

Publicznoprawny kontekst i wymiar aspektów podmiotowych własności komunalnej

Streszczenie

Wobec hybrydowych atrybutów charakteru prawnego własności komunalnej analiza koncentruje uwagę na aspektach podmiotowych ujmowanych w perspektywie publicznoprawnej – *in concreto stricte* ustrojowym nastawieniu i przeznaczeniu. Prowadzone rozważania przede wszystkim dotyczą wpływu korporacyjnych konotacji samorządności i publicznoprawnych aspektów upodmiotowienia samorządowych podmiotów administracji publicznej na administrowanie własnością komunalną/administrowanie w kontekście własności komunalnej.

Wykazano, że sfera *dominium* poddawana może być oddziaływaniom ze strony administracji samorządowej wywodzonym nie „tylko” ze sfery osobowości prawnej, ale i podmiotowości publicznoprawnej. Przy tej okazji poddano analizie interakcje zachodzące (w ww. kontekście) między cywilnymi a publicznymi atrybutami upodmiotowienia samorządowych podmiotów administracji publicznej, co pozwoliło stwierdzić, że pogranicze pomiędzy sferą *imperium* i *dominium* nie stanowi materii poddającej się jednoznacznym identyfikacjom (w szczególności w przypadkach nakładania się ról pełnionych w obrocie prawnym przez podmioty administracji publicznej).

Mając zaś na uwadze zróżnicowanie podsystemów administracji samorządowej, ustalono, że nawet w administracji *stricte* samorządowej (legitymującej się najwyższym stopniem usamorządowienia) mamy do czynienia z ograniczonym zastosowaniem mechanizmu korporacyjnego sprawowania władzy w stosunku do sfery własności komunalnej. Osobowa proveniencja terytorialnych związków samorządowych nie przesądza więc o gwarantowaniu prawnego wpływu mieszkańców na wykonywanie zadań publicznych w sferze bezpośrednio związanej z własnością komunalną.

Słowa kluczowe

dominium, własność komunalna, *imperium*, podmiotowość (osobowość) publicznoprawna, korporacja, samorządność, administracja samorządowa, układy korporacyjne, ustrój korporacyjnocentryczny.

I

Problematyka własności komunalnej (mienia samorządowego, mienia komunalnego czy też już pojęć o węższym zasięgu semantycznym, tj. w szczególności: mienia gminy, mienia gminnego, mienia powiatu, mienia województwa)¹ stanowi przedmiot częstych

¹ Zważywszy na prowokowane przez prawodawcę zamieszanie terminologiczno-pojęciowe [więcej na ten temat np. J. Jagoda, *Komentarz do art. 43*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX/el. 2016; J. Gola, G. Klich, *Pojęcie mienia publicznego – dylematy*, „Samorząd Terytorialny” 2013, z. 3, s. 36–50], pierwsze trzy z ww. terminów będą traktowane synonimicznie (tj. jako ogół praw majątkowych samorządowego podmiotu administracji publicznej – np. jednostki samorządu terytorialnego,

i zróżnicowanych analiz, przede wszystkim o prawnopozytywnej proveniencji. Nie doczekała się jednak jeszcze monograficznego opracowania koncentrującego uwagę na aspektach podmiotowych ujmowanych w perspektywie publicznoprawnej. Tego rodzaju kontekst jest, oczywiście, uwzględniany, jednakże przede wszystkim jako punkt odniesienia dla rozważań eksponujących specyfikę charakteru tej kategorii mienia publicznego, docelowo prowadząc do wyróżnienia mienia skarbowego (kapitałowego), mienia administracyjnego i mienia przeznaczonego dla celów użyteczności publicznej². W konsekwencji wskazuje się (w doktrynie i judykaturze), że „zakwalifikowanie mienia jako publicznego wyłącza możliwość gospodarowania nim wyłącznie według zasad prawa cywilnego, lecz oznacza poddanie go zarządowi opartemu na przepisach prawa publicznego, zwłaszcza zaś administracyjnego i finansowego, choć oczywiście odwołującego się w niezbędnym zakresie do prawa cywilnego”³. Nie zaskakuje więc następująca konstatacja: „Odnotować jednak należy zróżnicowanie pozycji prawnej poszczególnych składników mienia gminy 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 bezpośredniemu 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 gmina 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, gmina 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”⁴. W tych warunkach w istocie nieuchronne jest kojarzenie hybrydowych atrybutów charakteru prawnego własności komunalnej. Obecnie za notoryjne bowiem uznać należy konkluzje typu: „Ważne jest również to, że wyróżnienie kategorii mienia lub własności publicznej nie powinno mieć na celu automatycznego stwierdzenia, że podlegają one wyłącznie regulacji publicznoprawnej. Przeciwnie, jednostki samorządu

związku jednostek samorządu terytorialnego, jednostki pomocniczej gminy, szkoły samorządowej, spółki komunalnej – ten wątek będzie sukcesywnie analizowany), a więc odnoszonych do majątku rozumianego jako składnik mienia. Przemawia za tym także przyjmowany punkt widzenia, nastawiony na analizowanie problematyki własności komunalnej w ustrojowo-podmiotowej perspektywie.

² Np. z następującą argumentacją: „Majątek skarbowy, którego funkcją jest generowanie dochodów (np. dochody z kapitału, pożyczki z nieruchomości, papiery wartościowe), w zakresie gospodarowania poddany jest w większej części regulacji prawa prywatnego, a przepisy publicznoprawne mają do niego zastosowanie wyjątkowo, służąc jedynie nadzorowi nad gospodarowaniem tymi rzeczami. Majątek administracyjny pełni rolę użytkową, służąc zapewnieniu skuteczności funkcjonowania organów i innych podmiotów administracji publicznej przez wyposażenie ich w odpowiednie budynki stanowiące ich siedziby; mienie to podlega prawu publicznemu (związanie danej rzeczy z celem działania administracji, wynikające z jej przeznaczenia, oparte jest na przepisie prawa administracyjnego). Identyczny jest status prawny rzeczy publicznych (mienia przeznaczonego dla celów użyteczności publicznej), który został oparty w zasadniczej części na regulacji publicznoprawnej, w szczególności zaś w zakresie korzystania z tych rzeczy zgodnie z ich przeznaczeniem” – J. Jagoda, *op. cit.*

³ W. Szydło, *Mienie publiczne w polskim prawie cywilnym i administracyjnym*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2009, nr 3, s. 33.

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87.

terytorialnego jako właściciele składników mienia wchodzą w cały szereg stosunków cywilnoprawnych i powinny być wtedy postrzegane nie jako jednostki administracji publicznej, lecz jako osoby prawne (prawa cywilnego) [...] Mimo zatem zaliczenia mienia komunalnego do kategorii mienia publicznego [...] nie można go charakteryzować jako wyłącznie publicznoprawnego lub wyłącznie prywatnoprawnego”⁵.

