

MAGDALENA KISAŁA

KRYTERIUM SZCZEGÓLNEJ STARANNOŚCI W ZARZĄDZANIU MIENIEM SAMORZĄDOWYM

1. MIENIE – POJĘCIE

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ w art. 165 ust. 1 przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności i inne prawa majątkowe. Podana w ustawach samorządowych definicja legalna mienia określa je jako własność i inne prawa majątkowe. Podmiotami mienia mogą być gminy i ich związki oraz inne gminne osoby prawne, w tym przedsiębiorstwa², powiat lub inne powiatowe osoby prawne³, województwo lub inne wojewódzkie osoby prawne⁴. Zakres przedmiotowy natomiast obejmuje każde prawo o charakterze majątkowym, z wyjątkiem praw przysługujących ze swej istoty wyłącznie osobom fizycznym. Mienie nie stanowi odrębnej instytucji prawnej od mienia zdefiniowanego w art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁵. To ogół aktywów, całokształt praw majątkowych danego podmiotu. Mienie służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej w trakcie wykonywania zadań własnych, jak również zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz w drodze nawiązanej współpracy pomiędzy jednostkami samorządowymi tego

Dr hab. MAGDALENA KISAŁA – adiunkt, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego i Nauki Administracji, Instytut Prawa, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, ul. Spokojna 1, 20-074 Lublin; e-mail: kisala@kul.lublin.pl.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4593-0394>.

¹ Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² Art. 43 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 713, 1378 [dalej: u.s.g.].

³ Art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym tekst jedn. Dz. U. 2020, poz. 920 [dalej: u.s.p.].

⁴ Art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 512, 1571, 1815 [dalej: u.s.w.].

⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1145 z późn. zm.

samego i różnego szczebla. Część mienia stanowi rodzaj zaplecza technicznego wykorzystywanego do wykonywania zróżnicowanych zadań publicznych.

Analizując pojęcie mienia w ustawach samorządowych można zauważyć, że w ustawie o samorządzie gminnym ustawodawca posługuje się pojęciem mienia komunalnego, mienia gminnego, mienia gminy. Na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa wyraz „komunalny” został zastąpiony wyrazem „gminny”, co nie zostało w ustawie o samorządzie gminnym uwzględnione, ze względu na przeoczenie ustawodawcy⁶. Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw⁷. W ustawie o samorządzie powiatowym pojawia się pojęcie „mienie powiatu”, przez co należy rozumieć mienie powiatu jako osoby prawnej lub mienie innych powiatowych osób prawnych⁸, a w ustawie o samorządzie województwa „mienie samorządu województwa” oraz „mienie województwa”. Mieniem województwa jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez województwo lub inne wojewódzkie osoby prawne⁹. Dla zbadania konsekwencji prawnych stosowania kryterium szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem przyjęte zostało sformułowanie „mienie samorządowe”, obejmujące mienie gmin, powiatów, województw, związków jednostek samorządu terytorialnego, gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw, a także powiatowych i wojewódzkich osób prawnych. Każdy podmiot, który zarządza mieniem samorządowym, ma obowiązek zachowania szczególnej staranności w trakcie jego wykonywania.

2. POJĘCIE GOSPODAROWANIA, ZARZĄDZANIA, ZARZĄDU MIENIEM

Ustawy: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa posługują się pojęciem gospodarowania, zarządzania i zarządu w kontekście mienia, nie określając jednocześnie ich zakresu. Dodatkowo w ustawie o samorządzie województwa samorząd województwa dysponuje mieniem wojewódzkim¹⁰. Prawo do zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie,

⁶ J. JAGODA, *Komentarz do art. 43*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. nauk. B. Dolnicki, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, s. 695.

⁷ Art. 43 u.s.g.

⁸ Art. 46 ust. 1 u.s.p.

⁹ Art. 47 ust. 1 u.s.w.

¹⁰ Art. 6 ust. 1 u.s.w.

przysługuje również jednostce pomocniczej, jeśli została utworzona na terenie gminy. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia, co oznacza, że rada gminy określa w statucie konkretnej jednostki pomocniczej rodzaje czynności, które będą wypełniały pojęcia „zarządzania” i „korzystania”¹¹. Ustawodawca nie tworzy definicji legalnych tych terminów ani nie opisuje ich poprzez wskazanie rodzaju czynności wypełniających ich znaczenie.

