

**WŁASNOŚĆ MUNICYPALNA A MIENIE KOMUNALNE.
WPLYW DOKTRYNY POLITYCZNEJ NA KONCEPCJĘ WŁASNOŚCI
KOMUNALNEJ W PERSPEKTYWIE HISTORYCZNO-PORÓWNAWCZEJ
MUNICIPAL PROPERTY AND COMMUNAL OWNERSHIP
THE IMPACT OF THE POLITICAL DOCTRINE ON THE CONCEPT
OF COMMUNAL OWNERSHIP IN THE COMPARATIVE AND
HISTORICAL PERSPECTIVE**

Bronisław Sitek

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide De Gasperi w Józefowie

bronislaw.sitek@gmail.com

ABSTRACTS

The practical application of the concept of legal personality in the ancient Roman law allowed colonies to be equipped with the statutory provision of powers to own property. The autonomy of the local community was independent of changes in the political system. The origins of self-republican times come down to the republican democracy, but its full development occurred in times of strong centralization of power in the hands of the emperor. Political changes did not have so much influence on the design and function of local governments. After the Second World War in Poland, in the first period, there was attempt to keep appearances of self-government, based on the pre-war legislation. Sovietization led to increasingly strong centralization of power in the hands of party decision-making bodies. The national councils already appointment in 1944, originally as a control, later decision-making, were only an extension of the state administration. It did not have a legal personality and therefore cannot dispose of property. Not only interests of the local community were realized, but strategic national development objectives by Marxist ideology were implemented. Reversion to the local government in Poland took place only after the change of political system in 1989. The combination of the solutions of Roman law and contemporary legal system shows how negative effects ideology put by force on live has got, especially through legislative measures and specific political system.

Praktyczne zastosowanie koncepcji osobowości prawnej w starożytnym prawie rzymskim gwarantowało kolonom uprawnienia do posiadania własności. Autonomia społeczności lokalnej była niezależna od zmian w systemie politycznym. Dynamiczny rozwój samorządności lokalnej, a więc municypiów i kolonii nastąpił w okresie II-III w.p. Chr. – w czasach silnej centralizacji władzy w rękach cesarza. Zmiany polityczne nie miały tak wielkiego wpływu na budowę i zasady funkcjonowania samorządów.

Po II Wojnie Światowej w Polsce, w pierwszym okresie, podjęto próbę zachowania pozorów samorządu, na mocy przedwojennych przepisów. Późniejsza sowietyzacja doprowadziła do silnej centralizacji władzy w organach partii politycznych. Krajowe rady, powołanie już w 1944 r. pierwotnie celem sprawowania kontroli, później podejmowania decyzji, były tylko rozszerzeniem administracji państwowej. Nie posiadały osobowości prawnej, a zatem nie mogły zbywać mienia komunalnego. W ten sposób realizowane były nie tylko interesy społeczności lokalnej, ale także strategiczne założenia ideologii marksistowskiej. Powrót do samorządności w Polsce miał miejsce dopiero po zmianie systemu politycznego w 1989 r. Zestawienie rozwiązań antycznego prawa rzymskiego i współczesnego systemu prawnego pokazuje, jak negatywnie oddziałuje ideologia, zwłaszcza gdy oddziałuje poprzez środki legislacyjne i system polityczny.

KEY WORDS:

property, municipal property, the legal personality, municipium, Roman law. własność, prawo własności, mienie komunalne, osobowość prawna, municipium, prawo rzymskie

1. WPROWADZENIE

Po zmianie w 1989 r. systemu politycznego w Polsce rozpoczęła się debata nad istotą i zakresem samodzielności lokalnych społeczności. W centrum tych dysput znajduje się kwestia odchodzenia od centralizacji władzy do budowy zdecentralizowanych struktur państwa. W tym kontekście pojawiają się problemy prawne, instytucjonalne, polityczne i społeczne. Istotnym elementem, ciągle dyskutowanym, jest koncepcja i zakres autonomii lokalnych społeczności.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest własność komunalna/

municipalna w dwóch okresach i systemach prawnych. Pierwszy z nich to okres realnego socjalizmu, który był wdrażany po II wojnie światowej m.in. w Polsce aż do 1989 r. Wybór tego okresu jest dobrym przykładem negatywnego wpływu polityki i ideologii, w tym przypadku marksistowskiej, na kształt i ograniczenie zakresu autonomii lokalnych społeczności. W tym czasie funkcjonował ustrój i system prawa socjalistycznego w dużej mierze wzorowany na prawie sowieckim. W pracy też zostanie ukazana zmiana, jak w tym zakresie dokonała się po 1990 r.

Drugi analizowany okres to czas antycznego Rzymu, okres dynamicznego rozwoju samorządności lokalnej, a więc municypaliów i kolonii, zwłaszcza w okresie od II w. przed Chr. do III w. po Chr. Z jednej strony, był to czas silnej centralizacji władzy państwowej, skupionej w rękę cesarza, z drugiej zaś, zachowano daleko idącą autonomię lokalnych samorządów, to znaczy municypaliów i kolonii. Polityka centralna, zwłaszcza ideologia, nie wywierała w tym zakresie większego wpływu (Sitek, 2006, s. 11-19).

