

# Danuta Kurzyna-Chmiel

---

## Podmiot samorządu

---

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 3, 45-56

---

1999

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DANUTA KURZYNA-CHMIEL

## PODMIOT SAMORZĄDU

Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy.<sup>1</sup> Stosownie do art. 164 ust. 1 Konstytucji RP<sup>2</sup> „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”<sup>3</sup>, zaś ustęp drugi tegoż artykułu przewiduje, iż „inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określi ustawa”.

Zgodnie z uregulowaniami ustawy z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>4</sup>, zasadniczymi jednostkami tego podziału z dniem 1 stycznia 1999 roku, stały się gminy (2489 gmin), powiaty (308 powiatów ziemskich, 65 miast na prawach powiatu - powiaty grodzkie) i województwa (16 województw - regionów).

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego powstają z mocy prawa, przy czym w jego modelu trójszczeblowym gmina jest jednostką podstawową, powiat pośrednią, a województwo - najwyższą. Przyczyną podziału nie jest jednak stopień podległości lecz zakres zadań, jakie mają do wykonania wymienione jednostki.<sup>5</sup> Powiat nie jest w stosunku do gminy jednostką nadrzędną, tak jak w stosunku do powiatu województwo samorządowe nie jest jednostką nadrzędną. Rozdzielenie zadań gminy, powiatu i województwa sprawia, że wspólnoty te działają niezależnie od siebie, co nie oznacza, że nie mogą one ze sobą współpracować, tworząc różnego rodzaju porozumienia o wzajemnym powierzaniu sobie określonych zadań

---

<sup>1</sup> W literaturze możemy spotkać również inne pojmowanie podmiotu samorządu, np. wg J. Panejko: „podmiotem działalności samorządowej jest państwo, samorząd zaś jest jedynie względnie samodzielnym lokalnym organem”. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 130. Zob. także: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1997r., s. 61.

<sup>2</sup> „Rzeczpospolita” z kwietnia 1997, nr 79 (4636).

<sup>3</sup> Powiat i województwo spełniają pomocniczą rolę w sprawnym funkcjonowaniu systemu samorządu terytorialnego, dlatego też rolę podstawową w tym systemie ma gmina.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 96, poz. 603.

<sup>5</sup> Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne o znaczeniu lokalnym i regionalnym, czyli zaspokajają zbiorowe potrzeby społeczności gminy, powiatu, województwa. Załączania państwa są zatem realizowane w sposób zdecentralizowany, gdyż społeczności lokalne „biorą sprawy w swoje ręce”. Por. *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami* prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1998, s. 36.

publicznych czy też związki o charakterze międzygminnym (związki komunalne) i międzypowiatowym (związki powiatów) dla wspólnego wykonywania zadań.

Jednostki samorządu terytorialnego traktowane są jako związki mieszkańców danego obszaru – korporacjami terenowymi, przy czym „upodmiotowienie” społeczności lokalnej jest tu rozumiane nie socjologicznie czy politycznie<sup>6</sup> lecz przede wszystkim prawnie.<sup>7</sup>

To rozumienie pojęcia jednostki samorządu terytorialnego znajdujemy zarówno w art. 16 ust 1 Konstytucji:

„Ogół mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową<sup>8</sup>”, jak też w odpowiednich przepisach ustawy gminnej, powiatowej i wojewódzkiej. „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”.<sup>9</sup> „Mieszkańcy powiatu tworzą z mo-

---

<sup>6</sup>B. Zawadzka oto jak rozumie socjologiczny i polityczny podmiot samorządu „Z socjologicznego punktu widzenia podmiotem samorządu jest pewna grupa obywateli połączonych jakimś wspólnym interesem, płynącym np. ze wspólnoty miejsca zamieszkania, miejsca pracy, zawodu, jest formą wspólnego zaspokajania pewnych potrzeb przez samych uczestników procesów społecznych, z których potrzeby te wynikają. Z politycznego punktu widzenia samorząd jest jedną z form realizacji ludowładztwa. B. Zawadzka, *Koncepcje samorządu a jego prawne uwarunkowanie*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 2, s. 111.

<sup>7</sup> Zob. M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1, s. 22; K. Sobczak, *Rady narodowe – samorząd terytorialny „Organizacja – Metody – Technika”* 1989, nr 11, s. 5.