W związku z powyższym należy dokonać przeglądu ustaleń doktryny oraz orzecznictwa odnoszącego się do tych pojęć dla oceny, jaki rodzaj czynności one obejmują i w jakim stopniu realizują kryterium szczególnej staranności. A. Szewc wskazuje, że zarządzanie występuje w znaczeniu wąskim oraz szerokim. Znaczenie wąskie to administrowanie, które polega na dokonywaniu bieżących czynności faktycznych i prawnych dotyczących składników tego mienia. Znaczenie szerokie obejmuje także gospodarowanie mieniem, to znaczy decydowanie o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania poszczególnych składników mienia¹². Z kolei dla M. Szewczyka zarządzanie mieniem komunalnym to kategoria zbiorcza obejmująca administrowanie oraz gospodarowanie. Administrowanie dokonuje się za pomocą narzędzi prawa administracyjnego, natomiast gospodarowanie za pomocą narzędzi prawa cywilnego¹³. Inny pogląd zakłada, że w pojęciu gospodarowania mieniem mieszczą się czynności faktyczne i prawne, które składają się na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach przez prawo niezabronionych – w odniesieniu do mienia prywatnego oraz w formach dopuszczalnych prawem w odniesieniu do mienia publicznego, w tym również komunalnego¹⁴. B. Dolnicki stawia tezę o bliskoznaczności tych terminów i dopuszczalności zamiennego stosowania pojęć administrowania, zarządzania i gospodarowania, z zastrzeżeniem, że propozycja M. Szewczyka jest najbardziej czytelna¹⁵. Z kolei w orzeczeniu z dnia 21 września 2011 r. NSA wskazał, że

¹¹ Art. 48 u.s.g.

¹² A. SZEWC, *Komentarz do art. 48*, [w:] A. SZEWC, G. JYŻ, Z. PŁAWECKI, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2012, s. 655.

¹³ M. SZEWCZYK, *Podmiotowość prawna gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 55 (1993), z. 3, s. 42-43, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/110593/16081/1/005%20MAREK%20SZEWCZYK.pdf> [dostęp: 18.08.2020].

¹⁴ M. STAŃKO, *Pojęcie, przedmiot i źródła gospodarowania mieniem komunalnym*, [w:] J. JAGODA, D. ŁOBOS-KOTOWSKA, M. STAŃKO, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa: Lexis Nexis 2008, s. 25.

¹⁵ B. DOLNICKI, *Samorząd terytorialny*, Warszawa: Wolters Kluwer 2019, s. 487.

użyte w art. 50 ustawy o samorządzie gminnym pojęcia „zarząd” i „zarządzanie” należy rozumieć szeroko, jako podejmowanie wszelkiego rodzaju czynności dotyczących mienia komunalnego. Chodzi przy tym o czynności w ramach zwykłego zarządu, jak i czynności przekraczające zwykły zarząd. W pojęciu zarządu mieszczą się więc czynności prawne oraz czynności faktyczne, a także czynności procesowe. Należy podkreślić, że chodzi tu zarówno o czynności zarządcze wykonywane w formach prawa cywilnego, jak i czynności podejmowane w formach właściwych dla prawa administracyjnego¹⁶.

Analiza przepisów ustaw samorządowych wskazuje, że ustawodawca odnosi kryterium szczególnej staranności do pojęć: „zarząd” – w powiecie i „zarządzanie” – w gminie i województwie.

W związku z tym, że ustawodawca nie jest konsekwentny w stosowanej terminologii, nie formułuje definicji powyższych pojęć ani nie opisuje ich poprzez wskazanie rodzaju czynności wypełniających ich znaczenie, na podstawie przedstawionych poglądów doktryny oraz orzecznictwa, dla prowadzenia dalszych wnioskowań będę posługiwać się pojęciem zarządzania, obejmującym wszelkiego rodzaju czynności dotyczące mienia, tzn. faktyczne, prawne i procesowe. Chodzi o czynności wykonywane w formach prawa cywilnego, jak i w formach właściwych dla prawa administracyjnego. Szczególna staranność powinna być uwzględniana przy dokonywaniu każdej czynności odnoszącej się do mienia, bez względu na jej rodzaj i charakter.

3. ZASADY ZARZĄDZANIA MIENIEM SAMORZĄDOWYM

Ustawodawca przyznał jednostkom samorządu terytorialnego prawo do samodzielnego zarządzania mieniem, w granicach ustaw, dzięki czemu podmioty tego mienia mogą samodzielnie decydować o jego przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych¹⁷. Zasada samodzielności jest konsekwencją przyznania jednostkom samorządowym osobowości prawnej, która wyposaża je w prawo do działania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Osobowość prawna ma charakter osobowości publicznoprawnej i cywilnoprawnej. W odniesieniu do zarządzania mieniem komunalnym szczególne znaczenie ma osobowość cywilnoprawna, w ramach której jednostki samorządowe posiadają własny majątek, którym mogą samodzielnie zarządzać, mogą nabywać

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1022/11, LEX nr 1131463.

¹⁷ Art. 45 u.s.g., art. 58 u.s.w.

prawa i zaciągać zobowiązania, być podmiotem obrotu gospodarczego¹⁸. Zasada ta przejawia się także w fakcie nieponoszenia odpowiedzialności przez jednostkę samorządową za zobowiązania innych, odpowiednio gminnych, powiatowych, wojewódzkich osób prawnych, które z kolei nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania jednostki samorządowej, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej¹⁹.

