

Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego

I. Wprowadzenie

Ustawodawca wyposażając gminę w przymiot osobowości prawnej, umożliwił jej występowanie zarówno w roli podmiotu prawa publicznego jak i prywatnego¹. Pojęcie podmiotowości prywatnoprawnej łączy się ściśle z posiadaniem osobowości prawnej i ze zdolnością prawną w sferze prawa cywilnego.

Głównym atrybutem gminy, w świetle wielu koncepcji samorządu terytorialnego jest jej odrębność podmiotowa od państwa, zarówno w sferze majątkowej, szerzej prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej². Przejawem tej koncepcji jest przyznanie gminie osobowości prawnej, ochrony sądowej, prawa własności i innych praw majątkowych³. Przyznanie gminie osobowości prawnej⁴ stwarza możliwość jej występowania w stosunkach cywilnoprawnych.

¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 2006, s. 62; Por. też: W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1-2, s. 16. Wskazano tam, że podstawową funkcją ustrojową samorządu terytorialnego jest upodmiotowienie społeczności terytorialnej zarówno w sensie politycznym jak i gospodarczym. Upodmiotowienie w tym pierwszym znaczeniu przejawia się w wyodrębnieniu i usamodzielnieniu wspomnianej wspólnoty jako podmiotu władzy i administracji publicznej. Natomiast upodmiotowienie ustrojowe w sensie gospodarczym to wyodrębnienie i usamodzielnienie wspólnoty mieszkańców jako podmiotu praw majątkowych, czyli własności komunalnej.

² Zob. L. Rajca, *Konstrukcja osobowości prawnej samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2004, nr 3, s. 9 i n.

³ A. Oleszko, *Gmina jako osoba prawna (zagadnienia konstrukcyjne)*, Samorząd Terytorialny 1992, nr 6, s. 12; Por. też: A. Błaś, *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorial-*

W świetle fakultatywności powoływania jednostek pomocniczych powstaje pytanie o ich charakter prawny w sferze prawa prywatnego. Czy są to struktury wyposażone w takie przymioty jak: osobowość prawna, zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych, umożliwiające im występowanie w obrocie cywilnoprawnym? Jaki jest ich status w sferze prawa cywilnego materialnego i procesowego?

W kręgu zainteresowania niniejszego opracowania jest analiza *de lege lata* regulacji prawnych w zakresie upodmiotowienia jednostek pomocniczych gminy. Mając na uwadze pomocniczy charakter tych jednostek, ich rolę i znaczenie w strukturze gminy, kwestia statusu prawnego jednostek pomocniczych w sferze prawa prywatnego jawi się jako jedno z istotnych zagadnień problematyki samorządu terytorialnego.

II. Jednostka pomocnicza gminy w sferze prawa cywilnego materialnego

1. Uwagi w zakresie zdolności prawej jednostki pomocniczej gminy

Podmiotami stosunków cywilnoprawnych są zarówno osoby fizyczne jak i osoby prawne. Te ostatnie są wyposażone w zdolność prawną. Oznacza to, że „mogą mieć własne prawa i obowiązki. Nabywają je albo zbywają także we własnym imieniu. Mają odrębny od innych osób prawnych albo fizycznych majątek. Podobnie jak osoby fizyczne osoby prawne odpowiadają swoim majątkiem za niewykonanie zobowiązań”⁵. Nauka prawa cywilnego określa „zdolność prawną jako zdolność do tego, aby być podmiotem praw i obowiązków

nego, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, S. Dolata (red.), Opole 2002, s. 101.

⁴ Por. T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 27. Autor ten uznaje, że osobowość prawna jest jedna na całym obszarze prawa.

⁵ Zob. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 9, Warszawa 2007, s. 181.

z zakresu prawa cywilnego”⁶. Osoby fizyczne od chwili urodzenia się mają zdolność prawną⁷. W przypadku osób prawnych, zdolność prawna jest konsekwencją posiadania przez nie osobowości prawnej⁸.

W doktrynie przyjmuje się, że w polskim systemie prawa cywilnego osobowości prawnej i zdolności prawnej nie można domniemywać. Oznacza to, że osobowość prawna i zdolność prawna muszą być wyraźnie normatywnie przyznane określonym podmiotom, by mogły się one na nie skutecznie powoływać w stosunkach cywilnoprawnych. Przyznanie osobowości prawnej danemu podmiotowi może wynikać zarówno z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹ jak i przepisu kodeksu cywilnego oraz przepisów szczególnych.

Ustawodawca zgodnie z art. 165 Konstytucji¹⁰ wyposażył w osobowość prawną jednostki samorządu terytorialnego, nie przyznając jednostkom pomocniczym gminy tegoż przymiotu. Artykuł 2 ust. 2 u.s.g.¹¹ przyznaje osobowość prawną gminie, nie czyni tego jednak w żadnym przepisie w stosunku do jednostek pomocniczych. Potwier-

⁶ Zob. A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1986, s. 153; Por. też: uzasadnienie do uchwały SN z 14 grudnia 1990 r. (III CZP 62/90) OSNJC z 1991, z. 4, poz. 36.

⁷ Art. 8 § 1 k.c.; Por. też E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 31. Wskazano tam również, że „zdolność prawną definiuje się na ogół w podobny sposób, jako możliwość bycia (stania się) podmiotem praw i obowiązków z zakresu szeroko rozumianego prawa cywilnego. Wypada podkreślić, że w takim znaczeniu zdolność prawna jawi się jako ważka niewątpliwie kategoria normatywna, lecz o abstrakcyjnym charakterze”.

⁸ W doktrynie prawa cywilnego podkreśla się, że „przyznanie osobowości prawnej prowadzi do wyposażenia określonej jednostki organizacyjnej w zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Zdolność prawna jest oczywistym atrybutem osobowości (podmiotowości) prawnej. Zasadniczo osobom prawnym w pełnym zakresie przysługuje zdolność prawna”. Tak E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 77; Por. też: T. Bigo, *Związki publicznoprawne...*, s. 27-50.

⁹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost.).

¹⁰ Art. 165 Konstytucji stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej.

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwana dalej u.s.g.

dza tę tezę również orzecznictwo¹². W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „sołectwa i dzielnice (osiedla) nie posiadają odrębnej od gminy osobowości prawnej i są – zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy – tylko jednostkami pomocniczymi, a ich działalność w granicach określonych statutem prowadzona jest w ramach osobowości prawnej gminy (...). Skoro bowiem przymiot osobowości przyznany został gminie, to odpowiedzialność za zobowiązania zaciągnięte przez wszystkie jej ogranę, w tym także za zobowiązania dotyczące gospodarki jednostek pomocniczych, ponosi gmina, która odpowiada za nie całym swoim majątkiem, w tym także majątkiem powierzonym sołectwom i dzielnicom (osiedlom)”¹³.

Gmina, jako osoba prawna działa poprzez swoje organy¹⁴. Jednakże organy jednostki pomocniczej nie należą do nich. Ustawodawca w art. 11a ust. 1 u.s.g. określił katalog organów gminy¹⁵, czyniąc go jednocześnie katalogiem zamkniętym. Niedopuszczalne jest więc jego poszerzenie o ogranę jednostek pomocniczych gminy¹⁶. Dokonanie

¹² W wyroku z dnia 15 września 1998 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym podmiotem prawa w systemie tego samorządu jest gmina i tylko ona posiada osobowość prawną. Miasto jako jednostka administracyjna terytorialnie właściwe dla określonej gminy nie zostało wyposażone w odrębną osobowość prawną, a to oznacza, że z mocy ustawy o samorządzie terytorialnym i przepisów wprowadzających tę ustawę, ani z mocy ewentualnego upoważnienia statutowego, nie może występować w stosunkach cywilnoprawnych jako odrębny od gminy podmiot prawny (I SA 264/98, LEX nr 45035); Por też: uchwałę SN z 19 stycznia 1993 r. (III CZP 160/92), publ. w OSNC z 1993 r., nr 6, poz. 102; Por też: R. Goła, *Gmina nie może udzielić sołectwu dotacji*, GSiA 2005 r, nr 15/16 s. 38 in.

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 1992 r. (sygn. akt III SA/Wr 1248/92), opubl. [w:] W. Abramowicz, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie*, Warszawa 1994, s. 10.

¹⁴ Zob. art. 38 k.c., który stanowi, że osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie lub opartym na niej statucie.

¹⁵ Art. 11a ust. 1 u.s.g. stanowi, że organami gminy są: rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent).

¹⁶ Zob. P. Chmielnicki, *Organy gminy a organy jednostki pomocniczej*, Wspólnota 2004, nr 9, s. 56; Por też: wyrok NSA z 7 listopada 1996 r. (SA/Sz 742-96, ONSA 1997, nr 4, poz. 161), w którym NSA stwierdził, że w kształtowaniu ustroju wewnętrznego stosowanie przez organy jednostki samorządu terytorialnego zasady, zgodnie z którą wszystko co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone jest nie do

takiego zabiegu legislacyjnego w statucie gminy lub w statucie danej jednostki pomocniczej, byłoby oczywiście wadliwe i skutkowałoby nieważnością takiej uchwały, jako naruszającej obowiązujący porządek prawny.

Artykuł 33 k.c.¹⁷ stanowi, że osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną¹⁸. Ustawodawca nie określił jakiej rangi mają to być przepisy. Według T. Dybowskiego „muszą to być przepisy powszechne, a nie przepisy prawa lokalnego ustanawianego przez radę gminy”¹⁹. Uchwała rady gminy przyznająca osobowość prawną jednostce pomocniczej gminy nie stanowi wystarczającej podstawy, by umożliwić jednostce występowanie w obrocie cywilnoprawnym. Uchwała taka skutkowałaby stwierdzeniem jej nieważności, bowiem byłaby sprzeczna z wykładnią systemową przepisów dotyczących osobowości prawnej²⁰. Oznacza to, że dotychczasowa regulacja w Kodeksie cy-

zaakceptowania. W związku z tym organy jednostki samorządowej nie mogą powoływać innych organów niż te bezwzględnie przewidziane przez ustawodawcę. NSA podkreślił, że swobodne określenie struktury wewnętrznej jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego powinno się mieścić w granicach ustaw; Por. Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 118.

¹⁷ Zob. art. 33 i n. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 92 ze zm.).

¹⁸ Ustawodawca w przedmiotowym artykule przyjął normatywną metodę określenia kręgu osób prawnych występujących w takim charakterze w obrocie cywilnoprawnym.

¹⁹ T. Dybowski, *Mienie komunalne*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1-2, s. 8; Por. E. Gniewek, [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 77. W przedmiocie tych przepisów szczególnych wskazano, że „przyznanie osobowości prawnej następuje w „ustawach ustrojowych”, właściwych dla poszczególnych typów jednostek organizacyjnych występujących w obrocie poprzez wyraźną dyspozycję normy prawnej. Wiadomo zaś równocześnie, że wiele różnorodnych jednostek organizacyjnych występujących w stosunkach społecznych nie posiada osobowości prawnej”.