<sup>8</sup> Na temat wspólnoty zarówno doktryna polskiego prawa publicznego, jak i prawa pozytywne w zasadzie milczą. Tak więc z punktu widzenia prawa publicznego, zwłaszcza administracyjnego wspólnota była dotąd pojęciem nie mającym treści prawnej. Natomiast słowo to ma doniosłą i bogatą treść w aspekcie socjologicznym. Zwłaszcza w socjologii społeczności lokalnych. Oznacza ona bowiem to, iż jakaś zbiorowość ludzka weszła na wyższe stadium rozwoju właśnie wspólnotę (*communante locale*, *local community*) charakteryzującą się istotnym stopniem integrowania społecznego, zdolnością do samoorganizacji w imię wspólnych celów, oraz istnieniem stosunkowo rozległych wątków wspólnej świadomości społecznej, zdeterminowanej warunkami lokalnymi. Dzięki temu częstokroć powstają i funkcjonują w życiu społeczności lokalnej - czyli wspólnoty - tak cenne wartości jak: lokalny patriotyzm wraz z solidarnością i zaradnością grupową mieszkańców. Zob. A. Piekara, *Wartości, istota uwarunkowania i funkcje społeczne samorządu terytorialnego* (w:) A. Piekara, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1996, s. 26-27, oraz J. Turowski, *Spółeczność lokalna „Studia socjologiczne”* 1997, nr 3, s. 112; K. Z. Sowa, *Wstęp do socjologii teorii zrzeszeń*, Warszawa 1988, s. 98 i nast. Wiele cennych myśli wnoszą do przedmiotu pozycje: E. Łojko, W. Staśkiewicz, A. Turska, *Doświadczenia i aspiracje samorządowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1989.

<sup>9</sup> Art. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r. nr 13, poz. 74 z późn. zm.).

cy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Ilekroć w ustawie jest mowa o powiecie należy przez to rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”.<sup>10</sup> „Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Województwo oznacza:

- jednostkę samorządu terytorialnego - regionalną wspólnotę samorządową,
- największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej”.<sup>11</sup>

Upodmiotowienie społeczności lokalnej dokonywane jest zatem przez państwo w celu realizacji jego zadań, „Współczesne związki samorządu terytorialnego mają rację bytu tylko wówczas, gdy państwo wkłada na nie obowiązek realizacji jego zadań”.<sup>12</sup>

Byt samorządu uzależniony jest zatem od woli ustawodawcy. Przeważająca część doktryny<sup>13</sup> jest zgodna, iż wyodrębnienie samorządu terytorialnego w całości administracji państwowej spowodowane było uznaniem ustawodawcy istnienia odrębnego lokalnego interesu prawnego. Interes lokalny jest częstokroć inny niż interes ogólnopaństwowy. Reprezentując interesy lokalne organy ustrojowe gminy są samodzielne w granicach prawem wyznaczonych. „W tym zakresie nie wiążą potrzeb terenu z celami i zadaniami ogólnopaństwowymi, lecz działają wyłącznie na rzecz zaspokojenia potrzeb i interesów miejscowej społeczności, której są reprezentantami”.<sup>14</sup>

Przynależność do związku samorządowego powstaje z mocy prawa w związku z zamieszkiwaniem na określonym terenie.<sup>15</sup> Zamieszkanie jest w zasadzie jedynym (poza obywatelstwem)<sup>16</sup> wymogiem przynależności

<sup>10</sup> Art. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. nr 91, poz. 578).

<sup>11</sup> Art. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91, poz. 576).

<sup>12</sup> Cyt. za: Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego, Warszawa 1988, s. 26.

<sup>13</sup> B. Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym. op. cit., s. 24. Por. M. Kulesza, Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej, Warszawa 1987, s. 58 i nast.; J. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, s. 28-30; A. Buttgenbach: Manuel de droit administratif. I Partie, Bruxelles 1966, s. 8623.

<sup>14</sup> Cyt. za: M. Kulesza, Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego, op. cit., s. 25 – 26.

<sup>15</sup> Por. W. Góralczyk, Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, s. 105 oraz S. Iwanowski, W sprawie pojęcia samorządu, „Państwo i Prawo” 1974, nr 11.