Samodzielne zarządzanie mieniem realizowane jest za pomocą organów, którym ustawodawca przyznaje kompetencje także w tym zakresie. Kompetencje w sferze zarządzania mieniem zostały podzielone pomiędzy organ stanowiący i wykonawczy. Kompetencje wójta obejmują wyłącznie mienie (ogół praw majątkowych) przysługujące gminie jako osobie prawa cywilnego, a nie innym gminnym osobom prawnym, które są odrębnymi od gminy podmiotami mienia. Wykonywanie przez wójta uchwał rady gminy stanowi przejaw urzeczywistnienia woli organu stanowiącego wyrażanej w formie i w trybie przewidzianym przepisami prawa za pomocą dostępnych organowi wykonawczemu środków prawnych lub czynności materialno-technicznych. Zasadniczo zatem zarządzanie mieniem należy do kompetencji wójta jako organu wykonawczego gminy z ograniczeniami wynikającymi z kompetencji rady gminy²⁰. Zarządzanie mieniem powiatu należy do zadań zarządu powiatu²¹, a w województwie do zadań zarządu województwa²². Natomiast do kompetencji organów stanowiących należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Uchwała jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat, strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Do czasu określenia zasad organ wykonawczy może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą organu stanowiącego²³. Ponadto, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku²⁴, a w powiecie rada powiatu podejmuje uchwały w sprawach majątkowych powiatu

¹⁸ B. DOLNICKI, *Samorząd terytorialny*, s. 488.

¹⁹ Art. 49 ust. 1 u.s.g., art. 49 u.s.p., art. 60 u.s.w.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1022/11, LEX nr 1131463.

²¹ Art. 32 ust. 2 pkt 3 u.s.p.

²² Art. 41 ust. 2 pkt 2 u.s.w.

²³ Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p., art. 18 pkt 19 lit. a u.s.w.

²⁴ Art. 18 ust. 2 pkt 12 u.s.g.

dotyczących współdziałania z innymi powiatami i z gminami, jeżeli związane jest to z koniecznością wydzielenia majątku²⁵.

Organy gminy mogą również wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy²⁶, w powiecie szczególny tryb zarządzania mieniem powiatu oraz zasady i tryb korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej są określane w formie aktów prawa miejscowego²⁷, w województwie do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy stanowienie aktów prawa miejscowego, w szczególności zasad gospodarowania mieniem wojewódzkim, zasad i trybu korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej²⁸. Czynności podejmowane przez organy samorządowe wypełniają kategorię czynności zwykłego zarządu i czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu. Czynności zwykłego zarządu organ wykonawczy wykonuje samodzielnie, w ramach ustawowych upoważnień. Natomiast do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu należy zaliczyć te, które wymagają podjęcia uchwały przez organ stanowiący, która wyznacza zasady i kierunek podejmowania czynności przez organ wykonawczy.

Z zasadą samodzielności łączy się zasada przedstawicielstwa. Przyznanie osobowości prawnej jednostkom samorządowym skutkuje ustawowym określeniem zasad ich reprezentacji w stosunkach zewnętrznych. Szczególny rodzaj reprezentacji został ustanowiony w przypadku zarządzania mieniem samorządowym. Oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. Kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta²⁹.

W powiecie oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd. Zarząd może upoważnić pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności

²⁵ Art. 12 pkt 8 lit. h u.s.p.

²⁶ Art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g.

²⁷ Art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.p.

²⁸ Art. 18 pkt 1 lit. a, b, c u.s.w.

²⁹ Art. 46 u.s.g., art. 47 u.s.g.

powiatu. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej³⁰.

Natomiast w województwie kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez zarząd województwa. Do czynności przekraczających zakres pełnomocnictwa wymagana jest zgoda, w formie uchwały, zarządu województwa³¹. Oświadczenia woli w imieniu województwa składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba że statut województwa stanowi inaczej. Sejmik województwa może udzielić marszałkowi upoważnienia do składania jednoosobowo oświadczeń woli, innych niż przewidywane w statucie województwa. Czynność prawna, z której wynika zobowiązanie pieniężne, wymaga do jej skuteczności kontrasygnaty głównego księgowego budżetu województwa lub osoby przez niego upoważnionej³². Wojewódzkie osoby prawne samodzielnie decydują, w granicach ustaw, o sposobie wykonywania należących do nich praw majątkowych, z tym że nieodpłatne rozporządzenie mieniem oraz zbycie: 1) nieruchomości służącej do powszechnego użytku lub bezpośredniego zaspokajania potrzeb publicznych, 2) przedmiotów posiadających szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną lub przyrodniczą – wymaga zgody, w formie uchwały, zarządu województwa. Zgody zarządu województwa wymaga także zmiana przeznaczenia składników tego mienia³³.

Stosownie do art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁴ organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego mają obowiązek gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Ustawa nie definiuje tych zasad. Można przez nie rozumieć optymalizację ponoszonych nakładów oraz uzyskiwanych efektów rzeczowych i finansowych z uwzględnieniem specyfiki rynku nieruchomości³⁵, a także wykorzystywanie nieruchomości zgodnie z jej charakterem oraz przeznaczeniem. Ocenie pod kątem zgodności z tymi zasadami podlegają podejmowane czynności, a także motywy ich inicjowania. To czy dane działanie jest zgodne z zasadami, powinno być rozpatrywane w odniesieniu do konkretnego przypadku, sytuacji,

³⁰ Art. 48 u.s.p.