Co przy tym szczególnie warto zaznaczyć, wśród publicznoprawnych antecedencji mienia komunalnego kluczową rolę odgrywa silny związek ze sferą realizowanych poprzez administrację samorządową zadań publicznych. Często w tym kontekście poruszane są też wątki wspólnotowe (korporacyjne). Tego rodzaju konotacje przeważnie jednak nie wykraczają poza wymiar sygnalizacyjny, np.:

- „Mienie komunalne stanowi przede wszystkim instrument realizacji zadań publicznych i ochrony interesów zbiorowych społeczności lokalnej”⁶;
- „W jej wyodrębnieniu upatruje się przede wszystkim gwarancji dla gminnej wspólnoty samorządowej, że zadania mające na celu zaspokojenie jej potrzeb pod względem materialnym mogą zostać zrealizowane”⁷.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że także dotychczasowy dorobek opracowań mocniej angażujących się w analizowanie korporacyjno-podmiotowych aspektów własności komunalnej, nie wyczerpał tego rodzaju problematyki⁸. Bezspornie warto zatem korporacyjny kontekst i wymiar własności komunalnej poddać dokładniejszej analizie o *stricte* ustrojowym nastawieniu i przeznaczeniu.

Przyjęcie publicznoprawnego punktu widzenia sprzyja także eksponowaniu problematyki podmiotowości (osobowości) publicznoprawnej – *nota bene*, w kontekście sfery *dominium*. Tego rodzaju zestawienie niewątpliwie zasługuje na uwagę. Nie dość bowiem, że publiczne aspekty upodmiotowienia kojarzone są bardziej ze sferą *imperium*, to daje to asumpt do konfrontacji z poglądami kontestującymi dopuszczalność i przydatność wyodrębniania tego typu podmiotowości. Tymczasem okazuje się, że ze strony administracji samorządowej sfera *dominium* (w tym w zakresie dotyczącym własności komunalnej) poddawana może być oddziaływaniom wywodzonym nie „tylko” ze sfery osobowości prawnej, ale i podmiotowości publicznoprawnej. Poza tym nie ulega

⁵ J. Jagoda, *op. cit.* Zob. jeszcze: „Mienie komunalne jest więc rodzajem mienia publicznego, którego nie można utożsamiać z mieniem prywatnym. Najważniejsza różnica pomiędzy tymi dwiema kategoriami jest taka, że mienie publiczne, będąc mieniem w rozumieniu prawa cywilnego, może podlegać różnym modyfikacjom (np. ograniczenie uprawnień właścicielskich wynikające z prawa publicznego), co znajduje uzasadnienie w funkcji tego mienia oraz roli podmiotu publicznego, jakim jest jednostka samorządu terytorialnego. [...] Od własności prywatnej różni się tym, że ścisłe rozgraniczenie sfery *imperium* i *dominium* nie jest możliwe, gdyż obie te sfery się przenikają” – *ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ D. Fleszer, *Mienie komunalne*, „Casus” 2015, nr 78, s. 21.

⁸ Np. A. Klein, *Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, z. 11–12, s. 99–105, m.in. z następującą konkluzją: „Mieszkańcy gminy, w których interesie, jako ekonomicznych właścicieli, działają organy gminy, nie mają możliwości bezpośredniego wpływania na sposób wykonywania własności przez organy gminy” – *ibidem*, s. 104.

wątpliwości, że zasadne i niezbędne jest rozpatrywanie podmiotowości zarówno w ujęciu prywatnoprawnym, jak i publicznoprawnym. Warto zatem i kontekst podmiotowości publicznoprawnej uczynić kluczowym wątkiem analitycznym prowadzonych w tym przypadku rozważań.

W uzupełnieniu należy jeszcze podkreślić, że przyjmowana perspektywa badawcza kładzie akcent na atrybuty samorządności, kwestię samodzielności samorządowego administrowania, traktując je drugoplanowo⁹. Problematyka własności komunalnej analizowana będzie głównie z punktu widzenia administracji samorządowej w sferze *ad intra*, zewnętrzna optyka poznawcza samorządu terytorialnego będzie co najwyżej dopełniać docelowo zamierzoną analizę.

Punkt wyjścia dla dalszej analizy stanowią zatem następujące ustalenia: „Samorządność (samoadministrowanie, a dokładniej – samokreowanie administrowania), polegając na upodmiotowieniu grupy społecznej dla potrzeb administrowania, oznacza zarazem mechanizm kreowania woli podmiotu administracji publicznej o osobowej proveniencji. W tej perspektywie akcent położony jest więc na samodecydowanie, czyli taki stan i zarazem mechanizm, w ramach których bazuje się na korporacyjnie konstruowanym upodmiotowieniu. [...] samorządność (samodecydowanie w ramach wykonywania administracji publicznej) jest pojęciem, które, nie ignorując otoczenia podmiotu administracji publicznej, eksponuje atrybuty lokowane w jego sferze wewnętrznej. [...] samodzielność jest konsumowana w ramach samorządności (jest przy tym swego rodzaju jej kontynuacją), z kolei samorządność konstytuuje samodzielność, w znacznym stopniu determinując jej przebieg”¹⁰.

II

Perspektywa badawcza ustawiona na korporacyjnych konotacjach samorządności i publicznoprawnych aspektach upodmiotowienia samorządowych podmiotów administracji publicznej czyni właściwy im paradygmat strukturalno-organizacyjny punktem odniesienia dla badania jego wpływu na administrowanie własnością komunalną/administrowanie w kontekście własności komunalnej. Warto bowiem sprawdzić, czy i – ewentualnie – w jaki sposób korporacyjne właściwości konstrukcyjne charakterystyczne dla mechanizmu określanego mianem samorządu terytorialnego oddziałują na samorządowe administrowanie w sferze własności komunalnej. Uwzględnienie natomiast drugiego z przyjętych motywów poznawczych pozwoli skoncentrować uwagę na administrowaniu (w odniesieniu do sfery własności samorządowej) z pozycji właściwych dla podmiotowości publicznoprawnej, umożliwiając zarazem weryfikowanie ewentualnych interakcji

⁹ Oczywiście, nie z zamiarem umniejszania znaczenia samodzielności samorządowego administrowania, lecz ze względu na docelowo preferowaną optykę badawczą.

¹⁰ P. Lisowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (kluczowe aspekty terminologiczno-pojęciowe i konstrukcyjne, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016, s. 20–21.

zachodzących (w ww. kontekście) między cywilnymi a publicznymi atrybutami upodmiotowienia samorządowych podmiotów administracji publicznej.