<sup>16</sup> Zob. A. Piskorz-Ryń, Członkowstwo we wspólnocie samorządowej, „Wspólnota” 1998, nr 4, tenże, Gmina korporacją prawa publicznego „Wspólnota” 1997, nr 49. Mieszkańcem gminy jest także cudzoziemiec, który uzyskał pozwolenie na pobyt stały, bez względu na

do terytorialnego związku samorządowego. O tym kto jest mieszkańcem np. gminy rozstrzyga art. 25 k.c. Stosownie do cytowanego przepisu jest nim osoba fizyczna, która przebywa na terytorium gminy z zamiarem stałego pobytu z czego wynika to, iż nie wystarczy zameldowanie na pobyt stały. Konieczne jest bowiem ponadto takie zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej zamiar. Podobnie wypowiedział się NSA, który przyjął, że stałego zamieszkania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w tej miejscowości.<sup>17</sup>

Przekształcenia w składzie osobowym jednostki samorządu terytorialnego modyfikują jej bazę podmiotową, lecz nie mają wpływu na jej dalszy byt prawny. Raz utworzona, usamodzielnia się pod tym względem od swoich członków. Nie mogą oni podjąć prawnie skutecznej uchwały o rozwiązaniu wspólnoty.<sup>18</sup> Twierdzenie to, ma odniesienie nie tylko w stosunku do rozwiązania, ale także do innych działań organizacyjnych wobec niej, takich jak: łączenie, ustalanie ich granic, czy tworzenia nowych jednostek. Podmiotem uprawnionym do podejmowania działań organizacyjnych wobec gminy i powiatu jest Rada Ministrów, która podejmuje odpowiednie rozstrzygnięcia w drodze rozporządzenia, po przeprowadzeniu wcześniejszych konsultacji z mieszkańcami (art. 4 a la fine u.s.t. i art. 3 ust 2 u.s.p.).

Kolejną cechą decydującą o istocie podmiotu samorządu jest jego organizacja. Związek komunalny w literaturze przedmiotu często bywa określany mianem terytorialnej korporacji komunalnej. Co oznacza, iż samorząd to sprawowanie administracji przez zbiorowość zainteresowanych osób.<sup>19</sup>

Zgodnie z uregulowaniami ustaw samorządowych, najwyższą władzą w gminie i powiecie jest ogół mieszkańców, który sprawuje władzę bezpośrednio poprzez wybory i referendum oraz za pośrednictwem organów samorządowych (rada, zarząd). Podobne rozwiązanie przyjęto w woje-

---

to, czy jest on równocześnie obywatelem innego państwa czy bezpaństwowcem (por. ustawę z 29 III 1969r. o cudzoziemcach, tekst jedn. Dz. U. z 1992r., Nr 7, poz. 30 ze zm.).

<sup>17</sup> Wyrok z 11 X 1991r., SA/LU 630/91 OSP 1993, Nr 5, poz. 109.

<sup>18</sup> Jak stwierdził NSA „zagadnienia terytorialnego podziału kraju leżą poza zasięgiem kompetencji gmin”. Postanowienie z 29 VI 1993r. : SA/Wr 935/93 z głosem B. Adamiak, OSP 1995, Nr 10, poz. 217. Zob. też H. Pagenkopf, Kommunalrecht, t. I, Köln 1975, s. 3; E. Forsthoß, Lehrbuch des Verwaltungsrecht, t. I, München 1973, par 25. II 2.

<sup>19</sup> Korporacyjny charakter gminy nie oznacza, iż jest ona jako podmiot tożsama z jej substratem osobowym. Członek wspólnoty, jest bowiem czymś innym od niej samej, w jej ramach posiada zaś normatywne określone uprawnienia i obowiązki. Zob. W. Miemieć, Podmiotowość publicznoprawna gminy, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12, s. 16.

wództwie samorządowym, z tym, że tu występuje dualizm władzy (organy administracji rządowej i organy samorządu województwa). Podstawową rolę w strukturze organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego odgrywa organ stanowiący i kontrolny, tj. w gminie - rada gminy, w powiecie - rada powiatu, w województwie - sejmik województwa.

