

М. І. Марчук

НАБУТТЯ МАЙНА ОДИНИЦЯМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

Розвиток національного місцевого самоврядування потребує міцної наукової бази, вимагає осмислення не тільки вітчизняного досвіду державного будівництва, але й зарубіжної політико-правової практики. При цьому особливу увагу доцільно приділити економічним основам функціонування вказаного демократичного інституту. За таких умов неабиякої актуальності набуває дослідження особливостей набуття майна одиницями територіального самоврядування Республіки Польща (РП), яка мала багато спільного з Україною як у далекому минулому, так і в епоху існування країн «соціалістичного табору». Слід врахувати також той факт, що РП є членом ЄС і наразі випереджає Україну за рівнем соціально-економічного розвитку й темпами здійснення демократичних реформ.

У пострадянський період інтерес до проблематики територіального самоврядування Польщі у вітчизняній юридичній науці був невеликим. Як правило, з'являлись лише статті, невеликі дослідження або розділи у навчальних посібниках за курсом державного права зарубіжних країн професорів М.В.Баглая, А.Д.Воєводіна, Р.З.Георгіци, Д.А.Златопольського, І.П.Ільїнського, А.Х.Махненка, Б.А.Страшуна, В.І.Ястребова.

Однак комплексне вивчення проблеми належного забезпечення майном органів територіального самоврядування конкретної східноєвропейської країни, у тому числі й Польщі, ніколи не висувалося як самостійний предмет дослідження, що обумовлює *актуальність* обраної тематики наукового пошуку та визначає його *мету*. Комплексно не розглядалися названі питання й в окремих роботах польських учених. Хоча різні аспекти функціонування територіального самоврядування знаходили своє відображення в працях польських фахівців М.Ельхановського, М.Кулеші, З.Лентовського, В.Хрущчелевського та інших.

Завданням статті є визначення особливостей набуття майна одиницями територіального самоврядування РП усіх рівнів. *Наукова новизна* полягає у тому, що у ній вперше розглянуто особливості передачі майна органами державної влади одиницям територіального самоврядування РП, що мала місце в результаті проведення самоврядних реформ 1990–1998 рр. Слід зазначити, що не зважаючи на вступ Польщі до ЄС серйозних змін у концепцію матеріального забезпечення територіального самоврядування до цього часу не вносилося.

Беручи участь як юридичні особи у цивільно-правовому обігу, одиниці територіального самоврядування Республіки Польща можуть набувати майно шляхом здійснення правових дій, як правило, на загальноприйнятих засадах. Одним із винятків є закріплення законом права на першочергову купівлю за відповідною, з точки зору місцезнаходження нерухомості, одиницею самоврядування у випадку продажу незабудованої нерухомості, набутої попередньо продавцем у держави чи одиниці територіального самоврядування, відданої у довічне користування нерухомості, розміщеної на території, що відводиться для публічних потреб, а також нерухомості, занесеної до реєстру історичних пам'яток [1 s.543]

За загальним правилом одиниці територіального самоврядування повинні бути забезпечені відповідним майном із самого початку їх впровадження. До проведення самоврядних реформ вказане майно було предметом майнових прав держави, а опісля відповідне майно новостворених одиниць самоврядування ставало цивільно-правовим забезпеченням їх незалежності. Слід зазначити, що в 1990 р. і в 1998 р. визначено відносно відмінні напрямки прийняття рішень у цій галузі. Принципове значення в обох випадках мали приписи законів, заголовки яких починалися словами «Впроваджуючі приписи».

«Впроваджуючі приписи» з 1990 р. ввели засаду поділу до цього часу неподільного державного (загальнонародного) майна між казною держави та гмінами, надаючи при цьому гмінам деякі привілеї. Закони закріпили безоплатну передачу майна у влас-

ність відповідних гмін (ст.5 п.1–2), що визначалось на практиці як комуналізація в силу виконання правових приписів, а саме:

- державне майно, що до 27 травня 1990 р., тобто до дня введення в дію після реформи самоврядування на рівні гміни, нового законодавства, належало народним радам і місцевим органам державної адміністрації нижнього рівня, а також державним підприємствам, засновниками яких були ці органи, а також закладам і іншим організаційним одиницям, підпорядкованим цим органам.