Zważywszy jednak na wieloaspektowość i złożoność problematyki organizacji prawnej administracji publicznej, bezspornie potęgowaną w warunkach administracji samorządowej¹¹, zasadne jest poczynienie kilku wstępnych ustaleń i założeń w celu stworzenia warunków do odpowiednio zdyscyplinowanej (w szczególności pod względem terminologiczno-pojęciowym) analizy. Z zamiarem syntetycznego ich przedstawienia w odniesieniu do kluczowych publicznoprawnych aspektów organizacji prawnej administracji samorządowej, ujmowanej instytucjonalnie i relacyjnie, należy stwierdzić, że uniwersalnym doświadczeniem i zarazem rozwiązaniem strukturalno-organizacyjnym charakterystycznym dla systemu administracji publicznej jest konstruowanie każdego spośród wchodzących w jego skład podsystemów na bazie następującej triady typów jednostek organizacyjnych: podmiot administracji publicznej (np. państwo, gmina, szkoła wyższa), organ administracji publicznej (w istocie organ danego podmiotu administracji publicznej – np. wojewoda, wójt, rektor), aparat pomocniczy organu administracji publicznej (np. urząd wojewódzki, urząd gminy, rektorat). W administracji samorządowej, a dokładniej rzecz ujmując – w ramach tych jej segmentów, które wyznaczają wewnętrzną organizację poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (tj. gmin, powiatów i województw¹²) – na poziomie organów znajdują też zastosowanie samorządowe formy demokracji bezpośredniej (wybory samorządowe, referenda lokalne i konsultacje samorządowe), czyniące korporację terytorialną (w zakresie obejmującym tych członków danej wspólnoty samorządowej, którzy spełniają wymagania do partycypowania w sprawowaniu władzy w drodze ww. form demokracji bezpośredniej)¹³ władzami tego rodzaju podmiotów administracji publicznej¹⁴.

¹¹ „Administracja publiczna (jako organizacja) jest całością bazującą na wielości podmiotów administracji publicznej (z jednoczesnym różnicowaniem ich roli w systemie administracji publicznej) i ich rozczłonkowaniem organizacyjnym/strukturalnym. Należy podkreślić szczególne tego konsekwencje dla administracji samorządowej. W tym bowiem sektorze administracji publicznej pluralizm podmiotowy znajduje zdecydowanie częstsze zastosowanie (szczególnie na poziomie podmiotów podstawowych), wyraźniej przy tym eksponując atrybuty charakterystyczne dla układu zdecentralizowanego. W efekcie w administracji samorządowej łatwiej o skłonność do jej postrzegania jako – w istocie – administracji samorządowych” – P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited 2013, s. 241.

¹² Konstruowanym na bazie stosownych wspólnot samorządowych i właściwych im terytoriów (zob.: art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2016 r., poz. 446, dalej: u.s.g.; art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz. U. z 2016 r., poz. 814, dalej: u.s.p.; art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz. U. z 2016 r., poz. 486, dalej: u.s.w.).

¹³ Więcej na ten temat, w tym w odniesieniu do różnic zachodzących w tym zakresie między ustrojem gmin a ustrojem pozostałych jednostek samorządu terytorialnego – np. P. Lisowski, *Europeizacyjne konotacje instytucji wspólnoty samorządowej w Polsce*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej: problemy prawnoadministracyjne*, T. 2, Uniwersytet Szczeciński–Wrocław 2014, s. 29–45.

¹⁴ W kwestii zróżnicowania instytucjonalnych aspektów terytorialnej korporacji publicznej, a w szczególności odróżniania korporacji terytorialnej jako podmiotu administracji publicznej (w której skład wchodzi wszyscy mieszkańcy danej gminy/powiatu/województwa) od korporacji terytorialnej jako władzy (*sen-*

Nie ulega przy tym wątpliwości, że:

- „Administracja samorządowa stanowi [...] w istocie – sumę przestrzeni organizacyjnych, niejednorodnie [...] nawiązujących do właściwości układu zdecentralizowanego samorządowo, które łączy to, że każdy z zaliczanych do niej podsystemów administracji publicznej uzyskuje taką kwalifikację w warunkach samorządowych relacji strukturalnych. [...] Punkt wyjścia dla wyznaczania takiego segmentu administracji publicznej stanowią struktury organizacyjne poszczególnych gmin (powiatów, województw)”¹⁵;
- „administracja samorządowa nie jest jednolita, co – w szczególności – przekłada się na różnicowanie nawiązań do mechanizmu określanego mianem samorządu terytorialnego. Te bowiem inaczej przebiegają w przypadku władz (w tym i organów) oraz urzędów (samorządowych) z podsystemów pierwszego stopnia¹⁶ (z odpowiednimi różnicami), niż jest to udziałem samorządowych jednostek organizacyjnych z podsystemów drugiego stopnia”^{17,18}.

Administrację samorządową tworzą więc podsystemy różnego rodzaju samorządowych podmiotów administracji publicznej (w ich ramach funkcjonują – każdorazowo – organy i właściwe im urzędy, a czasami – również – i władze w postaci wspomnianych już samorządowych form demokracji bezpośredniej). Punkt wyjścia (i zarazem punkt odniesienia dla integrowania – w pewnych zakresach podsystemów administracji samorządowej¹⁹) stanowią podsystemy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w których ramach wyznaczające ich zasięg samorządowe relacje strukturalne wewnętrzne *sensu largo*²⁰ najmocniej (choć nierównomiernie) nawiązują do mechanizmów oddziaływania charakterystycznych dla układu zdecentralizowanego samorządowo. W związku z tym, że chodzi w tym przypadku o instytucje prawa ustrojowego o najwyraźniejszej korporacyjnej proveniencji można przyjąć, iż w ramach gmin, powiatów i województw administracja samorządowa bazuje na relacjach w typie układu korporacyjnego. Osłabianie tego rodzaju nawiązań strukturalno-organizacyjnych, będące udziałem takich samorządowych podmiotów administracji publicznej (oraz ich usytuowania w systemie admini-

su stricto)/podmiotu władzy korporacji terytorialnej/władzy podmiotu administracji publicznej (do której przynależność warunkowana jest już legitymowaniem się prawami wyborczymi) zob.: P. Lisowski, *Relacje...*, s. 195, 227–228, 234–237.

¹⁵ *Ibidem*, s. 241–242.

¹⁶ Np. podsystemy jednostek samorządu terytorialnego (jako przykłady tzw. podstawowych podmiotów administracji publicznej).

¹⁷ Np. podsystemy szkół samorządowych (jako przykłady tzw. uzupełniających podmiotów administracji publicznej).

¹⁸ P. Lisowski, *Relacje...*, s. 243–244.

¹⁹ Trzeba bowiem pamiętać o konsekwencjach obowiązywania koncepcji samotności (separacji) ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego – więcej na ten temat: *ibidem*, s. 245–251 (wraz z przywoływanymi tam publikacjami).

²⁰ A więc zachodzące między władzami danej gminy, danego powiatu/województwa (zarówno w postaci mieszkańców jako władzy *sensu stricto* – np. w warunkach referendum lokalnego – jak i organów danej jednostki samorządu terytorialnego).

stracji publicznej) jak jednostki pomocnicze gmin²¹, związki jednostek samorządu terytorialnego²² i związki metropolitarne²³, przekonuje do upatrywania w ich ustroju (a więc i w perspektywie zachodzących w nich, i z nimi, samorządowych relacji strukturalnych) zmodyfikowanych – w kontekście korporacyjnym – układów organizacyjnych; stąd propozycja, by je nazywać układami *quasi*-korporacyjnymi (w ramach jednostek pomocniczych gmin) i układami parakorporacyjnymi (w pozostałych zakresach)²⁴.

Suma ww. podmiotów (i właściwych im podsystemów) tworzy administrację *stricte* samorządową, w której ramach ustrój poszczególnych samorządowych podmiotów administracji publicznej można określić jako korporacyjno-centryczny – każdorazowo bowiem, aczkolwiek w różnym sposób, wyznaczany jest nawiązaniem do korporacji terytorialnej jako podmiotu administracji i do korporacji jako władzy takiego podmiotu. Do administracji samorządowej należy ponadto zaliczyć administrację przysamorządową. W przypadku tego segmentu administracji publicznej przyjmowane rozwiązania strukturalno-organizacyjne nie stanowią już prostej kontynuacji układu zdecentralizowanego samorządowo. Inaczej rzecz ujmując, mamy w tym zakresie do czynienia z podsystemami podmiotów administracji publicznej, których ustrój nie jest już definiowany mniej lub bardziej bezpośrednimi odniesieniami do właściwości konstrukcyjnych (i związanych z nimi konsekwencji) samorządowych korporacji terytorialnych. Tego rodzaju konotacje nie przekraczają już bowiem granic otoczenia organizacyjnego tych podmiotów (i ich podsystemów). W konsekwencji ich strukturalno-organizacyjne powiązania z administracją *stricte* samorządową sprowadzają się do integrowania z właściwymi jej podsystemami, prowadząc w szczególności do ich podporządkowania podstawowym (subpodstawowym) samorządowym podmiotom administracji publicznej (zob. konstrukcja prowadzenia szkół przez jednostki samorządu terytorialnego/ związki jednostek samorządu terytorialnego). W efekcie ich usamorządowanie ogranicza się do samorządowego ich prowadzenia (samorządowego zarządzania nimi), nie przekłada się natomiast na korporacyjne konstruowanie sposobu organizowania i funkcjonowania tych podsystemów administracji publicznej. Zatem szkoła samorządowa jest „jedynie” szkołą prowadzoną według mechanizmu określanego mianem samorządu terytorialnego, nie funkcjonuje już jednak („w środku”) na tego rodzaju zasadach. Stąd propozycja, by tego rodzaju przypadki zaliczać do przysamorządowej części administracji samorządowej.

Niezbędne ustalenia wprowadzające zakończy syntetyczna identyfikacja przeznaczenia i atrybutów upodmiotowienia i podmiotowości publicznoprawnej. Z punktu wi-

²¹ Z uwzględnieniem specyfiki dzielnic m.st. Warszawy. Więcej na ten temat: P. Lisowski, *Stołeczne dzielnice – szczególnie przypadek jednostek pomocniczych gminy jako subpodstawowych podmiotów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, z. 1–2, s. 88–106 (wraz z przywoływanymi tam publikacjami).

²² Sprowadzających się do związków lokalnych jednostek samorządu terytorialnego – w tym, począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r., także związków powiatowo-gminnych.

²³ Aczkolwiek w tej chwili niewiele wskazuje na to, by ten typ związków samorządowych (znajdujący umocowanie w przepisach ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitarnych – Dz. U. poz. 1890).

²⁴ Więcej na ten temat: P. Lisowski, *Relacje..., passim*. Ww. podmioty można zaś określić mianem – odpowiednio jw. – podmioty subpodstawowe, podmioty parapodstawowe.

dzenia dorobku nauki prawa administracyjnego istnienie publicznoprawnego kontekstu i wymiaru stanu upodmiotowienia (tj. znajdowania się w sytuacji administracyjnoprawnej, bazującej na wyodrębnieniu organizacyjnym i prawnym, zakładającej zdolność występowania w obrocie prawnym jako adresata uprawnień/obowiązków czy też zadań i kompetencji²⁵) i wynikającej z niego podmiotowości (pozwalającej już aktywnie uczestniczyć w obrocie prawnym, a więc polegającej na konsumowaniu – w drodze oświadczeń woli lub wiedzy – możliwości stworzonych przez uprzednie upodmiotowienie)²⁶ jest faktem notoryjnym²⁷, w szczególności mocno eksponowanym w kontekście problematyki samorządu terytorialnego²⁸ (*nota bene*, pomimo braku unormowań wprost odnoszących się do tego rodzaju kwestii²⁹). Co więcej, należy podkreślić zarówno chronologicznie, jak i rankingowo pierwotne i fundamentalne znaczenie sfery publicznoprawnej upodmiotowienia i podmiotowości. Bezspornie, to od niej bowiem zaczyna się proces kreowania podmiotów administracji publicznej, któremu – nie w każdym przypadku – może towarzyszyć proces upodmiotowienia w płaszczyźnie prywatnoprawnej. Jeśli więc każdy podmiot administracji publicznej legitymuje się podmiotowością publicznoprawną³⁰, to już niektóre z nich mogą uzyskać najwyższy poziom podmiotowości prywatnoprawnej, tj. osobowość prawną (np. szkoły wyższe oraz jednostki samorządu terytorialnego i ich związki ją posiadają, a jednostki pomocnicze gmin czy też szkoły z systemu oświaty – nie). Nie ulega przy tym wątpliwości, że podmiotowość prywatnoprawna chociaż ze strukturalno-administracyjnej perspektywy wtórna – to odgrywa niebagatelną rolę przy wyznaczaniu granic samodzielnego administrowania. W istocie urealniania, w kontekście majątkowym, możliwość wykonywania zadań publicznych (których realizacja wyznacza sens wykonywania administracji publicznej). Nieprzypadkowo i trafnie zatem Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że: „Własność przysługująca gminom odgrywa [...] szczególną, konstytucyjną rolę. W pewnym sensie decyduje bowiem o realności systemu samorządowego w państwie”³¹. Rację też należy przyznać poglądom wskazującym na to, iż: „podstawową gwarancją samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest własność. Konstytucja w art. 165 ust. 1 traktuje własność komunalną

²⁵ W szczególności odpowiednio: w obrocie administracyjnoprawnym, uprawnień i obowiązków administracyjnoprawnych czy też zadań i kompetencji o prawnoadministracyjnej proveniencji.

