

## Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego

### Abstrakt

Podstawowym atrybutem jednostki samorządu terytorialnego jako jednostki zdecentralizowanej jest jej samodzielność prawna i faktyczna. Samodzielność ta zależy od tego, w jaki sposób uregulowano prawem ustroj jednostki samorządu terytorialnego, jej zadania i kompetencje, majątek i finanse oraz nadzór państwa. Elementy te kształtują zakres i treść samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Wyposażenie gmin (powiatów, województw) w osobowość (podmiotowość) prawną, posiadanie własnego majątku, a także wynikającą z tego możliwość ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej za własne działania, należy uznać za podstawowe przesłanki (determinanty) ich samodzielności. Samodzielność ta w sferze prawa publicznego kształtowana jest natomiast przepisami ustaw, w których określone zostały granice swobody w zakresie wykonywania zadań i kompetencji oraz zasady sprawowania nadzoru państwowego nad realizacją tych zadań.

### Słowa kluczowe

jednostki samorządu terytorialnego, samodzielność samorządu terytorialnego, podmiotowość prawna, nadzór państwowy

O samodzielności samorządu terytorialnego decyduje wiele istotnych kwestii prawnych, wśród których szczególną rolę odgrywają podmiotowość (osobowość) prawna jednostek samorządu terytorialnego i decentralizacja władzy publicznej w ścisłym jej związku z zasadą subsydiarności<sup>1</sup>. Bardzo ważnym elementem związanym z konstrukcją osobowości prawnej jest wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w określony majątek<sup>2</sup>. Te dwa łącznie występujące elementy pozwalają na określenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w sferze cywilnoprawnej. Wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w majątek pozwala im prowadzić działalność gospodarczą na własny rachunek i ryzyko oraz ponosić związaną z tymi działaniami odpowiedzialność. Dzięki posiadanemu majątkowi gmina (powiat, województwo) może odpowiadać nim w sposób samodzielny za wszelkie zaciągnięte zobowiązania<sup>3</sup>, a także za szkody wyrządzone działaniami funkcjonariuszy samorządowych przy realizacji zadań

---

<sup>1</sup> T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2, s. 42.

<sup>2</sup> L. Kieres, *Zasady ustrojowe samorządu terytorialnego*, [w:] W. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1996 r. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, Warszawa 1996, s. 10–11.

<sup>3</sup> J. Głumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003, s. 21.

samorządowych. Wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w osobowość prawną, posiadanie własnego majątku, a także wynikającą z tego możliwość ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej za własne działania, należy zatem uznać za podstawowe przesłanki (determinanty) samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność ta w sferze prawa publicznego kształtowana jest natomiast przepisami ustaw, w których określone zostały granice samodzielności w zakresie wykonywania zadań i kompetencji oraz zasady sprawowania nadzoru państwowego nad realizacją tych zadań, zwanego „korelatem samorządu”<sup>4</sup>. Zakres oraz intensywność owego nadzoru decydują o rzeczywistym, a nie jedynie postulowanym normatywnie zakresie samodzielności działania samorządu<sup>5</sup>.

## 1. Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego

Zagadnienie podmiotowości prawnej (przede wszystkim samorządu terytorialnego) stanowiło element niezwykle doniosłej dyskusji toczącej się w okresie międzywojennym pomiędzy J. Panejką i T. Bigo, która dotyczyła charakteru prawnego i istoty samorządu terytorialnego<sup>6</sup>. Według J. Panejki, osobowość publicznoprawna nie ma żadnego istotnego znaczenia dla pojęcia samorządu terytorialnego, a co więcej – nie jest ona w ogóle możliwa<sup>7</sup>. Jedynym podmiotem w sferze prawa publicznego jest państwo, zaś nadanie osobowości prawnej jednostce samorządu terytorialnego oznacza jedynie określenie zakresu jej działania w stosunku do innych organów państwowych<sup>8</sup>. T. Bigo uważał natomiast, że samorząd terytorialny jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje, powołane do tego przez ustawę<sup>9</sup>. Tym zaś, co indywidualizuje i wyodrębnia samorząd spośród administracji, jest właśnie osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w sferze prawa publicznego, gdyż posiadają one własne prawa i obowiązki, a zatem przysługuje im władztwo administracyjne<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 27.