²⁰ Trudno sobie wyobrazić sytuację, gdzie na terenie tej samej gminy, funkcjonowałyby jednostki pomocnicze, którym statut przyznawałby osobowość prawną oraz jednostki, którym statut takiego atrybutu by nie przyznawał, mimo np. braku ich zróżnicowania w zakresie zadań i roli jaką odgrywać by miały w strukturze gminy. Przyjęcie tezy, że przepisy lokalne mogłyby poszerzyć katalog podmiotów

wilnym nie przyznaje jednostkom pomocniczym osobowości prawnej. Nie czynią tego również przepisy szczególne. Ponadto ustawodawca wyraźnie w art. 33¹ k.c. wskazał, że do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolności prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych. Ranga przepisów przyznających więc zdolność prawną jednostkom organizacyjnym została jednoznacznie określona przez ustawodawcę. Ani przepis statutu gminy, czy statutu jednostki pomocniczej, będący aktem prawa miejscowego²¹, ani inna uchwała rady gminy (niebędąca aktem prawnym o charakterze prawa miejscowego), nie stanowią podstawy prawnej do przyznania zdolności prawnej jednostce pomocniczej gminy.

W nauce prawa cywilnego wskazuje się, że zdolność prawna może wynikać także z treści normy prawnej. Można o tym mówić w przypadku, gdy przepisy nie wyposażały wprost danego podmiotu w osobowość prawną, jednak przydały mu zdolność prawną²². Przykładem mogą być spółki osobowe²³. Ustawodawca nie wyposażył je w oso-

wyposażonych w osobowość prawną, byłoby niezgodne z przepisami oraz kwestionowałoby w sposób zasadniczy domniemanie racjonalności ustawodawcy w tym przedmiocie.

²¹ Zwrócić należy uwagę jeszcze na jedną kwestię. Statut jednostki pomocniczej, będąc aktem prawa miejscowego, przy założeniu swobody powoływania jednostek pomocniczych przez ustawodawcę (zob. art. 5 ust. 1 u.s.g.), które mogą funkcjonować na całym jej terytorium lub tylko na jego części, i uwzględnieniu, że powinien zostać uchwalony odrębną uchwałą dla każdej z powoływanych jednostek pomocniczych, wskazuje, że akt prawa miejscowego może być stanowiony zarówno na terenie całej gminy lub na jej części – zob. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 11, s. 41; Por. też: B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2004, nr 1-2, s. 6 i n.

²² Mimo przyjęcia dychotomicznego podziału podmiotów w prawie cywilnym na osoby fizyczne i osoby prawne trudno pominąć podmioty nie będące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną; Por. też: Z. Radwański, *Prawo cywilne...*, s. 199 i n.

²³ Zob. art. 8 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.), który stanowi, że spółka osobowa może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywaną. Przydanie zdolności prawnej nastąpiło tu przy użyciu pośredniej metody opisowej. *A contrario*, do ułomnych

bowość prawną, jednakże wyraźnie wskazał, że mogą one we własnym imieniu nabywać prawa. Należą więc one do grupy jednostek organizacyjnych nazywanej przez doktrynę „ułamnymi osobami prawnymi”²⁴. T. Dybowski poddaje w wątpliwość by jednostki pomocnicze gminy mogły być zaliczane do „ułamnych osób prawnych”, bowiem z żadnej treści normy prawnej nie wynika ich zdolność prawna²⁵. Podziela ten pogląd R. Szczepaniak, który twierdzi, że jednostki pomocnicze gminy nie należą do tego kręgu podmiotów. Są one częściami większej struktury organizacyjnej, czyli gminy. Żaden przepis prawa nie określa sołectwa (dzielnicy, osiedla) jako osoby prawnej, względnie „ułamnej osoby prawnej”. Sądzę, że należy przychylić się do wyżej przedstawionych poglądów, bowiem jednostki te nie wydają się być „przygotowane ani strukturalnie, ani majątkowo do udźwignięcia ciężaru samodzielności, która przysługuje osobom prawnym”²⁶.

Brak osobowości prawnej jednostek pomocniczych gminy podziela również przedstawiciele doktryny, choć wskazują jednocześnie,

osób prawnych nie można zaliczyć spółek cywilnych ani stowarzyszeń zwykłych, bowiem, mimo braku osobowości prawnej, przymiot zdolności prawnej nie został im przyznany przez ustawodawcę żadnym przepisem prawnym; Por. też: E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 80; Por. też: A. Klein, *Ewolucja instytucji osobowości prawnej*, [w:] *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, E. Łętowska (red.), Wrocław 1983.

²⁴ Zob. art. 33¹ k.c.; por. też: Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 3, Warszawa 1997, s. 174; Zob. też A. Wolter, *Prawo cywilne...*, s. 202.

²⁵ T. Dybowski, *Mienie...*, s. 9; podobnie G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 117.

²⁶ R. Szczepaniak, *W kwestii cywilnoprawnej reprezentacji gminy*, Samorząd Terytorialny 1995, nr 7-8, s. 130. Autor podnosi, że jednostka pomocnicza gminy jako osoba prawna, w obecnym kształcie normatywnym nie wzbudzałaby zaufania kontrahentów. Gdyby uznać te jednostki za odrębny od gminy podmiot praw i obowiązków, to należałoby w konsekwencji przyjąć, iż za ich zobowiązania gmina odpowiada jedynie przyznanym im w statucie mieniem; Odmiennie B. Zawadzka, która wskazuje, że „aby wykonywać własne kompetencje i zarządzać majątkiem, dzielnica musi posiadać osobowość prawną. Przy właściwym podziale zadań i kompetencji między miasto i dzielnicę nie należy obawiać się, że osobowość prawna załamię jednolitość miasta (...)” – Zob. B. Zawadzka, *Status prawny jednostek pomocniczych*, Wspólnota 1995, nr 16, s. 10.

że upodmiotowienie tych jednostek byłoby najbardziej zgodne z samą istotą idei samorządności terytorialnej²⁷. Nie przyznanie im przymiotu osobowości prawnej jest ceną, jaką płać jednostki pomocnicze za przyjęcie koncepcji „jednopoziomowej” struktury samorządu terytorialnego²⁸.

W art. 7 ust. 3 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²⁹ wskazano, że „sołectwom, utworzonym na obszarze dotychczasowych sołectw, które dysponowały mieniem gminnym, właściwe organy gminy przekażą składniki mienia komunalnego, o których mowa w ust. 1. Dotyczy to także składników mienia położonych poza obszarem gminy, w której znajduje się sołectwo”³⁰. W piśmiennictwie³¹ prezentowany jest pogląd, że zwrot „dysponowa-

²⁷ W. Pańko, *Własność komunalna...*, s. 17; Zob. też: L. Klat-Wertelecka, *Sytuacja prawna jednostek pomocniczych*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1996, Prawo tom 256, s. 31 i s. 34, która wskazuje, że jednostki pomocnicze, mimo tego, że są najbardziej naturalnymi wspólnotami, nie mają pełnej podmiotowości prawno-majątkowej; Por. też: B. Zawadzka, *Status prawny...*, s. 10. Autorka podnosi, iż „nie jest szczęśliwy sam termin „jednostki pomocnicze gminy”, który sugeruje ich instrumentalny charakter wobec władz gminy, nie zaś – utworzenie jednostek mających służyć samodzielnej działalności mieszkańców na rzecz swego najbliższego środowiska, a więc ich tylekroć powoływaniem (lecz słabemu w praktyce) „upodmiotowieniu” jako społeczności lokalnych”.

²⁸ E. Nowacka, *Funkcje samorządu terytorialnego a jednostki pomocnicze*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 11-12, s. 28; Por. Statut Miasta Katowic (Dz. U. Woj. Śląsk. 2004 r. Nr 14, poz. 539), który stanowi *expressis verbis* w § 38 ust. 2 Statutu, że jednostka pomocnicza nie posiada osobowości prawnej.

²⁹Dz. U. Nr 32 poz. 191 – zwana dalej przepisami wprowadzające ust.

³⁰Art. 7 ust. 1 przepisy wprowadzające ust. stanowi, że mienie gminne w rozumieniu przepisu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1, staje się z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym z mocy prawa mieniem gminy, na której obszarze jest położone.

³¹ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płazek, *Jednostki pomocnicze gminy*, Kraków 2002, s. 95 – tamże „Przykładowo jednostka pomocnicza faktycznie dysponowała lokalem użytkowym zaś z tytułu komunalizacji prawo własności tego lokalu uzyskiwała właściwa gmina, która przekazuje ten lokal (a nie prawo własności) do dyspozycji jednostki pomocniczej w drodze uchwały lub statutu, nie zawiera natomiast z jednostką żadnego prawa najmu, czy prawa o podobnym charakterze”.

nie” (rozumiane jako zakres czynności, który może wykonywać dany organ jednostki pomocniczej), użyte przez ustawodawcę, stanowi faktyczną czynność, polegającą na umożliwieniu jednostce pomocniczej korzystania ze składnika mienia. Przekazanie to nie stanowi więc żadnego prawa o charakterze cywilnym. Ustawodawca konsekwentnie odmawia więc przyznania jednostkom pomocniczym przymiotu osobowości prawnej³², a co za tym idzie, zdolności prawnej.

Konkludując należy stwierdzić, iż jednostka pomocnicza gminy w sferze prawa cywilnego materialnego jawi się jako struktura, pozbawiona wszelkich cech samodzielnych podmiotów prawa, występujących w obrocie cywilnoprawnym, która nie posiada ani osobowości prawnej, ani zdolności prawnej, przyznanych w jakimkolwiek zakresie przez ustawodawcę przepisami prawa.

2. Uwagi w zakresie zdolności do czynności prawnych jednostki pomocniczej gminy

Zdolność do czynności prawnych ujmowana jest jako zdolność nabywania praw i zaciągania zobowiązań za pomocą czynności prawnych lub do kreowania innych zmian w stosunkach cywilnoprawnych³³. Zdolności tej nie można domniemywać, musi ona wynikać z przepisów prawnych. Określana jest jako atrybut osobowości prawnej. Zdolność ta przysługuje osobom prawnym w pełny zakresie³⁴.

Powstaje pytanie czy jednostki pomocnicze gminy posiadają zdolność do czynności prawnych, która umożliwiłaby im występowanie w obrocie cywilnoprawnym?

³² Por. R. Szarek, *Uprawnienia sołectw w zakresie zarządzania mieniem*, GSiA 2004, nr 4, s. 45. Autor ten podnosi, że gdyby sołectwom przyznano osobowość prawną, wówczas mogłoby się zdarzyć, że niektóre z nich mogłyby działać wbrew interesom gminy, których są jednostkami pomocniczymi; Por. też Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 52, gdzie wskazano, że jednostki pomocnicze nie są podmiotami mienia komunalnego w myśl art. 43 i nie mają osobowości prawnej; podobnie też: M. Chmaj (red.), *Leksykon samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 89 i n.

³³ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część...*, s. 213.

³⁴ E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny...*, s. 77.

Mając na uwadze, że jednostka pomocnicza nie posiada osobowości prawnej, ani zdolności prawnej, to kwestia wyposażenia tych jednostek w zdolność do czynności prawnych budzi wątpliwości. Podstawą rozważań w tym przedmiocie jest art. 48 ust. 1 u.s.g.³⁵. Reguluje on dwa istotne zagadnienia, które zostaną omówione odrębnie. Pierwsze zagadnienie dotyczy zarządzania i korzystania z mienia komunalnego przez jednostkę pomocniczą oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. Pojęcia, jakimi posługuje się ustawodawca w ust. 1 tego artykułu należą do sfery prawa cywilnego. Pojęcie „zarządzania”, według A. Szewca, występuje tu w znaczeniu węższym³⁶ a mianowicie, jako administrowanie, które ma polegać na dokonywaniu czynności bieżących zarówno faktycznych jak i prawnych, dotyczących składników tego mienia³⁷. Ustawodawca jednak nie podał katalogu praw, które przysługują jednostce pomocniczej w świetle art. 48 ust. 1 u.s.g. Brak sprecyzowania, o jakie konkretnie prawa chodzi na gruncie tego artykułu rodzi liczne wątpliwości interpretacyjne. Według A. Agopszowicza art. 48 ust. 1 u.s.g. może wskazywać na ustanowienie na rzecz jednostki pomocniczej prawa zarządu składnikami mienia³⁸.