³¹ Art. 56 u.s.w.

³² Art. 57 u.s.w.

³³ Art. 58 u.s.w.

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 65 z późn. zm.

³⁵ Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, www.malopolska.uw.gov.pl > doc > WS-V_prezentacja [dostęp: 01.04.2020].

a więc ocena powinna mieć charakter obiektywny, uwzględniający dane okoliczności i przesłanki. Zasady prawidłowej gospodarki mają także na celu takie zabezpieczenie zasobu nieruchomości, aby zapewniał i gwarantował realizację zadań publicznych i zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych.

Na jednostki samorządowe został także nałożony obowiązek zarządzania mieniem zgodnie z zasadą szczególnej staranności. W myśl art. 50 ustawy o samorządzie gminnym obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym (a jego częścią są spółki) jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. Zasadę szczególnej staranności formułuje także ustawa o samorządzie powiatowym, zgodnie z którą zarząd i ochrona mienia powiatu powinny być wykonywane ze szczególną starannością. W ustawie o samorządzie województwa ustawodawca nałożył obowiązek na osoby uczestniczące w zarządzaniu mieniem województwa zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. Ochrona mienia obejmuje w szczególności monitoring na terenie nieruchomości i w obiektach budowlanych stanowiących mienie gminy i na terenie wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych³⁶.

Ze względu na swój szczególny charakter i przeznaczenie zarządzanie mieniem podlega powyższym zasadom oraz powinno uwzględniać interes mieszkańców. Jednostki samorządowe przez fakt osobowości prawnej stają się szczególnego rodzaju podmiotem w sferze zarządzania mieniem samorządowym, podejmującym decyzje w interesie społeczności lokalnej i regionalnej, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność³⁷. Obowiązywanie powyższych zasad wiąże się z realizacją kryterium szczególnej staranności w następujących obszarach:

- a) Podjęcia decyzji o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych;
- b) Podejmowania czynności zwykłego zarządu oraz czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu w odniesieniu do zarządzania mieniem jednostki samorządowej;
- c) Wydzielania majątku w związku ze współdziałaniem między gminami, między powiatami oraz między gminami i powiatami;
- d) Zabezpieczenia i ochrony zasobu mienia;

³⁶ Art. 50 ust. 1 u.s.g., art. 50 u.s.p., art. 60a u.s.w.

³⁷ G. CERN, *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2019, s. 163.

e) Podziału kompetencji pomiędzy organ stanowiący i wykonawczy oraz uzależnienia podejmowania określonych czynności od podjęcia czynności przez inny organ czy podmiot.

4. SZCZEGÓLNA STARANNOŚĆ W ZARZĄDZANIU MIENIEM KOMUNALNYM

W związku z tym, że ustawy samorządowe nie definiują pojęcia szczególnej staranności ani nie wskazują kryteriów, za pomocą których można by określić poziom tej staranności, należy odwołać się do pojęcia należytej staranności, którym posługuje się Kodeks cywilny (art. 355 k.c.). Przez „należyłą staranność” rozumie się staranność ogólnie wymaganą w stosunkach danego rodzaju. Podwyższonej staranności Kodeks cywilny wymaga w zakresie prowadzonej przez dłużnika działalności gospodarczej, którą określa przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Można zatem przyjąć, że „szczególna staranność” powinna być wyższa od należytej, a nawet wyższa od staranności wymaganej od prowadzącego działalność gospodarczą. Z konieczności zachowania szczególnej staranności wydaje się wynikać obowiązek sprowadzenia tego ryzyka do minimum bądź całkowitej jego eliminacji³⁸. Przy określaniu szczególnej staranności należy uwzględnić: istotę, cel, zadania samorządu terytorialnego oraz potrzeby wspólnoty samorządowej, które można zaspokajać w prawnie dopuszczonych formach działania³⁹.

Szczególną staranność należy odnieść zarówno do organów, gdy podejmują uchwały ustalające zasady dokonywania czynności związanych z zarządaniem, jak i do osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem: pełnomocników, kierowników jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego nieposiadających osobowości prawnej, członków organów samorządowych osób prawnych, radnych, a także innych osób, które zarządzają mieniem komunalnym⁴⁰.

Z ustaw samorządowych można wyinterpretować, że organy samorządowe podejmują czynności zwykłego zarządu oraz czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1022/11, LEX nr 1131463.

³⁹ R. SOWIŃSKI, *Warunki prawne funkcjonowania spółek komunalnych i ich specyfika*, „Rejent” 2003, nr 6, s. 181, <http://www.rejent.com.pl/app/appStowarzyszenieS/publikacje/2003/6/1026.pdf> [dostęp: 04.04.2020].

⁴⁰ K. BANDARZEWSKI, *Komentarz do art. 50, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa: LexisNexis 2013, s. 703.

W orzecznictwie i piśmiennictwie przyjmuje się, że przykładowy otwarty katalog czynności zwykłego zarządu zawiera w szczególności czynności faktyczne i prawne, wiążące się ze zwykłym korzystaniem z majątku, służące zachowaniu substancji majątku w stanie niezmienionym, niepogorszonym, wymianę typowych składników rzeczy majątkowej bez zmiany jej przeznaczenia, zwyczajne bieżące naprawy składników majątku, wnoszenie opłat, podatków, stałych płatności⁴¹.