<sup>5</sup> J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność...*, s. 22.

<sup>6</sup> Por. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926 (reprint Warszawa 1990); T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint Warszawa 1990). Obecnie do dorobku wymienionych autorów i toczącej się między nimi dyskusji odwołują się m.in. S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 3 i n. oraz P. Radzewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6, s. 3 i n.

<sup>7</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 87.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 90–92.

<sup>9</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 152.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 140 i n. Szerzej na temat rozważań nad osobowością publicznoprawną samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej zob. A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 135 i n.

Współcześnie, wraz z przywróceniem instytucji samorządu terytorialnego w 1990 r., problematyka podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego stała się ponownie przedmiotem zainteresowania nauki prawa administracyjnego. Kwestią dyskusyjną stał się przede wszystkim charakter podmiotowości (albo osobowości) prawnej, w którą zostały wyposażone jednostki samorządu terytorialnego. Nie ma w szczególności zgody w poglądach na temat tego, czy osobowość prawna, o której mowa w Konstytucji RP, jest tylko osobowością w sferze prawa cywilnego, czy także prawa administracyjnego. Ponadto, kontrowersję wzbudza również posługiwanie się pojęciem „osobowość prawna” w prawie administracyjnym. Ustawodawca posługuje się pojęciem osobowości prawnej w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, według którego „jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną” oraz „przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”. Redakcja tego przepisu może sugerować, że osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest ograniczona do wymiaru cywilistycznego, gdy tymczasem istotą samorządu terytorialnego jest wykonywanie administracji (władczej oraz pozawładczej) we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (por. art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Prawo i obowiązek wykonywania w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność wyczerpują w zasadzie przesłanki wynikające z teoretycznej definicji podmiotowości publicznoprawnej, dlatego zdaniem niektórych autorów art. 16 ust. 2 Konstytucji RP nadaje wprost jednostkom samorządu terytorialnego status publicznoprawny<sup>11</sup>. Trzeba jednak podkreślić, że ustawodawca nie wprowadził do Konstytucji RP pojęcia podmiotowości (czy osobowości) publicznoprawnej w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, co zdaniem zwolenników tej koncepcji przyczyniłoby się do podkreślenia jego odrębności od administracji rządowej<sup>12</sup>. T. Rabska wywodzi osobowość publicznoprawną jednostek samorządu terytorialnego z faktu posiadania przez nie szeregu atrybutów władzy publicznej<sup>13</sup>. Natomiast S. Fundowicz stwierdza, że osoby prawne prawa publicznego wykonują zadania publiczne w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność – i są nimi te osoby prawne, które zostały przez prawo pozytywnie uznane za osoby prawa publicznego. W konsekwencji postuluje on za T. Rabską, aby w Konstytucji RP znalazł się przepis, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość publicznoprawną<sup>14</sup>. Z kolei B. Dolnicki stwierdza, że zarówno w literaturze, jak i w ustawodawstwie samorządowym powszechnie uznaje się zna-

<sup>11</sup> W. Miemiec, M. Miemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 17.

<sup>12</sup> W. Miemiec, M. Miemiec, *Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII, s. 168.

<sup>13</sup> T. Rabska, *Pozycja samorządu...*, s. 42 i n.

<sup>14</sup> S. Fundowicz, *Osoby prawne...*, s. 4–5 i 7.

czenie tej osobowości, przy czym dzieli się ją na publiczną i prywatną (cywilnoprawną). Osobowość publicznoprawna daje zaś jednostkom samorządu terytorialnego możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa<sup>15</sup>.