³⁵ Art. 48 ust. 1 u.s.g. stanowi, że jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

³⁶ A. Szewc podkreśla, że zarządzanie sensu largo obejmuje gospodarowanie mieniem (zob. A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 424); por. też K. Bandarzewski, który wskazuje, że przez „zarząd mieniem” należy rozumieć tylko takie działania, które spełniają dwie przesłanki: dotyczą składania oświadczeń woli w imieniu gminy „na zewnątrz” w formie cywilnoprawnej; mają za przedmiot nawiązanie, zmianę lub zniesienie prawa własności lub innego prawa majątkowego (mienia) – (K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 441); Por. też: Z. Zell, *Ustrój sołectwa – wzorzec sołectwa, objaśnienia, orzecznictwo, herby*, Warszawa – Zielona Góra 1996, s. 51 i n.

³⁷ A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 330.

³⁸ Zob. A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz (red.), Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 324. Autor wskazuje, że majątek gminy jest jej majątkiem, a rada gminy ustala zasady przekazywania składników mienia jednostkom pomocniczym do korzystania; Por. też: A. Agop-

Powstaje pytanie czy instytucja trwałego zarządu mieści się w dyspozycji art. 48 ust. 1 u.s.g.? M. Wolanin podkreśla, że istnieją co do tej kwestii pewne wątpliwości, wskazując, że trwały zarząd nie jest prawem rzeczowym. Stosunek trwałego zarządu został określony wyczerpująco w ustawie o gospodarce nieruchomościami i nie może być swobodnie kształtowany przez organ ustanawiający³⁹, na co zezwala art. 48 ust. 1 zd. pierwsze *in fine*, nakazując określenie tych czynności o charakterze cywilnoprawnym w statucie. Zakres trwałego zarządu określony w art. 43 Ugn jest w swej istocie odmienny od zarządu, o którym mowa w art. 48 ust. 1 u.s.g. Dotyczy to również formy jego ustanowienia, która w Ugn przybiera formę decyzji⁴⁰, a nie unormowań statutowych. Zwrócić jeszcze należy uwagę na wygaśnięcie trwałego zarządu, które w ustawie o samorządzie gminnym nie znajduje uzasadnienia prawnego⁴¹. Zarządzanie ujęte w art. 48 ust. 1 u.s.g. nie jest tożsame z instytucją trwałego zarządu określonego w Ugn⁴². Nie mieści się w dyspozycji normy art. 48 u.s.g.

Ustawodawca postanowił, że określenie zasad zarządzania mieniem komunalnym w art. 48 ust. 1 zd. pierwsze u.s.g. jest prawem

szowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 130. Wskazano tam, że jednostkom gminy przekazuje się zarząd mieniem komunalnym. Prawa zaś i obowiązki stanowiące składniki tego mienia pozostają przy gminie.

³⁹ M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 177. Autor określa trwały zarząd jako normatywny zbiór czynności faktycznych i niektórych czynności prawnych, których przedmiotem jest nieruchomość.

⁴⁰ Zob. art. 45 Ugn, który stanowi, że trwały zarząd na rzecz jednostki organizacyjnej ustanawia właściwy organ, w drodze decyzji, z zastrzeżeniem art. 60 tejże ustawy; Por. uwagi w tym zakresie poczynione przez J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 51 i n.

⁴¹ Zob. Wyrok NSA z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, OSS 1999, nr 3, poz. 84. NSA wskazał w wyroku, że uchwała rady gminy w sprawie wygaśnięcia (trwałego) zarządu nie jest uchwałą w sprawie określania zasad gospodarowania nieruchomościami gminnymi, ponieważ dotyczy sprawy indywidualnej, rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej, ergo nie przysługuje jej takie prawo.

⁴² Por. K. Bandarzewski, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 174.

miejscowym, z uwagi na obowiązek umieszczenia tych regulacji w statucie⁴³.

Pojęcie „korzystania z mienia” również będzie obejmować czynności faktyczne i prawne. W tym przypadku czynności faktyczne dotyczyć będą używania mienia dla zaspokojenia własnych potrzeb (w tym pobierania pożytków i dochodów jakie dane mienie przynosi). Natomiast czynności prawne oparte będą na „powoływaniu do życia stosunków prawnych (zwłaszcza obligacyjnych), których przedmiotem są określone dobra wchodzące w skład tego mienia, np. umów najmu lub dzierżawy”⁴⁴. Nie oznacza to jednak, że korzystanie z mienia komunalnego daje tym jednostkom pełną podmiotowość cywilnoprawną. Nie mogą one zawierać umów cywilnoprawnych w imieniu własnym, bowiem z żadnej normy prawnej nie wynika, że mają one odrębną od gminy zdolności do czynności prawnych⁴⁵.

Pojęcie „rozporządzania mieniem” ma na celu wyzbycie się własności rzeczy lub jej obciążenie, w wyniku czynności cywilnoprawnych (np. przeniesienie własności czy zrzeczenie się własności nieruchomości)⁴⁶. Ustawodawca ogranicza, w stosunku do jednostek pomocniczych, zakres rozporządzania mieniem w odniesieniu do docho-

⁴³ Por. wyrok NSA z 6 marca 1991 r. (I SA 1251/1990), w którym NSA stwierdził, że „uchwała rady gminy (miasta), mająca na celu określenie sposobu gospodarowania mieniem komunalnym i adresowana do innych organów gminy lub podmiotów mienia komunalnego, nie ma charakteru przepisów powszechnie obowiązujących w rozumieniu art. 40 ust. 1 i 2 ustawy samorządowej, przy czym musi uwzględniać samodzielność podmiotów mienia komunalnego (art. 45 ust. 1 tej ustawy).” – Stwierdzić należy, że ustawodawca odmiennie potraktował jednostki pomocnicze gminy w zakresie określenia zasad zarządu mieniem komunalnym, nakazując określenie tych zasad w akcie prawa miejscowego; Por. też. S. Piątek, *Przepisy gminne o zasadach zarządu mieniem gminy*, Samorząd Terytorialny z 1992 r., nr 1-2, poz. 21.

⁴⁴ Zob. A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz (red.), Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie...*, s. 330 i n.

⁴⁵ Zob. wyrok NSA z 26 maja 1992 r., SA/Wr 1248/92, ONSA 1994, nr 1, poz. 28; por też: uchwała RIO z Rzeszowa z 6 listopada 1995 r., (nr XXXI/1393/95, FK 1996, nr 3, s. 19), która stanowi, że dochody z tytułu podatku rolnego i podatku od nieruchomości nie są dochodami z mienia komunalnego, które mogłyby być przekazane do dyspozycji sołectw.

⁴⁶ A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny...*, s. 424.

dów z przydzielonego mienia. Czynności rozporządzające powinny być podejmowane w granicach uchwalonego budżetu⁴⁷. Według A. Agopszowicza „w tak ustalonym zakresie działania nie mieszczą się czynności mające na celu nabycie własności nieruchomości lub innego prawa względem tej nieruchomości⁴⁸. Dochód z mienia komunalnego mogą stanowić, osiągane w drodze czynności prawnych, pożytki naturalne jak i cywilne⁴⁹. Jak poskreśla K. Bandarzewski, jednostka pomocnicza „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 przekazanym jej mieniem komunalnym”⁵⁰.

Zarówno zarządzanie, korzystanie z mienia komunalnego oraz rozporządzanie dochodami z tego źródła musi zostać określone w statucie. Brak określenia tych czynności oraz ich zakresów, uniemożliwia *de facto* jednostce pomocniczej gminy wykonywanie uprawnień przyznanych jej w dyspozycji normy art. 48 ust. 1 zd. 1 u.s.g.

Jak słusznie zauważa A. Agopszowicz, to co ustawodawca określił jako korzystanie z mienia komunalnego oraz rozporządzanie dochodami, jakie ono przynosi, nie stanowi czynności rozporządzającej. Jest to przeniesienie na organy jednostek pomocniczych zarządu składnikami tego mienia w zakresie określonym w tym przepisie⁵¹.

⁴⁷ Por. P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem*, Warszawa 1997, s. 135, wskazano tam, że jeżeli jednostka pomocnicza może rozporządzać dochodami z należącego do niej mienia komunalnego, to powinna odpowiednio ponosić nakłady związane z tym mieniem.

⁴⁸ A. Agopszowicz, *Zarząd nieruchomościami stanowiącymi własność gminy*, [w:] *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Prof. W. Pañki*, Katowice 1993, s. 94.

⁴⁹ Zob. A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz (red.), Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie...*, s. 331. Autor zalicza do *frustus naturales* np. zboże lub owoce z komunalnej nieruchomości rolnej, a do *fructus civiles* pożytki osiągane w drodze czynności prawnych (np. czynsz z najmu budynków komunalnych).

⁵⁰ K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy...*, s. 459.

⁵¹ Zob. A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz (red.), Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie...*, s. 324.

Skoro czynności o których mowa w art. 48 ust. 1 zd. 1 u.s.g. dotyczą mienia komunalnego, to obowiązkiem osób piastujących funkcje organów wykonawczych (monokratycznych i kolegialnych) jednostek pomocniczych w zarządzaniu mieniem komunalnym, jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochroną. Znajdzie tu więc odpowiednie zastosowanie art. 50 u.s.g.⁵²

Ustawodawca postanowił, że jednostka pomocnicza gminy została wyposażona w uprawnienia do zarządzania, korzystania z mienia komunalnego oraz do rozporządzania dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Jednak z brzmienia art. 48 ust. 1 u.s.g. nie wynika wprost o jaki statut chodzi, czy statut gminy czy danej, konkretnej jednostki pomocniczej gminy. Sądzę, że należy przychylić się do twierdzenia, że uregulowania te powinny się znaleźć w statucie danej jednostki pomocniczej, z uwagi na art. 35 ust. 1 i ust. 4 u.s.g.⁵³ Przedmiotowy artykuł stanowi, że statut takiej jednostki określa organizację i zakres działania, a w szczególności zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Za tym twierdzeniem przemawia również to, że zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę w ramach przysługującego jej mienia (art. 48 ust. 1 zd. 2 u.s.g.), może być różnie określany dla różnych jednostek pomocniczych (i tych podstawowych i tych niższego rzędu). W związku z tym, dokonanie takiej indywidualizacji przepisów, znajduje większe *ratio* w umiejscowieniu ich w statucie jednostki pomocniczej niż w statucie gminy. Statut gminy powinien zawierać

⁵² Według K. Bandarzewskiego, o tym czy dana osoba jest objęta normą art. 50 u.s.g., rozstrzyga zakres nałożonych na nią obowiązków. Jeżeli obowiązki te obejmują wykonywanie jakichkolwiek czynności związanych z zarządzaniem mieniem komunalnym, to taka osoba zobowiązana jest do zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem mienia i jego ochroną (K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy...*, s. 469). Sądzę, że w przypadku jednostek pomocniczych gminy, aktem powierzenia tych obowiązków będzie statut danej jednostki, który powinien wprost wskazywać na organ wykonawczy danej jednostki jako organ właściwy w tej kwestii.