²⁶ *Nota bene*, że stanem upodmiotowienia należy kojarzyć zdolność prawną, zaś z podmiotowością – zdolność do czynności prawnych. Przyjmując perspektywę administrujących, pierwsza z ww. zdolności jest udziałem podmiotów administracji publicznej, druga – organów administracji publicznej.

²⁷ Więcej na ten temat np. P. Lisowski, *Relacje...*, s. 41–43 i s. 58–66 (wraz z przywoływanymi tam publikacjami).

²⁸ Np.: M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne. Część I*, Warszawa 1952, s. 76; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006, s. 20; J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktur i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, Warszawa 2012, s. 214.

²⁹ Czego reprezentatywnym przykładem treść art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁰ Aczkolwiek stopień uzyskiwanej w takich warunkach strukturalno-organizacyjnej emancypacji może być różnicowany, por. np. autonomiczne szkoły wyższe, zdecentralizowane samorządowo gminy, szkoły z systemu oświaty bazujące na decentralizacji charakterystycznej dla zakładów administracyjnych.

³¹ Zob. przypis 4.

jako gwarancję osobowości prawnej samorządu, w szczególności jako gwarancję podmiotowości prawnej gmin [...]. Własność przysługująca gminom odgrywa szczególną rolę i ma znaczenie ustrojowe. W świetle przepisów rozdziału VII Konstytucji własność komunalna musi być przede wszystkim postrzegana jako instrument realizacji zadań publicznych i ochrony interesów zbiorowych społeczności lokalnej (art. 163 Konstytucji)³².

Nie negując trafności konkluzji upatrującej w prywatnoprawnych aspektach podmiotowości prawnej kluczowych gwarancji urealniania samodzielności samorządowego administrowania, warto zauważyć, że tego rodzaju analizy nie angażują się w rozważania uwzględniające w takim kontekście wątek samorządności. Stąd zamiar sanowania w niniejszym opracowaniu także i tego rodzaju „zaniechań”.

III

Jak już sygnalizowano, trzeba odróżniać atrybuty usamorządowienia w administracji *stricte* samorządowej od ich dostępności w ramach administracji przysamorządowej. Tylko bowiem w pierwszym przypadku zakłada się – w pewnym (różnicowanym) zakresie – możliwość współadministrowania w drodze samorządowych form demokracji bezpośredniej w ramach funkcjonowania danego podsystemu administracji. W konsekwencji zastosowanie wyborów samorządowych, referendum lokalnych i konsultacji samorządowych w stosunku do administracji przysamorządowej można rozważać co najwyżej pośrednio – poprzez administrację *stricte* samorządową. Zatem, w kontekście np. spółek komunalnych czy szkół samorządowych można w najlepszym razie analizować usamorządowiony wpływ na oddziaływanie, jakie na właściwe im podsystemy administracji publicznej mogą wywierać podmioty administracji *stricte* samorządowej (a nie – usamorządowienie funkcjonowania tych podsystemów). Dlatego dalsza analiza koncentrować się będzie na sferze administracji *stricte* samorządowej ograniczonej do układów korporacyjnych. W tym bowiem zakresie relatywnie najłatwiej o korporacyjne konotacje. W konsekwencji prowadzone rozważania nie tylko pominą sferę administracji przysamorządowej, ale i jedynie okazjonalnie nawiązywać już będą do układów subkorporacyjnych (właściwych dla jednostek pomocniczych gmin) i układów subkorporacyjnych (charakterystycznych dla celowych związków samorządowych).

Co zaś szczególnie warto podkreślić, nawet w administracji *stricte* samorządowej o najwyższym stopniu usamorządowienia (a więc w warunkach układów korporacyjnych) mamy do czynienia z ograniczonym zastosowaniem mechanizmu korporacyjnego sprawowania władzy w stosunku do sfery własności komunalnej. Nie dość bowiem, że nawet ustroj jednostek samorządu terytorialnego *summa summarum* preferuje rozwiązania właściwe dla demokracji przedstawicielskiej (co więcej, w powiatach i województwach wybory – a więc i referenda odwoławcze – dotyczą tylko organów stanowiących i kontrolnych), to jeszcze instytucje korporacyjne nie są specjalnie predysponowane

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r., K 25/10, OTK-A 2013/3/27.

do wpływania na administrowanie własnością komunalną. Właściwości konstrukcyjne i przeznaczenie wyborów samorządowych nie stwarzają wyraźnych i bezpośrednich możliwości oddziaływania na gospodarowanie własnością komunalną³³. Trzeba też uwzględnić znany praktyce administracyjnej problem alienacji organów jednostek samorządu terytorialnego względem korporacji terytorialnych (ujmowanych jako władze samorządowych podmiotów administracji publicznej). Nie ulega również wątpliwości, że ważne i rozstrzygające referenda odwoławcze (przeprowadzone w przyczynie związanej ze sposobem wykonywania prawa własności komunalnej) można co najwyżej traktować jako *sui generis* odreagowanie na wcześniejsze działania (zaniechania) organów jednostek samorządu terytorialnego.

Ocena przydatności merytorycznych referendów lokalnych do usamorządowienia administrowania własnością komunalną nie jest już tak jednoznaczna, jednak i w tym zakresie trudno o wyraźne prokorporacyjne konkluzje. Mając bowiem na uwadze ustawowo wyznaczone kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego – w tym zastrzegane *explicite* do wyłącznej właściwości rad i sejmików³⁴ – uznać należy, iż *hic et nunc* unormowania nie sprzyjają imperatywnemu oddziaływaniu członków wspólnot samorządowych na komunalne administrowanie w sprawach majątkowych. Warto w tym kontekście przypomnieć o szeroko analizowanym problemie zakresu przedmiotowego referendów lokalnych³⁵. Konstatowana tendencja do preferowania w administracji *stricte* samorządowej pośredniego wykonywania zadań publicznych, skutkująca zarazem przewagą w codziennym administrowaniu mechanizmów demokracji pośredniej, doprowadziła do wyprowadzenia przez judykaturę dość kontrowersyjnej koncepcji referendum opiniodawczego³⁶. Opowiadając się w ten sposób za dopuszczalnością np. referendum gminnego w sprawie zasad zbywania nieruchomości na czas nieoznaczony czy też likwidacji zakładu komunalnego, wyłączono jego prawnie imperatywny charakter. Wypracowany w ten sposób kompromis pozwala więc rozstrzygnąć swoiste spory kompetencyjne (zachodzące między np. radą gminy a mieszkańcami gminy uprawnionymi do sprawowania władzy w drodze referendum gminnego), zarazem jednak prowadząc do zacierania – w pewnych zakresach – różnic między instytucją referendum lokalnego a instytucją konsultacji samorządowych. Poza tym, wiele niestety wskazuje na to, że poleganie na walorach demokracji deliberatywnej w realiach polskiej praktyki samorządowej często nie rokuje zbyt optymistycznie.