Wydaje się, że osobowość prawna, o której mowa w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, jest wyłącznie osobowością prawną w sferze prawa cywilnego, co jednak nie oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego pozbawione są podmiotowości prawnej w sferze prawa administracyjnego. Co prawda oba te pojęcia – „osobowość prawna” i „podmiotowość prawna” – używane są zamiennie<sup>16</sup>, niemniej jednak konieczne wydaje się ich rozróżnienie ze względu na różne znaczenie w prawie cywilnym i prawie administracyjnym. Otóż w nauce prawa cywilnego podmiotowość prawna oznacza posiadanie statusu podmiotu wszelkich praw i obowiązków cywilnoprawnych, z wyjątkiem tych, które zostały wyraźnie wyłączone. Podmioty prawa cywilnego posiadają zatem pełną podmiotowość prawną, którą oznacza się pojęciem osobowości prawnej. W prawie cywilnym pojęcia „podmiotowość prawna” i „osobowość prawna” są zatem tożsame. Jest to również zgodne z podstawowymi założeniami prawa cywilnego, które zakłada daleko posuniętą swobodę działania podmiotów prawa cywilnego w ramach tego prawa. Inaczej jest w prawie administracyjnym, w którym należy wyraźnie odróżnić od siebie pojęcia podmiotowości i osobowości prawnej<sup>17</sup>. Podmiotowość administracyjnoprawną posiada każdy podmiot, któremu normy prawa administracyjnego wyznaczają obowiązki lub przyznają określone prawa<sup>18</sup>. Nie powinno budzić wątpliwości, iż jednostki samorządu terytorialnego stanowią odrębne od państwa podmioty prawa administracyjnego, mają zatem podmiotowość administracyjnoprawną. Brak jest natomiast podstaw do tego, by jednostkom samorządu terytorialnego przypisywać osobowość administracyjnoprawną<sup>19</sup>. Osobowość prawna zakłada bowiem, że dany podmiot może posiadać prawa i obowiązki w ogóle, a nie jedynie szczegółowo określone. Nie można zatem wywodzić osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego z faktu posiadania przez nie nawet bardzo licznych i istotnych kompetencji administracyjnych, gdyż w dalszym ciągu pozostajemy przy ich szczegółowym wyliczeniu, poza którym jednostki te nie mogą działać, powołując się na swoją osobowość publicznoprawną<sup>20</sup>. Również możliwość nawiązywania przez jednostki samorządu terytorialnego stosunków prawnych z organami państwa (a w zasadzie z samym państwem) jest każdorazowo szczegółowo określona i może przybrać na

<sup>15</sup> B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 22.

<sup>16</sup> Por. *ibidem*, a także B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 17.

<sup>17</sup> Tak słusznie M. Grążawski, *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 228.

<sup>18</sup> Por. J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 2, s. 199 i n.

<sup>19</sup> M. Grążawski, *Podmiotowość...*, s. 231.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 232. Podobnie P. Radziejewicz, *Kilka uwag...*, s. 3 i n.

przykład postać upoważnienia do zawarcia porozumienia z organem administracji rządowej bądź też wskazania uprawnień nadzorczych organów administracji rządowej. Także w tej sferze administracji nie obowiązuje zasada swobody działania, która byłaby analogiczna do zasady swobody umów w prawie cywilnym<sup>21</sup>. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, na co wyraźnie wskazuje zdanie drugie art. 165 ust. 1 Konstytucji RP („przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe”), jest zatem wyłącznie osobowością prawną w sferze prawa cywilnego. Jednostki samorządu terytorialnego korzystają w ramach tej osobowości ze zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych jako osoby prawa prywatnego. Tak uogólnionych zdolności nie daje się natomiast odnieść do sfery prawa administracyjnego<sup>22</sup>, w którym o zakresie dozwolonego działania rozstrzyga wyłącznie norma kompetencyjna. Dlatego za bardziej właściwe od określenia „osobowość prawna” należy uznać posługiwanie się pojęciem „podmiotowość prawna” jednostki samorządu terytorialnego, zarówno w sferze prawa cywilnego (prywatnego), jak i administracyjnego (publicznego)<sup>23</sup>. Posiadanie owej podmiotowości prawnej stanowi podstawowy atrybut samodzielności gmin (powiatów, województw), która wyraża się w możliwości (a jednocześnie obowiązku) wykonywania przez te jednostki zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność oraz korzystania ze zdolności prawnej rozumianej jako możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków w sferze prawa cywilnego. W zakresie zatem określonym w ustawach, a w sferze prawa cywilnego także zgodnie z zasadami współżycia społecznego, jednostka samorządu terytorialnego może (lub powinna) podejmować działania zmierzające do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych, czyniąc to we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co z kolei oznacza, że musi istnieć majątek, bez którego owa odpowiedzialność nie byłaby możliwa<sup>24</sup>.