Skład tych organów ustalany jest w drodze wyborów samorządowych<sup>20</sup> (radni są reprezentantami mieszkańców odpowiednio gminy, powiatu i województwa).<sup>21</sup> Rada (sejmik) obraduje na sesjach zwoływanych przede wszystkim przez przewodniczącego rady (sejmiku)<sup>22</sup>

Do głównych kompetencji rad gminy, powiatu oraz sejmiku województwa można zaliczyć:

- uchwalenie statutu - odpowiednio gminy, powiatu, województwa;
- podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych i krajowych zrzeszeniach regionalnych (sejmik województwa), tworzenie związków, stowarzyszeń i porozumień powiatów (rada powiatu) oraz gmin (rada gmin);
- uchwalanie strategii rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego;
- powoływanie i odwoływanie komisji rewizyjnej (innych komisji stałych i doraźnych rady/sejmiku) zarządu, przewodniczącego zarządu, skarbnika (głównego księgowego budżetu odpowiednio gminy, powiatu, województwa), sekretarza;
- uchwalanie budżetu oraz procedury jego uchwalenia (w tym projektu budżetu przez zarząd);
- rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz innych sprawozdań finansowo-rzeczowych;

---

<sup>20</sup> Procedura wyborcza w odniesieniu do radnych ustalona jest w ustawie z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów, sejmików wojewódzkich (Dz.U. nr 95, poz. 602). Wybory powszechne do rad i sejmików odbywają się co cztery lata.

<sup>21</sup> W wyniku wyborów samorządowych z 11 października 1998 roku ogółem wybrano 63767 radnych, z czego do rad gmin - 52377, do rad powiatów - 10290 i do sejmików województw - 855 radnych oraz do Rady Miasta Stołecznego Warszawa 68 radnych i do siedmiu dzielnic gminy Warszawa-Centrum - 175 radnych. Frekwencja była wyższa niż w 1990 i 1994 roku i wyniosła średnio 45% podczas gdy w 1990 r. - 42% i w 1994 r. - 34%. W województwach i w nieco mniejszym stopniu w powiatach głosowano przede wszystkim na partie polityczne, natomiast w gminach na ugrupowania czy też osoby kandydujące spoza bloków partyjnych (SLD, AWS, UW, PS „Ojczyzna”, „Rodzina Polska”). Taki rozkład oddanych głosów dowodzi, że osiem lat funkcjonowania samorządu gminnego spełniło jedną z podstawowych jego funkcji, tzn. uaktywnienie społeczności lokalnej. Mieszkańcy gmin wybrali swoich przedstawicieli, nie zaś polityków. Por. Gminy lokalne, sejmiki partyjne, „Rzeczypospolita” z 24-25 października 1998 r.

<sup>22</sup> Zob. Z.Zell, Pierwsze sesje, „Wspólnota” 1998, nr 44.

- udzielanie lub nieudzielanie absolutorium zarządowi z tytułu wykonania budżetu;
- uchwalanie stawek, ulg i zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych;
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych (np. dotyczących emisji obligacji, realizacji inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę/sejmik).

Funkcję zarządzania gminą, powiatem i województwem (samorządowym) spełniają zarządy tych podmiotów. Zarząd gminy wybierany jest przez radę gminy w głosowaniu tajnym, również w głosowaniu tajnym wybierany jest zarząd powiatu przez radę powiatu, natomiast zarząd województwa wybierany jest przez sejmik województwa w głosowaniu jawnym. W skład zarządu wchodzi przewodniczący zarządu, jego zastępcy oraz pozostali członkowie. Przewodniczącym zarządu gminy, odpowiednio do rodzaju gminy jest, wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczącym zarządu powiatu jest starosta, przewodniczącym zarządu województwa jest marszałek województwa. Przewodniczący zarządu jest jednocześnie kierownikiem jednostki pomocniczej, poprzez którą zarząd wykonuje swoje zadania, tj. w gminie – urzędu gminy, w powiecie – starostwa powiatowego i w województwie – urzędu marszałkowskiego.

Do głównych kompetencji zarządu gminy, powiatu, województwa można zaliczyć:

- wykonywanie uchwał rady (sejmiku);
- przygotowywanie projektów uchwał rady (sejmiku);
- gospodarowanie mieniem - odpowiednio komunalnym, powiatowym, wojewódzkim;
- przygotowanie projektu budżetu oraz sprawozdania z jego wykonania;
- wykonanie budżetu;
- zgłaszanie wniosków dotyczących zmian w budżecie w trakcie roku budżetowego;
- dokonywanie zmian w budżecie i dysponowanie rezerwami budżetowymi z upoważnienia rady (sejmiku);
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych.
- Przewodniczący zarządu odpowiednio gminy, powiatu, województwa spełnia następujące podstawowe funkcje:
- organizuje bieżącą działalność - odpowiednio gminy, powiatu, województwa;
- organizuje proces realizacji uchwał podejmowanych przez radę (sejmik);
- organizuje pracę zarządu i administracji;

- reprezentuje odpowiednio gminę, powiat, województwo wobec osób i instytucji z zewnątrz;
- podejmuje czynności należące do kompetencji zarządu w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego;
- wydaje decyzje administracyjne jako organ w postępowaniu administracyjnym.

Urząd gminy, starostwo powiatowe, urząd marszałkowski<sup>23</sup> powołane są jako jednostki pomocnicze, wykonujące polecenia zarządu gminy, zarządu powiatu, zarządu województwa i przewodniczącego zarządu oraz uchwały rady (sejmiku).<sup>24</sup>

Trzecią formą sprawowania władzy przez ogół mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego obok wyborów i za pośrednictwem organów samorządowych jest referendum.<sup>25</sup> Referendum jest formą demokracji bezpośredniej dzięki której mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego w drodze głosowania decydują o rozstrzygnięciu sprawy poddanej referendum.

W myśl art. 170 Konstytucji członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego, a więc obecnie rady gminy, powiatu i sejmiku województwa.

Referendum - ze względu na znaczne koszty oraz konieczność zaangażowania całej wspólnoty samorządowej - można stosować wyjątkowo. W drodze referendum rozstrzyga się tylko bardzo ważne sprawy. Wyłącznie w drodze referendum rozstrzyga się o odwołaniu rady (gminy, powia-

<sup>23</sup> Zasady funkcjonowania i organizację urzędu gminy i starostwa powiatowego uchwała, na wniosek zarządu, odpowiednio rada gminy; rada powiatu, natomiast regulamin organizacyjny urzędu marszałkowskiego uchwalany jest przez zarząd województwa.

<sup>24</sup> Pomocniczym aparatem służącym realizacji zadań zarządu gminy jest urząd gminy i gminne jednostki organizacyjne; zarządu powiatu - powiatowa administracja zespolona (pod kierownictwem starosty), składająca się ze starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych powiatowych jednostek organizacyjnych; zarządu województwa - urząd marszałkowski i wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne lub wojewódzkie osoby prawne. Zob. D. Żebrowska, *Gminy, powiaty, województwa*, „Serwis Administracyjno-Samorządowy” 1998, nr 10.

<sup>25</sup> Obowiązuje w zakresie referendum gminnego z 11 października 1991 r. o referendum gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 1996 r. nr 84, poz. 386). Zasady i tryb przeprowadzenia referendum powiatowego i referendum wojewódzkiego ma określać w przyszłości odrębna ustawa. Ustawa ta nie jest ustawą z 11 października 1991 r. o referendum gminnym ani ustawa z 29 czerwca 1995 r. o referendum, gdyż ustawy te regulują zasady i tryb przeprowadzania referendów innych niż referenda, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym i w ustawie o samorządzie województwa.



tu), sejmiku samorządowego oraz w sprawach samoopodatkowania mieszkańców gminy na cele publiczne.

Referendum przeprowadza się z inicjatywy rady (gminy, powiatu), sejmiku województwa lub na wniosek co najmniej 1/10 (10%) mieszkańców uprawnionych do głosowania. Referendum jest ważne jeśli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania.

Niezmiernie istotnym elementem składającym się na pojęcie podmiotu samorządu jest przyznawana przez prawo terytorialnym związkom samorządowym osobowość prawna.<sup>26</sup> Według niektórych autorów, np. M. Kuleszy podmiotowe widzenie jednostki terytorialnej jest możliwe tylko w przypadku zaakceptowania poglądu o odrębności celów – interesów lokalnych od interesu ogólnopaństwowego. Przeważająca część doktryny jest zgodna, iż kategoria interesu lokalnego ma charakter obiektywny.<sup>27</sup> Interes lokalny jest częstokroć inny niż interes ogólnopaństwowy, z czego nie należy wnioskować, iż interes społeczności lokalnej jest mniej ważny.<sup>28</sup> Organy ustrojowe gminy reprezentując interesy lokalne są do granic wyznaczonych prawem samodzielne: „w tym zakresie nie wiążą potrzeb terenu z celami i zadaniami ogólnopaństwowymi, lecz działają