³³ Mamy przecież do czynienia z konstrukcją ukierunkowaną na wywoływanie skutków w sferze *ad personam* (a nie *ad meritum*). Ponadto, przy powierzaniu funkcji samorządowej pochodzącej z bezpośrednich wyborów zastosowano koncepcję bliższą konstrukcji mandatu wolnego (np. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 374).

³⁴ Zob. odpowiednio: art. 18 ust. 2 u.s.g. (w szczególności pkt 9), art. 12 u.s.p. (w szczególności pkt 8), art. 18 u.s.w. (w szczególności pkt 19).

³⁵ Nietyczący referendów obligatoryjnych.

³⁶ Szczególne znaczenie w tym zakresie należy przyznać wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 16.

Z powodów wskazanych powyżej docenianiu szerokiej dostępności konsultacji samorządowych (ich przedmiotem mogą być bowiem, poza sprawami/przypadkami „przewidzianymi ustawą”³⁷, inne ważne sprawy dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego³⁸ a więc dotyczące sfery własności komunalnej) powinna towarzyszyć nie tylko świadomość niewładczego charakteru tego rodzaju wypowiedzi o korporacyjnej proweniencji, ale i sygnalizowanych już ułomności rodzimej praktyki samorządowej.

Aktywnie ujmowana samorządność (traktowana jako mechanizm korporacyjnego sprawowania władzy) w odniesieniu do problematyki własności komunalnej może zatem znajdować dość oszczędne zastosowanie. Co zaś szczególnie warto podkreślić, trudno w tym zakresie znaleźć prawne tytuły do wykorzystywania instytucji samorządowej demokracji bezpośredniej do bezpośredniego i zarazem władczego oddziaływania członków wspólnot samorządowych na gospodarowanie majątkiem komunalnym. Wynika z tego, że powszechna przynależność mieszkańców gmin/powiatów/województw do podmiotów administracji publicznej w typie jednostek samorządu terytorialnego nie przekłada się na możliwość wyraźnego prawnego oddziaływania korporacji terytorialnych (rozumianych już jako władze jednostek samorządu terytorialnego) na administrowanie własnością komunalną³⁹. Innymi słowy, osobowa proweniencja terytorialnych związków samorządowych nie przesądza o gwarantowaniu prawnego wpływu mieszkańców (uprawnionych do udziału w samorządowych formach demokracji bezpośredniej) na wykonywanie zadań publicznych w sferze bezpośrednio związanej z własnością komunalną.

Już tylko sygnalizacyjnie wystarczy natomiast wspomnieć o tym, że wykazane ograniczenia ulegają pogłębieniu w przypadku związków jednostek samorządu terytorialnego i jednostek pomocniczych gmin (aczkolwiek w zróżnicowanym zakresie). W przypadku związków celowych⁴⁰ wynika to przede wszystkim z nieprzewidywania odnoszenia do właściwych tym podmiotom podsystemów administracji publicznej instytucji wyborów samorządowych i referendum lokalnych. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy szukać we właściwościach konstrukcyjnych tych instytucjonalnych form współdziałania międzykomunalnego – w szczególności w tym, że nie są one związkami wspólnot samorządowych⁴¹. Co się zaś tyczy jednostek pomocniczych gmin (z uwzględnieniem, w tym zakresie, specyfiki stołecznych dzielnic), to zauważyć należy, iż brak w ich ramach wspólnot samorządowych nie przeszkodził przewidywaniu wykorzystywania wyborów do niektórych typów organów uchwałodawczych jednostek pomocni-

³⁷ Zestawienie obligatoryjnych konsultacji samorządowych – zob.: J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Konsultacje z mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2015, s. 380. *Nota bene*, wśród nich jedynie konsultacje w sprawie tworzenia (itp.) lokalnych jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek pomocniczych gmin wykazują pośrednie związki z problematyką własności komunalnej.

³⁸ Zob. odpowiednio: art. 5 ust. 1 u.s.g., art. 3d ust. 1 u.s.p., art. 10a ust. 1 u.s.w.

³⁹ Wydaje się przy tym, że tego rodzaju konkluzja znajduje szersze zastosowanie w ramach polskiej administracji *stricte* samorządowej (przede wszystkim – z racji przyjętych rozwiązań prawnych).

⁴⁰ *Nota bene*, od dnia 1 stycznia 2016 r. mogących już funkcjonować także jako związki powiatowo-gminne.

⁴¹ Więcej na ten temat: P. Lisowski, *Relacje...*, s. 459–463 (wraz z przywołanymi tam publikacjami).

czych gmin (rad dzielnic/osiedli) oraz do stołecznych rad dzielnic (kwalifikowanych już jako organy stanowiące i kontrolne tych, co do zasady, byłych gmin warszawskich). Jak już jednak wykazano, trudno w przypadku wyborów o bezpośrednie i władcze oddziaływanie w sferze *ad meritum*. Poza tym, na forum jednostek pomocniczych gmin brakuje prawnego umocowania (w świetle regulacji konstytucyjnych i unormowań odpowiednich samorządowych ustaw ustrojowych) do stosowania instytucji referendum lokalnego. *Summa summarum* i w tym zakresie utrzymuje się więc stan mocno stonowanego podejścia prawodawcy do wprowadzania prawnych możliwości konsumowania przynależności do gminnych wspólnot samorządowych.