## 2. Mienie samorządowe

Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której jednostki samorządu terytorialnego miałyby w sposób samodzielny wykonywać nałożone na nie zadania bez potrzebnego w tym celu majątku. Można nawet stwierdzić, że samodzielność tych jednostek pozostaje w prostej zależności od posiadanego mienia. Wyposażenie jednostek samorządu tery-

<sup>21</sup> M. Grążawski, *Podmiotowość...*, s. 232.

<sup>22</sup> A. Agopszowicz, *Kilka uwag o samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] M. Pazdan (red.), *Valeat aequitas. Księga pamiątkowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*, Katowice 2000, s. 30.

<sup>23</sup> Określenia „podmiotowość prawna” (a nie „osobowość”) używa także np. A. Doliwa, *Podmiotowość prawna jako element prawnoustrojowej konstrukcji jednostek samorządu terytorialnego*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010, nr 2, s. 179 i n., dzieląc ją na cywilnoprawną oraz publicznoprawną.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 30–31.

torialnego w mienie stało się zaś możliwe dzięki przyznanej im osobowości prawnej (w rozumieniu prawa cywilnego), która oznacza posiadanie zdolności prawnej (czyli możliwości bycia podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych, np. podmiotem prawa własności i innych praw majątkowych) oraz zdolności do czynności prawnych (nabywania praw i obowiązków mocą własnych oświadczeń woli). Mienie samorządowe jest zatem jednym z podstawowych atrybutów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wynikającym z przyznanej im osobowości (podmiotowości) cywilnoprawnej<sup>25</sup>. Gminy i inne jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w mienie na podstawie art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym mają one osobowość prawną oraz „przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”. Formuła ta wydaje się wyraźnie nawiązywać do art. 44 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym wspomniane prawa (ogół praw majątkowych) stanowią mienie. Dlatego mienie samorządowe traktowane jest jako instytucja prawa cywilnego, choć nie brak kontrowersji dotyczących definicji tego pojęcia, a także charakteru mienia należącego do podmiotów komunalnych (samorządowych)<sup>26</sup>. Wątpliwości budzi zwłaszcza przypisywanie mieniu samorządowemu statusu mienia szczególnego rodzaju – tzw. mienia publicznego. W tym kierunku zmierza zwłaszcza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który podkreśla, że własność komunalna jest rodzajem mienia publicznego<sup>27</sup> i w związku z tym jest niejako pochodna w stosunku do funkcji publicznych wykonywanych przez samorząd terytorialny, a prawa składające się na mienie samorządowe mogą doznawać większych ograniczeń aniżeli prawa innych podmiotów (nie dysponujących mieniem publicznym)<sup>28</sup>. Zasadniczo zatem mienie samorządowe przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego jest jednym z podstawowych wyznaczników ich samodzielności, niemniej samodzielność ta może doznawać większych lub mniejszych ograniczeń w zależności od przyjętej koncepcji dotyczącej charakteru tego mienia.

Według powszechnie przyjętego zapatrywania, prawo własności przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego jest prawem podmiotowym własności w znacze-

<sup>25</sup> Por. J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008, *passim*.

<sup>26</sup> Zob. np. B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 347 i n.

