

Rozdział V – Majątek publiczny

UWAGI OGÓLNE

W stosunku do omawiania majątku publicznego kwestią problematyczną jest określenie podmiotu własności majątku, innymi słowy właściciela. Problemem jest więc urzeczywistnianie własności, czyli sposób w jaki własność jest urzeczywistniana przez państwo i podmioty publicznoprawne. Urzeczywistnianie to zawsze musi się mieścić w celach publicznych.

Dierzycielami majątku publicznego są podmioty administracji publicznej, w związku z tym urzeczywistnianie własności powinno być zgodne z celami i treścią działalności administracji publicznej – powinno służyć organizacji stosunków społecznych i gospodarczych, tworzeniu nowych wartości w ramach upoważnień ustawowych, przy wykorzystaniu przypisanych administracji form działania.

Z całą mocą należy podkreślić, iż majątek publiczny nie może być wykorzystywany w taki sam sposób i na tych samych zasadach jak ze swojego majątku korzystają osoby fizyczne. Mienie komunalne na przykład musi służyć realizacji zadań publicznych, a nie działalności czysto fiskalnej.

KLASYFIKACJA MAJĄTKU PUBLICZNEGO

Kwestia klasyfikacji majątku publicznego jest bardzo kłopotliwa. Rzutuje na to fakt, że Polska od wojny przechodziła wiele przekształceń politycznych i majątkowych. Majątek publiczny stał się majątkiem państwowym, który do dzisiaj przekształcany jest w majątek publiczny.

Stare klasyfikacje stają się nieprzydatne a często nielogiczne. PRZYKŁAD: W czasach przedwojennych i powojennych:

- a) **majątek skarbowo – fiskalny**: zasób środków finansowych i rzeczy, z których państwo korzysta dla realizacji swych celów, jako z wartości kapitałowej (np. dochody z kapitału, pieniądze, papiery wartościowe, ale także lasy i przedsiębiorstwa)
- b) **majątek administracyjny**: zasób rzeczy przeznaczonych bezpośrednio do urzeczywistniania konkretnych zadań administracji publicznej (np. budynki szkolne, koszary, szpitale, elektrownie, więzienia)
- c) **majątek użytku publicznego**: rzeczy, z których wszyscy mogą korzystać, ze względu na ich naturalne cechy: powietrze, światło, woda, albo ze względu na ich przeznaczenie prawne: drogi publiczne, rzeki, gmachy publiczne, świątynie, muzea, teatry, biblioteki.

Taka klasyfikacja z punktu widzenia przemian ustrojowych i prawnych jest przestarzała i wręcz myląca.

Na potrzeby współczesnego prawa administracyjnego należy stwierdzić, że

Majątkiem publicznym jest majątek, który:

- 1) niezależnie od podmiotu będącego właścicielem,**
- 2) zostaje w sposób prawny przeznaczony do użytku publicznego,**
- 3) w zakresie pełnego lub ograniczonego korzystania (również odpłatnego), regulowanego także lub wyłącznie prawem administracyjnym.**

Zauważamy, że fakt pozostawania właścicielem jakiegoś majątku przez państwo (np. fabryki), nie oznacza, że jest to automatycznie majątek publiczny. Również majątkiem publicznym nie będzie należący do państwa majątek, z którego korzystanie odbywa się na mocy umów cywilnoprawnych.

Przedmiotami majątku publicznego są:

- a) dobra naturalne,
- b) dobra wytworzone.

Pojęcie dóbr naturalnych znacznie w dziejach ewoluowało. Dobrem naturalnym jest powietrze. Jednak we współczesnym świecie, aby powietrze spełniało swoją funkcję coraz częściej wymaga olbrzymich nakładów pracy człowieka i technologii, przeto odrywa się od pojęcia naturalności.

Dzisiaj aby wyodrębnić dobra naturalne trzeba by stwierdzić, że nie mogą być przedmiotem transakcji rynkowych.

ZASOBY, PRZYSZPARZANIE I USZCZUPLANIE MAJĄTKU PUBLICZNEGO

Właścicielami majątku publicznego są PAŃSTWO I SAMORZĄD TERYTORIALNY. Inne podmioty są właścicielami o ile wynika to z prawa.

Należy pamiętać o swoistych różnicach w różnych systemach prawa. Na zachodzie często kościoły są zaliczane do majątku publicznego, zaś w Polsce stanowią wyłączną własność Kościoła Katolickiego lub innych związków wyznaniowych.