- державне майно публічного вжитку, що належало народним радам Варшави, Кракова і Лодзі, а також місцевим органам державної адміністрації воєводського рівня в цих міських воєводствах, а також державним підприємствам, заснованим цими органами, а також закладам і іншим організаційним одиницям, підпорядкованих цим органам.

Разом із речовими правами складовими майна гміни визнавалися також зобов'язання, пов'язані із колишнім державним майном (ст.36 Закону про господарювання нерухомістю) – з винятками, що виникають із ст.34 п.3 вказаного закону [2].

У силу правових приписів комуналізація не включала складників державного майна, яке служить для виконання публічних завдань, що належать до компетенції органів урядової адміністрації, судів і органів державної влади і державних підприємств чи організаційних одиниць, які виконують завдання загальнодержавного чи воєводського характеру [1], ані теж державного майна, якщо до 27 травня 1990 р. ним користувались дипломатичні представництва і консульства інших держав і міжнародні інституції, які користуються дипломатичними і консульськими імунітетами, чи католицька церква чи інші релігійні об'єднання. Конституційний трибунал прийняв рішення про можливість часткової комуналізації в ситуації, коли складники майна, про які йде мова в цих приписах, були неподільні, і до 27 травня 1990 р. служили одночасно виконанню завдань, що належали до компетенції комунальних органів і державних органів, визначених в ст.11 ч.1 п.1 цього ж закону; в даному випадку з'являлась сумісна власність держави і гміни [3].

«Впроваджуючі приписи» визначили також процедуру проведення комуналізації з метою реалізації правових приписів. Проведення у цій справі розпочинало складення гміною, шляхом створення інвентаризаційної комісії, інвентаризаційного перепису майна, яке підлягало комуналізації в силу правових приписів; перепис проводився згідно із приписами рішення № 104 Ради міністрів від 9 липня 1990 р. у справі способу проведення інвентаризації комунального майна [4 s.234]. Ці приписи, видані до прийняття Цивільного кодексу (28 липня 1990 р.), у рамках якої польсь-

кому праву повернуто поняття підприємства в предметному значенні, не визначали виразно способу інвентаризації державних підприємств як предметів комуналізації, що приводило до різних практичних труднощів у цій сфері. Інвентаризаційні переписи мали бути представлені на публічний огляд через 30 днів, що мало уможливити особам, інтереси яких стосувалися встановлених у переписах положень, звернення із скаргами в інвентаризаційну комісію. Далі гміна пересилала перепис відповідному воєводі, який здійснював повноваження в даній сфері за поданням гміни (хоч би тим поданням була проста передача перепису). Воєвода приймав декларативне рішення, що підтверджувало набуття майна в силу правових приписів. Як апеляційний орган у цій справі створено Державну комісію в справах набуття власності, голову і членів якої призначає голова Ради міністрів [5]. Рішення комісії можуть бути оскаржені на загальних підставах до Головного адміністративного суду.

Наряду із комуналізацією «Впроваджуючі приписи» від 1990 р. ввели в обіг інститут передачі колишнього державного майна гмінам і об'єднанням гмін. Передання могло бути облігаторним (ст.5 п.3), щодо майна загального вжитку, яке 27 травня 1990 р. належало народним радам і місцевим органам державної адміністрації і підприємствам, заснованим цими органами, а також до закладів і інших організаційних одиниць, підпорядкованих цим органам, якщо майно було необхідним для виконання завдань гміни чи об'єднань гмін, чи факультативним (ст.5. п.4), за поданням гміни, якщо даний складник майна був пов'язаний із реалізацією її завдань. Передача наступала на підставі протоколів, в яких визначалися також права і обов'язки, а подальша процедура була така ж, як і при здійсненні комуналізації. У той час, коли комуналізація в силу реалізації правових приписів наступала завжди 27 травня 1990 р., передання настає із дати вступу у законну силу рішення за його предметом [6].