⁵³ Porównaj uwagi do art. 35 ust. 1 i ust. 3 pkt 4 u.s.g. oraz art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. P. Chmielnicki, *Statuty jednostek pomocniczych gminy. Wzory z komentarzem*, Warszawa 2004, s. 46.

regulacje ogólne dotyczące jednostek pomocniczych (w tym postanowienia obligatoryjne), a sprawy dotyczące konkretnych jednostek znaleźć się powinny w poszczególnych ich statutach⁵⁴.

Statut jednostki pomocniczej uchwała rada gminy, co należy do jej wyłącznej właściwości⁵⁵, *ergo*, od rady gminy zależy, w jakim zakresie jednostka pomocnicza będzie mogła korzystać z tych uprawnień. Określenie zakresu tych czynności podlegać będzie ponadto konsultacjom z mieszkańcami, bowiem jako uregulowania statutowe, zgodnie z art. 35 ust. 1 u.s.g. muszą spełnić ten wymóg. Ustawodawca postanowił w art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g., iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy określenie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki⁵⁶. W związku z tym art. 48 ust. 1 u.s.g. stanowi uszczegółowienie art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g.

Ustawodawca przyznał uprawnienie do zarządzania, szerzej do gospodarowania mieniem komunalnym organowi wykonawczemu gminy (zob. art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g.)⁵⁷. Powstaje pytanie o relacje tego artykułu do art. 48 ust. 1 u.s.g. Skoro gospodarowanie mieniem należy do kompetencji wójta, to uprawnienie rady gminy do określenia zakresu czynności, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.s.g. stanowi wyraz

⁵⁴ Zob. A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny...*, s. 425; Por. głosę P. Chmielnickiego do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 11 maja 2004 r. (III SA/Kr 61/2004, publ. Jurysta 2004, nr 10, s. 26-27); Praktyka wskazuje, że regulacje w zakresie art. 48 ust. 1 u.s.g. znajdują się zarówno w statucie gminy jak i w statutach jednostek pomocniczych – zob. § 80 Statutu Miasta Krakowa (Dz. Urz. Woj. Małopolsk. z 2005 r. Nr 256, poz. 1804); Zob. też: § 65 Statutu Miasta Tarnowa (Dz. U. Woj. Małopolsk. z 2003 r. Nr 84, poz. 1128); Por. też § 43 Statutu Miasta Poznania (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2003 r. Nr 54, poz. 1014).

⁵⁵ Zob. art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. w związku z art. 35 u.s.g.

⁵⁶ Por. też A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym...*, s. 129. Wskazano tam, że do rady gminy należy ustalenie zakresu i treści konkretnych kompetencji przekazanych określonej jednostce. Oznacza to, że rada gminy traci wówczas te kompetencje. Uzyskuje je natomiast organ uchwałodawczy jednostki pomocniczej, stając się w ten sposób organem stanowiącym gminy w zakresie tych kompetencji.

⁵⁷ Por. wyrok NSA z 19 maja 1998 r., I SA 1998/97, LEX nr 44675.

pewnej dekoncentracji uprawnień na rzecz jednostek pomocniczych. Oznacza to, że jednostka pomocnicza może otrzymać uprawnienia w ramach gospodarowania mieniem gminy, wyjęte spod kompetencji wójta i przyznane uchwałą rady gminy.

W piśmiennictwie zwraca się uwagę na art. 17 ust. 1 Ugn⁵⁸. Stanowi on, że jednostka pomocnicza jako jednostka organizacyjna gminy, nie posiadająca osobowości prawnej nabywa nieruchomości – na własność lub w użytkowanie wieczyste gminy. W oparciu o wykładnię literalną tego przepisu można by dojść do wniosku, że jednostka pomocnicza gminy została wyposażona w przymiot zdolności do czynności prawnych. Jednakże taki wniosek obarczony byłby błędem, bowiem żaden przepis prawa nie przyznaje jednostce pomocniczej odrębnej od gminy zdolności do czynności prawnych. W związku z tym nie może być ona podmiotem prawa własności, ani innych praw o charakterze rzeczowym⁵⁹. Oznacza to, że zdolność do czynności prawnych jednostki pomocniczej gminy, w świetle prezentowanych przepisów (art. 48 u.s.g. oraz art. 17 Ugn) realizuje się tylko w zakresie zdolności do czynności prawnych gminy. Poza nią, ta „specyficzna zdolność do czynności prawnych” jednostki pomocniczej nie istnieje. Posługiwanie się terminem zdolności do czynności prawnych jednostki pomocniczej byłoby, w świetle dorobku nauki i doktryny prawa cywilnego, nieuprawnionym zabiegiem.

⁵⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603) – zwana dalej Ugn. Art. 17 ust. 1 Ugn stanowi, że „państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej nabywają nieruchomości – na własność lub w użytkowanie wieczyste Skarbu Państwa, a samorządowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej – na własność lub w użytkowanie wieczyste odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego”; Por. G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce...*, s. 116 – tamże: „Samorządową jednostką organizacyjną nie mającą osobowości prawnej będzie jednostka utworzona przez gminę, powiat, województwo, wyodrębniona organizacyjnie, wyposażona w mienie samorządowe, władająca w imieniu gminy, powiatu lub województwa, nie mająca osobowości prawnej (...). Upoważnienie do utworzenia takich jednostek znajduje się w przepisach ustrojowych samorządu terytorialnego”.

⁵⁹ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płazek, *Jednostki pomocnicze...*, s. 98-99.

Drugie zagadnienie dotyczy zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostki pomocnicze gminy. Redakcja art. 48 ust. 1 zd. 2 u.s.g. wskazuje, iż względem przysługującego im mienia można wyróżnić dwie sfery działań podejmowanych przez te jednostki: pierwsza dotyczy działań podejmowanych samodzielnie, druga obejmuje czynności podejmowane „niesamodzielnie”⁶⁰. Ustawodawca wskazał, że czynności dokonywane samodzielnie powinny zostać uregulowane w statucie. Określenie „statut ustala” wskazuje nawet na ich kategorię umieszczenie w tym akcie prawnym. Ich brak skutkować będzie nieważnością czynności dokonywanych „samodzielnie” przez te jednostki. Artykuł 48 ust. 1 zd. 2 u.s.g. stanowi więc pewne uszczegółowienie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g.⁶¹ oraz art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g.⁶² Czynności dokonywane samodzielnie powinny być wyjątkiem od zasady, nienadużywanym i niestanowiącym podstawowej formy działania jednostek. Zasadą zaś, powinny być czynności dokonywane „niesamodzielnie”, podkreślające tym samym charakter pomocniczości tych jednostek, funkcjonujących w obrębie gminy.

Określenie zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostki pomocnicze należy do rady gminy. Jednakże rada gminy uchwałą, nie będącą nowelizacją statutu danej jednostki pomocniczej nie będzie mogła poszerzyć katalogu tych czynności. Działanie takie byłoby sprzeczne z art. 35 u.s.g. i art. 48 u.s.g. i stanowiłoby obejście konsultacji, które w przypadku uchwalenia statutu oraz jego zmian, są

⁶⁰ Zob. P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 135. Wskazano tam, że pozostałe czynności, mieszczące się w ramach zwykłego zarządu, mogą być wykonywane tylko za zgodą organów gminy; Zob. też K. Bandarzewski, *Problematyka mienia jednostek pomocniczych*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata (red.), Opole 2002, s. 287.

⁶¹ Art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki.

⁶² Art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. stanowi, że statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji.

obligatoryjne. Podkreślić należy, że art. 48 u.s.g. nie wskazuje, że jednostka pomocnicza gminy ma jakieś własne kompetencje ustawowe. Całość tych kompetencji jest przekazywana przez gminę, zgodnie z zasadą *nemo plus iuris in alium transfere potest quam ipse habet*⁶³. Gmina przekazuje więc swe kompetencje, uszczuplając możliwość działania własnych organów w tym zakresie. Przekazywanie spraw przez radę gminy musi odpowiadać zarówno potrzebom jak i możliwościom ich realizacji przez daną jednostkę pomocniczą. Trudno obarczyć jednostkę „samodzielną”, której nie będzie mogła udźwignąć.

Użycie przez ustawodawcę zwrotu „zakres czynności dokonywanych samodzielnie” przez jednostki pomocnicze budzi wątpliwości interpretacyjne. W doktrynie wskazuje się, że przepis ten może stwarzać pewną samodzielność jednostek pomocniczych, bowiem czynności te, jednostka może wykonywać sama, bez konieczności udziału innego podmiotu (w tym przypadku gminy)⁶⁴. Według A. Agopszowicza „samodzielną” jednostkę pomocniczą, o której mowa w art. 48 ust. 1 u.s.g. sprowadza się do możliwości korzystania z przydzielonego jej mienia i rozporządzania dochodami z tego mienia. „Samodzielną” ta będzie oznaczać, że jednostki pomocnicze nie będą potrzebować akceptacji dla podejmowanych przez nie czynności ze strony organów gminy⁶⁵. Autor podkreśla, że tylko w tym ostatnim zakresie jednostka pomocnicza gminy może wchodzić w stosunki umowne z innymi podmiotami, z zaznaczeniem jednak, że zawsze będą to czynności podejmowane na rzecz gminy jako osoby prawnej⁶⁶.

Według K. Bandarzewskiego, interpretacji art. 48 ust. 1 zd. 2 u.s.g. należy dokonywać w oparciu o art. 46 ust. 1 u.s.g.⁶⁷, który określa

⁶³ Nie można przekazać innemu podmiotowi prawa, którego nie posiada przekazujący.

⁶⁴ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płazek, *Jednostki pomocnicze...*, s. 98-99.

⁶⁵ Zob. A. Agopszowicz (red.), Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie...*, s. 324; Por. też B. Zawadzka, *Status prawny...*, s. 10 i n.

⁶⁶ A. Agopszowicz, *Zarząd nieruchomościami stanowiącymi własność gminy...*, s. 95.

⁶⁷ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 11 października 2001 r. (II CKN 327/99, Lex nr 52727), w którym SN stwierdził, że „w art. 46 ust. 1 ustawy z 1990 r. o samorząd-

podstawowe zasady składania oświadczeń woli obejmujących mienie komunalne w imieniu gminy. Artykuł 47 u.s.g., rozszerza zakres podmiotowy osób mogących składać oświadczenia woli w imieniu gminy, stanowiąc tym samym *lex specialis* do art. 46 ust. 1 u.s.g. Wydaje się więc, że nie ma przeszkód, by uznać, że art. 48 ust. 1 zd. 2 u.s.g. również rozszerza uprawnienia do składania oświadczeń woli w imieniu gminy. Byłaby to wtedy szczególna podstawa udzielania pełnomocnictwa, którego źródło znajduje się w statucie danej jednostki pomocniczej⁶⁸.

W kwestii zdolności do czynności prawnych jednostek pomocniczych gminy, w piśmiennictwie zwraca się uwagę na art. 18 Ugn. Stanowi on, że nieruchomości mogą być oddawane jednostkom organizacyjnym w trwałe zarząd, najem, i dzierżawę oraz użyczenie na cele związane z ich działalnością. Artykuł ten ma na celu doprecyzowanie treści art. 48 ust. 1 u.s.g. w przedmiocie „samodzielnie” dokonywanych czynności przez jednostkę. Jednostka pomocnicza, posiadałaby więc zdolność do czynności prawnych, które mogłaby dokonać tylko w imieniu gminy⁶⁹. Odmienna interpretacja tej kwestii byłaby nie do zaakceptowania, skoro jednostka pomocnicza gminy nie posiada odrębnej od gminy zdolności do czynności prawnych. Katalog stosunków prawnych, określony w art. 18 Ugn jest katalogiem zamkniętym, co oznacza, że nawiązywanie innych stosunków prawnych, nie zamieszczonych w dyspozycji tego artykułu jest niedopuszczalne⁷⁰.