W chwili tworzenia nowego podziału administracyjnego część majątku publicznego przeszła z mocy prawa na własność gmin, NSA stwierdził jednak, że mimo tego potrzebny jest również dodatkowo – subsydiarnie akt administracyjny deklaratoryjny wojewody.

Przysparzanie majątku publicznego:

- 1) zmiany naturalne środowiska kwalifikowane przez obowiązujące prawo jako przysporzenie,
- 2) wydanie przewidywanego w porządku prawnym jednostkowego aktu normatywnego (generalnego), np. o utworzeniu rezerwatu,
- 3) przysporzenie z mocy prawa, np. nacjonalizacja,
- 4) zmiana właściciela powstała z mocy prawa wraz z konieczną deklaratoryjną decyzją administracyjną,
- 5) wydanie decyzji administracyjnej, np. wywłaszczenie

Przysporzenie może być czasowe lub bezterminowe.

Uszczuplenie majątku publicznego powinno odbywać się w podobnych formach jak przysporzenie, w sytuacji utraty waloru użyteczności publicznej.

PRAWNY REŻIM KORZYSTANIA

Korzystanie pełni dwie funkcje:

- 1) jest warunkiem uznania określonych dóbr za majątek publiczny,
- 2) jest skutkiem uznania jakichś dóbr za majątek publiczny.

Ad1

Cechy korzystania:

- a) charakter powszechny,
- b) cechy użyteczności publicznej,
- c) musi być ograniczone przez państwo lub podmiot publicznoprawny,
- d) dane korzystanie nie może być zastąpione innym korzystaniem,
- e) korzystanie publiczne nie może tolerować innego, jednoczesnego korzystania prywatnego z majątku publicznego.

Ad2

Korzystanie musi być bezpośrednie, z tym że może być powszechnie nieograniczone (plaża publiczna) lub powszechnie ograniczone (szkoła)

Podstawy prawne korzystania:

- a) bez konieczności istnienia jakichkolwiek warunków (park miejski)
- b) gdy uprawnienie powstaje z mocy prawa,
- c) gdy uprawnienie powstaje na mocy decyzji administracyjnej.

POJĘCIE I RODZAJE MIENIA PUBLICZNEGO

Mienie publiczne – mienie państwowe i mienie samorządowe

Mienie państwowe – to własność i inne prawa majątkowe przysługujące Skarbowi Państwa i państwowym osobom prawnym

Mienie samorządowe – własność i inne prawa majątkowe przysługujące gminom i ich związkom oraz innym gminnym osobom prawnym (w znaczeniu węższym), a także własność i inne prawa majątkowe przysługujące województwom i wojewódzkim osobom prawnym oraz powiatom i innym powiatowym osobom prawnym.

Mieniem publicznym gospodarują:

Skarb Państwa

Lub

Samorząd Terytorialny

Szczegółowe ustawy określają zakres podejmowania działań w zakresie korzystania i zarządzania mieniem publicznym. Widać to na poziomie mienia SP, z którego korzystać może wiele podmiotów (organów).

Gospodarowanie mieniem publicznym oznacza podejmowanie takich działań faktycznych i prawnych, mających na celu wykorzystanie tego mienia w sposób zgodny z jego przeznaczeniem.

Organy SP i JST podejmują względem mienia publicznego działania zarówno administracyjnoprawne jak i cywilnoprawne, bowiem w tym zakresie mieszają się ich role organów i właścicieli.

SKARB PAŃSTWA

Art. 218 Konstytucji mówi, że organizację SP oraz sposób zarządzania mieniem SP określi ustawa. Problem jednak w tym, że taka ustawa nie powstała.

Trzeba się więc opierać na istniejących uregulowaniach:

SP jest osobą prawną, która w stosunkach cywilnoprawnych jest podmiotem prawa i obowiązków dotyczących mienia państwowego, nie należącego do innych państwowych osób prawnych.

Należy pamiętać, że SP jest zbiorczą nazwą obejmująca wiele organów i podmiotów mogących zarządzać mieniem państwowym.

Ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących SP oraz ustawa o działach administracji rządowej.

Skarbem Państwa zarządza **MINISTER SKARBU PAŃSTWA**. W związku z tym to on reprezentuje interesy SP, on dokonuje komercjalizacji, prywatyzacji oraz innych czynności dotyczących SP. Nadzorują również ANR i Prokuratorię Generalną.