<sup>27</sup> Por. uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK ZU 1994, nr 2, poz. 46; orzeczenie TK z dnia 17 października 1995 r., K 10/95, OTK ZU 1995, nr 2, poz. 10; orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., K 27/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 50; orzeczenie TK z dnia 13 maja 1997 r., K 20/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 18; wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87.

<sup>28</sup> Również w literaturze przedmiotu pojawiają się głosy, że mienie komunalne, jako rodzaj mienia publicznego, powinno podlegać odmiennej niż cywilnoprawna regulacji gospodarowania, której celem byłoby określenie optymalnego sposobu korzystania z tego mienia (zob. np. W. Szydło, *Mienie publiczne w polskim prawie cywilnym i administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 3, s. 33; M. Habdas, *Publiczna własność – zagadnienia dyskusyjne dotyczące własności nieruchomości*, „Rejent” 2009, nr 2, s. 65 i n.).

niu technicznym, a jego treść wynika z art. 140 k.c.<sup>29</sup> Rezygnacja ze zróżnicowania typów i form własności ze względu na podmiot, któremu prawo to przysługuje, jest niewątpliwą cechą współczesnego ujęcia własności w prawie polskim<sup>30</sup>. Te ogólne sformułowania odnoszą się także do gmin oraz pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Zwraca się jednak uwagę na zróżnicowanie pozycji prawnej poszczególnych składników mienia komunalnego ze względu na funkcje, które ma ono do spełnienia. Zasadnicza linia podziału przebiega między prawami majątkowymi stanowiącymi tzw. mienie publiczne, które służy funkcjonowaniu organów administracji lub bezpośrednio zaspokajaniu zbiorowych potrzeb publicznych (np. drogi, budynki urzędów, szkół itp.), a majątkiem służącym celom gospodarczym (np. nieruchomości, hale targowe itp.). O ile w zakresie pierwszym jednostka samorządu terytorialnego „z natury rzeczy” poddana jest szczególnym ograniczeniom o charakterze publicznoprawnym, o tyle gospodarowanie pozostałymi składnikami mienia podlega w całości regułom prawa cywilnego. Gdy chodzi o prawa do tej części majątku, jednostka samorządu terytorialnego musi być traktowana w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że także ta część majątku, która nie służy bezpośrednio użytkowi powszechnemu, nie może być wykorzystana na dowolne cele<sup>31</sup>.

W literaturze słusznie zwraca się uwagę na powiązanie osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego z przysługującą im własnością i innymi prawami majątkowymi. Mienie komunalne stanowi gwarancję podmiotowości prawnej gmin. Dzięki niej, zachowując samodzielność, gmina może być partnerem władzy rządowej<sup>32</sup>. Własność przysługująca jednostkom samorządu terytorialnego odgrywa więc szczególną, konstytucyjną rolę. W pewnym sensie decyduje bowiem o realności systemu samorządowego w państwie. Istnienie zależności, którą wyraża art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, wiąże niewątpliwie ustawodawcę zwykłego; oznacza ograniczenie w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności jednostek samorządu. Z powyższego wynika, iż ewentualna ingerencja ustawodawcy w sferę władztwa majątkowego jednostek samorządu terytorialnego oznacza zawsze nie tylko naruszenie przysługujących im praw, ale jest jednocześnie ograniczeniem ich samodzielności.

<sup>29</sup> Tak T. Dybowski, *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 13; W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 18.

<sup>30</sup> Por. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 54; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 31–32.

<sup>31</sup> Por. T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 r.*, [w:] J. Trzciniński, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 311.

<sup>32</sup> Por. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 34 i 92; A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1994, s. 75.

### 3. Wykonywanie zadań publicznych

Do podstawowych atrybutów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego zalicza się także wykonywanie przez nie zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność<sup>33</sup>. Artykuł 163 Konstytucji RP stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone dla organów innych władz publicznych, co oznacza domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego. Ukonstytuowanie gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego potwierdza, iż domniemanie to dotyczy przede wszystkim gminy<sup>34</sup>. Konstytucja RP przewiduje również, że samorząd terytorialny wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2), a formułę tę powtarzają za Konstytucją RP przepisy ustaw ustrojowych (art. 2 ust. 1 u.s.g., art. 2 ust. 1 u.s.p., art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.w.). Dodatkowo ustawa o samorządzie województwa stanowi, że zakres działania tego samorządu nie narusza samodzielności powiatu i gminy (art. 4 ust. 1).