---

<sup>26</sup>Zob. na temat osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego obszerną literaturę. Por. G. Bieniek (w:) *Prawo obrotu nieruchomości*, pod red. S. Rudnickiego, Warszawa 1996, s. 108. A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1991, s. 20 i nast.; Z. Radwański, *Prawo cywilne, część ogólna*, Warszawa 1994, s. 150 oraz S. Wójcik, *zagadnienia cywilnoprawne własności komunalnej (w:) Mienie komunalne*, pod red. T. Wawaka, Kraków 1990; J. Stępień, *Samorząd w ustawie zasadniczej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11, ss. 40 i nast.; T. Rabska, *pozycja samorządu terytorialnego w konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 17-19; Z. Witkowska, *Samorząd terytorialny w Małej Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 11, s. 19 i nast.; B. Jeżyńska, *Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w świetle postanowień poprzedniej ustawy zasadniczej, oraz w Konstytucji RP z dnia 2 IV 1997r.* „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 16; M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia...*, op. cit., s. 22 i nast.; W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1990, nr 1-2, s. 10 i nast.; W. Taras, A. Wróbel, *Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7-8, s. 14 i nast.; S. Wójcik, *Problem pojęcia „własność prywatna w III Rzeczypospolitej*, „Rejent” 1991, nr 7-8, s. 7 i nast.; B. Zawadzka, *Koncepcje samorządu a jego prawne uwarunkowania*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1, s. 110 i nast.

<sup>27</sup>Por. M. Kulesza, *Administracyjno-prawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 58 i nast.; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 28-30; A. Buttgenbach, *Manuel de droit administratif. I. Partie*, Pruxelles 1966, s. 623.

<sup>28</sup>B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, op. cit., s. 24, M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 25-26.

wyłącznie na rzecz zaspokojenia potrzeb i interesów miejscowej społeczności, której są reprezentantami”.<sup>29</sup>

Treść i granice podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego wyznacza obowiązujący porządek prawny. Jednostki te są adresatami norm prawnych statuujących je jako wyodrębnione podmioty praw w strukturze organizacyjnej państwa. Za punkt wyjścia tej regulacji można uznać art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, gwarantujący samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy państwowej.<sup>30</sup> Art.16 ust.2: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej...”

Jest to udział w sprawowaniu władzy wykonawczej, a ściślej rzecz ujmując – administracji publicznej.<sup>31</sup> Powołując do życia samorząd terytorialny ustawodawca dokonał poziomego podziału władzy wykonawczej, tworząc w miejsce dotychczas jednolitej organizacyjnie administracji państwowej: administrację rządową i samorządową.

Inny przepis Konstytucji RP w art. 165 ust. 1 wyraźnie stanowi, iż „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”. Podobne regulacje odnośnie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego – gminy, znajdujemy w art. 2 ust. 2 u.s.t. „Gmina posiada osobowość prawną”, oraz odnośnie powiatu art. 2 ust 2 u.s.p. „Powiat ma osobowość prawną” i województwa

<sup>29</sup> Cyt. za: M. Kulesza, op. cit., s. 25-26.

<sup>30</sup> Por. K. Podgórski, Nadzór nad samorządem gminnym, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 31.

<sup>31</sup> Nie należy utożsamiać pojęć „władza państwowa”, „władza publiczna”, „władza wykonawcza” i „administracja publiczna”. Zdecydowanie najszerszym pojęciem jest władza państwowa, która dzieli się na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Władza wykonawcza jest więc jedną z trzech składających się na pojęcie władzy państwowej. Jak natomiast należy rozumieć przymiotnik „publiczna”? określenie tonie ma ścisłego znaczenia. Np. J. Borkowski stwierdza, że „w wielu dziedzinach życia społecznego termin – państwowy – staje się synonimem terminu – publiczny – i odwrotnie”. Terminy „administracja publiczna”, „zakład publiczny” zdaniem tego autora nabierają cech terminu przebrzmiałego, trącaącego myślką. Zob. Określenie administracji i prawa administracyjnego (w: ) System prawa administracyjnego, t. I, pod red. J. Starościka, Wrocław 1977, s. 22-23. Niektóre słowniki również utożsamiają np. prawo publiczne z prawem państwowym. Możemy spotkać również stanowisko zaliczające do prawa publicznego te regulacje prawne, które normują sprawy nie jednostki, lecz zbiorowości. W tym znaczeniu do prawa publicznego wchodziłoby także np. prawo ubezpieczeń – i w tym znaczeniu termin administracja publiczna jest szerszy od terminu administracja państwowa. Znacznie zaś szerszy zakres ma na pewno termin „władza publiczna”, które obejmuje nie tylko władztwo administracyjne lecz także władztwo innych organów państwa, w tym zwłaszcza ustawodawczych. Zob. E. Ocheńdowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 1996, s. 5 i nast., oraz tenże, Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego (w: ) Samorząd terytorialny i rozwój lokalny, pod red. A. Piekary, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1996, s. 103 i nast.