Можна стверджувати, що механізм, прийнятий у «Впроваджуючих приписах» від 1990 р., справдився, а тому комуналізація набула значних розмірів. Тому викликає здивування той факт, що відносно значно меншого за обсягом майна держави на рівнях повіту і воєводства цього механізму просто не повторено. Щоправда Закон про самоврядування у повіті, подібно як і Закон про самоврядування у гміні, відсилає у цій галузі до окремого закону (ст.47 ч.1 п.1), але цей закон (Впроваджуючі приписи з 1998 р.), а саме 4 розділ «Набуття майна», встановлює засади, які відрізняються від прийнятих у 1990 р.

Згідно із ст.60 п.1 Впроваджуючих приписів з 1998 р., які застосовуються не тільки до повітів, але й до воєводств, майно держави, яке знаходиться у володінні інституцій та державних

організаційних одиниць і передане їм у відання перед 1 січня 1999 р., на підставі приписів компетенційного закону і самих Впроваджуючих приписів стало майном відповідних одиниць територіального самоврядування, хіба що окремий припис встановлює інше.

Приписи, на підставі яких відбулось прийняття у своє відання повітами і воєводствами інституцій і державних організаційних одиниць, це між іншим приписи, які стосуються:

- Інституцій культури (ст.145 компетенційного закону і виконавчі приписи);
- Спортивно-рекреаційних баз (ст.146 компетенційного закону і розпорядження голови Ради міністрів від 19 листопада 1998 р.) [7];
- Інституцій і організаційних одиниць, які розміщені на території повіту, яка підлягає чи підпорядкована органам урядової адміністрації, або які за нею наглядають, що виконують завдання одиниць територіального самоврядування в обсязі, не передбаченому ст.145–146 (ст.147 компетенційного закону і розпорядження голови Ради міністрів від 25 листопада 1998 р.) [8];

– Самостійних публічних закладів охорони здоров'я (ст.47 Впроваджуючих приписів), визначених у розпорядженні голови Ради міністрів від 23 листопада 1998 р. [9]; дана редакція стосується також гмін, шкіл і центрів, про які говориться в ст.48 п.1 «Впроваджуючих приписів» (тільки в цій сфері не передбачено складення їх переліку, але при цьому деякі школи попали у перелік, виданий на підставі ст.147 компетенційного закону).

Щодо майна, яке в силу виконання правових норм стає майном повітів та воєводств, передбачено на зразок «Впроваджуючих приписів» з 1990 р. прийняття декларативних рішень відповідними воєводами (ст.60 п.3 «Впроваджуючих приписів»), але з правом оскарження не до державної комісії у справах про наділення майна, а до відповідного міністра, який займається справами державної казни (ст.62). Оскільки крім шкільних центрів прийнято засаду обчислення інституцій та організаційних одиниць, що перейшли у відання територіального самоврядування, в тому числі повіту, практична роль цих рішень здається значно меншою, ніж комунальних рішень, які видавались на підставі приписів з 1990 р.

Окремо Впроваджуючі приписи з 1998 р. закріпили передачу за поданням правління повіту майна державної казни, а також майна державної казни, яке знаходилось у володінні державних юридичних осіб і яке не підлягало комуналізації в силу правових приписів, а також такого, що служить для виконання завдань повіту (ст.64 і наступні).

Але крім цього, у Законі про самоврядування у повіті наявне (ст.47 п.2) уповноваження до прийняття Радою міністрів розпо-

рядження щодо передачі майна повітам («Рада міністрів... визначає порядок передачі майна державною скарбницею повітам із врахуванням потреб у сфері виконання повітових завдань»). Це розпорядження було видане з певним запізненням [10] і передбачало різні випадки передачі майна: як на підставі ст.60 і ст.64 Впроваджуючих приписів з 1998 р. (хоча розпорядження є виконавчим актом для цих приписів), як і на підставі ст.47 ч.1 п.3 Закону про самоврядування у повіті (передача майна із Державної казни на підставі порозуміння). Зрештою порозуміння впроваджує первинний порядок провадження на зразок передбаченого у приписах з 1990 р. – відповідно складення інвентаризаційного переліку і протоколу приймання – здавання.