Powstaje pytanie o pozycję jednostki pomocniczej jako reprezentanta gminy w świetle powyższej tezy? Jednostka pomocnicza nie składa oświadczenia woli jako organ gminy, bowiem zgodnie z przepisami ustawy⁷¹ nim nie jest. Wątpliwości budzi również jej wystę-

dzie gminnym chodzi wyłącznie o takie czynności w ramach zarządu mieniem, które wymagają wyrażenia woli na zewnątrz, a nie o wszystkie czynności zewnętrzne, które mają aspekt majątkowy”.

⁶⁸ K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy...*, s. 459.

⁶⁹ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płazek, *Jednostki pomocnicze...*, s. 99.

⁷⁰ Zob. J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 58.

⁷¹ Zgodnie z art. 11a ust. 1 u.s.g.

powanie w charakterze pełnomocnika. Jako pełnomocnik działałaby „na zewnątrz” w imieniu gminy, jednakże na podstawie upoważnienia ze skutkami bezpośrednio dla mocodawcy. Skoro udzielenie pełnomocnictwa wymaga jednostronnego oświadczenia woli w znaczeniu cywilnoprawnym, to w tym przypadku statut jednostki pomocniczej powinien być w ten sposób traktowany. Mocodawca może powołać pełnomocnika lub wykonać daną czynność samodzielnie. Powołanie pełnomocnika stanowi jego uprawnienie. Natomiast treść art. 48 ust. 1 u.s.g. wskazuje, że rada musi określić zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę w ramach przysługującego jej mienia. Ponadto, pełnomocnik powinien mieć co najmniej ograniczoną zdolność do czynności prawnych⁷², co oznacza, że organ jednostki pomocniczej powinien mieć zdolność do reprezentowania, a więc jakiś zakres zdolności do czynności prawnych. Sama jednostka powinna mieć taką zdolność, skoro posiada ją jej organ. Niedopuszczalna jest więc sytuacja, w której „jednostka pomocnicza gminy posiadałaby zdolność do czynności prawnych niezależnie od samej gminy (a więc do podejmowania czynności we własnym imieniu), zaś gmina (poprzez swój organ) udzielałaby w statucie pełnomocnictwa”⁷³. Stąd wniosek, iż jednostka pomocnicza gminy nie jest jej pełnomocnikiem. W piśmiennictwie prezentowane są poglądy, wskazujące że podstawą działania danej osoby jako pełnomocnika są przepisy k.c. Jeżeli możliwość ustanowienia pełnomocnika i udzielenia pełnomocnictwa nie wymaga szczególnej podstawy prawnej, to działanie organu jednostki pomocniczej można zasadnie wytłumaczyć w oparciu o konstrukcje pełnomocnictwa z k.c. Przyjęcie takiej tezy powoduje, że treść art. 48 ust. 1 u.s.g. staje się zbyteczna⁷⁴.

Trudno również oprzeć status prawny jednostki pomocniczej gminy o konstrukcję przedstawicielstwa ustawowego, bowiem treść statu-

⁷² Por. art. 100 k.c.

⁷³ Por. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płazek, *Jednostki pomocnicze...*, s. 103.

⁷⁴ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płazek, *Jednostki pomocnicze...*, s. 102.

tu nie może zastąpić wyraźnego upoważnienia w tym zakresie⁷⁵. Brak zdolność prawnej i zdolności do czynności prawnych uniemożliwia zakwalifikowanie jednostki jako przedstawiciela ustawowego gminy⁷⁶.

Jednostka pomocnicza gminy nie jest też zastępcą pośrednim, bowiem zastępca pośredni dokonuje czynności prawnych we własnym imieniu, ale na rachunek innego podmiotu. Tymczasem ustawodawca przyznał jednostce pomocniczej zdolność dokonywania czynności prawnych w imieniu gminy, mimo, że ona sama nie może dokonywać żadnych czynności we własnym imieniu⁷⁷. Nie jest ona również posłańcem, bowiem ten ostatni sam nie składa oświadczenia woli, lecz tylko je przenosi⁷⁸.

⁷⁵ Por. T. Dybowski, *Mienie...*, s. 9 (z art. 48 ust. 1 u.s.g. wynika – jak podkreśla autor – że podstawą działań i czynności prawnych jednostki pomocniczej gminy może być tylko statut, a nie przepis szczególny. Oznacza to, że umocowanie takie wynika nie bezpośrednio z ustawy, lecz z woli odpowiedniego organu gminy wyrażonej w statucie); Por. też: Z. Radwański, który wskazuje, iż źródłem umocowania w stosunku przedstawicielstwa ustawowego są inne zdarzenia prawne niż czynność prawna reprezentowanego. Ustawa może bezpośrednio określać zdarzenia kreujące umocowanie przedstawiciela ustawowego (np. rodzice są z mocy ustawy przedstawicielami małoletniego dziecka). Ustawa może także przyznać określonym organom państwowym np. sądom – kompetencję do ustanawiania przedstawiciela (np. ustanawiani przez sąd opiekunowie). Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ...*, s. 270 i n.

⁷⁶ Por. też R. Szczepaniak, *W kwestii cywilnoprawnej...*, s. 130. Autor ten wskazuje, że „członkowie organów jednostek pomocniczych, którzy składają oświadczenia woli w sprawach statutowo określonych, nie są reprezentantami owych jednostek pomocniczych, a samej gminy. Nie pełnią oni jednak funkcji członków organów gminy, dlatego ich status reprezentantów należy analizować na podstawie przepisów o przedstawicielstwie (patrz art. 95 do art. 109 k.c.)”; Por. też: W. Pańko, który podkreśla, że „jednostka pomocnicza gminy nie jest osobą prawną i podmiotem własności komunalnej, ale jest podmiotem pewnych uprawnień wynikających z własności komunalnej i mających gwarancje ustawowe”. W. Pańko, *Własność komunalna...*, s. 17; Por. też: P. Chmielnicki, *Zasady reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego w obrocie prawnym*, Samorząd Terytorialny 1999, nr 12, s. 43.

⁷⁷ Por. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płazek, *Jednostki pomocnicze...*, s. 99 i s. 104.

⁷⁸ Zob. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część...*, s. 269. Choć posłańiec nie musi mieć zdolności do czynności prawnych, to trudno przyjąć tę tezę, by jednostka pomocnicza nim była.

Artykuł 48 ust. 1 u.s.g. nie jest podstawą do działania jednostki pomocniczej gminy jako prokurenta, bowiem prokura, zgodnie z art. 109¹ § 1 k.c., jest pełnomocnictwem udzielanym przedsiębiorcy podlegającemu obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców. Jednostka pomocnicza gminy nie należy do kręgu tych podmiotów.

Sądzę, że interpretacji zakresu „samodzielnie”, należy dokonywać, mając na uwadze ustrojową koncepcję „jednopoziomowej” struktury gminy. „Samodzielność” ta, nie stwarza żadnej, choćby fragmentarycznej odrębności podmiotowej jednostek pomocniczych gminy w sferze prawa cywilnego⁷⁹. Artykuł 48 u.s.g. należy rozpatrywać jako szczególną formę reprezentacji gminy – jako rozszerzenie art. 46 u.s.g., który dotyczy czynności obejmujących wyrażenie woli w imieniu gminy „na zewnątrz”⁸⁰. W ten sposób art. 48 ust. 1 zd. 2 u.s.g. daje uprawnienie jednostkom pomocniczym gminy do składania oświadczeń woli w imieniu gminy. Uznając, zgodnie z wykładnią systemową, iż jednostka pomocnicza gminy nie ma zdolności do czynności prawnych, pretendowanie do umożliwienia jej samodzielnego występowania w sferze prawa prywatnego jest błędne. Jeśli będzie występować *pro foro externo*, to zawsze na podstawie albo odrębnego umocowania (art. 46 u.s.g. w związku z art. 95 k.c. i 96 k.c.), albo na podstawie art. 48 u.s.g. Tak rozumiany przepis, stanowi podkreślenie charakteru pomocniczości tych jednostek a tym samym ich rolę i znaczenie w strukturze gminy⁸¹.

⁷⁹ Por. Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 70. Autor ten wskazuje, że w świetle art. 48 ust. 1 u.s.g. organy jednostek pomocniczych będą w tym zakresie działać nie jako organy „pomocnicze”, ale „samodzielnie”; Por. też M. Gończar, *Samorząd wsi – historia i nowe możliwości*, Warszawa 1990, s. 82. Autor wskazał, że sołectwo jako „podwspólnota” może działać na rzecz zaspakajania potrzeb mieszkańców samodzielnie, ale w takich granicach, które nie naruszają interesów całej wspólnoty. Ponieważ sołectwo nie ma osobowości prawnej, za podejmowane w nim działania oraz za gospodarkę wspólnym majątkiem odpowiada przed prawem gmina.

⁸⁰ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 11 października 2001 r. (II CKN 327/99, Lex nr 52727).

⁸¹ Por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r. (sygn. akt III SA/Wr 1248/92), [w:] W. Abramowicz, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie*, Warszawa 1994, s. 10; Zob. też: A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komen-*

Zauważyć należy, że skoro podstawą tego pełnomocnictwa jest statut jednostki pomocniczej, uchwalany przez radę, a nie przez wójta, to art. 48 ust. 1 zd. drugie stanowi wyraz dekoncentracji zewnętrznej (można nawet dopatrzeć się pewnej analogii pomiędzy art. 39 ust. 4 u.s.g. a art. 48 ust. 1 u.s.g.). Jeżeli ustawodawca przyznał jednostkom pomocniczym gminy uprawnienie do podejmowania czynności nie przekraczających zwykłego zarządu⁸², to rodzajem pełnomocnictwa zawartego w statucie zgodnie z art. 48 ust. 1 u.s.g. jest pełnomocnictwo ogólne. Statut powinien wskazywać organ wykonawczy jednostki pomocniczej upoważniony do reprezentowania gminy w świetle przedmiotowego artykułu. Wskazywanie w statucie imiennie osoby pełniącej funkcje organu wykonawczego danej jednostki nie byłoby prawidłowym zabiegiem legislacyjnym. Postanowienia statutu jednostki pomocniczej gminy nie mogą przenieść tych uprawnień na inny podmiot⁸³. Czynności, o których mowa w art. 48 ust 1 u.s.g. mieścić

tarz, Warszawa 2000, s. 331; W orzecznictwie są prezentowane podobne poglądy: Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 11 maja 2004 r. (III SA/Kr 61/2004, Jurysta 2004, nr 10, s. 24 i n.), w którym WSA stwierdził, że jednostki pomocnicze gminy – dzielnice są „elementami składowymi gmin, nie mającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, nie mogącymi w stosunku do osób trzecich podejmować jakichkolwiek działań. Poza ramami organizacyjnymi gminy dzielnica nie istnieje, gdyż nie ma w żadnej mierze choćby nawet ułomnej osobowości prawnej”; W praktyce jednostki pomocnicze gminy częściej korzystają z pełnomocnictwa z art. 46 u.s.g. w związku z art. 95 k.c. i 96 k.c., niż z pełnomocnictwa zawartego w art. 48 u.s.g., które jednak rodzi pewne wątpliwości. Przy tym ostatnim pełnomocnictwie należy zawsze zwracać szczególną uwagę, kto aktualnie pełni funkcję organu wykonawczego, co ma istotne znaczenie dla ważności czynności, której się dokonuje.

⁸² Tak: P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 134 i n.; Por. też: § 65 ust. 2 zd. 2 Statutu Miasta Tarnowa (Dz. Urz. Woj. Małopolsk. z 2003 r. Nr 84, poz. 1128), w którym wskazano, że do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu konieczne jest pełnomocnictwo udzielone przez Prezydenta zarządowi osiedla.

⁸³ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 1992 r. (SA/Wr 238/92, ONSA 1992, poz. 82), w którym NSA stwierdził, że redakcja art. 36 ust. 1 u.s.g. „nie pozostawia żadnego „luzu decyzyjnego”, umożliwiającego radzie gminy odmienne kształtowanie organów sołectwa ich kompetencji. Za szczególnie wadliwe wypada uznać przyznanie stowarzyszeniu kompetencji do decydowania o zbywaniu mienia sołectwa oraz reprezentowania sołectwa w obrocie cywilnoprawnym (...)”.

się będą w zakresie czynności zwykłego zarządu. Czynności przekraczające zwykły zarząd, do swej skuteczności będą potrzebować zgody rady gminy. W związku z tym, że to rada gminy ustala zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostki pomocnicze, to wszelkie spory wynikłe z zarządzania i korzystania z mienia oraz rozporządzenia dochodami z tego źródła rozstrzygać będzie właśnie ten organ gminy⁸⁴.

Ustawodawca wskazuje, że przepis ust. 1 art. 48 u.s.g. stosuje się odpowiednio do jednostki niższego rzędu⁸⁵. Sądzę, że postanowienia tego artykułu, określone w statucie jednostki pomocniczej niższego rzędu jak i wyższego rzędu, powinny pozostawać w korelacji (mimo braku hierarchicznego podporządkowania tych jednostek). Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalenie zasad przekazywania jednostkom pomocniczym gminy składników mienia do korzystania, choć samo przekazanie tych składników leży w gestii organu wykonawczego. Według K. Bandarzewskiego nie ma przeszkód by statut jednostki pomocniczej stopnia podstawowego regulował zasady przekazania do zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego mienia. Skoro ustawodawca dopuścił możliwość upoważnienia organu jednostki pomocniczej do występowania w obrocie prawnym (w imieniu i na rzecz gminy), to nie ma przeszkód, by dopuścić do przekazania przez ten organ (ale w imieniu gminy) mienia komunalnego jednostek niższego rzędu⁸⁶.

W orzecznictwie prezentowane są poglądy przemawiające kategorycznie za tym, że jednostki pomocnicze gminy nie mają odrębnej osobowości prawnej od gminy. Konsekwencją przyjęcia tej tezy jest to, że „gmina ponosi odpowiedzialność za zobowiązania tych jednostek”⁸⁷. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administra-

⁸⁴ Zob. E. J. Nowacka, *Polski Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2006, s. 81 i n.

⁸⁵ Zob. art. 35 ust. 2 u.s.g.

⁸⁶ K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy...*, s. 460; Por. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003, s. 247.

⁸⁷ P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 91.

cyjny stwierdził, że „jednostki pomocnicze nie mogą występować w stosunkach cywilno-prawnych jako odrębny od gminy podmiot prawny, a ich organy nie są umocowane i nie mogą być również upoważnione w statucie (...) do zawierania w imieniu tych jednostek umów i zaciągania zobowiązań”⁸⁸.

Mając na uwadze przedstawione powyżej uwagi, zasadnym jest twierdzenie, że jednostka pomocnicza gminy nie może być podmiotem prawa cywilnego, a tylko wykonywać pewne czynności o charakterze cywilnym, które będą realizowane w zakresie zdolności do czynności prawnych gminy. Wykonywanie tych czynności przez jednostkę pomocniczą gminy nie jest i nie może być uznane, w świetle prawa, za *quasi* – zdolność do czynności prawnych, bowiem takiej kategorii przepisy prawa cywilnego nie przewidują. *De lege lata*, jednostka pomocnicza gminy nie może być podmiotem mienia komunalnego, bowiem prawo to nie przysługuje jej, lecz gminie⁸⁹.

Artykuł 48 ust. 2 u.s.g. określa, że rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego. W art. 48 ust. 3 u.s.g. ustawodawca wskazał, że wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, zwane dalej mieniem gminnym, pozostają nienaruszone. W świetle powyżej przedstawionych przepisów nasuwa się pytanie czy sołectwa nie zostały wyposażone w zdolność do czynności prawnych w zakresie ich dotychczasowych praw do korzystania z mienia? Treść art. 48 ust. 2 u.s.g. zdaje się zakładać, że sołectwa miały jakieś własne, odrębne od gminy prawa do korzystania z mienia. Oznaczałoby to, że zostały wyposażone w pewną niezależność, samodzielność od woli gminy. Jednakże przyjęcie takiej tezy stałoby w sprzeczności z obowiązującymi przepisami. Sołectwom z uwagi na brak podmiotowości prawnej nie przysługują odrębne prawa. Prawo własności mienia należącego do sołectwa oraz innych praw dotyczących składników majątkowych, z któ-

⁸⁸ Wyrok NSA z 26 maja 1992 r. (SA/Wr 300/92), cyt. za: P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 91.

⁸⁹ Zob. R. Szarek, *Komunalizacja mienia gromadzkiego*, Radca Prawny 1997, nr 6, s. 54.

rych korzystało sołectwo do 27 maja 1990 r.⁹⁰, wraz z tą datą przeszło na własność gminy, z tym zastrzeżeniem, iż sołectwo otrzymało uprawnienie do ich wykonywania w imieniu gminy⁹¹.

Artykuł ten należy więc interpretować w ten sposób, że nakłada on ograniczenia na gminę⁹² jako osobę prawną, co nie oznacza, że sołectwo należy traktować jako samodzielną jednostkę samorządu terytorialnego⁹³, wyposażoną w zdolność do czynności prawnych. Wykonywanie dotychczasowych praw przez sołectwa, *de lege lata*, mieści się więc w uprawnieniach właścicielskich gminy.

Reasumując, stwierdzić należy, że występowanie jednostki pomocniczej w obrocie prawnym będzie możliwe tylko wtedy, gdy bę-

⁹⁰ Jest to data wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym.

⁹¹ K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy...*, s. 461. Autor wskazuje, że nabywając *ex lege* własność np. nieruchomości gruntowej, która należała wcześniej 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”.

⁹² Ograniczenia te więc będą dotyczyły każdorazowo badania, czy dane mienie przekazywane w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. jednostce pomocniczej jest mieniem należącym do sołectwa przed 27 maja 1990 r. oraz czy przedmiotowe przekazanie nie uszczupla dotychczasowych praw sołectw do korzystania z tego mienia. W tym ostatnim przypadku należy obligatoryjnie uzyskać zgodę zebrania wiejskiego. Brak takiej zgody powoduje nieważność uchwały w przedmiocie rozdysponowania składników mienia sołectwa (zob. wyrok NSA z 10 stycznia 1995 r., sygn. akt. SA/Wr 411/94, Wokanda 1996, nr 6, poz. 35, w którym NSA stwierdził, że uchwała rady gminy o sprzedaży w drodze przetargu nieruchomości gminnej, podjęta bez zgody zebrania wiejskiego, narusza art. 48 ust. 2 u.s.g.). Zaznaczyć należy, że zebranie wiejskie, o którym stanowi art. 48 ust. 2 u.s.g. jest ujmowane w doktrynie w ujęciu cywilistycznym jako mieszkańcy wsi, a nie jako organ jednostki pomocniczej (w ujęciu publicznoprawnym). Zob. K. Bandarzewski, *Problematyka mienia jednostek pomocniczych...*, s. 291.

⁹³ A. Agopszowicz, *Zarząd nieruchomościami stanowiącymi własność gminy...*, s. 94; Por. też: K. Bandarzewski, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel (red.), *Prawo samorządu terytorialnego...*, s. 175. Autor podnosi, że prawa sołectwa to nic innego, jak niektóre uprawnienia wynikające z mienia komunalnego, przekazane przez gminę do wykonywania przez daną jednostkę pomocniczą w imieniu i na rzecz gminy.

dzie występować w imieniu gminy i tylko w zakresie jej zdolności prawnej, w oparciu o regulacje statutowe, określające zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez tę jednostkę w przedmiocie przysługującego jej mienia. Jednostka pomocnicza gminy nie ma odrębnej od gminy podmiotowości prywatnoprawnej, nie może więc być odrębnym od gminy podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych. W świetle przedstawionych uwag, można uznać, że jednostki pomocnicze gminy „nie są osobami prawnym, lecz podmiotami pewnych uprawnień zarządzających”⁹⁴. Potwierdza tę tezę również orzecznictwo. W wyroku z dnia 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „sołectwa i dzielnice (osiedla), jako jednostki pomocnicze gminy, nie zostały wyposażone w osobowość prawną i wobec tego ani z mocy ustawy o samorządzie terytorialnym, ani z mocy upoważnienia statutowego rady gminy, nie mogą występować w stosunkach cywilnoprawnych jako odrębny od gminy podmiot prawny, a ich organy nie są umocowane i nie mogą być również upoważnione w statucie sołectwa, czy w statucie dzielnicy (osiedla) do zawierania w imieniu tych jednostek umów i zaciągania zobowiązań”⁹⁵.

III. Jednostka pomocnicza gminy w sferze prawa cywilnego procesowego

1. Uwagi w zakresie zdolności sądowej i zdolności procesowej jednostki pomocniczej gminy

Zdolnością sądową jest zdolność do występowania w procesie jako strona lub uczestnik postępowania⁹⁶. Ustawodawca wyposażył w zdol-

⁹⁴ E. Nowacka, *Funkcje samorządu terytorialnego...*, s. 28.

⁹⁵ Wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r. (sygn. akt III SA/Wr 1248/92), [w:] W. Abramowicz, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie*, Warszawa 1994, s. 10.

⁹⁶ Definicja zdolności sądowej określona w art. 64 k.p.c. jest niewystarczająca i w doktrynie przyjmuje się szersze jej określenie; Por. M. Mizera, *Zdolność sądowa, interwencja uboczna oraz postępowanie nakazowe i upominawcze*, Nowe Prawo 1990, nr 10-12, s. 145; Por. też: M. Jędrzejewska, *Problemy wynikające z regulacji zdolności sądowej w kodeksie postępowania cywilnego*, Przegląd Sądowy 1993, nr 10, poz. 44.

ność sądową osoby fizyczne i osoby prawne (art. 64 § 1 k.p.c.⁹⁷). Na mocy art. 64 § 2 k.p.c. została ona także przyznana organizacjom społecznym dopuszczonym do działania na podstawie obowiązujących przepisów, choćby nie posiadały osobowości prawnej. Jednak nie każda organizacja społeczna będzie wyposażona w ten przymiot. O dopuszczeniu do obrotu prawnego danej organizacji będzie decydować to, czy posiada pewną samodzielność, która pozwala jej na dokonywanie we własnym imieniu czynności prawnych (np. może zawierać umowy, ponosić odpowiedzialność za swe czynności, zaciągać zobowiązania itp.).

Zakres zdolności sądowej jest zawsze taki sam, bez względu czy chodzi o osoby fizyczne czy prawne lub inne podmioty, które zgodnie z przepisami tą zdolność posiadają⁹⁸. Zdolność ta stanowi bezwzględną przesłankę procesową, co oznacza, że jej brak powoduje nieważność postępowania cywilnego. Powstaje pytanie czy jednostkom pomocniczym gminy przysługuje zdolność sądowa? Czy ustawodawca wyposażył je w samodzielność, umożliwiającą im występowanie w procesie cywilnym? Podstawą rozważań w zakresie posiadania zdolności sądowej jednostek pomocniczych gminy jest rozróżnienie dwóch okresów obejmujących stan prawny przed 1 stycznia 1991 r. i po tej dacie.

Pierwszy okres obejmuje stan prawny do dnia 31 grudnia 1990 r. Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym⁹⁹, samorząd mieszkańców¹⁰⁰ funkcjonował (od dnia 1 lipca 1984 r.) na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego¹⁰¹. W tym okresie, w świetle obowiązujących wówczas przepisów prawnych,

⁹⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 ze zm.).

⁹⁸ W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 113; Por. też wyrok SN z dnia 15 lipca 1998 r., II CKU 19/98, Prok. i Pr. 1998/11-12/45.

⁹⁹ Dz. U. Nr 16, poz. 95.

¹⁰⁰ Samorząd mieszkańców został powołany ustawą z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. z 1975 r. Nr 16, poz. 91 ze zm.).

¹⁰¹ Tekst jedn. Dz. U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 ze zm.

w praktyce sądowej wysuwano zagadnienie zdolności sądowej samorządów mieszkańców (w tym komitetów osiedlowych będących organami wykonawczymi tych samorządów). Jednakże zagadnienie zdolności sądowej zarówno samorządów mieszkańców wsi, jak i miast budziło także wątpliwości¹⁰².

Wejście w życie ustawy o samorządzie terytorialnym nie rozwiązało jednoznacznie tego problemu. Ustawa ta, choć uregulowała zdolność sądową gmin, nadając im osobowość prawną, to jednak nie doprowadziła do usunięcia wątpliwości dotyczących zagadnienia przyznania zdolności sądowej jednostkom pomocniczym gminy.

Artykuł 30 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁰³ stanowi, że „w postępowaniu administracyjnym i sądowym oraz w innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw, w sprawach wszczętych na wniosek samorządu mieszkańców albo prowadzonych z jego udziałem organy samorządu mieszkańców

¹⁰² Por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 1998 r. (CZP 76/1989, OSNC 1990/6/71), który stwierdził, że samorząd mieszkańców, działający przez komitet osiedlowy ma zdolność sądową w sprawach o roszczenia z art. 100 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6 ze zm.). Sąd Najwyższy podkreślił, że „w zakresie swych kompetencji samorząd mieszkańców i inne organizacje społeczne z art. 99 ustawy o ochronie środowiska są uprawnione do samodzielnego działania i jako uczestnicy obrotu cywilnoprawnego mają z mocy art. 64 § 2 zdolność sądową także w zakresie swoich praw podmiotowych, nie podlegających dochodzeniu na podstawie art. 100 ustawy o ochronie środowiska”; Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 29 stycznia 1986 r. (IV CR 488/1985, OSNC 1986, z. 10, poz. 169) odmówił zdolności sądowej samorządowi mieszkańców miast, który działał przez komitety osiedlowe. SN stwierdził, że samorządowi mieszkańców została wprawdzie przeznaczona daleko idąca samodzielność w sferze publicznoprawnej, ale daleko idące jest też „ograniczenie samodzielności jego działania w sferze gospodarczej”. Jednakże takiej samodzielności nie ma już samorząd mieszkańców w sferze obrotu cywilnoprawnego. SN wyraził również pogląd, że „organy samorządu mieszkańców znajdują się w kręgu organizacyjnym Skarbu Państwa. W konsekwencji, w sprawach związanych w przewidzianym w ustawie występowaniem organów samorządu mieszkańców w obrocie prawnym powinien jako strona w sądowym postępowaniu cywilnym występować Skarb Państwa”; Por. też: Cz. Jackowiak, *Dzielnicowe rady narodowe i ich organy pomocnicze*, Zeszyty Naukowe UAM – Prawo 1958, nr 6, s. 53-54.

¹⁰³ Dz. U. Nr 32, poz. 191; Zob. też art. 28 i 29 tejże ustawy.

zachowują dotychczasowe uprawnienia do dnia 31 grudnia 1990 r. Po tym terminie uprawnienia te przejmuje rada gminy, chyba że powołano nowe organy sołectw lub dzielnic (osiedli) na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym”. W świetle tego artykułu można wyróżnić dwie grupy podmiotów, którym zdolność sądowa w zakresie „dotychczasowych praw” przysługiwała. Pierwsza grupa obejmuje organy samorządu mieszkańców, które mogły uczestniczyć tylko w postępowaniach już wszczętych. Do drugiej grupy zaliczyć należy organy jednostek pomocniczych (wybrane już zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie terytorialnym) w ramach kontynuacji postępowań sądowych już rozpoczętych. Artykuł 30 Przepisów wprowadzających ust. stanowi upoważnienie dla organu jednostek pomocniczych gminy do występowania w postępowaniu sądowym, ale „tylko w zakresie wyraźnie oznaczonych spraw sądowych”¹⁰⁴. Przedmiotowego przepisu nie można interpretować rozszerzająco z uwagi na to, że ma on charakter przejściowy. W konsekwencji, stwierdzić należy, że poza tymi wyraźnie oznaczonymi sprawami jednostki pomocnicze gmin, nie mają zdolności sądowej.

Drugi okres obejmuje stan prawny od 1 stycznia 1991 r. Uchwałą z 16 kwietnia 1991 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że „samorząd mieszkańców wsi ma – od dnia 1 stycznia 1991 r. – zdolność sądową, w sprawach należących do jego właściwości z mocy ustawy lub statutu nadanego przez radę gminy”¹⁰⁵. Sąd Najwyższy oparł swój pogląd na

¹⁰⁴ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płazek, *Jednostki pomocnicze...*, s. 111. Autor wskazuje, że tylko te jednostki pomocnicze gmin mają zdolność sądową, które spełniają następujące przesłanki: „1. Organy jednostki pomocniczej zostały powołane po wejściu w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, a przed dniem 31 grudnia 1990 r. (po tym okresie może bez przeszkód następować zmiana osób piastujących funkcje organu wykonawczego, bo tylko ten jest wybieralny); 2. Organy samorządu mieszkańców istniały w oparciu o regulacje obowiązujące przed dniem 27 maja 1990 r. (wejście w życie ustawy o samorządzie terytorialnym); 3. Zostały wszczęte postępowania sądowe z udziałem organów samorządu mieszkańców na podstawie aktów prawnych obowiązujących co najmniej do dnia 27 maja 1990 r.; 4. Postępowania wszczęte przed dniem 27 maja 1990 r. nie zostały prawomocnie zakończone”.

¹⁰⁵ Uchwała SN z 16 kwietnia 1991 r. (III CZP 23/1991), OSNC z 1992, nr 2, poz. 20.

treści art. 48 ust. 1 u.s.g. Jeżeli przepis ten stanowi o ustaleniu w drodze statutu zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez organy jednostek pomocniczych względem przysługującego im mienia, to w konsekwencji, za logiczny należy uznać wniosek, iż dotyczy to również czynności cywilnoprawnych. Ustawowe uregulowania możliwości upoważnienia sołectwa do samodzielnego dokonywania czynności prawnych, nie zawierają ograniczenia możliwości dochodzenia praw na drodze sądowej. Stąd wniosek, że samorząd wsi, ma zdolność sądową (na mocy art. 48) w sprawach należących do jego właściwości z mocy ustawy lub statutu nadanego przez radę gminy.

Zwolennicy przyznania zdolności sądowej jednostkom pomocniczym gminy, upatrują normatywną jej podstawę w art. 48 ust. 1 u.s.g. Wskazują, że art. 64 § 1 i 2 kpc nie wymienia w sposób wyczerpujący podmiotów posiadających zdolność sądową. Istnieją bowiem przepisy, na mocy których dane podmioty zostały przez ustawodawcę wyposażone w ten przymiot (np. osobowe spółki handlowe¹⁰⁶). Do przepisów tych należy zaliczyć także art. 48 ust. 1 u.s.g. Warunkiem uzyskania tej zdolności przez jednostki jest zamieszczenie w statucie nadanym danej jednostce upoważnienia do samodzielnego dokonywania czynności w postępowaniach sądowych dotyczących przysługującego jej mienia. Jednostka ta ma również możliwość dokonywania czynności procesowych, a tym samym posiada zdolność procesową. Gmina ceduje niejako na jednostkę pomocniczą swoją zdolność sądową¹⁰⁷ w zakresie tych czynności cywilnoprawnych, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.s.g.¹⁰⁸

Jednostki pomocnicze gminy, w świetle ustawy o samorządzie terytorialnym, nie stanowiły kontynuacji dotychczasowej instytucji sa-

¹⁰⁶ Por. art. 8 § 1 Kodeksu spółek handlowych. Artykuł ten stanowi, że spółka osobowa może we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana.

¹⁰⁷ Por. uchwałę SN z dnia 19 stycznia 1993 r. (III CZP 160/92), OSNC 1993, nr 6, poz. 102. SN wskazał, że zdolność do występowania w procesie jako strona (zdolność sądową) ma jedynie gmina jako osoba prawna; ma ona tym samym zdolność do czynności procesowych (zdolność procesową).

¹⁰⁸ W. Broniewicz, *Glosa do uchwały SN z dnia 16 kwietnia 1991 r. (III CZP 23/91)*, Przegląd Sądowy 1992, nr 9, s. 97 i n.; Por. też R. Szarek, *Glosa do uchwały SN z 25 kwietnia 1996 r.*, Samorząd Terytorialny 1997, nr 6, s. 71.

morządów mieszkańców (wsi)¹⁰⁹. To ostatnie pojęcie utraciło swą aktualność. Przeciwnicy poglądu prezentowanego przez Sąd Najwyższy wskazali, że z treści art. 48 ust. 1 ustawy samorządowej¹¹⁰ w związku z art. 43 tej ustawy, wynika, iż uprawnienia jednostek względem przysługującego im mienia są ograniczone, bowiem dotyczą tylko zarządzania, korzystania z tego mienia i rozporządzania dochodami z niego. Zdolność sądowa nie podlega ograniczeniom, a w tym przypadku *de facto* od rady gminy zależy zakres tej zdolności (jest on określony zakresem czynności dokonywanych samodzielnie w zakresie przysługującego mienia danej jednostce pomocniczej). Z żadnej normy prawnej nie wynika zdolność sądowa tych jednostek. Nie znajduje uzasadnienia przyjęcie tezy, że skoro sołectwu przysługują pewne uprawnienia wobec mienia komunalnego, to może ono występować na drogę sądową celem obrony tych praw. Samodzielne, niezależne od gminy uprawnienia, które rzekomo przysługują sołectwom, są nie do pogodzenia z jednostopniowym systemem samorządu terytorialnego, jako niezgodne z przepisami Konstytucji RP. Z żadnej normy prawnej nie można wyprowadzić takiego wniosku. Mając na uwadze brak osobowości prawnej jednostek pomocniczych, nie będących podmiotem prawa komunalnego, można jednak przyjąć, że w przypadku przekazania składnika mienia komunalnego danej jednostce,

¹⁰⁹ W doktrynie przedstawiano dwie koncepcje: według pierwszej: samorząd mieszkańców mieścił się w kręgu organizacyjnym Skarbu Państwa i to właśnie ten ostatni podmiot powinien był występować jako strona w postępowaniu cywilnym w sprawach związanych z działalnością tego samorządu; według drugiej: samorząd mieszkańców wsi miał samodzielność i własne prawa podmiotowe, sytuujące ten samorząd poza strukturą organizacyjną Skarbu Państwa (por. uchwałę SN z 8 listopada 1989 r., III CZP 76/89, OSNCP 1990, z. 6, poz. 71 – tamże: „Z mocy art. 153 ustawy z 1983 r. /ustawa z dnia 20 lipca 1983 r., tekst jedn. Dz. U z 1988 r. Nr 26, poz. 183, zw. dalej ustawą z 1983 r./ zostały powierzone samorządowi mieszkańców funkcje których treść pozwala na uznanie, że jest on dopuszczony do działania w rozumieniu art. 64 § 2 k.p.c. Ma przeto zdolność sądową”; Por. B. Dolnicki, *Organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej*, skrypty Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1989, s. 146 i n.