art. 6 ust 2 „Województwo ma osobowość prawną”. Zważywszy na dwoi-  
sty charakter jednostek samorządu terytorialnego, z jednej strony nosicieli  
imperium przejętego od państwa, z drugiej zaś strony podmiotów  
wyposażonych w majątek można przyjąć, iż zamiarem ustawodawcy było  
umożliwienie im samodzielnego uczestniczenia w obrocie cywilnopraw-  
nym.<sup>32</sup> Osobowość prawna jest bowiem instytucją prawa cywilnego, re-  
gulowaną przez kodeks cywilny (art. 33 k.c. w zw. z art. 38 k.c.) i oznacza  
możliwość nabywania praw we własnym imieniu i na własną odpowie-  
dzialność.<sup>33</sup> Dzięki konstrukcji osobowości prawnej jednostka samorządu  
terytorialnego może odpowiadać za zobowiązania swoim majątkiem (art. 2  
ust. 1 u.s.t.; art. 2 ust 1 u.s.p.; art. 6 ust 1 pkt 1).

Przepis art. 49 ust. 1 u.s.t.; art. 49 u.s.p. i art. 60 u.s.w. wyraźnie od-  
powiadają treści art. 40 k.c., stwierdza się, że gmina, powiat, wojewódz-  
two nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania innych odpowiednio  
komunalnych, powiatowych, wojewódzkich osób prawnych, a te osoby  
nie odpowiadają za zobowiązania odpowiednio gminy, powiatu, woje-  
wództwa.

Konsekwencją przyznania jednostkom samorządu terytorialnego oso-  
bowości prawnej jest przyznanie im zdolności prawnej (zdolności bycia  
podmiotem praw i obowiązków) i zdolności do czynności prawnych. Gmi-  
na, powiat, województwo jako osoby prawne, zgodnie z art 38 k.c. działają  
przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i opartym na jej  
statucie. Fakt posiadania organów i działania przez nie jest charaktery-  
styczny dla wszystkich osób prawnych.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup>Zob. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem,  
op. cit., s. 65.

<sup>33</sup> Por. głosę B. Zawadzkiej do orzeczenia TK z 24 I 1995r., K 5/94, „Państwo i Prawo”  
1995, nr 4, s. 96; zob. też Z. Radwański, Zarys części ogólnej prawa cywilnego, Warszawa  
1979, s. 137 i nast.; W doktrynie i orzecznictwie wyraźnie odróżnia się konstrukcję cywil-  
nych (prywatnych) praw podmiotowych od publicznych praw podmiotowych. Zob. M.  
Maciolek, O publicznym prawie podmiotowym, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1-2, s. 3  
i nast.; J. Grzybowski, System prawa cywilnego, t. I, Ossolineum 1974, s. 212 i nast.; tenże,  
(w:) System prawa cywilnego, t. I, Ossolineum 1985, s. 215 i nast.

<sup>34</sup> Określenie użyte w art. 38 k.c. „osoba prawna działa przez swoje organy” wymaga wyja-  
śnienia. Przyjmuje się, że działanie jest kategorią zdarzeń prawnych i jest nim każde za-  
chowanie będące wynikiem woli. Na działanie składać się mogą: czynności prawne: akty  
administracyjne wywołujące skutki cywilnoprawne oraz inne czyny (h którymi łączą się  
skutki niezależnie od woli osoby działającej). Można więc przyjąć, że działanie gminy  
poprzez swoje organy to także zachowanie się, które jest wynikiem woli gmin i wywołuje  
skutki prawne dla niej, a wyrażone jest przez zachowanie się osób fizycznych, pełniących  
funkcję organu. Zob. na ten temat A. Kidyba, A. Wróbel, Ustrój i zadania administracji  
publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1993, s. 67 i nast.