Hipotezę roboczą stanowi twierdzenie, iż lokalne problemy powinny być rozwiązywane przez lokalne organy samorządowe. Te jednak muszą mieć odpowiednie instrumenty, w tym osobowość prawną i własny majątek, czyli winny być uprawnione do posiadania prawa własności. Uprawnienie do prawa własności mienia komunalnego jest zatem kluczową rolą dla prawidłowego działania samorządności lokalnej, zaś ideologiczne wpływy zmierzające do ograniczenia lub wyłączenia możliwości posiadania własności przez lokalne społeczności może prowadzić do jej ubezwłasnowolnienia. Łączenie polityki z ekonomią przynosi negatywne konsekwencje (Szczerbowski, 2008, s. 93-97). Celem opracowania jest ukazanie wpływu zmian politycznych, w konsekwencji legislacyjnych, na zmienny status mienia komunalnego.

2. KSZTAŁT LOKALNYCH JEDNOSTEK ADMINISTRACYJNYCH W OKRESIE 1944-2012

Samorząd terytorialny w Polsce, pod wpływem ideologizacji czy sowietyzacji życia politycznego i społecznego, już pod koniec drugiej wojnie światowej przechodził daleko idące transformacje ustrojowe. W pierwszym okresie władzy ludowej, tj. od 1944 roku do 1948 roku, przywrócono samorząd terytorialny według zasad ustawy z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. 1933 nr 35, poz.

294) oraz Konstytucji Marcowej z 17 marca 1921 roku (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267), oczywiście po dokonaniu odpowiedniej modyfikacji ustrojowej (Wójcik, 1999, s. 212-213). Na podstawie art. 65 konstytucji marcowej powstały gminy miejskie i wiejskie jako jednostki samorządu terytorialnego.

Podstawowe akty prawne wydane przez Krajową Radę Narodową, a następnie przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, regulujące funkcjonowanie samorządu w tym okresie, to:

- ustawa z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 22),
- dekret z 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. 1944 nr 14 poz. 74),
- tzw. Mała Konstytucja, Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 nr 18, poz. 71).

Na podstawie tych aktów prawnych powstała trójtorowość administracji terenowej, tj. terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz dodano nowy twór, wzorowany na rozwiązaniach sowieckich - rady narodowe. Takie połowiczne rozwiązanie, łączące przedwojenne rozwiązania z nowymi, powodowane były niepewnością sytuacji politycznej w Polsce i stanowiły jedynie etap przejściowy do wertykalnej centralizacji władzy (Dutkiewicz, 2010, s. 195). Ale już w tym okresie rady zostały wyposażone w dość szerokie uprawnienia uchwałodawcze, planujące i opiniujące pracę samorządu.

Według art. 3 dekretu z 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego organem reprezentującym samorząd terytorialny były rady narodowe. Samorząd (zarząd miejski lub wiejski) stawał się organem wykonawczym rad. W 1946 roku wystąpiła silna tendencja zmierzająca do centralizacji władzy w Polsce, co znalazło swój wyraz w nowelizacji ustawy z 11 września 1944 roku oraz w obwieszczeniu Prezydenta Krajowej Rady Narodowej z dnia 14 stycznia 1946 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1946 nr 3 poz. 26). Akty te stanowiły preludium do likwidacji w latach 1948-1950 formy przejściowej samorządu terytorialnego, a wraz z tym i formy własności komunalnej (Izdebski, 2008, s. 63).

Drugi okres przekształceń terenowych organów władzy miał miejsce w latach 1950-1958. Według Dutkiewicz w tym okresie nastąpiło całkowi-

te wchłonięcie sowieckiego modelu organizacji administracji publicznej. W miejsce trójtorowego modelu organizacji terenowych organów władzy publicznej powstały rady narodowe. Podstawę prawną do tych zmian stanowiła ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach władzy państwowej (Dz. U. Nr 014, poz. 130). Model ten został ugruntowany w Konstytucji PRL z 1952 roku (Dz.U. 1952 nr 33, poz. 232). Odtąd istniały dwa organy terytorialnej administracji publicznej, tj. rada narodowa i prezydium rady narodowej. Oba organy były hierarchicznie podporządkowane organom wyższego rzędu. Prezydium rady narodowej było podporządkowane prezydium powiatowemu, wojewódzkiemu, a na szczycie tej hierarchii była Rada Państwa. Faktycznie jednak organem decyzyjnym była Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR), a w szczególności jej organy na odpowiednich szczeblach (Dutkiewicz, 2010, s. 197). Na podstawie ustawy z 25 września 1954 roku o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. 1954 nr 43 poz. 191) ostatecznie zlikwidowano gminy i w ich miejsce wprowadzono mniejsze jednostki administracyjne, tj. gromady (Izdebski, 2001, s. 208).

Tym samym wspólnoty lokalne ostatecznie utraciły osobowość prawną, możliwość bycia właścicielem mienia komunalnego, swobodnego dysponowania majątkiem na rzecz rozwoju lokalnej społeczności. Interesy państwa, a właściwe grupy rządzącej stały się interesem nadrzędnym nad potrzebami lokalnej społeczności. Ten kryzys był pogłębiany faktem centralnie zarządzanej gospodarki, dla której priorytetem była realizacja założeń gospodarczych ważnych z punktu widzenia gospodarki narodowej, nie zaś potrzeby społeczności lokalnych (Dutkiewicz, 2010, s. 197; Ginsberg-Gebert, 1990, s. 16). Stąd też w czasach realnego socjalizmu dochodziło do koncentracji przemysłu tylko w określonych częściach kraju, np. na Śląsku.

25 stycznia 1958 roku uchwalono ustawę o radach narodowych (Dz.U. 1958 nr 5 poz. 16) w duchu dalszej decentralizacji władzy państwowej. Ustawę tę należy widzieć w perspektywie odwilży politycznej po śmierci Stalina. Wprowadzone zmiany miały jedynie charakter ideologiczny. I chociaż w preambule do tej ustawy zapisano m.in. że ustawa ta służy umocnieniu samodzielności rad narodowych, to jednak w praktyce nie zmieniało się nic w odniesieniu do autonomii lokalnych społeczności.

Ustawa z 1958 roku była kilkakrotnie nowelizowana w latach 1972-1975, jednak bez wprowadzenia znaczących zmian ustrojowych. Najważniejszą zmianą było ograniczenie uprawnień rad narodowych na rzecz rad wojewodów, prezydentów miast oraz naczelników miast i wsi. Ustawą z dnia

29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1972 nr 49 poz. 312) wprowadzono na nowo gminy na terenach wiejskich. Tym samym zniesiono istniejące dotychczas gromady. W 1975 roku zniesiono powiaty, zwiększono liczbę województw do 49. W konsekwencji jednak zmiany te nie przyniosły autonomii lokalnych społeczności, lecz prowadziły do dalszej centralizacji władzy w ręku organów partyjno-państwowych.

Zmiana polityki polegającej na centralizacji organów i władzy zaczęła się dokonywać wraz z ustawą z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. 1983 nr 41 poz. 185). Uchwalenie tego aktu normatywnego należy widzieć w kontekście powstania i działalności związków zawodowych Solidarność w latach 1980-81 oraz dążeniem społeczeństwa do jego upodmiotowienia. W konsekwencji w art. 1 postanowiono, że rady narodowe są przedstawicielskimi organami władzy państwowej, a jednocześnie podstawowym organem samorządu terytorialnego. W rzeczy samej w czasach realnego socjalizmu jakiegokolwiek forma samorządu lokalnego była przedłużeniem organów administracji rządowej, a najczęściej partyjnej. Lokalne organy administracji dysponowały powierzonym sobie majątkiem jedynie jako zarządca majątku państwowego.

Rzeczywisty powrót do idei samorządności stał się możliwy dopiero po zmianie ustroju politycznego w Polsce w 1989 roku. Owocem tych zmian była ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95). W art. 2 ust. 2 tej ustawy ustawodawca postanowił, że: *Gmina posiada osobowość prawną.*

3. WŁASNOŚĆ W UREGULOWANIACH PRAWNYCH OKRESU 1944-1989

3.1. LATA 1944-1950 – POZORNA WŁASNOŚĆ GMINNA

Jak zostało już wspomniane, pierwotne rozwiązania dotyczące organizacji samorządu terytorialnego były wzorowane na Konstytucji Marcowej z 1921 roku. Według art. 99 tejże Konstytucji *Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, (...) ciał samorządowych (...), jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego (...).* Tym samym uznano osobowość prawną samorządów i prawo do posiadania mienia, w tym również nieruchomości.

Ustawa z 11 września 1944 roku o utworzeniu systemu rad narodowych oraz Mała Konstytucja z 19 lutego 1947 roku nie zawierały żadnych dyspozycji normatywnych dotyczących własności gmin. Wprowadzała je-

dynie kwestie ustrojowe związane z powołaniem rad narodowych. Kwestia własności samorządów pojawiała się dopiero w dekreście z 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego. Według art. 3 dekretu samorząd stanowi korporację prawa publicznego i posiada osobowość prawną. To stwierdzenie jest bardzo istotne ze względu na możliwość posiadania mienia, w tym środków trwałych. Rady narodowe, jako organ reprezentujący samorząd terytorialny, mogły podejmować uchwały w sprawie *nabywania, pozbywania i obciążania majątku nieruchomości* (art. 5 § 2 pkt. d). Z tego zapisu widać, że odniesienie do triady uprawnień właścicielskich, określonych już w prawie rzymskim, tj. posiadania, dysponowania i używania.

3.2. LATA 1950-1958 – WŁASNOŚĆ SPOŁECZNA

Ustawą z 20 marca 1950 roku o terenowych organach władzy państwowej zlikwidowano zarząd miejski i wiejski, a jedynymi organami władzy stały się rady narodowe (organ uchwałodawczy) i prezydium rad narodowych (organ wykonawczy). Zgodnie z art. 1 tej ustawy rady narodowe stały się *terenowymi organami jednolitej władzy państwowej*. Nie mogło zatem być mowy więcej o samorządzie i samorządności lokalnych społeczności. W konsekwencji przestało istnieć mienie gminne czy samorządowe. Stąd według art. 6 pkt. 3) ustawy zadaniem rad narodowych jest m.in. ochrona własności społecznej. Wcześniejsza własność gmin została zakwalifikowana jako własność społeczna. Tym samym rady narodowe nie mogły swobodnie dysponować mieniem komunalnym, a tym bardziej nieruchomościami. Jako niewłaściciele mieli jedynie prawo użytkowania i obowiązek ochrony.