Pomimo to, poniekąd paradoksalnie, w sołectwach (gdzie organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie) oraz w osiedlach z zebraniem mieszkańców⁴² (zamiast rad osiedli), mamy do czynienia z rozwiązaniami łagodzącymi poczucie niezbyt prokorporacyjnego nastawienia instrumentów mających służyć konsumowaniu samorządności. Zmianę oceny zawdzięczamy specyficznemu konstruowaniu ww. organów jednostek pomocniczych gmin. Swoistość tych rozwiązań strukturalno-organizacyjnych (bezspornie taką kwalifikację uzasadnia fakt, że są to organy administracji publicznej, będące jednocześnie wyrazem demokracji bezpośredniej⁴³), polega bowiem na tym, że wola mieszkańca sołectwa/osiedla przesądza *ad hoc* o tym, czy wchodzi on w skład *in concreto* ukonstytuowanego organu uchwałodawczego. Brak aktu wyborczego do obu ww. organów stwarza więc możliwość bezpośredniego uczestniczenia mieszkańców w administrowaniu na forum ww. jednostek pomocniczych gmin (w zakresie przypisanych im statutowo kompetencji). Praktyka samorządowa nie jest jednak w tym zakresie nastawiona na przyznawanie kompetencji władczych, preferując – czemu poniekąd trudno się dziwić, zważywszy na pomocniczy status sołectw i osiedli – kompetencje opiniotwórczo-inicjujące. Mimo to docenić należy tego rodzaju rozwiązania. W analizowanej perspektywie stwarza bowiem uczestnikom takich zebrań (na co dzień administrowanym, podczas ww. zebrań stającym się współadministrującymi) możliwość partycypowania w podejmowaniu decyzji (aczkolwiek raczej nie o imperatywnym charakterze) dotyczących m.in. własności komunalnej – w szczególności w zakresie pozostającym w zarządzie danej jednostki pomocniczej.

IV

Zgodnie z przyjętymi założeniami ostatnia część docelowo zamierzonej analizy koncentrować będzie uwagę na administrowaniu własnością samorządową, ujmowanemu z perspektywy podmiotowości publicznoprawnej i właściwego jej upodmiotowienia. Preferowanie takiego punktu widzenia przesądza o drugoplanowym potraktowaniu prywatnoprawnej części hybrydowych atrybutów własności komunalnej.

⁴² Zob. art. 36 ust. 1 i art. 37 ust. 4 u.s.g.

⁴³ Zob. np. I. Skrzydło-Niżnik: *op. cit.*, s. 351.

Niewątpliwie mamy w tym przypadku do czynienia z interesującym i nietypowym zestawieniem. Właściwe mu instytucje prawne wykazują przecież mocne związki ze sferą *dominium*, zarazem jednak silnie nawiązują do uwarunkowań i motywacji o bezspornie administracyjnoprawnej proveniencji i podobnie ocenianym przeznaczeniu. Jak już sygnalizowano, konotacjom publicznoprawnym należy w tym zakresie przyznać swego rodzaju pierwszeństwo. Co więcej, trzeba też uznać, iż to w ramach przestrzeni administracyjnoprawnej finalizowana jest, jak i z tej perspektywy docelowo też recenzowana, przedmiotowa aktywność. Z systemowego punktu widzenia sferę prywatnoprawną (z właściwymi jej antecedencjami) traktować więc można jako swego rodzaju fazę przejściową w administrowaniu własnością komunalną – tyle że niewątpliwie o trudnym do przecenienia znaczeniu, poddawaną przy tym modyfikacjom inspirowanym bliskim i intensywnym sąsiedztwem uwarunkowań publicznoprawnych. Rozwijając wątek owego sąsiedztwa oraz relacji między podmiotowością publicznoprawną a osobowością prawną, wypada stwierdzić, co następuje: w uzupełnieniu do stwierdzenia wskazującego na to, że nie każdy podmiot administracji publicznej wyposażony jest też w osobowość prawną (np. posiadają ją jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, czego nie można już powiedzieć o szkołach samorządowych czy jednostkach pomocniczych gmin), warto dodać, że możliwe jest również różnicowanie zakresu i zasięgu samodzielności w sferze publicznoprawnej (np. gmina niewątpliwie jest bardziej samodzielna od prowadzonej przez nią szkoły). Nie ulega jednak wątpliwości, że podmiotami administracji publicznej w największym stopniu zdecentralizowanymi są te, które legitymują się (też) osobowością prawną. Jak już bowiem wskazywano, związane z tego rodzaju upodmiotowieniem i właściwą mu podmiotowością uprawnienia stwarzają warunki do urealnienia samodzielności w administrowaniu. Bezspornie przecież dysponowanie majątkiem w warunkach dostępnych w ramach osobowości prawnej stanowi kluczową gwarancję samodzielnego administrowania, w istocie – o totalnym wręcz znaczeniu. Nie da się bowiem ograniczyć zastosowania związanych z tym atrybutów do sfery *stricte* prywatnoprawnej; mniej lub bardziej rzutują one na całą sferę administrowania danego podmiotu administracji publicznej (w tym także na aktywność lokowaną poza działaniami bezpośrednio związanymi z przestrzenią właściwą dla *dominium*). Maksymalizowanie natężenia samodzielności w sferze majątkowej (będące udziałem podmiotów administracji wyposażonych także w osobowość prawną) nie tylko więc poszerza zakres, ale i pogłębia zasięg samodzielnego administrowania⁴⁴.

Zauważyć w tym kontekście warto, że w sferze publicznej i prywatnej⁴⁵ w istocie nie ma różnic między sposobem upodmiotowienia publicznych podmiotów admini-

⁴⁴ Pamiętać należy o tym, że oznacza to też zwiększenie odpowiedzialności.

⁴⁵ *Nota bene*, w drugim przypadku niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z maksymalną emancypacją (w postaci osobowości prawnej), czy też z rozwiązaniami ograniczającymi prawo do dysponowania majątkiem (np. konstrukcja ułomnej osoby prawnej).

stracji publicznej (np. państwa, związków samorządowych czy też publicznych zakładów administracyjnych)⁴⁶. Jest tak dlatego, że podmioty administracji publicznej – jak już na to wskazywano – kreowane są pierwotnie w sferze publicznoprawnej, a zatem kwestia ich podmiotowości w ujęciu prywatnoprawnym (w szczególności w formie osobowości prawnej) bazuje na uprzednim upodmiotowieniu w płaszczyźnie prawa publicznego⁴⁷. Nie ulega przy tym wątpliwości, że kluczowe i pierwotne znaczenie należy w tym względzie przyznać unormowaniom ustrojowego prawa administracyjnego. Co przy tym równie istotne, różnicowanie przeznaczenia obu ww. sfer upodmiotowienia oraz możliwość odrębnego traktowania trybów i momentów ich ustanawiania⁴⁸ (choć niekoniecznie rozłączne ich traktowanie) nie znajduje wyraźnego potwierdzenia w sposobie konstytuowania warunków do kreowania zdolności prawnej. Natomiast na dalszym etapie organizowania podmiotów administracji publicznej, a w szczególności w fazie ich funkcjonowania, mogą zacząć już o sobie dawać znać różnice związane z odmiennymi sposobami kreowania podmiotowości publicznoprawnej i prywatnoprawnej – przede wszystkim wynikające z możliwego różnicowania zasad i trybu kształtowania zdolności do czynności prawnych⁴⁹. Problem jest zresztą bardziej złożony, czego swego rodzaju podsumowaniem są sygnalizowane już hybrydowe atrybuty charakteru prawnego własności komunalnej.