Слід зазначити, що комуналізація на рівні воєводств була врегульована у ще більш складний спосіб і до того ж частково відмінний від прийнятого для повітів. Передусім сам Закон про самоврядування у воєводстві містить самостійне врегулювання порядку й правових наслідків передачі воєводству державного майна і державного майна, яке перебуває у віданні державних юридичних осіб і служить для реалізації завдань воєводства (ст.ст. 49–55). Це передача, а не перехід в силу правових приписів, а воєвода приймає відповідні рішення виходячи із управлінських функцій, а не за поданням зацікавленої одиниці самоврядування (апеляційним органом, як і для повіту, є відповідний міністр зі справ державної казни). Подання правління воєводства вимагається тільки у справі майна, яке служить виконанню господарських завдань, що виходять за межі публічного вжитку (ст.50 п.1). До воєводства застосовуються ті ж приписи компетенційного закону і впроваджуючих приписів, виконавчі приписи, що стосуються тільки воєводств [11, 12], а також ст.68 п.1 «Впроваджуючих приписів», згідно з якою майном самоврядування воєводства стало майно, що було у володінні сеймика, на території якого розміщувалась садиба воєводського самоврядного сеймика, та ст.69 п.1 «Впроваджуючих приписів», що зобов'язує відповідного міністра до справ державної казни реалізувати права, які виникають із акцій і вкладів державної казни в агентствах господарського розвитку, садиби яких знаходяться на території воєводства.

Передача майна новоствореним повітам та воєводствам стало предметом розпорошеного і суперечливого врегулювання, чим воно відрізняється від методу регулювання, прийнятого в 1990 р. щодо гмін. Розпорошення і відсутність уніфікації є загальною рисою законодавства з 1998 р.; перелік дій щодо врегулювання явищ комуналізації не був позбавлений формальних та організаційних недоліків [13] тощо.

Список літератури: 1. Art. 109-111 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami // Dz. U. 2000. № 46. 2. Wyrok Sądu Najwyższego z 9.06.1998 r.// II CKU

174/97. «Prokuratura i Praworządność». 1999. № 1/31. 3. Ustawa z 1.02.1994 r. // W. – 12\92, OTK. 1994. 4. Rozporządzenie Rady Ministrów № 104 z 09.07.1990 r. w sprawie sposobu dokonywania inwentaryzacji mienia komunalnego // M.P. 1990. №30. 5. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 07.05. 1997 r. w sprawie powołania i trybu działania Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej // Dz. U. 1997. № 46. 6. Wyrok NSA z 20.12.1994 r., I S.A. 1796/93 // « Orzecznictwo NSA». 1995. 7. Rozporządzenie Rady Ministrów z 19.11.1998 r., // Dz. U. 1998. № 143. 8. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 25.11.1998 r., // Dz. U. 1998. № 147 i nowy wykaz № 165. 9. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 23.11.1998 r. // Dz. U. 1999. №. 60. 10. Rozporządzenie Rady Ministrów z 02.02.1999 r. w sprawie przekazywania mienia przez Skarb Państwa powiatom // Dz. U. 1999. №. 13. 11. Rozporządzenie Rady Ministrów z 6.10.1998 r. w sprawie określenia wykazuszkol i placówek o charakterze regionalnym, których prowadzenie należy do samorządu województwa // Dz. U. 1998. № 147. 12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 8 грудня 1998 р. w sprawie rejestrów instytucji kultury o charakterze regionalnym, podlegających przekazaniu do samorządów województw w celu ich prowadzenia w ramach zadań własnych // Dz. U. 1998. № 148. 13. Izdebski H. Przejmowanie mienia przez nowe jednostki samorządu terytorialnego. – «Zbiór praw» DW ABC. 1998.

Надійшла до редколегії 22.08.06