Natomiast czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu obejmują działania związane ze zmianą przeznaczenia rzeczy, większymi wydatkami inwestycyjnymi, wyzbyciem się rzeczy, obciążeniem prawami osób trzecich⁴². Kryterium szczególnej staranności należy stosować bez względu na rodzaj dokonywanej czynności pod warunkiem, że będzie ona dotyczyła mienia samorządowego.

Ustawodawca posługuje się pojęciem szczególnej staranności w kontekście wykonywania zarządu zgodnie z jego przeznaczeniem. Mienie stanowi zaplecze materialno-techniczne służące wykonywaniu zadań publicznych, których realizacja ma na celu zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Zasób mienia oraz stan mienia powinny być monitorowane pod kątem jego wykorzystania i ochrony. Wykorzystanie mienia powinno być powiązane z celami jednostek samorządowych, które mieszczą się w ich ustawowym zakresie działania rozwijanym w ustawach materialnego prawa administracyjnego. Szczególna staranność będzie wymagana od każdego, kto dokonuje jakiegokolwiek czynności faktycznej czy prawnej w odniesieniu do mienia.

Szczególna staranność wiąże się także z racjonalnym gospodarowaniem zasobami oznaczającym ich wykorzystywanie zgodnie z przeznaczeniem, istniejącą potrzebą oraz w celu jej realizacji. Działanie powinno być także zgodne z obowiązującymi przepisami oraz wiedzą i doświadczeniem. Jednostki samorządu terytorialnego decydują o sposobie dysponowania nieruchomościami, wybierając taki rodzaj umowy oraz ustalając warunki jej zawarcia i czas w taki sposób, aby był on najkorzystniejszy dla realizacji zadań publicznych. Szczególna staranność wiąże się także z czuwaniem, aby mienie nie było narażone na powstanie ewentualnej szkody, zniszczenie oraz nieuzasadnione uszczuplenie jego zasobu.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami wskazane zostały działania odnoszące się do części mienia samorządowego – nieruchomości. Gospodarowanie zasobem gminnym, powiatowym, województwa polega w szczególności na: 1) ewidencjonowaniu nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości;

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2019 r., sygn. akt II FSK 1996/17.

⁴² J. JAGODA, *Komentarz do art. 50, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. nauk. B. Dolnicki, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, s. 759.

2) zapewnieniu wyceny tych nieruchomości; 3) sporządzaniu planów realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz przedkładaniu ich wojewodzie – celem akceptacji – co najmniej na dwa miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania poprzedniego planu; 4) zabezpieczeniu nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem; 5) wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzeniu windykacji tych należności; 6) współpracy z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego; 7) zbywaniu oraz nabywaniu, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzących w skład zasobu; 8) wydzierżawianiu, wynajmowaniu i użyczeniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu; 9) podejmowaniu czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie; 10) składaniu wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej. Ponadto działania obejmują sporządzanie planów wykorzystania zasobu, przygotowywania opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywania podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażania ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej⁴³. Podane obowiązki ustawowe obejmują czynności prawne, faktyczne i procesowe. Kryterium szczególnej staranności powinno być uwzględniane w realizacji wszystkich powyższych działań.

Zarządzanie ze szczególną starannością obejmuje nie tylko bieżącą działalność, ale powinno uwzględniać również plany w zakresie utrzymywania zasobu mienia, nabywania, sprzedaży mienia uwzględniające pewien okres czasu. Jednostka samorządowa powinna więc posiadać rodzaj polityki czy strategii dotyczącej mienia komunalnego. W ten sposób zabezpiecza interes lokalny. Ustawa o gospodarce nieruchomościami wskazuje, że w przypadku gminnego, powiatowego i wojewódzkiego zasobu nieruchomości plan jego wykorzystania opracowuje się na okres 3 lat. Plan ten zawiera informacje dotyczące 1) zestawienia powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste; 2) prognozy: a) dotyczącej udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, b) poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do

⁴³ Art. 23 ust. 1, art. 25 ust. 2, 25b, 25d ustawy o gospodarce nieruchomościami.

zasobu, c) wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, d) dotyczącej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości; 3) programu zagospodarowania nieruchomości zasobu⁴⁴. Są to regulacje dotyczące nieruchomości, ale podobny rodzaj dokumentu, uwzględniający specyfikę i możliwości wykorzystania, może zostać sporządzony także dla zasobu ruchomości.

W celu utrzymania mienia komunalnego w stanie umożliwiającym korzystanie z niego, podmioty zarządzające mieniem powinny ponosić niezbędne nakłady. Na podstawie art. 159 ustawy o gospodarce nieruchomościami Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁴⁵, w którym zawarła rodzaje metod i technik wyceny nieruchomości, sposoby określania wartości nieruchomości, wartości nakładów i szkód na nieruchomości oraz sposób sporządzania, formę i treść operatu szacunkowego. Szczególna staranność wiąże się więc z takim określeniem poziomu nakładów na utrzymanie zasobu mienia, aby realnie umożliwiały posługiwanie się nim zgodnie z pojawiającymi się bieżącymi potrzebami oraz planowanym wykorzystaniem.