Struktura administracyjna kraju określona w ustawie z 20 marca 1950 roku o terenowych organach władzy państwowej została utrzymana w konstytucji z 1952 roku. W art. 34 ustawy z 1950 roku ówczesny ustawodawca postanowił, że *Organami władzy państwowej w gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach są rady narodowe*. Tym samym utrzymany został status gruntów społecznych będących w dyspozycji rad narodowych. W art. 39 postanowiono, że *Rady narodowe (...) ochraniają własność społeczną (...)*. Bezpodstawnie Sulimierski pisze, że w art. 46 konstytucji z 1952 r. gmina miała zagwarantowane prawo własności i inne prawa majątkowe (Sulimierski, 2000, s. 45). Zapisy konstytucyjne zostały ponowione w ustawie z 25 września 1954 roku o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodo-

wych. W art. 12 pkt.1) postanowiono, że *Gromadzkie rady narodowe (...)* *ochraniają własność społeczną (...)*.

W art. 5 ustawa o radach narodowych z 1958 roku ponowiono zapis o ochronie własności społecznej przez rady narodowe. Nowością zaś było wyłączenie z uprawnień rady miejskiej uprawnienia do przekazania dzielnicowym radom narodowym prawa do dysponowania nieruchomościami i urządzeniami mającymi znaczenie ogólnomiejskie (art. 22, ust. 2, pkt. 4). Taki zapis był emanacją jedynie zarządczej funkcji rad narodowych, czy to w miastach czy na wsiach, jaką socjalistyczny ustawodawca przewidział dla tego typu jednostek administracji państwowej, a nie samorządowej.

3.3. LATA 1958-1990 – POZORNE REFORMY

Ustawa o radach narodowych z 1958 roku w latach 1958-1990 była kilkakrotnie nowelizowana. Okazją ku zmianie dotychczasowego, silnie scentralizowanego systemu rad narodowych było wydanie ustawy z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych. Nic takiego jednak się nie stało. Gminy wiejskie, bo tylko takie powołano do życia, nie otrzymały osobowości prawnej. Nie mogły posiadać i dysponować nieruchomościami. Nadal były przedłużeniem aparatu państwowego. W art. 65a ust. 1 te same ustawy postanowiono, że Gminna Rada Narodowa jest organem władzy państwowej i podstawowym organem samorządu społecznego na terenie gminy. Z kolei w ustawie z 22 listopada 1973 roku o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1973 nr 47 poz. 276) w art. 22 skreślono ustęp drugi mówiący o własności społecznej w przypadku rad narodowych.

W art. 4 ustawy z 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego ustawodawca socjalistyczny mówił o prowadzeniu przez rady narodowe samodzielnej działalności na rzecz zaspakajania potrzeb lokalnej społeczności. Takie sformułowania było bardzo dużym postępem w stosunku do wcześniejszych deklaracji legislacyjno-ideologicznych. Za wcześnie jednak było na przyznanie osobowości prawnej jednostkom samorządowym i tym samym uprawnienia do posiadania mienia gminnego, w tym nieruchomości. Zastosowano natomiast kolejny eufemizm, a mianowicie według art. 27 pkt. 2 niniejszej ustawy do właściwości miejskich rad narodowych należy organizowanie i prowadzenie gospodarki komunalnej w różnych wymiarach. Nie zmienił się zatem status prawnych jednostek samorządowych jako jedynie dysponentów własności społecznej.

3.4. LATA 1990-2012 – NABYCIE WŁASNOŚCI W OKRESIE AUTONOMII SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wraz z bezkrwawą zmianą ustroju politycznego w Polsce w 1989 roku, powrotem do zasad gospodarki wolnorynkowej, opartej na zasadach liberalizmu, nastąpił czas zmian ustrojowych również w zakresie reorganizacji struktur samorządowych. Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990, nr 16 poz. 95) gmina otrzymała osobowość prawną. W konsekwencji ustawodawca wprowadził rozdział 5 zatytułowany *Minie komunalne*. W art. 43 postanowił: *Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw*.

Sposoby nabycia mienia komunalnego, a tym samym i własności przez gminy, zostały określone w art. 44. ustawy, i są to następujące sposoby:

- na podstawie ustawy,
- na podstawie przekazania gminie mienia w skutek utworzenia lub zmiany granic gminy,
- na podstawie przekazania przez administrację rządową,
- w wyniku własnej działalności gospodarczej,
- przez czynności prawne (np. kupno),
- inne przypadki określone w ustawach.

Zakres uprawnień właścicielskich gminy został określony w art. 45 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym: *Podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa*. Zakres dysponowania prawem własności przez gminy jest określany zasadami wynikającymi z prawa cywilnego, m.in. z zasady współzycia społecznego i ustalonych zwyczajów (art. 56 kodeksu cywilnego) i klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa (Agopszowicz, Gilowska, 1999, s. 310 n.).

Szczegółowe rozwiązania dotyczące uwłaszczenia gmin po okresie całkowitej centralizacji władzy w Polsce zawiera ustawa z dnia 10 maja 1990 roku Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990, nr 32 poz. 191).

Postanowienia zapisane w ustawie o samorządzie terytorialnym z 1990 r. zostały następnie przyjęte do tzw. Małej Konstytucji czyli Ustawy

Konstytucyjnej z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84, poz. 426). W art. 70, ust. 2 postawiono, że *Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium*. W konsekwencji w ust 3 przyjęto, że *Przysługujące jednostce samorządu terytorialnego prawo własności i inne prawa majątkowe stanowią mienie komunalne*. W Konstytucji RP z 1997 roku w art. 165 ust. 1 postanowiono, że: *Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe*.

Powyższa analiza przepisów prawnych od 1994 roku wykazała ścisły związek koncepcji samorządów terytorialnych z ideologią polityczną. Wyraźnie widać wpływy indoktrynacji na konstrukcję i terminologię koncepcji samorządów i uprawnienia do posiadania prawa własności, zwłaszcza w odniesieniu do nieruchomości. W czasach realnego socjalizmu, powiązanego z doktryną sowiecką, nie było mowy o jakiegokolwiek autonomii czy też możliwości dysponowania nieruchomościami przez samorządy terytorialne. Dopiero powrót do zasad gospodarki liberalnej w 1989 roku pozwolił na zautonomizowanie się samorządów i swobodne dysponowanie własnością (Wykrętowicz S. 2008, s. 32-33).

W wyniku tego gminy są w pełni uprawnione do posiadania własności (mienia komunalnego), a tym samym mogą swobodnie dysponować swoją własnością w celu realizacji zadań ustawowych.

4. MUNICIPIA (KOLONIE) NA PRZEŁOMIE REPUBLIKI I PRYNCYPATU

Proces kształtowania się samorządności w antycznym Rzymie przebiegał odwrotnie niż współcześnie, kiedy to jednostki samorządu terytorialnego (JST) tworzone są na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów. Taki tryb wynika z art. 4c ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990, nr 16 poz. 95). Jest to zatem proces odgórny, przy niewielkim udziale lokalnej społeczności. Ustrojodawca, powołując do życia JST, powinien uwzględnić lokalne uwarunkowania, zwłaszcza więzi gospodarcze i kulturowe. Według art. 4a ust. 1 wydanie przedmiotowego rozporządzenia wymaga zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gminnych, zaś według ust. 3 konieczna jest również opinia lokalnej społeczności, uwzględnienie układu osadniczego, więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych. Opinie te nie mają charakteru wiążącego organ decyzyjny.

Większość lokalnych jednostek samorządowych w antycznym Rzymie

powstawało przede wszystkim na bazie istniejących już państw miast (polis), wcielonych siłą lub systemem przymierzy (*foedus*) w ramy Imperium Rzymskiego (Petrucci, 2012, s. 416-417). Takie jednostki nazywano municypiami, a ich początki sięgają IV wieku przed Chr. Municipia zachowywały autonomię, w tym własną administrację i zwyczaje (Sitek, 2011, s. 256). Rzymianie w znacznej części zachowywali dotychczasowy status prawny podbitych miast, łącznie z nazewnictwem miejscowych organów władzy (Keaveney, 1987, s. 21). Gellius (16.13.6) pisze: *Municipes ergo sunt cives Romani ex municipiis legibus suis et suo iure utentes, ...* (Tłum. BS: *Municipes* są więc obywatelami Rzymskimi, którzy rządzą się swoim prawem municypalnym i swoimi zwyczajami...) (Sitek, 2005, s. 21-42; *Spognuolo Vigorita*, 1996, s. 65 n.).

Wraz z podbojem nowych terytoriów, poczynając od drugiej wojny punickiej (218-201 przed Chr.), Rzymianie rozpoczęli proces kolonizacji militarnej i ekonomicznej na zachodzie (na terenie dzisiejszej Hiszpanii, Galii czy Niemiec, na Wschodzie (na terenie dzisiejszej Turcji) i w północnej Afryce. Kolonie były zakładane w terenach niezamieszkałych, a ważnych strategicznie, lub na bazie już istniejących. W tym drugim przypadku dokonywano wysiedlenia miejscowej ludności lub zdominowania jej przez element osadniczy, przybyły z Rzymu. W tym przypadku podstawą powołania nowej jednostki samorządowej była ustawa wydawana dla każdego miasta oddzielnie – *lex data*, ale wzorowana na matrycy istniejącej w Rzymie – *lex Iulia municipalis* (Sitek, 2000, s. 185).

Różnice pomiędzy municypiami a koloniami zatarły się już w I w. po Chr. Pomimo zmian ustroju w Rzymie z republikańskiego na pryncypat organizacja municypiów była wzorowana na zrębach ustroju republikańskiego, aż do IV w. po Chr.

5. OSOBOWOŚĆ PRAWNA MUNICYPIÓW

Od strony dogmatycznej kwestia własności municypalnej związana jest zagadnieniem osobowości prawnej tych jednostek. Tymczasem koncepcja osoby prawnej została wypracowana dopiero w średniowiecznym prawie kanonicznym (Panizo Orallo, 1975, s. 126). Nie była zatem ona znana w prawie rzymskim, w praktyce jednak stosowano tę koncepcję w odniesieniu chociażby do państwa, spółek, stowarzyszeń, fundacji i właśnie w odniesieniu do municypiów czy kolonii. Najczęściej bywa tak, że praktyka wyprzedza pewne konstrukcje teoretyczno-dogmatyczne.

Na oznaczenie podmiotów zbiorowych stosowano najczęściej termin *universitas*, oznaczający ogół, całość czy zbiorowość. Nie było wątpliwości, że *universitas* mogła posiadać swojego reprezentanta. Kompilatorzy Justyniańscy wstawili do Digestów tytuł: *Quod cuiuscumque universitatis nomine vel contra eam agatur* (D. 3.4.), który w całości został dedykowany możliwości ustanowienia reprezentanta dla osoby zbiorowej. Municipia mogły występować w sądzie, ale również pretor mógł dać skargę przeciwko municipium (Ulp. 10 ad ed. D. 3.4.7 pr.: *Sicut municipum nomine actionem praetor dedit, ita et adversus eos iustissime edicendum putavit. Sed et legato, qui in negotium publicum sumptum fecit, puto dandam actionem in municipes*). Najważniejszym jednak potwierdzeniem funkcjonowania w praktyce osobowości prawnej, zwłaszcza municipiów, jest kolejny fragment autorstwa Ulpiana, według którego: *In decurionibus vel aliis universitatibus nihil refert, utrum omnes idem maneant an pars maneat vel omnes immutati sint. Sed si universitas ad unum redit, magis admittitur posse eum convenire et conveniri, cum ius omnium in unum reciderit et stet nomen universitatis* (Ulp. 10 ad ed. D. 3.4.7.2). Kluczowym stwierdzeniem w przytoczonym fragmencie jest sformułowanie *universitas ad unum redit*, co oznacza, że zbiorowość traktowana jest jako jedność, podobnie zatem jak osoba fizyczna. W tym duchu dostrzegano właśnie municipia.

6. SYSTEM WŁASNOŚCI MUNICYPALNEJ

System własności municypalnej, oraz jej rozwój i przekształcenia powodowane zmianami ustrojowymi, został dość dobrze opracowany przez Capogrossiego Colognesi (Capogrossi Colognesi, 2006, s. 590-2). System własności municypalnej czy kolonialnej był dość zróżnicowany. Zależał on od tego, czy była to municipium, czy kolonia. W przypadku municipiów, a więc miast włączonych pod władzę rzymską, grunty miejskie stały się własnością narodu Rzymskiego, zaś dotychczasowi właściciele stawali się jedynie dzierżycielami, którym posiadanie nieruchomości mogło zostać odebrane w każdej chwili (*ager redditus*).

Z punktu widzenia naszych rozważań ważniejsze znaczenie ma przypadek własności kolonialnej. Utworzenie nowej kolonii wymagało wydania nowej ustawy (*lex data*) oraz powołania trzyosobowej komisji (*tresviri coloniae deducendae agroque dividundo*). Zadaniem *tresviri* było posadowanie kolonii oraz dokonanie podziału gruntu (*ager divisus et adsignatus*). Podział gruntów rzymskich zaproponowany przez Frontonius (1.3) w przypadku gruntów municypalnych nie miał zastosowania. Zasadniczo

w municypiach występowały trzy rodzaje gruntów. Pierwszym rodzajem były grunty, na których stawiano obiekty municypalne, w tym mury miasta, fosy, kanały ścieków czy budynki urzędów municypalnych; drugą grupę gruntów stanowiły te, które należały do użytku publicznego, np. drogi publiczne, place czy tereny przeznaczone pod wspólne pastwisko (*ager compascuus*). Ostatnim rodzajem gruntów były tereny przeznaczone do nabycia przez mieszkańców municypiów na własność lub użytkowanie (*ager colonicus*). W celu gospodarczego wzmocnienia pozycji kolonii mogły posiadać grunty położone również w odległej części Imperium. Pobierane z tych terenów pożytki stanowiły dochód dla miasta.

Z naszego punktu widzenia ważne jest poszukanie odpowiedzi uzasadniającej twierdzenie, że municypia (kolonie) były uprawnione do posiadania własności (zwłaszcza gruntów), tak jak osoby fizyczne. W odpowiedzi na tę kwestię, w źródłach znajduje się liczne dowody mówiące o możliwości posiadania przez municypia prawa własności, zwłaszcza na nieruchomościach. Gaius mówi, że wszelkiego rodzaju stowarzyszenia, korporacje, w tym municypia mogą mieć swój własny majątek, skarbiec oraz własnego przedstawiciela, podobnie jak państwo rzymskie (Gai. 3 ad ed. prov. D. 3.4.1.1.: *Quibus autem permissum est corpus habere collegii societatis sive cuiusque alterius eorum nomine, proprium est ad exemplum rei publicae habere res communes, arcam communem et actorem sive syndicum, per quem tamquam in re publica, quod communiter agi fierique oporteat, agatur fiat*).

Z kolei Pomponiusz opisuje inny niezwykle ciekawy przypadek ważny dla toku niniejszego dyskursu, który dotyczy zbiegu prawo do spadkobrania municypium i osoby fizycznej. W takim przypadku oba podmioty mogą posłużyć się powództwami działowymi, czyli o podział spadku (*actio familiae erciscundae*) oraz o ustalenie przebiegu granicy (*actio finium regundorum*). Ponadto strony, a więc również municypium, mogły wystąpić ze skargą *actio aquae pluviae arcendae*, dotyczącą nieuprawnionej zmiany spadku wody deszczowej w górnym jej biegu (Javol. D. 3.4.8: *Si tibi cum municipibus hereditas communis erit, familiae erciscundae iudicium inter vos redditur. Idemque dicendum est et in finium regundorum et aquae pluviae arcendae iudicio*).

Na rzecz municypium mogła zostać również dokonana darowizna. Darowizna na rzecz municypium nie mogła zostać odwołana. Darczyńca nabywał możliwość ubiegania się o zwrot przedmiotu darowizny jedynie w przypadku, gdy municypium przestało być posiadaczem przedmiotu darowanego. Chodzi zatem o zmianę celu darowizny (Jurewicz, 2008,

s. 336). Darczyńcy zapewne chodziło o wydzierżawienie lub oddanie w użytkowanie darowego terenu innym podmiotom. Można sobie wyobrazić taką sytuację, że darczyńca przekazał grunt pod budowę obiektu publicznego, a tym czasem władze municipium oddały przedmiotowy teren pod dzierżawę. Zmiana celu przeznaczenia otwierała drogę darczyńcy do odwołania darowizny (D. 5012.3.1: *Si quis quam ex pollicitatione tradiderat rem municipibus vindicare velit, repellendus est a petitione: aequissimum est enim huiusmodi voluntates in civitates collatas paenitentia non revocari. Sed et si desierint municipes possidere, dicendum erit actionem eis concedendam*). Takie rozwiązanie było zapewne poddyktowane koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa prawnego (Sitek, 2009, s. 363-378).

Własność municipium nie była uważana za własność publiczną *sensu stricte*. Ulpian twierdził, że stosowanie określenia „publiczna” na własność municypalną jest nadużyciem. Określenie „własność publiczna” mógł być stosowany jedynie w odniesieniu do tych rzeczy, które przynależały do narodu Rzymskiego (Ulp. 10 ad ed. D. 50.16.15: *Bona civitatis abusive “publica” dicta sunt: sola enim ea publica sunt, quae populi Romani sunt.*).

Uprawnienie municipiów do posiadania własnego mienia znajduje również swoje uzasadnienie w ustawach municypalnych. Według *lex Ursonensis* cap. 76 władze administracyjne municipium mogły dokonać wywłaszczenia właściciela zakładu produkującego dachówki ponad ustawowy limit, jako sankcja administracyjna (Dupré Raventós, Remolrà Vallverdú, 2002, s. 39-56). Taki majątek przechodził na własność municipium. Do majątku municipium należały również obiekty publiczne, takie jak fosy, drogi czy kanały ściekowe (*Lex Ursonensis*, cap. 77: *... qui coloniae Iul(iae) erunt, volet*) (Jurewicz, 2007, s. 215-247).

Prawo własności, które niewątpliwie przysługiwało koloniom/municipiom, dawało możliwość swobodnego dysponowania mieniem municypalnym w celu realizacji zadań ustawowych. W szczególności kolonie mogły skutecznie dbać o infrastrukturę obronną, zapewnić wyżywienie miasta, organizować uroczystości publiczne i religijne, a również i skutecznie wspierać system pomocy społecznej (Sitek, B. 2006, s. 159-171).

7. PODSUMOWANIE

Rozwój koncepcji samorządów lokalnych ma swoje początki w starożytnym Rzymie. Stosowanie w praktyce koncepcji osobowości prawnej pozwalało na ustawowe wyposażenie kolonii/municipiów

w uprawnienia do posiadania własności, zwłaszcza nieruchomości. To bowiem pozwalało na skuteczną troskę władz lokalnych (duumwirów) o sprawy miejscowej ludności, a zwłaszcza na realizację ustawowych zadań samorządu terytorialnego. Autonomia lokalnej społeczności była niezależna od zmian ustrojowych. Początki samorządności sięgają bowiem czasów republikańskiej demokracji, zaś pełen jej rozwój nastąpił w czasach silnej centralizacji władzy w rękę cesarza. Zmiany ustrojowe nie wywarły zatem większego wpływu na kształt i funkcjonowanie samorządów. Kolonie/municypia zachowały swoje uprawnienie do posiadania własności, a tym samym do samostanowienia.

W przypadku tworzenia nowego ustroju w Polsce po II wojnie światowej w pierwszym okresie próbowano zachować pozory samorządności, bazując na przedwojennych aktach prawnych. Sowietyzacja prowadziła jednak do coraz silniejszej centralizacji władzy w rękę partyjnych gremiów decyzyjnych. Powołane już w 1944 roku rady narodowe, pierwotnie o charakterze kontrolnym, z czasem decyzyjnym, były jedynie przedłużeniem administracji państwowej. Nie miały osobowości prawnej, a tym samym nie mogły swobodnie dysponować własnością. Realizowano nie tyle interesy lokalnej społeczności, co strategiczne założenia rozwoju państwa według ideologii marksistowskiej. Powrót do samorządności lokalnej w Polsce miał miejsce dopiero po zmianie ustroju politycznego w 1989 roku.

Zestawienie ze sobą rozwiązań rzymskich i współczesnych pokazuje, jak negatywne skutki może wyrzucić ideologia wcielana z całą stanowczością w życie, zwłaszcza poprzez konkretne rozwiązania legislacyjne i ustrojowe. System prawa, a w konsekwencji rozwiązania ustrojowe mogą wpłynąć negatywnie na rozwój lokalnych społeczności, czego przykładem był okres wdrażania ideologii marksistowskiej i sowietyzacji życia w czasach realnego socjalizmu (1944-1989). Przeciwnie doświadczenia można zanotować w przypadku rozwoju samorządności w antycznym Rzymie. Tam centralizacja władzy w rękę cesarza nie doprowadziła do likwidacji samorządności terytorialnej. Pewne elementy tego systemu można dzisiaj zauważyć w modelu współczesnych Chin, gdzie przy nadal silnie scentralizowanej polityce, *nomen omen* opartej na marksizmie, wprowadzano model samorządów i gospodarki zdecentralizowanej.

REFERENCES

- Agopszowicz, A. Gilowska, Z. (1999). *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Capogrossi Colognesi, L. (2006). *Le forme gromatiche del territorio e i vari regimi giuridici dell'ager Romanus e dell'ager colonicus. Il complesso mosaico della romanizzazione italica*. [w:] L. Capogrossi Colognesi, E. Gabba (red.), *Gli Statuti Municipali*, (s. 579-604). Pavia: Wydawnictwo IUSS Press.
- Dupré Raventós, X. Remoltá Vallverdú, J.-A. (2002). *A proposito de la gestión de los residuos urbanos en Hispania, Romula*, nr 1, s. 39-56.
- Dutkiewicz, G. (2010). *Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych, rocznik II, s. 193-206.
- Ginsberg-Gebert, A. (1990). *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Warszawa: Wydawnictwo Centralny Ośrodek Metodyki i upowszechniania Kultury.
- Izdebski, H. (2001). *Historia administracji*, Warszawa: Wydawnictwo Liber.
- Izdebski, H. (2008). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Jurewicz, A. R. (2007), *La lex Coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis – rassegna della materia. Gli organi della colonia*, RIDA 54, s. 215-247.
- Jurewicz, A. R. (2008). *Czymże jest wolność, jeśli nie wolno temu, kto chce umrzeć w luksusie?* [w:] G. Dammacco, B. Sitek, O. Cabaj (red.), *Człowiek pomiędzy prawem a ekonomią w procesie integracji europejskiej*, (s. 336-348). Olsztyn – Bari: Wydawnictwo UWM.
- Keaveney, A. (1987). *Rome and the Unification of Italy*, Totowa, New Jersey: s. 21.
- Panizo Orallo, S. (1975). *Persona jurídica y ficción*, Pamplona: Wydawnictwo Ediciones Universidad de Navarra, S. A.
- Petrucci, A. (2012). *Corso di diritto pubblico Romano*, Torino: Wydawca G. Giappichelli Editore.
- Sitek, B. (2000). *Novus ordo rerum Augustea. Pierwsza próba zjednoczenia Europy*. [w:] I Forum Unii Walutowej. *Unia walutowa a przyszłość Polski i krajów Europy Środkowowschodniej*, Olsztyn, s. 185 n.
- Sitek, B. (2005). *Organy Władzy w municipium Irni. Ze studiów nad pra-*

- wem municypalnym w Starożytnym Rzymie, *Journal of Modern Science*, 1/1, s. 21-42.
- Sitek, B. (2006). *O państwie i politykach według Cyserona*, *Journal of Modern Science* 1/2/, s. 11-19;
- Sitek, B. (2006). *Zadania municipium w świetle lex Irnitana. Przyczynek do studiów nad prawem municypalnym w Starożytnym Rzymie*, *Zeszyty Prawnicze UKSW* 6.1, s. 159-171.
- Sitek, B. (2009). *Bezpieczeństwo prawne. Nowy poziom bezpieczeństwa narodowego*. [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, (s. 363-378). Józefów: Wydawnictwo WSGE 2009.
- Sitek, B. (2011). *Autonomie lokalne – municypia*. [w:] A. Jurewicz i inni, *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*, s. 255-318. Olsztyn: Wydawnictwo UWM Olsztyn.
- Spognuolo Vigorita, T. (1996). *Città e impero. Un seminario sul pluralismo cittadino nell'impero romano*, Napoli: Wydawnictwo.
- Sulimierski, J. (2000). *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa : Wydawnictwo PWN.
- Szczerbowski, J. J. (2008). *Ekonomiczna analiza prawa a metodologia prawa porównawczego. Wybrane zagadnienia*. [w:] G. Dammacco, B. Sitek, O. Cabaj (red.), *Człowiek pomiędzy prawem a ekonomią w procesie integracji europejskiej*, (s. 93-97). Olsztyn – Bari: Wydawnictwo UWM.
- Wójcik, S. (1999). *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Wykretowicz, S. (2008). *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*. [w:] S. Wykretowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008, s. 32-33.