracowników samorządowych³⁹.

Przepisy ustaw samorządowych nie określają skutków prawnych braku szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem samorządowym. Ewentualne sankcje wynikają natomiast z innych przepisów, właściwych dla danej gałęzi prawa. W szczególności może tu wchodzić w grę odpowiedzialność:

1) karna (zwłaszcza za przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu określone w rozdziale XXXVI Kodeksu karnego⁴⁰ – zob. w szczególności art. 296, 303, 305 k.k.),

2) cywilna (za szkodę wyrządzoną w mieniu komunalnym oraz za szkody wyrządzone osobom trzecim – zob. art. 417–421 k.c.),

3) pracownicza (porządkowa – por. art. 108 i nast. Kodeksu pracy),

4) z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (por. ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴¹),

5) polityczna (przejawiająca się np. podjęciem przez radę gminy uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum dotyczącego odwołania wójta)⁴².

Ponadto środkiem zabezpieczenia realizacji omawianych wymogów w zakresie zarządzania mieniem samorządowym jest możliwość zastosowania środków nadzoru. Można bowiem uznać, że do naruszenia zasady szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem może dojść na skutek podjęcia uchwały rady gminy lub wydania zarządzenia wójta, które są wyraźnie niekorzystne dla interesów majątkowych gminy, narażające ją na nadmierne ryzyko w obrocie cywilnoprawnym. Chodzi tu przede wszystkim o nadzór wykonywany przez wojewodę i regionalną izbę obrachunkową⁴³ (por. wyrok NSA z 17 maja 1995 r., SA/Wr 275/95, w którym sąd dał wyraz przekonaniu, że art. 50 u.s.g. stanowi podstawę zastosowania przez właściwy organ nadzoru odpowiednich środków nadzoru). Naruszeniem art. 50 jest niezachowanie ustawowo określonych zasad oraz trybu postępowania przy podejmowaniu przez radę gminy uchwały dotyczącej sprawy z zakresu zarządzania mieniem komunalnym⁴⁴.

³⁹ Por. K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), op. cit., s. 548–549.

⁴⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444).

⁴¹ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 289.

⁴² K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), op. cit., s. 549.

⁴³ Tak S. Dudzik, op. cit., s. 73–74.

⁴⁴ Por. wyrok NSA z 11 września 2001 r., sygn. akt II SA/Łd 948/01, Legalis.

3. *Charakter mienia samorządowego*. Uzasadnieniem dla nałożenia obowiązku wykonywania zarządu mieniem samorządowym i jego ochrony ze szczególną starannością wydaje się specyficzny charakter tego mienia. W literaturze i orzecznictwie uznaje się na ogół, że mienie samorządowe jest mieniem publicznym, poddanym szczególnemu reżimowi zarządzania i szczególnej ochronie. Podnosi się także, że wymóg „szczególnej staranności” jest reminiscencją nieobowiązujących już przepisów Kodeksu cywilnego o szczególnej ochronie mienia społecznego. O ile jednak przepisy te zostały uchylone w 1990 r. w stosunku do mienia społecznego (w tym państwowego), o tyle ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie ich do porządku prawnego w odniesieniu do zarządu mieniem komunalnym⁴⁵. Zdaniem Antoniego Agopszowicza uchylenie przepisów o szczególnej ochronie mienia społecznego nie daje w obecnym stanie prawnym podstawy do domagania się szczególnej ochrony mienia komunalnego, bowiem oznaczałoby to reaktywowanie podziału na typy własności⁴⁶. Podwyższenie standardu ochrony mienia komunalnego w stosunku do innych rodzajów mienia (zwłaszcza tzw. prywatnego) budzi wątpliwości w kontekście przepisów Konstytucji RP, zgodnie z którymi własność i inne prawa majątkowe (mienie) podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP)⁴⁷.

Należy zatem przyjąć, że art. 50 u.s.g. (i odpowiednie przepisy pozostałych ustaw samorządowych) nie wprowadza obowiązku „szczególnej ochrony” mienia samorządowego. Nie wiadomo bowiem, czym ta szczególna ochrona miałaby się przejawiać, skoro w Konstytucji RP nie różnicuje się stopnia ochrony własności ze względu na jej podmiot, a w ustawodawstwie zwykłym usunięto przepisy, które w minionym ustroju dotyczyły ochrony wybranych typów i form własności. W literaturze pojawił się natomiast pogląd, że ustawodawca zamiast wprowadzania szczególnej ochrony mienia komunalnego wprowadza obowiązek szczególnej staranności w odniesieniu do ochrony tego mienia⁴⁸. Obowiązek ten nałożony jest na osoby uczestniczące w zarządzaniu mieniem samorządowym w powiązaniu z ich obowiązkami (zob. w szczególności art. 24 i 25 u.pr.s.), a także w związku ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego mienia i zadaniami samorządu terytorialnego. Skuteczna ochrona mienia, w odniesieniu do którego brak jest właściciela w znaczeniu ekonomicznym, wymaga uwypuklenia obowiązków osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym w zakresie ochrony. Jest to tym bardziej istotne, że termin „zarządzanie” najczęściej rozumiany jest jako obejmujący zagadnienia ochrony mienia, a nawet jeżeli ochronę tę potraktować jako odrębną od zarządzania,

⁴⁵ S. Dudzik, op. cit., s. 62. Zob. także A. Jaroszyński, [w:] P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1996, s. 106.