Gminy, powiaty i ich związki, województwa, a także gminne, powiatowe i wojewódzkie jednostki budżetowe oraz gminne, powiatowe i wojewódzkie zakłady budżetowe zobowiązane są do stosowania ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁶. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 środki trwałe to rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności: a) nieruchomości – w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki, a także będące odrębną własnością lokale, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego oraz spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, b) maszyny, urządzenia, środki transportu i inne rzeczy, c) ulepszenia w obcych środkach trwałych, d) inwentarz żywy. Środki trwałe oddane do używania na podstawie umowy najmu, dzierżawy lub leasingu zalicza się do aktywów trwałych jednej ze stron umowy. Ustawa nakłada obowiązek stosowania przyjętych zasad rachunkowości, przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego rzetelnie i jasno w prowadzonych księgach rachunkowych,

⁴⁴ Art. 25 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁴⁵ Dz.U. 2004, Nr 207, poz. 2109.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 351 z późn. zm.

okresowego ustalania lub sprawdzania drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów, wyceny aktywów i pasywów, a także ustalania wyniku finansowego, sporządzania sprawozdań finansowych, gromadzenia i przechowywania dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą, badania, składania do właściwego rejestru sądowego, udostępniania i ogłaszania sprawozdań finansowych⁴⁷. Mienie samorządowe zgodnie z ustawą powinno być szczegółowo inwentaryzowane, w celu weryfikacji stanu mienia, stopnia jego zużycia, zniszczenia czy utraty. Realizacji kryterium szczególnej staranności służą także wskazane w ustawie zasady dokonywania inwentaryzacji zarządzanych środków⁴⁸.

Działania związane z realizacją kryterium szczególnej staranności podlegają także weryfikacji na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁹. Ustawodawca w zakresie realizacji trybu zatwierdzenia wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego nakłada obowiązek na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawienia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informacji o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego uwzględniającej także dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia jednostki samorządu terytorialnego⁵⁰. Zarządzający mieniem samorządowym powinien dowieść, że gorliwie służył sprawie, podejmując określone działania, które oceniane są za staranność. Ich weryfikacji służą odpowiednie instrumenty nadzoru i kontroli⁵¹. Zarzut niedołożenia szczególnej staranności może być postawiony osobie, która zarządza mieniem komunalnym nie tylko w razie zwykłego (*culpa*) czy rażącego niedbalstwa (*culpa lata*), ale nawet w razie drobnego, nieusprawiedliwionego niedbalstwa (*culpa levissima*)⁵².

Ustawodawca w ustawie o samorządzie powiatowym podkreśla, że zarząd i ochrona mienia powiatu powinny być wykonywane ze szczególną starannością⁵³, wyraźnie wskazując, że kryterium szczególnej staranności odnosi się nie tylko

⁴⁷ Art. 4 ustawy o rachunkowości.

⁴⁸ Rozdział 3 ustawy o rachunkowości.

⁴⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 869 z późn. zm.

⁵⁰ Art. 267 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁵¹ A. NALEPKA, *System zarządzania zasobem nieruchomości gminy*, „Świat Nieruchomości” 2008, nr 64, s. 8, http://swiatnieruchomosci.krakow.pl/components/com_jshopping/files/demo_products/64_01.pdf [dostęp: 1.04.2020].

⁵² J. DOMINOWSKA, *Komentarz do art. 50, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa: C.H. Beck 2011, s. 570.

⁵³ Art. 50 ust. 1 u.s.p.

do czynności związanych z wykorzystywaniem mienia, ale także do działań związanych z jego ochroną. Natomiast w ustawie o samorządzie gminnym oraz w ustawie o samorządzie województwa ustawodawca konstruuje przepis odnosząc kryterium szczególnej staranności do zarządzania mieniem, ale już nie do jego ochrony. Trudno znaleźć uzasadnienie dla różnego sformułowania tych przepisów. Ze względu na ochronę mienia samorządowego kryterium szczególnej staranności powinno także dotyczyć jego ochrony. Dlatego sformułowanie przepisu w ustawie o samorządzie powiatowym odnoszące szczególną staranność do zarządu mieniem oraz jego ochrony należy uznać za uzasadnione i prawidłowe. Skoro ustawodawca traktuje mienie w sposób szczególny, to działania ochronne także powinien cechować przymiot szczególnej staranności. Ochrona obejmuje w szczególności możliwość korzystania ze środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu (monitoring) na terenie nieruchomości i w obiektach budowlanych, stanowiących mienie jednostki samorządowej, a także na terenie wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych⁵⁴.