Niestety ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „zadania publiczne”, co powoduje trudności w ustaleniu, według jakich kryteriów należy podzielić zadania realizowane przez samorząd terytorialny na publiczne i inne. Nie ulega bowiem wątpliwości, że samorząd terytorialny nie jest powołany tylko do realizowania zadań publicznych<sup>35</sup>, ma on bowiem zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty i w tym w zasadzie celu może prowadzić działalność gospodarczą, aczkolwiek w różnym zakresie na poszczególnych jego poziomach<sup>36</sup>. Istnieje zatem taka sfera działalności samorządu terytorialnego, która nie mieści się w pojęciu zadań publicznych<sup>37</sup>. Ponadto, nie jest jasne, co oznacza formuła „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Z całą pewnością nie oznacza ona, iż jednostki samorządu tery-

<sup>33</sup> Por. wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00, OTK-A ZU 2002, nr 1, poz. 4.

<sup>34</sup> M. Kruszevska-Gagoś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2007, s. 35.

<sup>35</sup> Inaczej Trybunał Konstytucyjny, który uznał w uchwale z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK ZU 1994, nr 2, poz. 46, iż wszelkie zadania samorządu terytorialnego są zadaniami publicznymi w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności (jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że czynności podejmowane w formach właściwych prawu cywilnemu nie podlegają nadzorowi administracyjnemu).

<sup>36</sup> Współcześnie rolą administracji publicznej (w tym przede wszystkim samorządowej) jest nie tylko wykonywanie „zadań publicznych” przy użyciu tradycyjnych technik regulacyjnych (adekwatnych do klasycznych funkcji porządkowo-reglamentacyjnych władzy publicznej), ale również (a może przede wszystkim) tzw. zarządzanie rozwojem, które powinno odbywać się przy użyciu instrumentów prawa cywilnego, w ramach funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu prawa prywatnego (por. A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007; J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Rzeszów 2004).

<sup>37</sup> Tak A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 2001, s. 13. W każdym razie nie wszystkie zadania samorządu terytorialnego mogą i powinny być realizowane w formach władczych; obecnie większość tych zadań jednostki samorządu terytorialnego wykonują w sferze *dominium* (szerzej – w formach niewładczych), stąd wątpliwości związane z posługiwaniem się zbiorczym określeniem „zadania publiczne”.



torialnego wykonują zadania w sposób całkowicie samodzielny i dowolny. Ograniczenia wynikają tu przede wszystkim z podziału zadań na własne i zlecone. W tym ostatnim zakresie samorząd terytorialny realizuje bowiem zadania administracji rządowej, jego zaś samodzielność podlega daleko idącym ograniczeniom ze względu na sposób finansowania tych zadań w drodze dotacji celowych. Nie istnieją też kryteria, które ograniczałyby ustawodawcę w możliwości zaliczenia określonego zadania do kategorii zadań zleconych<sup>38</sup>. W odniesieniu do zadań własnych samodzielność samorządu terytorialnego również podlega różnorodnym ograniczeniom. W zakresie prawa administracyjnego zależna jest ona od posiadanych kompetencji, w sferze prawa cywilnego od społeczno-gospodarczego przeznaczenia mienia komunalnego<sup>39</sup>. W obu tych zakresach – od zasobów majątkowych i finansowych. Dlatego sformułowanie użyte w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP proponuje się interpretować przy użyciu wykładni celowościowej i systemowej, a nie tylko językowej (jej wyłączne użycie prowadziłoby bowiem do uznania „autonomii” lub „suwerenności” jednostki samorządu terytorialnego, co oczywiście nie może mieć miejsca w systemie jednolitego państwa prawnego)<sup>40</sup>. Można zatem uznać, że wykonywanie zadań „we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność” nie oznacza bynajmniej pełnej niezależności jednostki samorządu terytorialnego, która wykonuje zadania *de facto* w imieniu państwa<sup>41</sup>, ale jednocześnie ponosi przypisane prawnie konsekwencje swych działań<sup>42</sup>.