⁴⁶ A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, op. cit., s. 334.

⁴⁷ Zwraca na to uwagę również K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), op. cit., s. 550.

⁴⁸ Tak M. Habdas, op. cit., s. 330 i nast.

to niewątpliwie oba te obszary działania są ze sobą ściśle związane. Szczególna staranność dotycząca ochrony mienia samorządowego jest więc naturalnym uzupełnieniem rozmaitych szczególnych wymogów i ograniczeń w stosunku do tego mienia, któremu przypisano specyficzne funkcje⁴⁹.

Szczególna staranność dotycząca ochrony mienia samorządowego powinna być przede wszystkim rozumiana jako konieczność podejmowania czynności o charakterze zachowawczym. Aktualne jest więc stanowisko Tomasza Dybowskiego, że o ile właściciel prywatny może decydować o tym, czy chronić swoje mienie, o tyle szczególna staranność w ochronie mienia komunalnego (publicznego) powinna być rozumiana jako obowiązek podjęcia wszelkich działań zmierzających do ochrony rzeczy lub prawa⁵⁰. Pogląd ten w obecnych warunkach nabrał nowego znaczenia w związku z usunięciem z kodeksu cywilnego przepisów wzmacniających niegdyś ochronę mienia publicznego (chodziło jednak wtedy o mienie ogólnonarodowe), które chroniły przed utratą własności, jej uszczupleniem lub narażeniem na utratę⁵¹. Obecnie, wobec braku przepisów chroniących mienie samorządowe, jednostki samorządu terytorialnego muszą samodzielnie w sposób aktywny chronić swoje mienie⁵². Właśnie z tego względu konieczne jest zachowanie szczególnej staranności przy jego ochronie. Skoro dla własności komunalnej nie przewidziano odrębnego reżimu ochronnego, a jest to własność w rozumieniu art. 140 k.c., to jednostka samorządu terytorialnego może korzystać ze wszelkich środków cywilnoprawnych służących ochronie mienia, w szczególności prawa własności⁵³.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego kształtują treść przysługującego im prawa własności. Ustawodawca wprowadził jednak zasadę szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem samorządowym oraz obowiązek jego ochrony. Jest to naturalna konsekwencja tego, że w przypadku podmiotów, takich jak jednostki samorządu terytorialnego, właściciel jest w pewnym sensie podmiotem abstrakcyjnym. Brak jest zatem zidentyfikowanego właściciela w rozumieniu ekonomicznym, dbającego o mienie nie tylko w okresie i w per-

⁴⁹ Ibidem, s. 331.

⁵⁰ T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 77–78, przy czym autor ten uwagi swoje odniósł do mienia ogólnonarodowego i innych form własności społecznej.

⁵¹ Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980, s. 44.

⁵² W odniesieniu do mienia państwowego wyrazem szczególnej ochrony tego mienia jest określenie zasad zarządzania mieniem państwowym w drodze ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 735). Ustawa określa w art. 4 ust. 2 sposób zarządzania mieniem poprzez wybór dwóch istotnych zasad, którymi ma się kierować organ właściwy do zarządzania mieniem. Jest to zasada prawidłowej gospodarki oraz zasada szczególnej staranności. Por. F. Grzegorzcyk, [w:] F. Grzegorzcyk, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, 2020, Lex, Komentarz do art. I.

⁵³ M. Pyziak-Szafnicka, *Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 10, s. 11.

spektywie swojej kadencji i nie wyłącznie (lub głównie) w związku z politycznymi naciskami i uwarunkowaniami⁵⁴. Szczególna staranność dotycząca ochrony mienia samorządowego powinna być przede wszystkim rozumiana jako konieczność podejmowania czynności o charakterze zachowawczym (w tym także korzystanie z ochrony posesoryjnej). O ile właściciel prywatny może decydować o tym, czy chronić swoje mienie, o tyle szczególna staranność w ochronie mienia samorządowego powinna być rozumiana jako obowiązek podjęcia wszelkich działań zmierzających do ochrony rzeczy lub prawa⁵⁵. Poгляд ten w obecnych warunkach nabrał nowego znaczenia w świetle faktu, że w kodeksie cywilnym brak przepisów wzmacniających ochronę mienia publicznego, które chronią przed utratą własności, jej uszczupleniem lub narażeniem na utratę.