Takie cywilistyczne rozumienie osobowości prawnej samorządu jest według mnie uzasadnione przede wszystkim odrębnością majątkową gminy<sup>35</sup> (mienie komunalne), powiatu (mienie powiatu), województwa (mienie województwa)<sup>36</sup> i samodzielnością finansową (własny budżet i niezależna gospodarka finansowa) oraz potrzebą występowania w obrocie prawnym we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Dzięki konstrukcji osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego mogą wchodzić z organami państwa w stosunki prawne charakterystyczne dla dwóch równorzędnych podmiotów.<sup>37</sup> Pomimo, iż w zakresie prawem określonym podlegają nadzorowi organów państwa, to mogą wieść z nimi spór. Rozważając zagadnienie osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego pojawia się problem posiadania przez nie osobowości publicznoprawnej.

Niewątpliwie jednostki samorządu terytorialnego posiadają również osobowość publicznoprawną, umożliwia ona im bowiem nawiązywanie stosunków prawnych z organami państwa.<sup>38</sup> Trafnie to zagadnienie wyraził

<sup>35</sup> Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Ustawa z 13 października 1998 r.) określiły sposoby zakończenia działalności finansowej państwowych jednostek organizacyjnych, a także odpowiednie - do przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego zadań, jednostek organizacyjnych, pracowników - zasady nabycia mienia przez nowe jednostki samorządu terytorialnego. Przejęcie jednostek oznacza nabycie ich mienia przez podmiot przejmujący (nabycie stwierdza decyzja administracyjna wojewody, podlega ona weryfikacji w drodze odwołania wnoszonego do ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa). Powiat samorządowy i województwo samorządowe w zakresie swoich zadań i kompetencji przyjmują z dniem 1 stycznia 1999 r. nie tylko mienie, ale także inwestycje centralne, dla których inwestorami były dotychczas urzędy wojewódzkie lub ministrowie. Dlatego też ich mieniem stają się nabyte głównie od Skarbu Państwa własność i inne prawa majątkowe. Por. D.Zebrowska, Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Raport specjalny „Serwis Administracyjno-Samorządowy”, 1998, nr 9.

<sup>36</sup> F. Longchamps, O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym. W: Acta Universitatis Vratislaviensis. „Prawo” XII, Wrocław 1964, s. 41 i nast.; D. Thüerer, Bund und Gemeinden. Berlin-Heidelberg - New York 1986, s. 25; w. Parzejko, Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 16 i nast.

<sup>37</sup> B. Dolnicki, Z rozważań nad istotą samorządu terytorialnego, „Organizacja- Metody - Technika” 1989, nr 12, s. 7; Z. Niewiadomski, Istota samorządności terytorialnej, „Współnota” 1990, nr 6, s. 10-11. Por. J. Nowacki, Prawo publiczne, prawo prywatne, Katowice 1992; A. Agopszowicz, Własność komunalna prywatna czy publiczna, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12, s. 84 i nast.

<sup>38</sup> F. Longchamps, Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawo podmiotowe, (w:) Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. „Prawo” V, Seria A. Nr 21, Wrocław 1960; tenże, Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawo jednostki wobec władzy, Warszawa-Wrocław 1962; tenże, O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym, W: Acta Universitatis Vratislaviensis. „Prawo” XII, Wrocław 1964.

prof. B.Dolnicki: „Skoro gminy (a także powiaty i województwa - podkreślenie autorki) wykonują zadania publiczne, to poza sporem pozostaje, że mogą one korzystać ze środków prawnych o charakterze władczym. Możliwość stosowania władztwa administracyjnego należy do istoty samorządu i określa jego podmiotowość publicznoprawną”.<sup>39</sup>

Reasumując zaprezentowane rozważania dotyczące określenia podmiotu samorządu terytorialnego można przyjąć, iż jest nim jednostka o charakterze korporacyjnym wyposażona w osobowość prawną i wypełniająca poprzez wyłonione w drodze wyborów organy zadania administracji publicznej na zasadzie niezależności określonej prawem i podlegająca przy tym nadzorowi państwowemu.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Cyt. za B.Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym. op. cit., s. 26.

<sup>40</sup> Tak też podmiot samorządu terytorialnego określa B.Dolnicki, Nadzór nad samorządem terytorialnym. op. cit., s. 26.