#### 4. Nadzór nad samorządem terytorialnym

Instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, wyznaczająca prawne granice samodzielności gmin (powiatów, województw), stanowi równocześnie istotną gwarancję realizacji tej samodzielności<sup>43</sup>. Nadzór jest, obok finansów (mienia) jednostki samorządu terytorialnego, podstawowym wykładnikiem jej samodzielności<sup>44</sup>. Do najważniejszych konstytucyjnych elementów tego nadzoru zalicza się ograniczenie kryteriów nadzoru wyłącznie do kryterium legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP) i stworzenie zamkniętego katalogu organów nadzoru (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP).

<sup>38</sup> Jedyne art. 166 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że zadania publiczne polegające na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej powinny być wykonywane jako zadania własne.

<sup>39</sup> A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo...*, s. 13.

<sup>40</sup> Tak J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 177.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> W. Kisiel [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki (red.), P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 62–63.

<sup>43</sup> Zob. M. Kruszewska-Gagoś, *Podmiotowość...*, s. 197; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 193–194; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 158.

<sup>44</sup> Z. Leoński, *Nadzór nad działalnością gminy*, Warszawa 1992, *passim*; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, *passim*; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty...*, s. 191 i n.

Nadzór nad samorządem terytorialnym jest uznawany jednocześnie za „gwarancję i antygwarancję” samodzielności jednostki samorządu terytorialnego; zależność obu tych kategorii, tj. nadzoru i samodzielności, jest odwrotnie proporcjonalna, co oznacza, że „im bardziej nadzór rozszerza się, tym bardziej samodzielność gminy zawęża się, a im bardziej nadzór zawęża się, tym bardziej samodzielność gminy się rozszerza”<sup>45</sup>. Jest oczywiste, że nadzór nad samorządem, rozumiany jako prawo władczej ingerencji organu nadzoru w działalność nadzorowanej jednostki samorządu terytorialnego, stanowi istotne ograniczenie samodzielności tej jednostki. Jest niejako zaprzeczeniem autonomii i suwerenności gminy (powiatu, województwa) wobec państwa, którego część stanowi. Z drugiej strony, nadzór – w przeciwieństwie do funkcji kierownictwa – jest gwarancją samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ stanowi węższy i mniej uciążliwy sposób ingerencji państwa, niżby to miało miejsce w przypadku kierowania jej działalnością<sup>46</sup>. Potrzeba nadzoru nad samorządem wynika z istoty instytucji samorządu terytorialnego pojmowanego jako forma decentralizacji administracji. Ponadto, w doktrynie dostrzega się i podkreśla integracyjne funkcje nadzoru, mające na celu zharmonizowanie działalności zdecentralizowanej administracji samorządowej i scentralizowanej administracji rządowej<sup>47</sup>.

Oczywiście zarówno zakres zadań samorządu, jak i intensywność sprawowania nad nim nadzoru państwowego zależą od konkretnych rozwiązań ustawowych. Konieczne zatem jest określenie w przepisach prawa, według jakich kryteriów oceniane będą przez organy nadzorcze działania podmiotów samorządowych, a także jakie konsekwencje pociągnie za sobą nieprzestrzeganie ustalonych kryteriów przez organ samorządowy oraz przez organ nadzorczy<sup>48</sup>. Niezmiernie istotne jest także ścisłe określenie w drodze ustawowej katalogu środków nadzorczych oraz przypadków i zasad, kiedy mogą one być stosowane przez organy państwowe względem samorządu. Ze środków tych należy wyłączyć tzw. środki otwarte, takie jak np. polecenie służbowe czy wytyczne, których skutki prawne nie są z góry określone<sup>49</sup>.