W prawie polskim nie przewiduje się obecnie ochrony mienia samorządowego na podstawie zasady niezbywalności, niemożności zasiedzenia, zajęcia i egzekucji spotykanych w innych europejskich porządkach prawnych⁵⁶. Nasuwa się więc pytanie o to, czy ustawodawca polski nie postąpił zbyt pochopnie, tak dalece ujednolicając zasady ochrony własności publicznej (samorządowej) i prywatnej. Nie ma powodu ani też nie jest pożądane zacieranie granicy między własnością publiczną a prywatną, gdyż prowadzi to do zatarcia specyfiki tych dwóch rodzajów własności, które wiążą się przecież z zaspokajaniem różnych rodzajów potrzeb i interesów.

Warto także zwrócić uwagę na to, że o ile w odniesieniu do mienia państwowego podjęto pewne działania legislacyjne, mające na celu wzmocnienie ochrony tego mienia, o tyle nie uczyniono tego w odniesieniu do mienia samorządowego. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵⁷ dotyczy bowiem wyłącznie mienia państwowego, mimo że zarówno mienie państwowe, jak i mienie samorządowe należą do tej samej kategorii mienia publicznego.

Wykaz literatury

- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Agopszowicz A., Gilowska Z., Taniewska-Peszko M., *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Wyd. UŚ, Katowice 2001.
- Banaszczyk K.Z., Granecki P., *O istocie należytej staranności*, „Palestra” 2002, nr 7–8.
- Bandarzewski K., [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010.

⁵⁴ M. Habdas, op. cit., s. 408.

⁵⁵ Ibidem, s. 409.

⁵⁶ Zwraca na to uwagę M. Habdas – patrz ibidem, s. 333.

⁵⁷ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 735.

- Doliwa A., *Prawo rzeczowe*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Zakamycze, Kraków 1998.
- Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1969.
- Fuchs B., [w:] M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3: *Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, 2018, Lex, Komentarz do art. 355.
- Gniewek E., *O prawie własności – w kontekście prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego*, „Rejent” 2008, nr 2.
- Grzegorzczak F., [w:] F. Grzegorzczak, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Komentarz*, 2020, Lex, Komentarz do art. 1.
- Habdas M., *Publiczna własność nieruchomości*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Jagoda J., *Mienie samorządowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Jaroszyński A., [w:] P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1996.
- Kozińska J., [w:] M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126–352)*, 2018, Lex, Komentarz do art. 222.
- Machnikowski P., [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Mikosz R., „Ograniczenia” własności (na przykładzie prawa górniczego), „Problemy Prawne Górnictwa” 1982, nr 5.
- Nowakowski Z.K., *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1980.
- Pyziak-Szafnicka M., *Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 10.
- Radwański Z. (red.), *Zielona księga. Optymalna wizja kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Wyd. Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 2006.
- Rajca L., *Implikacje związane z podwójnym statusem gminy: nosiciela imperium i właściciela mienia*, „Casus” 2001, z. 2.
- Safjan M., [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Sowiński R., *Warunki prawne funkcjonowania spółek komunalnych i ich specyfika*, „Rejent” 2003, nr 6.
- Szenc A., [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szenc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2012, Lex, Komentarz do art. 45 ustawy o samorządzie gminnym.
- Szenc A., Szenc T., *Obowiązki pracownika samorządowego*, [w:] A. Szenc (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Szubiakowski M., *Rzeczy publiczne (Wybrane zagadnienia)*, „Kontrola Państwowa” 1997, nr 1.
- Szydło W., *Mienie publiczne w polskim prawie cywilnym i administracyjnym*, „Przełęcz Prawa Publicznego” 2009, nr 3.
- Zuzankiewicz P., *Obowiązki pracownika samorządowego*, [w:] W. Drobný, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz (red.), *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Summary

The principles of self-government property management

Keywords: local government units, management of local government property.

Self-government property, as a kind of public property, is subject to special regulations by law. The administration of self-government property has to be carried out with adherence to the principles formulated in self-government system acts. The provisions of these acts stipulate that communal property subjects decide independently on the appropriation and the manner of disposition of assets, upon the fulfilment of requirements contained in separate legal regulations (the principle of independence). On the other hand, it's the duty of the persons participating in the administration of self-government property to exercise special care when carrying out the administration in conformity with the property and its protection (the principle of special diligence). Compared to other legal orders, active protection of the public property is essential in the Polish legal order, since there are no specific protection mechanisms. Polish law does not provide for the protection of municipal property following the principle of non-transferability, prescription, seizure and enforcement found in other European legal systems. The question that arises is whether the Polish legislator did not act too rashly in unifying the principles of protection of the public (local government) and private property.