¹¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) – zw. dalej ustawą samorządową.

nia składnika mienia komunalnego danej jednostce, jest dopuszczalne by gminę w procesie reprezentował jej organ wykonawczy¹¹¹.

Artykuł 64 § 1 i 2 k.p.c. nie jest katalogiem zamkniętym, to jednak przyznanie zdolności sądowej musi wynikać z obowiązujących przepisów. Nie chodzi tu jednak o przepisy prawa lokalnego. Zdolności sądowej nie można przyznać uchwałą rady gminy, nawet, gdy będzie ona aktem prawa miejscowego (np. statut danej jednostki pomocniczej). Takie uregulowanie stałoby w sprzeczności z wykładnią systemową przepisów regulujących zdolność sądową.

Konstrukcja zdolności sądowej wywodzona z normy art. 48 ust. 1 u.s.g. budzi wątpliwości prawne. Upatrywanie jej źródła w tym właśnie przepisie, jest nie do zaakceptowania. Wywodzenie tej zdolności w oparciu o niejasne brzmienie przepisu, wyposażającego jednostki pomocnicze w zdolność sądową jest sprzeczne z założeniami prawa materialnego oraz niezgodne z zasadą dwustronności procesu cywilnego, bowiem po obu stronach procesu występowałby ten sam podmiot¹¹².

Jednostka pomocnicza gminy nie może też występować w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych, bowiem nie jest przedsiębiorcą¹¹³. W związku z tym jednostka pomocnicza nie ma zdolności sądowej ani w postępowaniu zwykłym, ani w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych. Wydaje się, iż jedynym „pro-

¹¹¹ P. Wagner, *Glosa do uchwały SN z dnia 16 kwietnia 1991 r.*, (III CZP 23/91), OSP 1993, nr 2, poz. 28.

¹¹² Zob. M. Jędrzejewska, *Problemy wynikające z regulacji zdolności sądowej w kodeksie postępowania cywilnego*, Przegląd Sądowy 1993, nr 10, poz. 53 i n.; Por. też: W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne...*, s. 109.

¹¹³ Por. uchwałę Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 1996 r. (III CZP 34/96, OSNCP 1996, nr 8-9); zob. też: R. Szarek, *Glosa do uchwały SN z 25 kwietnia 1996 r.*, Samorząd Terytorialny 1997, nr 6, s. 63 i n.; Por. J. Molenda, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 127 i n. Wskazano tam, iż „prawa i obowiązki, wynikające z posiadania przez sołectwa zdolności sądowej, wspierają ogólne prawa samorządu mieszkańców wsi do samodzielnego prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Do statutów sołectw więc powinno się wprowadzić w niezbędnym zakresie system bezpośrednich i pośrednich uwarunkowań, dając sołectwom możliwość korzystania z przysługujących im praw”; Por. też uchwałę Sądu Najwyższego z 18 czerwca 1991 r. (III CZP 40/91, OSNC 1992/2/17).

cesowym uprawnieniem jednostek pomocniczych gminy może być dokonywanie czynności procesowych za gminę, czyli osobę prawną, która jako podmiot postępowania ma zdolność sądową¹¹⁴.

Zgodnie z art. 65 § 1 *in fine* k.p.c. zdolność do czynności procesowych (zdolność procesową) ustawodawca przyznał również jednostkom, dopuszczonym do działania na podstawie obowiązujących przepisów, choćby nie posiadały osobowości prawnej. W nauce i w doktrynie prawa cywilnego procesowego wskazuje się, że zdolność procesowa jest ściśle związana ze zdolnością sądową, bowiem ta ostatnia stanowi zawsze konieczną przesłankę dla zdolności procesowej¹¹⁵. Brak zdolności sądowej powoduje, że dany podmiot nie posiada atrybutu zdolności procesowej. Przyjmując więc tezę, że jednostki pomocnicze nie zostały wyposażone w zdolność sądową, tym samym stwierdzić należy, że nie można przypisać im zdolności procesowej, nawet, gdy występują w imieniu gminy, jako szczególny typ przedstawicielstwa.

Skoro zdolność procesowa pokrywa się ze zdolnością do czynności prawnych możliwa jest do zaakceptowania teza, że w zakresie czynności dokonywanych „samodzielnie” przez jednostki pomocnicze, o których mowa w art. 48 ust. 1 zd. 2 u.s.g., można tym jednostkom przypisać zdolność do samodzielnego działania przed sądem w imieniu reprezentowanej osoby prawnej (gminy). Tylko w zakresie, w którym jednostce pomocniczej przysługuje możliwość podejmowania czynności prawnych w imieniu gminy (obejmująca swym zakresem wyraźnie określone czynności, wskazane w art. 48 ust. 1 zd. 2 u.s.g. i art. 17 i 18 Ugn) przysługuje jej zdolność postulacyjna¹¹⁶.

IV. Wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*

W świetle przedstawionych rozważań należy stwierdzić, że ustawodawca nie wyposażył jednostki pomocniczej gminy w osobowość

¹¹⁴ P. Chmielnicki, *Zdolność sądowa jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1999, nr 6, s. 28.

¹¹⁵ W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne...*, s. 114.

¹¹⁶ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płażek, *Jednostki pomocnicze...*, s. 113. Jednostka pomocnicza gminy w postępowaniu sądowym będzie działać przez swoje ograny.

prawną. Nie przyznał jej również zdolności prawnej. Ma to doniosłe znaczenie praktyczne, bowiem uniemożliwia wchodzenie w stosunki prawne z innymi podmiotami, a zarazem podkreśla charakter pomocniczy tych jednostek, działających w strukturze gminy. Przy braku przymiotu osobowości prawnej jednostka pomocnicza gminy nie może zawrzeć z gminą umowy najmu lokalu czy użyczenia, bowiem należałoby zakwalifikować te czynności jako czynności dokonywane z samym sobą.

W świetle przedstawionych powyżej uwag w zakresie statutu prawnego jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego można mówić o przyznaniu jej przez ustawodawcę pewnej samodzielności. Samodzielność jednostek pomocniczych gminy w zakresie zarządzania, korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła wynika z postanowień statutu¹¹⁷. Statut stanowi źródło pełnomocnictwa, na podstawie którego jednostka pomocnicza gminy składa oświadczenia woli w imieniu gminy. Artykuł 48 ust. 1 u.s.g. stanowi wyraz dekoncentracji zewnętrznej, ponieważ przedmiotowego pełnomocnictwa do dokonywania samodzielnie czynności (w zakresie zarządzania, korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła) udziela rada gminy w statucie danej jednostki pomocniczej. W ten sposób jednostka pomocnicza otrzymuje uprawnienia w ramach gospodarowania mieniem gminy, wyjęte spod kompetencji wójta i przyznane uchwałą rady gminy.

Analiza przedmiotowego zagadnienia prowadzi do wniosku, że z jednej strony ustawodawca konsekwentnie odbiera jednostce pomocniczej gminy możliwość bycia podmiotem prawa cywilnego, nie wyposażając ją ani w osobowość prawną, ani zdolność prawną (nie zalicza jej także do kręgu podmiotów posiadających tzw. „ułomną osobowość prawną). Z drugiej strony redakcja przepisu art. 48 u.s.g. stwarza możliwość pewnej samodzielności, odrębności od gminy, w zakresie spraw przekazanych i ściśle określonych w statucie. Taka niekonsekwencja budzi zastrzeżenia i wymaga ujednoczenia regulacji w tym zakresie. Skoro ustawodawca odmówił jednostce pomocniczej gminy przymiotu podmiotu w sferze prawa prywatnego, to pozosta-

¹¹⁷ Por. R. Szarek, *Uprawnienia sołectw...*, s. 44.

wianie wątpliwości redakcyjnych w przepisach nie powinno mieć miejsca.

De lege lata żaden przepis prawny nie przyznaje jednostce pomocniczej gminy zdolności sądowej. Oparcie konstrukcji zdolności sądowej na treści art. 48 u.s.g. jest niewystarczające i nie uprawnia jednostki pomocniczej do występowania w postępowaniu cywilnym. Brak zdolności sądowej powoduje, że jednostka pomocnicza gminy nie posiada zdolności procesowej. Jednak w zakresie czynności dokonywanych samodzielnie (art. 48 ust. 1 u.s.g.) jednostce pomocniczej (występującej w procesie cywilnym jako przedstawiciel gminy) można przyznać zdolność postulacyjną¹¹⁸.

Jednostka pomocnicza gminy nie ma odrębnej od gminy podmiotowości cywilnoprawnej, co uniemożliwia jej występowanie w obrocie prawnym jako niezależny podmiot od gminy. Tym samym jednostka pomocnicza gminy nie jest podmiotem prawa cywilnego, a jej występowanie w obrocie cywilnoprawnym będzie mieć miejsce tylko w ramach struktury gminy jako osoby prawnej. Przyjęcie odmiennego poglądu stałoby w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym w tym zakresie, a ponadto spotkałoby się z zarzutem metodologicznym, polegającym na obaleniu koncepcji ustrojowej „jednopoziomowej” struktury gminy. Wnioskiem *de lege lata* jest więc kategoryczne i jednoznaczne opowiedzenie się za brakiem osobowości prawnej jednostki pomocniczej i w konsekwencji niemożnością dokonywania czynności samodzielnie przez ten podmiot w sferze prawa prywatnego. Wnioskiem *de lege ferenda* jest czytelna konstrukcja przepisów dotyczących pozycji prawnej jednostek pomocniczych gminy.

¹¹⁸ Zob. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płażek, *Jednostki pomocnicze...*, s. 121.

ABSTRACT

Legal status of an auxiliary entity of the commune in the private law sphere

The author indicates that any legal rule does not attribute status of a legal person to the auxiliary entities of a commune (the village bailiff, housing estates, quarters). A legal person is here exclusively the commune, acting by its organs. An auxiliary entity of the commune was not equipped with capability of legal transactions as an organisational entity which does not have status of a legal person, the title to management of its property and disposing it, is exclusively derived from a resolution of the Commune Council. The scope of transactions performed by the auxiliary entity of the commune in the sphere of disposing the communal property enables to separate independent and dependent transactions. Capability to undertake independent transactions on behalf of the commune enables the auxiliary entities to use the court capability in these matters. The author perceives in such a solution some incompatibility of legislative assumptions, because the auxiliary entity of the commune was refused status of a legal person and capability to legal transactions.