5. ZABEZPIECZENIE STOSOWANIA KRYTERIUM SZCZEGÓLNEJ STARANNOŚCI ORAZ SKUTKI PRAWNE NARUSZENIA SZCZEGÓLNEJ STARANNOŚCI

Przejawem działań chroniących mienie i weryfikujących czynności podejmowane w zakresie jego zarządzania jest kontrola zarządcza. Na podstawie art. 68 i 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych obowiązkiem wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego jest zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Jej celem jest zapewnienie w szczególności: 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; 2) skuteczności i efektywności działania; 3) wiarygodności sprawozdań; 4) ochrony zasobów; 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji; 7) zarządzania ryzykiem. Standardy jej wykonywania zostały określone w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁵. Wójt

⁵⁴ Art. 50 u.s.g., art. 50 u.s.p., art. 60a u.s.w.

⁵⁵ Dz.Urz. MF 2009, Nr 15, poz. 84.

(burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz marszałek województwa jest odpowiedzialny za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w urzędzie gminy (urzędzie miasta), starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim, a także w jednostce samorządu terytorialnego. Zgodnie z Komunikatem osobom zarządzającym i pracownikom należy powierzyć odpowiedzialność za zapewnienie ochrony i właściwe wykorzystanie zasobów jednostki. Jednostki samorządowe zobowiązane są do określenia w uregulowaniach wewnętrznych zasad zarządzania mieniem. Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna. Jednostki samorządu terytorialnego opierając się na obowiązujących podstawach prawnych formułują instrukcje, w których określają zasady zarządzania majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i odpowiedzialności za powierzone mienie.

Zabezpieczeniu zarządzania mieniem służą także przepisy dotyczące nadzoru. Podejmowane działania weryfikowane są przez organy nadzoru na podstawie kryterium zgodności z prawem⁵⁶, a w przypadku regionalnych izb obrachunkowych – także zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym⁵⁷. W wyroku z dnia 30 kwietnia 2013 r. WSA w Łodzi orzekł, że „przepis art. 50 ustawy o samorządzie gminnym naruszony zostaje, gdy przy podejmowaniu uchwały dotyczącej spraw z zakresu takiego zarządu nie są zachowane ustawowo określone zasady i tryb postępowania. Sprzeczność z prawem uchwały organu gminy ma miejsce nie tylko wtedy, gdy jej postanowienia /lub ich brak/ naruszają konkretne przepisy prawa, ale także wtedy, gdy działania podejmowane na jej podstawie będą prowadziły do takich naruszeń”⁵⁸.

Zauważyć należy, że przepisy ustaw samorządowych nie określają skutków prawnych braku szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem komunalnym. Nie oznacza to jednak, że normy w nich zawarte pozbawione są jakichkolwiek sankcji. Sankcje te wynikają bowiem z innych przepisów, właściwych dla danej gałęzi prawa⁵⁹.

Niedochowanie szczególnej staranności po stronie podmiotów zarządzających mieniem skutkuje powstaniem odpowiedzialności:

- 1) cywilnej – na podstawie ustawy Kodeks cywilny,

⁵⁶ Art. 85 u.s.g., art. 77 u.s.p., art. 79 u.s.w.

⁵⁷ Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2137.

⁵⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Łd 261/13.

⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1022/11, LEX nr 1131463.

- 2) pracowniczej – na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy⁶⁰,
- 3) karnej – na podstawie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁶¹,
- 4) za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶²,
- 5) politycznej – wyrażającej się np. w podjęciu przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta⁶³.

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując rozważania zawarte w powyższych rozdziałach uważam, że:

Szczególna staranność odnosi się do każdego rodzaju czynności dotyczących zarządzania mieniem, bez względu na jej charakter. Szczególna staranność powinna być więc uwzględniana zarówno w dokonywaniu czynności faktycznych, prawnych, jak i procesowych. Posługując się terminologią ustawową, kryterium to powinno być uwzględniane zarówno w ramach zarządu, zarządzania, administrowania, gospodarowania, jak i dysponowania – czyli każdego rodzaju działania odnoszącego się do mienia;

Szczególna staranność powinna być realizowana w każdym obszarze związanym z zarządzaniem mieniem samorządowym i w odniesieniu do każdego składnika tego mienia;

Szczególna staranność powinna być uwzględniana zarówno przy dokonywaniu czynności bieżących, jak i przy projektowaniu dokumentów uwzględniających wykorzystanie mienia samorządowego – planów, strategii;

Realizacja kryterium szczególnej staranności wiąże się z ustawowym obowiązkiem zarządzania mieniem zgodnie z jego przeznaczeniem;

Konsekwencją stosowania kryterium szczególnej staranności jest minimalizowanie ryzyka, pojawiającego się w kontekście zarządzania mieniem lub jego eliminacja;

Szczególna staranność przejawia się w realizacji każdej z omówionych zasad: samodzielności, przedstawicielstwa, szczególnej staranności oraz zasad prawidłowej gospodarki;

⁶⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1320.

⁶¹ Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1950 z późn. zm.

⁶² Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1440 z późn. zm.

⁶³ K. BANDARZEWSKI, *Komentarz do art. 50*, s. 704.