V

Problematyka publicznoprawnego kontekstu i wymiaru aspektów podmiotowych własności komunalnej niewątpliwie otwiera interesujące perspektywy badawcze, stwarzając zarazem warunki do wieloaspektowych analiz. Zważywszy zaś na dotychczasowe relatywnie mniejsze zainteresowanie tego rodzaju optyką badawczą, warto podejmować rozważania o takim nastawieniu, także w formie artykułów o sygnalizacyjno-propedeutycznym nastawieniu.

Tym bardziej, że mamy w tym przypadku do czynienia z konstrukcjami i uwarunkowaniami stanowiącymi – jak wykazano – zarówno punkt wyjścia, jak i punkt dojścia dla administrowania własnością komunalną. Z drugiej jednak strony, często znajdują w tym zakresie złożone konstrukcje prawne, których konceptualizacja wymaga wywa-

⁴⁶ Powyższego zastrzeżenia nie należy więc wprost odnosić do tzw. administrujących podmiotów prywatnych, które można też określić mianem *quasi*-publicznych (funkcjonalnych) podmiotów administracji publicznej (jednostek organizacyjnych o cechach podmiotów administracji publicznej) – a więc np. spółek komunalnych lub prywatnych – tj. podmiotów o prywatnoprawnym pochodzeniu, niestanowiących przejawu decentralizacji administracji publicznej (więcej na ten temat: P. Lisowski, *Relacje...*, s. 184–187).

⁴⁷ Przy czym mogą w tym zakresie znaleźć zastosowanie dwa zasadnicze rozwiązania konstrukcyjne, skutkujące podziałem podmiotów administracji publicznej na podmioty o osobowej i majątkowej proweniencji (np. odpowiednio: jednostki samorządu terytorialnego i zakłady administracyjne); więcej na ten temat: *ibidem*, s. 172–173).

⁴⁸ Zob. np. przepisy rozdziałów 7. u.s.g. i u.s.p. (w zakresie dotyczącym związków jednostek samorządu terytorialnego).

⁴⁹ Mogące skutkować odmiennosciami w sposobie kształtowania reprezentacji podmiotu prawa czy też koniecznością odróżniania pełnomocnictwa cywilnego od upoważnienia administracyjnego.

żenia odpowiedniego balansu między kontekstem publicznoprawnym i prywatnoprawnym. Nie ulega zaś wątpliwości, że pogranicze pomiędzy sferą *imperium* i *dominium* nie stanowi materii poddającej się jednoznacznym identyfikacjom. Poza tym, trzeba też mieć na uwadze sytuacje nakładania się ról pełnionych w obrocie prawnym przez podmioty administracji publicznej. W szczególności chodzi o przypadki, w których np. administrowanie gminy powinno uwzględniać zarówno jej punkt widzenia właściwy optyce *imperium*, jak i *dominium* (np. przy podejmowaniu gminnych aktów planowania przestrzennego w stosunku do terenów obejmujących nieruchomości, do których tytuły prawne posiada dana gmina). W tego rodzaju warunkach nietrudno więc o wątpliwości interpretacyjne, co dodatkowo podkreśla znaczenie opracowań podejmujących próby porządkowania tego rodzaju problematyki.

Dochodzą do tego jeszcze konsekwencje (zróżnicowane) korporacyjnych „uwikłań” konstrukcyjnych administracji samorządowej. Jak jednak ustalono, w ramach administracji *stricte* samorządowej – i to nawet w jej części ograniczonej do układów korporacyjnych – trudno *hic et nunc* o wykazanie prawnych umocowań do wyraźnego i bezpośredniego oddziaływania członków korporacji terytorialnych (ujmowanych jako władze jednostek samorządu terytorialnego) na administrowanie w sferze własności komunalnej. Okazuje się więc, że niewiele się w tej materii zmieniło w stosunku do pierwotnego stanu prawnego⁵⁰, chociaż przez przeszło ćwierć wieku zarówno w doktrynie i orzecznictwie, jak i w praktyce samorządowej sukcesywnie podnosi się znaczenie wspólnot samorządowych i właściwych ich członkom zbiorowych potrzeb⁵¹.

Bibliografia

Literatura

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX/el. 2016.
- Fleszer D., *Mienie komunalne*, „Casus” 2015, nr 78, s. 16–21.
- Gola J., Klich G., *Pojęcie mienia publicznego – dylematy*, „Samorząd Terytorialny” 2013, z. 3, s. 36–50.
- Jaroszyński M. (red.), *Prawo administracyjne. Część I*, Warszawa 1952.
- Klein A., *Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, z. 11–12, s. 99–105.

⁵⁰ Na co zwracano już uwagę na początku funkcjonowania reaktywowanej administracji samorządu terytorialnego w III RP (zob. przypis 8).

⁵¹ Warto w tym kontekście postawić pytanie o to, czy jako społeczeństwo dojrzeliliśmy (już) do większego udziału samorządowych form demokracji bezpośredniej w wykonywaniu administracji publicznej. Poza tym trzeba mieć też na uwadze to, że wielość i skomplikowanie będące udziałem wielu segmentów zadań publicznych mogą też obiektywnie nie sprzyjać zwiększaniu stopnia ich samorządowej realizacji.

- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktur i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, Warszawa 2012, s. 151–272.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2015.
- Lisowski P., *Europeizacyjne konotacje instytucji wspólnoty samorządowej w Polsce*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej: problemy prawnoadministracyjne*, T. 2, Uniwersytet Szczeciński–Wrocław 2014, s. 29–45.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited 2013.
- Lisowski P., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (kluczowe aspekty terminologiczno-pojęciowe i konstrukcyjne*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016, s. 18–29.
- Lisowski P., *Stołeczne dzielnice – szczególnie przypadek jednostek pomocniczych gminy jako subpodstawowych podmiotów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, z. 1–2, s. 88–106.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Szydło W., *Mienie publiczne w polskim prawie cywilnym i administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 3, s. 17–40.

Źródła prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 814).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 486).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitarnych (Dz. U. poz. 1890).

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, OTK ZU, nr 3/2000, poz. 87.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 16.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r., K 25/10, OTK-A 2013/3/27.