Minister SP ma też pewne uprawnienia względem państwowych osób prawnych, o ile nie przysługują one innym podmiotom.

Minister SP:

- 1) tworzy, likwiduje, łączy, dzieli i przekształca państwowe osoby prawne,
- 2) powołuje i odwołuje organy państwowych osób prawnych,
- 3) wyraża zgodę na pewne czynności prawne podejmowane przez państwowe osoby prawne.

Jest więc organem nadzoru nad państwowymi osobami prawnymi.

Jednostka Samorządu Terytorialnego

1. Sposoby nabywania mienia:

a) GMINA:

- w drodze komunalizacji – przejęcie składników mienia ogólnopaństwowego
- przekazanie gminie mienia w związku z utworzeniem lub zmianą granic gminy (w drodze porozumienia zainteresowanych gmin, a jak nie ma porozumienia decyzją premiera na wniosek ministra administracji)
- przekazanie przez administrację rządową w formie rozporządzenia RM,
- z własnej działalności gospodarczej,
- inne czynności prawne,
- w innych przypadkach określonych w ustawach.

b) POWIAT:

- na podstawie odrębnej ustawy,
- przekazanie w związku z utworzeniem lub zmianą granic powiatu (jak w gminie),
- przejęcie od SP w drodze porozumienia,
- inne czynności prawne,
- inne przypadki określone w ustawach.

c) WOJEWÓDTWO:

- na zasadach kodeksu cywilnego i innych ustaw,
- przekazanie mienia SP oraz mienia SP będących we władaniu państwowych osób prawnych na zasadach określonych w ustawie ustrojowej.

2. Zasady gospodarowania

- 1) jest samodzielnie decydują o przeznaczeniu i wykorzystaniu swojego majątku,
- 2) nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania innych samorządowych osób prawnych i na odwrót,
- 3) mieniem zarządzają organy jst,
- 4) uchwały w sprawach mienia samorządowego wydają rady

- 5) wójt, marszałek, starosta wydają decyzje indywidualne również w zakresie gospodarowanie mieniem,
- 6) utworzone wspólnoty samorządowe również mogą zarządzać mieniem samorządowym znajdującym się w ich dyspozycji
- 7) Gmina i województwo mogą wykonywać działalność wykraczając poza zadania użyteczności publicznej, ale tylko w ściśle określonych sytuacjach:

- a) niezaspokojone potrzeby na rynku lokalnym i jednoczesnym bezrobociu, co ma znacznie wpływać na poziom życia ludzi,
- b) jeżeli zbycie składnika mienia mogącego być wkładem do spółki lub rozporządzenie nim mogłoby przynieść stratę,
- c) województwo zaś poza sferą użyt. publicznej może wykonywać czynności promocyjne, edukacyjne i wydawnicze służące rozwojowi województwa.

Jak gmina może prowadzić działalność – formy są ograniczone – w zakresie użyteczności publicznej albo w formie zakładu budżetowego albo spółki prawa handlowego, może też powierzyć zadanie os.fiz, os.praw lub ułomnej os.praw w drodze umowy, zamówienia publicznego, ppp.

FORMY ORGANIZACJI MAJĄTKU PUBLICZNEGO

- 1) jednostki utworzone przez SP lub organy JST, ale odrębne od nich – publiczne osoby prawne,
- 2) jednostki utworzone przez SP i JST wchodzące w skład ich struktur – zakłady administracyjne nie mające osobowości prawnej

ad 1 i ad 2 – o przedsiębiorstwach państwowych i zakładach

PRYWATYZACJA i KOMERCJALIZACJA

PRYWATYZACJA POŚREDNIA

Poprzedzana jest w każdym przypadku komercjalizacją przedsiębiorstwa państwowego w **jednoosobową spółkę SP** (przekształcaniem przedsiębiorstwa państwowego w spółkę kapitałową). Spółka taka wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było przedsiębiorstwo państwowe bez względu na charakter prawny tych stosunków. **Komercjalizacji dokonuje Minister Skarbu Państwa:**

- na wniosek organu założycielskiego,
- na wniosek dyrektora przedsiębiorstwa państwowego i rady pracowniczej,

- na uzasadniony wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze której znajduje się siedziba tego przedsiębiorstwa,
- z własnej inicjatywy.