Obowiązek realizacji kryterium szczególnej staranności spoczywa nie tylko na organach samorządowych, ale także na innych podmiotach, które podejmują czynności związane z zarządzaniem mieniem samorządowym, czego wyrazem są przepisy dotyczące odpowiedzialności za powierzone mienie;

Realizacja szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem jest wzmocniana przez przepisy dotyczące jego ochrony.

Kryterium szczególnej staranności stanowi więc rodzaj wytycznej w zarządzaniu mieniem samorządowym i skutkuje nałożeniem na podmioty zarządzające mieniem obowiązku wnikliwej analizy wszystkich przesłanek leżących u podstaw podejmowania czynności w tym zakresie. Jest to uzasadnione charakterem mienia oraz rodzajem zadań, których urzeczywistnieniu ma ono służyć. Mienie jest wykorzystywane dla realizacji interesu publicznego oraz lokalnego, w związku z czym nałożenie obowiązku przestrzegania szczególnej staranności jest rozwiązaniem wpisującym się w postulat ochrony i zabezpieczenia mienia dla zapewnienia ciągłości wykonywania zadań publicznych.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1145 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1320.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 713, 1378.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2137.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 351 z późn. zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1950 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 65 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 920.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 512, 1571, 1815.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1440 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 869 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, Dz.U. 2004, Nr 207, poz. 2109.
- Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz.Urz. MF 2009, Nr 15, poz. 84.

Wyrok NSA z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1022/11, LEX nr 1131463.

Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2019 r., sygn. akt II FSK 1996/17.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Łd 261/13.

LITERATURA

BANDARZEWSKI Kazimierz: Komentarz do art. 50, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa: LexisNexis 2013, s. 702-705.

CERN Grażyna: Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego, Warszawa: Wolters Kluwer 2019, s. 163.

DOLNICKI Bogdan: Samorząd terytorialny, Warszawa: Wolters Kluwer 2019, s. 487, 488.

DOMINOWSKA Joanna: Komentarz do art. 50, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa: C.H. Beck 2011, s. 566-573.

JAGODA Joanna: Komentarz do art. 43, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. nauk. B. Dolnicki, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, s. 694-711.

JAGODA Joanna: Komentarz do art. 50, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. nauk. B. Dolnicki, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, s. 758-768.

NALEPKA Adam: System zarządzania zasobem nieruchomości gminy, „Świat Nieruchomości” 2008, nr 64, s. 5-9, http://swiatnieruchomosci.krakow.pl/components/com_jshopping/files/demo_products/64_01.pdf

SOWIŃSKI Roman: Warunki prawne funkcjonowania spółek komunalnych i ich specyfika, „Rejent” 2003, nr 6, s. 181, <http://www.rejent.com.pl/app/appStowarzyszenieS/publikacje/2003/6/1026.pdf>

STAŃKO Marek: Pojęcie, przedmiot i źródła gospodarowanie mieniem komunalnym, [w:] J. JAGODA, D. ŁOBOS-KOTOWSKA, M. STAŃKO, Gospodarka mieniem komunalnym, Warszawa: Lexis Nexis 2008, s. 15-28.

SZEWC Andrzej: Komentarz do art. 48, [w:] A. SZEWC, G. JYŻ, Z. PŁAWECKI, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa: Wolters Kluwer 2012, s. 655-658.

SZEWZYK Marek: Podmiotowość prawna gminy, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 55(1993), z. 3, s. 42-43, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/16081/1/005%20MA REK%20SZEWCZYK.pdf>.

KRYTERIUM SZCZEGÓLNEJ STARANNOŚCI W ZARZĄDZANIU MIENIEM SAMORZĄDOWYM

Streszczenie

Ustawodawca nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek zarządzania mieniem samorządowym z uwzględnieniem kryterium szczególnej staranności. Jego konsekwencją jest zobligowanie podmiotów zarządzających mieniem do wnikliwej analizy wszystkich przesłanek leżących u podstaw podejmowania czynności w tym zakresie, związanych z wykorzystaniem mienia zgodnie z jego przeznaczeniem, do realizacji określonego celu oraz dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców

wspólnot samorządowych. Jest to uzasadnione charakterem mienia oraz rodzajem zadań, których urzeczywistnieniu ma ono służyć. Nałożenie obowiązku przestrzegania szczególnej staranności na podmioty zarządzające mieniem jest rozwiązaniem wpisującym się w postulat ochrony i zabezpieczenia mienia dla zapewnienia ciągłości wykonywania zadań publicznych.

Słowa kluczowe: szczególna staranność; mienie samorządowe; zarządzanie mieniem

THE CRITERION OF SPECIAL DILIGENCE IN MANAGING LOCAL GOVERNMENT PROPERTY

Summary

The legislator imposed on local government units the obligation to manage local government property, taking into account the criterion of special diligence. Its consequence is obliging property managers to thoroughly analyze all the premises underlying the taking of activities in this area, related to the use of property as intended, to achieve a specific purpose and to meet the needs of local government residents. This is justified by the nature of the property and the type of tasks it should serve to accomplish. Imposing the obligation to comply with special diligence on property managers is a solution that fits in with the postulate of protecting and securing property to ensure continuity of public tasks.

Key words: special diligence; local government property; property management