W piśmiennictwie słusznie podkreśla się także coraz większe znaczenie tzw. nowoczesnych form nadzoru, które często stosowane są według zasad swobodnego uznania przez władze rządowe. Do instrumentów owego nowoczesnego nadzoru zalicza się przede wszystkim politykę legislacyjną (za jej pośrednictwem państwo kształtuje strukturę organizacyjną samorządu, jego zadania i kompetencje, zakres ingerencji nadzorczej,

<sup>45</sup> A. Wiktorowska, *Prawne determinanty...*, s. 193.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 194.

<sup>47</sup> B. Dolnicki, *Nadzór...*, s. 87–89; Z. Niewiadomski, *Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 82.

<sup>48</sup> B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 27.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

a także majątkowe i finansowe zabezpieczenie jego funkcjonowania) i politykę fiskalną państwa (za jej pośrednictwem państwo kształtuje instrumenty finansowego oddziaływania na funkcjonowanie samorządu, np. poprzez subwencje, dotacje celowe, pożyczki rządowe). Instrumenty te stwarzają dużo większe możliwości oddziaływania na samorząd niż tradycyjne środki nadzoru i to one właśnie, a nie tradycyjne środki nadzoru, przesądzą o rzeczywistym zakresie samodzielności samorządu<sup>50</sup>.

## Legal prerequisites of local self-government independence

### Abstract

The basic attribute of a local self-government unit as a decentralized unit is its legal and factual independence. This independence depends on the way in which the structure of a local self-government unit, its tasks and competences, its property and finances and the government control have been regulated according to law. These elements shape the scope and content of a local self-government unit. Equipping administrative districts (counties, provinces) with the status of legal person (being a carrier of rights), having its own property and following from the above the possibility of being liable for damages due to their own actions should be recognised as basic prerequisites (determinants) of their independence. In the public law sphere, however, this independence is shaped by the provisions of the acts in which there are determined limits of freedom in the scope of performing tasks and competences and the rules of exercising government control over the realization of these tasks.

### Keywords

local self-government units, local self-government independence, being a carrier of rights, government control

## Wykaz literatury

- Agopszowicz A. [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Katowice 2001
- Agopszowicz A., *Kilka uwag o samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] M. Pazdan (red.), *Valeat aequitas. Księga pamiątkowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*, Katowice 2000
- Agopszowicz A., *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1994
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint Warszawa 1990)
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006

---

<sup>50</sup> Por. B. Dolnicki, *Nadzór...*, s. 33; *idem*, *Samorząd...*, s. 28; Z. Niewiadomski, *Kierunki rozwoju...*, s. 83; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty...*, s. 195.

- Doliwa A., *Podmiotowość prawna jako element prawnoustrojowej konstrukcji jednostek samorządu terytorialnego*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010, nr 2
- Dolnicki B., *Koncepcja województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012
- Dybowski T., *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2
- Dybowski T., *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 r.*, [w:] J. Trzeciński, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996
- Filipek J., *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 2
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005
- Fundowicz S., *Osoby prawne prawa publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997
- Grażawski M., *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001
- Habdas M., *Publiczna własność – zagadnienia dyskusyjne dotyczące własności nieruchomości*, „Rejent” 2009, nr 2
- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994
- Jagoda J., Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008
- Kieres L., *Zasady ustrojowe samorządu terytorialnego*, [w:] W. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1996 r. Zagadnienia ustrojowe i prawo-finansowe*, Warszawa 1996
- Kisiel W. [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki (red.), P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010
- Kruszewska-Gagoś M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2007
- Leoński Z., *Nadzór nad działalnością gminy*, Warszawa 1992
- Miemiec W., Miemiec M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12

- Miemiec W., Miemiec M., *Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII
- Niewiadomski Z., *Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926 (reprint Warszawa 1990)
- Pańko W., *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2
- Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2
- Radzewicz P., *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Rzeszów 2004
- Szydło W., *Mienie publiczne w polskim prawie cywilnym i administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 3
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002
- Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010