W wypadku komercjalizacji dyrektor przedsiębiorstwa doręcza Ministrowi Skarbu Państwa kwestionariusz przedsiębiorstwa państwowego wraz z dokumentami określonymi w przepisach rozporządzenia RM. W akcie komercjalizacji ustala się:

- statut spółki,
- wysokość kapitału zakładowego,
- imiona i nazwiska członków władz pierwszej kadencji, osobę upoważnioną do zgłoszenia wniosku o wpisanie spółki do rejestru przedsiębiorców.

Bilans zamknięcia przedsiębiorstwa państwowego staje się bilansem otwarcia spółki. Do spółek stosuje się przepisy Kodeksu spółek państwowych.

Istnieje również możliwość wniesienia przedsiębiorstwa do jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (przedsiębiorstwo którego fundusze wynoszą minimum 50.000 zł). Minister Skarbu państwa wskazuje pełnomocnika, określa jego zadania oraz termin wyboru podmiotu, który oszacuje wartość i ustali sytuację prawną przedsiębiorstwa. Następnie pełnomocnik sporządza bilans zamknięcia przedsiębiorstwa i składa wniosek do sądu o wykreślenie przedsiębiorstwa z rejestru.

Prywatyzacja jednoosobowych spółek skarbu państwa polega na:

- obejmowaniu akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa
- zbywaniu należących do Skarbu Państwa akcji w spółkach.

Akcje Skarbu Państwa są zbywane w trybie:

- oferty ogłoszonej publicznie,
 - przetargu publicznego,
 - rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia,
 - przyjęcia ofert w odpowiedzi na ogłoszone wezwanie,
 - aukcji ogłoszonej publicznie, jeżeli przedmiotem zbycia są akcje spółki, w której Skarb Państwa posiada nie więcej niż 10% kapitału zakładowego, a cena sprzedaży nie jest niższa od wartości księgowej akcji.
- RM może zezwolić na zbywanie akcji na zasadach ogólnych,
 - Uprawnionym pracownikom przysługuje prawo do nieodpłatnego nabycia do 15% akcji objętych przez Skarb Państwa w dniu wpisania spółki do rejestru,

- Uprawnieni pracownicy oraz rolnicy/ rybacy mogą skorzystać z prawa do nabycia akcji nieodpłatnie, o ile w ciągu 6 miesięcy od wpisania spółki do rejestru złożą pisemne oświadczenie o zamiarze nabycia akcji; akcje przez nich nabyte nie mogą być przedmiotem obrotu przed upływem dwóch lat od dnia zbycia przez Skarb Państwa pierwszych akcji na zasadach ogólnych, z tym że akcje nabyte przez pracowników pełniących funkcję członkowskie zarządu spółki- przed upływem 3 lat.

PRYWATYZACJA BEZPOŚREDNIA

Polega na rozporządzeniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego przez: **sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki, oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.** Podlegają jej przedsiębiorstwa państwowe. Prywatyzacji bezpośredniej dokonuje organ założycielski w imieniu Skarbu Państwa.

Działa on przez pełnomocnika do spraw prywatyzacji. Przed wydaniem zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej dokonuje się analizy stanu przedsiębiorstwa.

1) Sprzedaż przedsiębiorstwa – następuje w trybie: przetargu publicznego/ rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia.

2) Wniesienie przedsiębiorstwa do spółki – polega na tworzeniu spółki pomiędzy Skarbem Państwa a osobami trzecimi (aktywny inwestor nie będący pracownikiem przedsiębiorstwa/pracownicy przedsiębiorstwa w dniu wydania zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej. Uprawnionym pracownikom w spółce przysługuje prawo do nieodpłatnego nabycia do 15% akcji należących do Skarbu Państwa. Zbywanie pozostałych akcji następuje w trybie publicznym. Jeżeli spółka jest tworzona pomiędzy Skarbem Państwa, a pracownikami prywatyzowanego przedsiębiorstwa, powinni oni wnieść wkłady na pokrycie co najmniej 10% kapitału akcyjnego.

3) oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania- wszystkie składniki materialne i niematerialne przedsiębiorstwa państwowego przekazywane są spółce kapitałowej celem odpłatnego korzystania. Następuje to w drodze umowy zawartej między Skarbem Państwa a przejmującym na okres nie przekraczający piętnastu lat.

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE