

IWONA NIŻNIK-DOBOSZ

ORCID: 0000-0003-1108-4548

Uniwersytet Jagielloński
iwona.niznik-dobosz@uj.edu.pl

AGATA NIŻNIK-MUCHA

ORCID: 0000-0001-9333-3311

Uniwersytet Jagielloński
agata.niznik-mucha@uj.edu.pl

Związek publicznoprawny jako prawno-ustrojowa forma organizacji zbiorowości

Abstrakt: Autorki uzasadniają przydatność pojęcia związku publicznoprawnego dla rozważań prawnych prowadzonych w obrębie wspólnotowych (korporacyjnych) elementów w pojęciu demokratycznego państwa prawnego, analizowania wielopodmiotowości w obszarze wykonywania administracji publicznej, gdzie państwo występuje jako podstawowy związek publicznoprawny, a także w sferze zdecentralizowanej inne pochodne od niego (tworzone przez nie) związki publicznoprawne. Pojęcie to pozwala zarazem zróżnicować pozostałe podmioty tej administracji publicznej posiadające atrybuty osoby prawa publicznego, ale niebędące związkiem publicznoprawnym. Inspiracją dla przygotowanego tekstu jest dorobek prof. Tadeusza Bigi.

Słowa kluczowe: związek publicznoprawny (pierwotny, pochodny), osoba prawa publicznego, jednostki samorządu terytorialnego, gmina, powiat, samorząd województwa, metropolia.

Państwo, jako pojęcie prawne, jest tem samym korporacją osiadłego ludu, wyposażoną w bezpośrednią, samorodną władzę zwierzchniczą, lub też, by użyć wznowionego obecnie określenia, wyposażoną w bezpośrednią, samorodną władzę zwierzchniczą korporacją terytorialną¹.

I. Zagadnienia wstępne

1. Aparatura pojęciowa

W sposób uzasadniony można stwierdzić, że w polskiej nauce prawa pojęcie związku publicznoprawnego jako kwalifikowanej i różnorodnej postaci osoby prawa publicznego rozpropagował w okresie międzywojnia Tadeusz Bigo, wskazując jako zasadniczą przyczynę swoich rozważań pozytywnoprawny wymiar tego pojęcia w ówczesnym polskim prawodawstwie². Oczywiście Bigo nie był jedynym przedstawicielem nauki prawa zajmującym się zagadnieniem związków publicznoprawnych, w tym jako podmiotów samorządu terytorialnego³, ale to właśnie jego poglądy — sprecyzowane i zogniskowane w monografii *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, dotyczące wielopodmiotowej koncepcji władzy w obszarze administracji publicznej wykonywanej oprócz państwa w jego porządku prawnym przez wprowadzone przez państwo inne niż państwo związki publicznoprawne — są do dzisiaj w zdecydowanym wymiarze aktualne⁴. Stanowią inspirację zarówno dla tworzenia norm prawa ustrojowo-organizacyjnego, jak i dla dokonywania oceny normatywnych rozwiązań ustrojowo-organizacyjnych w obrębie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Cechą charakterystyczną podejścia Bigi do problematyki związku pu-

¹ J. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie. Ks. II Nauka o państwie z punktu widzenia społecznego. Ks. III. Nauka o państwie z punktu widzenia prawnego*, przeł. M. Balsigierowa, M. Przedborski, Warszawa 1924, s. 50.

² Zob. zestawienie przepisów prawnych, które dotyczą związków publicznoprawnych: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint: I Seria Kłasyki Samorządowej (reprinty), red. M. Kulesza, D. Trapkowska, wyb. A. Wiktorowska, Warszawa 1990, s. 51–55).

³ T. Bigo poza samorządem terytorialnym wymienia inne związki publicznoprawne takie jak: Kasy Chorych, Korporacje przemysłowe i cechy, izby rzemieślnicze, Śląska izba rolnicza, izby lekarskie, izby adwokackie, spółki wodne, spółki drogowe, Żydowskie gminy wyznaniowe, związki międzykomunalne. Zob. T. Bigo, *Związki...*, s. 95–119.

⁴ Na ten temat szerzej zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 179–181. W polskiej nauce przeciwstawna poglądom T. Bigi jest teoria kojarzona przede wszystkim z dorobkiem J. Panejki — tak zwana państwowa teoria samorządu terytorialnego jednopodmiotowego. Poglądy J. Panejki podzielali: M. Jaroszyński, W.L. Jaworski, S. Paczyński.

blicznoprawnego było skoncentrowanie się na tym, w jakich kontekstach przepisy prawa polskiego relewantne dla czasu powstania monografii w 1928 roku posługują się pojęciem związku publicznoprawnego. W konsekwencji ograniczył swoje badania do związku publicznoprawnego o charakterze administracyjnym wyposażonego we władztwo administracyjne, które uważał za konstytutywną, wiodącą cechę takiego związku publicznoprawnego. Niezależnie od zadeklarowanego zawężenia pola badawczego, dorobek Bigi refleksowo dla potrzeb prowadzonych rozważań naświetla wszechstronnie w przestrzeni ówczesnej nauki europejskiej relacje pomiędzy związkiem prawa publicznego a związkiem prawa prywatnego. Badacz czyni to na tle swoich interesujących tez odnośnie do podziału prawa na publiczne i prywatne, uzasadniając ten podział analizą pozytywnego porządku prawnego i rozwojem prawa w danym państwie⁵.

Obecnie pojęcie związku publicznoprawnego posiada przede wszystkim wymiar prawniczy, to znaczy teoretyczny i orzecznicy. Równolegle jednak także prawny w tym znaczeniu, że treści odpowiadające ujęciu teoretycznemu związku publicznoprawnego można odszukać w normach obowiązującego prawa, w tym, co szczególnie istotne, w polskiej ustawie zasadniczej w prawnej konstrukcji państwa prawnego.

Pojęcie podstawowego (zasadniczego) związku publicznoprawnego utożsamianego z państwem stało się predykatem nowożytnej nauki o państwie i prawie⁶. Funkcjonujące w nauce prawa i w obrocie prawnym pojęcie odpowiednio podstawowego i pochodnych od państwa związków publicznoprawnych, tworzonych przez nie między innymi dla potrzeb zdecentralizowanej wobec centrum (rządu) władzy wykonawczej, sprawia, że na kanwie tego pojęcia spotyka się w sposób nieuchronny nauka prawa konstytucyjnego z nauką prawa administracyjnego⁷.

Pojęcie podstawowego (inaczej pierwotnego) związku publicznoprawnego posiada atrybuty prawnej definicji państwa, gdyż oddaje jego naturę i genezę.

⁵ T. Bigo, *Związki...*, s. 15–26. T. Bigo kontynuuje poglądy J. Jellinka, O. Mayera, Hatschka, według których jednostki samorządowe są podmiotami „własnych”, „samodzielnych”, choć „pochodnych” praw.

⁶ „Państwo mieści w sobie wszelkie inne związki i jest zarazem najkonieczniejszą jednością państwową. Od każdego innego związku można się usunąć w nowoczesnym państwie, wszelkie związki przymusowe w państwie czerpią swa władzę z samego państwa, tak, że tylko przymus państwowy jest w mocy zmusić do pozostawania w związku” — J. Jellinek, *op. cit.*, s. 46. Zob. także „Do prawa państwowego zalicza się także naukę o związkach publicznych. W łączności z nauką o prawie społecznym jako przeciwstawieniu prawa prywatnego, wysunięta została teoria prawa zrzeczeń, jako pojęcia naczelnego, któremu podporządkować by należało całe prawo państwowe. O ile jednak bezsprzecznie wszystkie związki, aż do państwa włącznie, w strukturze swej wykazują znaczne analogie, nie mniej jednak państwo nie jest jednym z wielu związków, lecz związkiem wszystko opanowującym” — T. Bigo, *Związki...*, s. 250–251. Na temat różnicy pomiędzy związkami publicznoprawnymi a prywatnymi zob. *ibidem*, s. 116–119.

⁷ Na temat relacji prawo państwowe — prawo administracyjne zob. J. Jellinek, *op. cit.*, s. 249. Na temat podziału prawa publicznego zob. *ibidem*, s. 252.

Wskazuje, że jest nim wyodrębniona w oparciu o pewne kryteria (terytorium, więzi narodowe/wielonarodowe, społeczne, gospodarcze, kulturowe/wielokulturowe) korporacja, związek ludzi (obywateli)⁸ posiadający osobowość prawną i suwerenną władzę publiczną: ustawodawczą, wykonawczą, sądowniczą; wykonujący tę władzę przy pomocy organów stanowiących i kontrolnych, wykonawczych i sądowniczych, których skład wywodzi się, dzięki mechanizmom właściwych demokracji, z grona członków korporacji. Uniwersalna korporacyjność związku (publicznego, czy też odpowiednio prywatnego) wyraża się w jego organizacji, w posiadaniu wspólnych interesów przez członków korporacji, zorganizowanej prawem formy przejawiana woli, wpływem członków na wybór organów wywodzących się z członków korporacji, posiadaniem osobowości prawnej i praw podmiotowych służących realizacji posiadanych wspólnych interesów. Dla podstawowego związku publicznoprawnego konstytutywne jest dysponowanie władzą zwierzchnią, dla administracyjnoprawnego związku publicznego wagę ma posiadanie władztwa administracyjnego (jest to *essentiale* związku), wyposażanego w myśl państwowych teorii samorządu terytorialnego przez państwo. Związek prawa prywatnego, tak jak związek prawa publicznego, może potencjalnie służyć interesom ogółu, przy czym władztwo organizacyjne posiadane przez taki związek — na przykład wobec jego członków pochodzące od państwa na podstawie odpowiednich przepisów prawnych — nie stanowi warunku koniecznego dla jego bytu, tak jak to ma miejsce w przypadku związku publicznoprawnego⁹. Pojęcie podstawowego związku publicznoprawnego stanowi wyraz tradycyjnego (co nie oznacza, że niekontrowersyjnego między innymi co do kryteriów) podziału prawa na publiczne i prywatne. Fakt posiadania osobowości prawnej uruchamia państwo przy pomocy instytucji Skarbu Państwa w sferze stosunków prywatnoprawnych, w tym majątkowych, właścicielskich. Pojawiające się w doktrynie i w prawie pozytywnym pojęcie osobowości publicznoprawnej miało ogólnie deklarować fakt posiadania przez daną osobę prawa publicznego władztwa publicznoprawnego. Ponieważ ogólnie zadeklarowane władztwo publicznoprawne nie może stanowić w państwie prawnym prawnej podstawy działania, pojęcie osobowości publicznoprawnej miało przede wszystkim charakter symboliczny, metaprawny¹⁰. Wymiar publiczny omawianego związku pierwotnego wskazuje na wykonywanie opartej na prawie władzy publicznej w imię dobra wszystkich członków korporacji, władzy wywodzącej się z woli członków korporacji (suwerena) i obejmującej zwierzchność terytorialną. W definicji pierwotnego (podstawowego) związku pu-

⁸ „W jedności związkowej łączą się ze sobą jedność całości z wielością członków poszczególnych. Jedność ogranicza się mianowicie wyłącznie do celów związku, dzięki czemu jednostka zajmuje stanowisko podwójne: jako członek związku i jako indywidualność wolna od więzów związkowych” — J. Jellinek, *op. cit.*, s. 46.

⁹ Por. T. Bigo, *Związki...*, s. 81.

¹⁰ H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 126–127.

blicznoprawnego istotne jest to, że dzięki niemu „zbiorowość” zamieszkująca pewne terytorium staje się ustrukturalizowanym prawnie związkiem realizującym cele indywidualne i zbiorowe w sposób określony prawem. W ten sposób pojęcie zbiorowości staje się normatywnie zadeklarowanym i wyartykułowanym narodem, suwerenem, wspólnotą. Prawny charakter związku publicznoprawnego jako prawnej definicji państwa polega na tym, że posługujący się tym pojęciem mogą weryfikować zależności pomiędzy bytem normatywnym uporządkowanym i tworzonym przy pomocy tego pojęcia a rzeczywistością.

Pojęcie związku publicznoprawnego pochodnego, czyli „innego niż państwo”, egzystuje w nauce prawa i prawie dla podmiotowego wyodrębnienia samorządu terytorialnego wprowadzanego w obręb porządku prawnego i przestrzeni państwa po to, by ta działająca jedynie w sferze administracji publicznej (szeroko ujętej władzy wykonawczej) jednostka służyła decentralizacji tejże administracji. Oczywiście nie tylko samorząd terytorialny (powszechny) stanowi czynnik takiego procesu. Ta decentralizacja dokonuje się wskutek istnienia prawnego także innych osób związkowych, takich jak samorząd zawodowy, gospodarczy, rolniczy, uniwersytecki. Biorą w niej udział także inne osoby prawa publicznego, nieposiadające jednak struktury związkowej, w tym: fundacje prawa publicznego, samoistne zakłady administracyjne, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, czy przedsiębiorstwa państwowe¹¹. Potencjalny udział form prawnych społeczeństwa obywatelskiego we współdziałaniu w wykonywaniu administracji publicznej także jest czynnikiem pogłębiającym decentralizację.

Trzeba zarazem wyjaśnić, że decentralizacja oznacza pewien ustrojowo-organizacyjny stosunek prawny pomiędzy centrum władzy wykonawczej w postaci rządu i administracji rządowej a kreowanymi przez państwo związkami publicznoprawnymi innymi niż ono samo. Polega on na tym, że związek ten, utożsamiany podmiotowo z samorządem, może być „czynnie” nadzorowany przez organy administracji rządowej zasadniczo według kryterium legalności; zarazem może zaskarżyć do sądu administracyjnego rozstrzygnięcie nadzorcze organów nadzoru¹².

Z założenia, że samorząd terytorialny działa w przestrzeni państwa i prawa, wynika, że byt prawny utożsamianych z nim związków publicznoprawnych nie przeciwstawia się bytowi państwa. Byt podmiotów samorządowych jest zależny od woli państwa i jest komplementarny i istotnie subsydiarny wobec jego zadań w przedmiocie administracji publicznej.

¹¹ Na temat innych typów decentralizacji zob. T. Bigo, *Związki...*, s. 155.

¹² „W prawo-administracyjnym znaczeniu — decentralizacja jest to system administracji, przy którym podmioty administrujące mają samodzielność w stosunku do centralnej władzy” — *ibidem*, s. 123. T. Bigo samodzielność podmiotu administrującego łączy przede z uchyleniem konsekwencji wynikających z hierarchicznego podporządkowania; zob. *ibidem*.

2. Tezy

Podstawowe tezy, które autorki chcą zweryfikować, dotyczą przydatności i trafności poglądów Bigi w przedmiocie zarówno uniwersalnego pojęcia związku publicznoprawnego (a także odpowiednio prywatnoprawnego) w nauce o państwie i prawie, jak i konkretnie wielopodmiotowej koncepcji administracji publicznej w ramach państwa i państwowego porządku prawnego. W ocenie autorek, pojęcie związku publicznoprawnego, w znaczeniu tak związku pierwotnego¹³, jak i pochodnego¹⁴ — między innymi przez specyficzne dla siebie prawne ustrukturalizowanie podmiotowego i materialnego pojęcia związku, korporacji¹⁵ — nadal jest aktualne, relewantne w nauce prawa konstytucyjnego i administracyjnego¹⁶. Wystarczy w tym zakresie wskazać tezy Piotra Tulei zawarte w komentarzu do art. 4 Konstytucji: „Skoro zasada zwierzchnictwa Narodu legitymizuje władzę państwową, to państwo stanowi polityczną formę organizacji suwerena”¹⁷. Sformułowanie to koresponduje z pojęciem narodu według Jellinka, podnoszącego, że „mnogość jednostek staje się atoli ludem tylko na podstawie łączącej je organizacji. Organizacja staje się możliwa tylko na mocy uznanych przez ogół postanowień, co do prawnego wyrażania woli zbiorowości, dzięki której dopiero ta zbiorowość wytwarza jedność”¹⁸. Doktrynalne pojęcie związku publicznoprawnego pozwala na zsyntetyzowane, zwarte zobrazowanie kilku istotnych zagadnień:

1. prawnego mechanizmu powstawania państwa dysponującego pełnią władztwa publicznoprawnego jako instytucji prawnej (państwo jako funkcja wspólnoty);
2. regulacji prawnej związków z perspektywy podziału prawa na publiczne i prywatne;
3. podkreślenia istotnej roli materialnie ujętego związku (korporacji), wspólnoty w pojęciu związku publicznoprawnego, a tym samym pośrednio zaakcentowanie wartości publicznych i jednostkowych (indywidualnych) związanych z pojęciem związku;

¹³ Inaczej podstawowego, suwerennego.

¹⁴ To jest: pochodzącego od państwa, tworzonego przez nie.

¹⁵ Akcentowanie relacji: członkowie związku — związek; jednostkowe i wspólne interesy.

¹⁶ Por. W. Kisiel, *Konstytucyjna „Wspólnota samorządowa” (Założenia i wątpliwości)*, [w:] *Samorząd Terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 45. Ponadto autorki stwierdziły 197 orzeczeń NSA ze zwrotem związek „publicznoprawny” na dzień 20 kwietnia 2021 roku.

¹⁷ P. Tuleja, [w:] P. Czarny *et al.*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 4, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806598/604038/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 26.04.2021).

¹⁸ J. Jellinek, *op. cit.*, s. 15–17.

4. prawnego sposobu organizowania się wspólnoty¹⁹ opartej na godności i wolności człowieka w celu realizacji wspólnego dobra i wspólnych interesów;

5. zjawiska państwa związkowego²⁰, zjawiska tworzenia i multiplikowania przez pierwotny związek publicznoprawny innych związków na potrzeby prawa krajowego jak i międzynarodowego²¹, w tym wobec problemów regionalizacji, europeizacji i globalizacji.

Zestawienie pojęcia związku publicznoprawnego z pojęciem państwa prawnego artykułuje zatem problemy wynikające z tego, jak obecnie rozumiany jest związek (wspólnota), jego związkowość (wspólnotowość), status prawny członka związku, relacja członek — związek i jego władza, sposób sprawowania władzy, przejawiania woli, materialne i formalne wartości z nim związane.

Idąc dalej, tym razem formułując tezy z perspektywy nauki prawa administracyjnego w związku z sygnalizowaną powyżej wielopodmiotowością władzy wykonawczej²², musimy stwierdzić, że pojęcie związku publicznoprawnego jako podmiotowej emanacji jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, samorządu województwa) determinuje powinność prawnego umacniania statusu mieszkańca jako członka wspólnoty samorządowej a także społecznej i jednostkowej kontroli nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Istotne jest także:

1. doregulowanie kwestii stosunków prawnych pomiędzy organami wspólnot samorządowych w celu zapewnienia odpowiedniej równowagi kompetencyjnej i funkcji kontrolnej organów stanowiących,

2. doregulowanie kwestii związanych z niemożnością wykonywania funkcji przez organ wykonawczy pochodzący z wyboru,

3. odpowiednie wykorzystanie zdolności administracyjnej urzędów wspólnot jako zorganizowanych środków osobowymi i rzeczowymi danymi do pomocy organowi wykonawczemu.

Ponadto państwo w celu sprawnego i efektywnego oraz zgodnego z prawem wykonywania zadań publicznych powinno zapewniać nie tylko wielostopniowy samorząd terytorialny, ale także normatywnie i faktycznie odpowiednie wykorzystanie wartości dodanych wynikających z samozarządzania przez wspólnoty lokalne. Celem miałyby być uzyskanie efektu synergii w zakresie administrowania sprawami lokalnymi i ponadlokalnymi, które nie są przecież pozbawione pierwiastka państwowego. A zatem obecny rozwój państwa i prawa uzasadnia

¹⁹ Władztwo publicznoprawne, forma przejawiania woli, osobowość prawna, prawa podmiotowe.

²⁰ *Ibidem*, s. 640.

²¹ Na temat prawnomiędzynarodowych uwarunkowań władzy publicznej zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 27–55. Zob. też pojęcie organizacji międzynarodowej i ponadnarodowej: *ibidem*, s. 157–166.

²² Na temat pluralistycznego rozczłonkowania władzy publicznej i jej monizmu zob. J. Filippek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 1995, s. 71–80.

rozważanie szerszego, pogłębionego ustawowego wykorzystania instytucji zrzeszeń związków publicznoprawnych (w tym związków metropolitalnych). Jest też logiczne, że odciążenie rządu i administracji rządowej od zadań własnych samorządu terytorialnego pozwala na skupienie uwagi w obszarze właściwym dla administracji scentralizowanej.

II. Rozwinięcie i uzasadnienie tez

1. Poziom konstytucyjny

Obecnie funkcjonujące w Konstytucji RP pojęcie państwa prawnego odpowiada ogólniejszemu, bardziej abstrakcyjnemu od niego doktrynalnemu pojęciu związku publicznoprawnego²³. Z punktu widzenia art. 2 Konstytucji państwo jest utożsamiane z pojęciem państwa prawnego w nawiązaniu do konstytucyjnych, doktrynalnych i orzeczniczych zasad związanych z tą klauzulą generalną²⁴. Od strony ustrojowej państwo prawne nawiązuje do republiki, demokracji i zwierzchności narodu. W materialnoprawnej stronie tego pojęcia mieszczą się liczne wartości, którym państwo prawne służy, ujęte w postaci pojęć, instytucji, zasad, w tym urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej. Jak wskazuje doktryna prawa konstytucyjnego:

Zwrot językowy „Rzeczpospolita Polska” występujący w brzmieniu art. 1 Konstytucji ma znaczenie wielorakie: nazwy własnej państwa polskiego, lecz państwa posiadającego określone kwalifikacje formalne (ustrój republikański) oraz materialne (rozumianego jako wspólnota obywateli, której emanacją są instytucje władzy publicznej)²⁵.

Zdaniem autorek znormatywizowane (w kontekście wychodzącym poza samo ścisłe rozumienie tej klauzuli sformułowanej w art. 2) w Konstytucji państwo prawne stanowi zatem swoisty dla polskiego porządku prawnego odpowiednik podstawowego związku publicznoprawnego. Przy tym w jego prawnej konstrukcji, obok oparcia tego państwa na prawie, fundamentalną rolę odgrywają czynniki państwowotwórcze wyrażające i zapewniające wspólnotowość tego

²³ Na temat wykształcenia się w rozwoju historycznym państwa prawnego Europy zob. T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932, s. 26–30. Bigo kończy swoje ww. dociekania konstatacją: „Dopiero z powstaniem nowego porządku prawnego i państwa prawnego (konstytucyjnego) wyłoniła się potrzeba naukowego opracowania ustawodawstwa administracyjnego” (*ibidem*, s. 30).

²⁴ Na ten temat szerzej zob. *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.

²⁵ M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, art. 1, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587734529/531969/garlicki-le-szek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-i-wyd-ii?cm=U-RELATIONS> (dostęp: 23.04.2021).

państwa. Są nimi: pojęcie Narodu sprawującego władzę zwierzchnią w Rzeczypospolitej Polskiej, a także aksjologiczne ujęcie Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli. Od strony formalnej mechanizm podejmowania aktów woli przez Naród jest oparty na demokracji i prawie, co zostało normatywnie skondensowane w nazwie: demokratyczne państwo prawne. W znaczeniu materialnym władza zwierzchnia Narodu — przez środki, którymi dysponuje on w celu emanacji państwa²⁶ — powinna urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej, zasady solidaryzmu oraz wartości wskazane między innymi w Preambule, art. 1, art. 5 Konstytucji. Trzeba zarazem podkreślić, że to Naród i legitymizowane przez niego organy są uprawnieni do definiowania dobra wspólnego, oczywiście przy zachowaniu zasad demokracji i pluralizmu. Innymi słowy, substrat osobowy związku publicznoprawnego na gruncie polskiego konstytucyjnego demokratycznego państwa prawnego przystaje do bardziej pojemnego aksjologicznie pojęcia wspólnoty wszystkich obywateli opartej na tym, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wszystkich obywateli, a także odpowiednio ich rodzin, wspólnot i zrzeszeń²⁷. Jednocześnie skoro obywatele posiadają dobro wspólne w postaci Rzeczypospolitej Polskiej tym samym posiadanie tego wspólnego dobra czyni z wszystkich obywateli wspólnotę. Wynika stąd, że państwo jako instytucja prawna i polityczna ma służyć dobru wszystkich obywateli, które jest celem bytu prawnego państwa. W konsekwencji celem spajającym obywateli w organizację państwa jest dobro wszystkich obywateli. Złożonym problemem normatywnym i jednocześnie praktycznym jest kwestia definiowania dobra wspólnego na potrzeby tworzenia i wykonywania prawa oraz funkcjonowania państwa. Z treści art. 1 Konstytucji wynika spójność, konsolidacja zasad państwa prawnego a jego treść (zasada dobra wspólnego) umożliwi rozwiązywanie ich kolizji²⁸. Zasady te są odpowiednio nośnikami takich uniwersalnych wartości jak prawda,

²⁶ Chodzi o działanie za pośrednictwem organów pochodzących z wyboru lub podejmowanie rozstrzygnięć w drodze referendum i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej a na poziomie ustawowym działanie w formie konsultacji społecznych.

²⁷ Nie wyklucza to faktu, że demokratyczne państwo prawne jest rodzajem związku publicznoprawnego.

²⁸ Zob. „Przede wszystkim zasada dobra wspólnego zakłada koherentność wartości i zasad Konstytucji RP na płaszczyźnie aksjologicznej i normatywnej. Zasady te mogą pozostawać w kolizji, jednak kolizje te nie prowadzą do sprzeczności zasad. Kolizje takie mogą powstawać przede wszystkim między organami władzy publicznej a obywatelami (kolizje wertrykalne), między samymi obywatelami (kolizje horyzontalne) oraz między organami władzy publicznej. Konstytucja zawiera różne instrumenty pozwalające na ich rozstrzygnięcie. Do najważniejszych należy zaliczyć wynikający z art. 2 Konstytucji RP zakaz nadmiernej ingerencji oraz wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności. Zasada dobra wspólnego ma znaczenie dla ustalania wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych oraz dla wskazania podstawy obowiązywania niektórych zasad prawa. Konstytucja nie ustanawia ścisłej hierarchii zasad, nie nadaje niektórym z nich wyższej mocy obowiązującej. Przypisuje jednak niektórym z nich szczególną wagę w procesie realizacji dobra wspólnego” — P. Tuleja, *op. cit.* Na temat spójnego systemu aksjologicznego w Konstytucji zob. też: M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 228–231.

sprawiedliwość, dobro i piękno, o których mowa w Preambule Konstytucji. Postanowienia Konstytucji nie narzucają jednej koncepcji dobra wspólnego, lecz zapewniają proceduralną drogę do jej uzyskania oraz warunki brzegowe jej ustalania²⁹. Pojęcie to definiuje się w warunkach pluralizmu politycznego osadzonego w art. 11 Konstytucji, który przyjmuje wielorakość koncepcji dobra wspólnego. Zgodnie z aksjologią demokratycznego państwa prawnego wzmiankowane koncepcje powinny być odpowiednio uzgadniane z poszanowaniem stanowiska mniejszości, w ramach demokratycznych procedur wykonywania władzy publicznej. Świadczy o tym między innymi wyartykułowany w art. 11 ust. 1 Konstytucji cel bytu prawnego partii politycznych: wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa³⁰. Konkludując, pojęcie państwa prawnego kontynuuje i rozwija w sposób szczególnie wartości związane ze wspólnotowością suwerena, Narodu. Wspólnotowość ta opiera się na pojęciu państwa jako dobra wspólnego, bytu wspólnoty wynikającego z prawa, a także na demokratycznym mechanizmie sprawowania władzy, zwierzchności Narodu oraz pluralizmie politycznym umożliwiającym prowadzenie ciągłej, aktualizowanej publicznej debaty w przedmiocie definiowania dobra wspólnego dla potrzeb podejmowania aktów władzy.

Autorki nie bez powodu akcentują, zdawałoby się: bezsporną, wspólnotowość konstrukcji demokratycznego państwa prawnego. Jest oczywiste, że jego istota polega nie tylko na jego bycie normatywnym z odesłaniem do porządku przed- i ponadpaństwowego, który kumuluje się w postaci godności człowieka, ale także na tym, że państwo to podlega urzeczywistnieniu: funkcjonowaniu w ujęciu konstytucyjnym w rzeczywistości. Z tego, co zostało powyżej wskazane, wynika, że władze publiczne jako realizujące dobro wspólne wszystkich obywateli nie powinny upowszechniać określonej doktryny czy światopoglądu³¹, ale realizować i chronić wskazane w Konstytucji wartości, w odpowiednich proporcjach wypeł-

²⁹ Na temat relacji pomiędzy pojęciem dobra wspólnego, dobra publicznego, interesu publicznego: „W wyrażeniu „dobre wspólne” podkreśla się ze szczególną mocą uczestnictwo wspólnoty („wszystkich”) nie tylko w korzystaniu z takiego dobra, co mogłoby doprowadzić do niemal utożsamienia go z dobrem publicznym, ale również w kreowaniu go i w przyjęciu za nie odpowiedzialności, podczas gdy w wyrażeniu „dobre publiczne” akcentuje się jego powszechną dostępność dla jakiejś anonimowej zbiorowości („publiczności”). Natomiast „interes publiczny” odnosi się tylko do sfery korzyści, z reguły materialnych, przypadających w danym wypadku „wszystkim” — znowu anonimowej zbiorowości, niekoniecznie identyfikowalnej ze „wspólnotą” — M. Zubik, W. Sokolewicz, *op. cit.*

³⁰ Zob. „W państwie demokratycznym wyróżnia się co najmniej kilka funkcji partii politycznych: funkcję wyborczą, polegającą na przygotowywaniu programów i udziale w wyborach; funkcję rządzenia, realizowaną przede wszystkim w organach władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz funkcję kontrolną. Ta ostatnia przejawia się m.in. w kontroli egzekutywy przez legislatywę oraz kontroli rządów sprawowanej przez partie opozycyjne” — P. Tuleja, *op. cit.*

³¹ Jak na przykład narodowego populizmu. Na temat przyczyn jego wykształcenia się przez odejście od tak zwanych głównych partii zob. R. Eatwell, M. Goodwin, *Narodowy populizm. Zmach na liberalną demokrację*, przeł. W. Kurylak, Katowice 2020, s. 231–272.

nających w danym czasie — wobec określonych uwarunkowań stanu stosunków społecznych — pojęcie dobra wspólnego³². W wyniku zdefiniowania przez władzę publiczną dobra wspólnego żaden obywatel, żaden człowiek nie powinien być wykluczony, dyskryminowany, nierówno traktowany w myśl prawnego znaczenia tych pojęć, nie powinny być pozbawiane swego jądra (rdzenia) znaczeniowego konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela³³. W myśl tej zasady człowiek powinien mieć w sferze normatywnej, i co istotne realizowanej w rzeczywistości, zagwarantowane środki i warunki do samorealizacji. Kryzys w definiowaniu dobra wspólnego przez władzę publiczną pojawia się z chwilą:

1. „systemowego” nieprzestrzegania przez nią prawa;
2. swoistego „zawłaszczenia” pojęcia Narodu i ograniczenia go do jednostek potencjalnie akceptujących akty władzy pomijające stanowisko i interesy pewnych mniejszości, albo pozornie „mniejszości”;
3. odejścia od zasad demokratycznego sprawowania władzy w tworzeniu podstaw prawnych funkcjonowania władzy, w tym sądów, Trybunału Konstytucyjnego i organów przestrzegania prawa;
4. zakłócenia równowagi w podziale i personalnej obsadzie władz i utożsamienia dobra wspólnego z programem politycznym jednej partii bez zachowania wymogu poszanowania pluralizmu, a więc stanowisk, koncepcji i praw politycznych mniejszości.

2. Wielopodmiotowość w obrębie władzy wykonawczej a kryzys praworządności

Powyżej, w części dotyczącej tez, zostały określone relacje pomiędzy: państwem jako podstawowym, suwerennym związkiem publicznoprawnym i reprezentującymi je bezpośrednio w obrębie administracji publicznej organami scentralizowanej administracji rządowej — a innymi niż państwo (niesuwerennymi), aczkolwiek samodzielnyymi w obrębie administracji, publicznymi związkami publicznoprawnymi między innymi w postaci wspólnot samorządu terytorialnego.

³² Por. „Spoiwem tworzącej państwo wspólnoty jest powszechnie (lub prawie powszechnie) akceptowany etos — określone minimum zasad postępowania i zasługujących na ochronę wartości uwzględnianych w prawie pozytywnym. W pluralistycznym społeczeństwie musi to być rzeczywistość tylko minimum niezbędne dla funkcjonowania zbiorowości. Uleganie »pokusie ideologicznej«” (P. Śpiewak, *W stronę wspólnego dobra*, Warszawa 2005, s. 233) i próby narzucania wspólnocie celów i zadań, nawet najbardziej godziwych, prowadzą do podważenia „dobra wspólnego”, które nie jest ustalone raz na zawsze, lecz wymaga stałej troski i nieustannych zabiegów, by pozostawało dobrem naprawdę wspólnym i tak też było postrzegane przez opinię publiczną (por. P. Śpiewak, *W stronę...*, s. 128). Zob. M. Zubik, W. Sokolewicz, *op. cit.*

³³ Szerzej zob. A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.

Wskazano wynikający ze sfery normatywnej komplementarny i niesprzeczny charakter tych relacji, niezależnie od tego, że Bigo sygnalizuje, iż samorząd terytorialny może być czynnikiem potencjalnie oddalającym obywatela od państwa³⁴. Jest oczywiste, że w sferze normatywnej działania względnie samodzielnych, wyposażonych w osobowość prawną związków publicznych (wspólnot samorządowych) są istotnie komplementarne i pomocnicze (subsydiarne) wobec działania suwerennego państwa w sferze administracji publicznej i są niesprzeczne z jego działaniem. Jednak w sferze rzeczywistej teza ta ma zasadniczo znaczenie do tego momentu, dopóki państwo i jednostki jego samorządu terytorialnego działają zgodnie z prawem. Trzeba jednak zauważyć, że w sytuacji kryzysu praworządności, który jest spowodowany przez upartyjnienie wykonywania władzy publicznej państwa skutkujące naruszeniem przez państwo zasad demokracji i pluralizmu politycznego (na który to kryzys może się nałożyć potencjalnie możliwość odwołania takiego samego upartyjnienia organów wspólnot samorządowych) dochodzimy do pogłębionego kryzysu praworządności w sferze wielopodmiotowej władzy wykonawczej. Państwo upartyjnione w negatywnym tego słowa znaczeniu przestaje być dobrem wszystkich obywateli. Analogicznie w sferze rzeczywistej upartyjnione w negatywnym tego słowa znaczeniu³⁵ (aczkolwiek z założenia konstytucji samodzielne) podmioty (jednostki) i władze samorządowe działające w obszarze lokalnej i ponadlokalnej, a także zleconej administracji publicznej, przestają być „lokalnym” dobrem wspólnym wszystkich członków wspólnoty. Naród jako suweren jest uprawniony do definiowania dobra wspólnego w skali państwa. Wspólnoty samorządowe nie dysponują suwerennością i przymiotem narodu, zatem mogą definiować dobro wspólne wspólnot samorządowych, dobro wspólne „lokalne” w sferze zarządzania sprawami lokalnymi, ponadlokalnymi — aksjologicznie i prawnie spójne z dobrem wspólnym³⁶. Kryzys praworządności państwa w jego rzeczywistym działaniu może więc potencjalnie determinować lub pogłębiać kryzys praworządności w realnej działalności jednostek samorządu terytorialnego. Możliwe jest także inne zjawisko w rzeczywistości społecznej, polegające na tym, że podmioty samorządu terytorialnego, przeciwnie niż państwo, stają się wolne od upolitycznienia zmierzającego w stronę odejścia od wartości pluralistycznych i demokratycznych. Z kolei w tej sytuacji uzyskujemy hipotetycznie pewne napięcie aksjologiczne i polityczne na linii państwo — stopnie i jednostki samorządu terytorialnego. W tym przypadku zjawisko wielopodmiotowości w obszarze wykonywania administracji publicznej rodzi napięcia poli-

³⁴ T. Bigo, *Związki...*, s. 217–219.

³⁵ Na temat patologicznej partyjności zob. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 288–289.

³⁶ Por. art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa: „Współpraca województwa ze społecznościami regionalnymi innych państw prowadzona jest zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa”.

tyczne i prawne, wynikające jednak nie z faktu naruszania prawa i jego wartości przez organy samorządu terytorialnego, tylko z trwania przez nie właśnie przy wartościach demokratycznych i pluralistycznym między innymi podczas definiowaniu dobra wspólnoty samorządowej. Potencjalną reakcją państwa eliminującą taki mechanizm może być uprzednia albo następcza recentralizacja administracji publicznej³⁷. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że wielopodmiotowość w obszarze wykonywania władzy publicznej nie oznacza, że wszystkie podmioty tej władzy są równe. Państwo jako zasadniczy podmiot administracji publicznej decyduje o prawnym bycie pozostałych podmiotów administracji publicznej.

3. Wzmacnianie pozycji prawnej człowieka i wspólnot (jednostek) samorządu terytorialnego

Obecnie decentralizacja nie ogranicza się do określania prawnych relacji pomiędzy względnie samodzielnymi podmiotami a centrum administracji publicznej. Jej wartość uwidacznia się także w relacjach, w jakich pozostaje człowiek, członek wspólnoty samorządowej, wobec tych samodzielnych podmiotów samorządu terytorialnego. Z perspektywy jednostki istotne jest to, w jaki sposób wspólnota samorządowa podejmuje rozstrzygnięcia, a także jaki będzie przedmiot i zakres kontroli jednostki nad działalnością, w tym władczą, organów podmiotu samorządu terytorialnego (związku publicznoprawnego). Analizując nowelizowane postanowienia ustaw dotyczących wykonania i rozwinięcia postanowień Konstytucji w przedmiocie ustroju i organizacji samorządu terytorialnego, a także praw człowieka w styku z podmiotami samorządowymi, musimy stwierdzić, że regulacje te kierunkowo idą w stronę wzmacniania sytuacji prawnej człowieka jako członka wspólnoty samorządowej³⁸. Już utrwaloną i ustabilizowaną w porządku prawnym zasadą jest, że mieszkańcy gminy (powiatu, samorządu województwa) podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (przez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów związku publicznoprawnego³⁹. Mieszkańcy ci, tworzą-

³⁷ Zob. J. Korczak, *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów-Sandomierz 2017, s. 17–34; *idem*, *The phenomenon of recentralization of public administration in Poland*, [w:] *Local government: tasks, organization, functioning*, red. M. Bujňáková, E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Košice 2018, s. 11–22. Zob. także D. Sześciło, *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 r.*, Warszawa 2018, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/D_Szescilo%20Recydywa%20centralizmu.pdf (dostęp: 23.04.2021).

³⁸ Wskazane przykłady nie wyczerpują wszystkich zmian. W większości odnoszą się do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 130.

³⁹ Zob. art. 16 ust.1, art. 169, art. 170 Konstytucji w zw. z art. 1, art. 11 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 (dalej: u.s.g.); art. 1, art. 8

cy z mocy prawa wspólnoty samorządowe, stanowią zarazem najwyższą władzę tych wspólnot (związków) działającą w formie demokracji bezpośredniej lub pośredniej. Ustawodawca zaksjologizował i ustabilizował także w tym zakresie działanie organów gminy wprowadzając obowiązek radnego⁴⁰ i wójta⁴¹ w przedmiocie złożenia ślubowania i wprowadzając dla radnych powinność kierowania się dobrem wspólnoty podczas wykonywania mandatu⁴².

W zakresie wpływu człowieka, mieszkańca gminy, członka wspólnoty na rozstrzygnięcia organów gminy trzeba podkreślić doregulowanie konsultacji z mieszkańcami, nową instytucję budżetu obywatelskiego⁴³ oraz obywatelską inicjatywę uchwałodawczą⁴⁴. Zostały także wzmocnione możliwości nawiązywania i kontynuowania więzi międzypokoleniowych we wspólnocie gminy przez regulacje ustawowe dotyczące młodzieżowej rady gminy oraz gminnej rady seniorów⁴⁵. Zgodnie z treścią art. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym⁴⁶ w takim referendum mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę:

1. w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki;
2. co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
3. w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

Przedmiotem referendum gminnego może być również:

1. odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta);
2. samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

W zakresie możliwości kontrolnych człowieka i innych podmiotów prawa najbardziej wymiernym przykładem jest możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał lub zarządzeń podjętych przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone odpowiednio taką uchwałą lub takim zarządzeniem. Obecnie — i na tym polega zmiana — jest to możliwe bez wcześniejszego wezwania organu podmiotu samorządu do usunięcia pra-

ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 920 (dalej: u.s.p.); art. 1 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 (dalej: u.s.w.).

⁴⁰ Zob. art. 23a ust. 1 u.s.g., art. 23a u.s.p., art. 22 u.s.w.

⁴¹ Zob. art. 29a ust. 1 u.s.g.

⁴² Zob. art. 23 ust. 1 u.s.g., art. 21 ust. 1 u.s.p., art. 23 ust. 1 u.s.w.

⁴³ Zob. art. 5a u.s.g., art. 3d u.s.p., art. 10a u.s.w.

⁴⁴ Zob. art. 41a u.s.g., art. 42a, art. 89a u.s.w.

⁴⁵ Zob. art. 5b i art. 5c u.s.g. — dodany przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 roku (Dz.U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 30 maja 2001 roku.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 741.

wa⁴⁷. W przypadku samorządu województwa wyżej wymieniona skarga obejmuje tylko akty prawa miejscowego. Prawne środki społecznej kontroli zostały wzmocnione przez instytucję raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego składanego przez jej organ wykonawczy i związaną z nią instytucję wotum zaufania⁴⁸. Zostały także doregulowane stosunki prawne pomiędzy organem stanowiącym i kontrolnym a monokratycznym organem wykonawczym w gminie, wzmacniające radę gminy w jej czynnościach kontrolnych. Uczyniono to w taki sposób, aby rada gminy nie obawiała się o swój byt prawny w przypadku nieskutecznego referendum przeprowadzonego z jej inicjatywy w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w związku z nieudzieleniem absolutorium monokratycznemu organowi gminy⁴⁹. W celu wzmocnienia skuteczności czynności kontrolnych organu stanowiącego i kontrolnego, obok już istniejących komisji rewizyjnych zostały wprowadzone komisje skarg, wniosków i petycji⁵⁰. Dla terytorialności w znaczeniu zajmowanego obszaru poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w konfiguracji z wpływem członków wspólnoty na kształt zajmowanego terytorium istotne jest prawne doprecyzowanie zagadnień związanych z trybem i zasadami wydawania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie:

1. tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gminy (i odpowiednio powiatu) oraz ustalania ich granic;
2. nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granice;
3. ustalania i zmieniania nazwy gmin (i odpowiednio powiatów powiatów) oraz siedziby ich władz — w obligatoryjnym współdziałaniu z opiniującymi wydanie rozporządzenia zainteresowanymi wspólnotami samorządowymi⁵¹.

W sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalania granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców⁵². Uregulowano także, z korzyścią dla zasady pewności prawa, następstwo prawne. Ponadto rozstrzygnięto problem obowiązywania aktów prawa miejscowego odpowiednio w sytuacjach opisanych powyżej⁵³.

⁴⁷ Zob. art. 101 u.s.g., art. 87 u.s.p., art. 90 u.s.w. — zmieniony przez art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 roku (Dz.U. z 2017 r. poz. 935) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 1 czerwca 2017 roku.

⁴⁸ Zob. art. 28aa u.s.g., art. 30a u.s.p., art. 34 u.s.w.

⁴⁹ Zob. art. 5 ust. 1b u.r.l.: „Referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może być przeprowadzone także z inicjatywy rady gminy”. Zob. także art. 67 ust. 3 u.r.l.: „Jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa”.

⁵⁰ Zob. art. 18b i art. 18a u.s.g., art. 16, art. 16a u.s.p., art. 30a u.s.w., art. 30 u.s.w.

⁵¹ Zob. art. 4a–4e u.s.g., art. 3a–3ca u.s.p.

⁵² Zob. art. 4c ust. 1 u.s.g.

⁵³ Zob. art. 4ea, art. 4eb u.s.g., art. 3cb u.s.p.

Ustawodawca zdecydował się także na szersze niż do tej pory wykorzystanie zasady zespolenia w zakresie spraw organizacyjnych wspólnot samorządowych, a to przez wprowadzenie możliwości zapewnienia przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wspólnej obsługi, zwłaszcza administracyjnej, finansowej i organizacyjnej:

1. jednostkom organizacyjnym zaliczanym do sektora finansów publicznych;
2. instytucjom kultury;
3. innym zaliczanym do sektora finansów publicznych samorządowym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem, o jakim jest mowa w ustawie⁵⁴.

Podniesiono także problem obsługi rady gminy, komisji oraz radnych i ustanowiono, że przewodniczący rady gminy w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom urzędu gminy wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady gminy, komisji oraz radnych. W tym przypadku przewodniczący rady gminy wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w pierwszym zdaniu tego akapitu⁵⁵. Zdaniem autorek w tym rozwiązaniu tkwią potencjalne konflikty kompetencyjne pomiędzy przewodniczącym rady a organem wykonawczym gminy jako kierownikiem urzędu.

W kontekście tytułowego pojęcia związku publicznoprawnego warto zwrócić na istotny i szczególnie aktualny problem odpowiedniego wykorzystania tej instytucji w kształtowaniu zdolności administracyjnoprawnej istniejących stopni samorządu terytorialnego dla publicznego zarządzania metropoliami. Wydaje się, że problem powinien zostać uregulowany w skali całego kraju w sposób, który umożliwia poszczególnym wspólnotom — zainteresowanym zarządzaniem publicznym z poziomu metropolii i dla jej dobra — tworzenie w tym celu samodzielnych wyposażonych we władztwo, osobowość prawną, źródła finansowania zrzeszeń poszczególnych wspólnot (związków)⁵⁶. Umożliwia to wykorzystanie potencjału

⁵⁴ Zob. art. 10a–10d u.s.g., art. 6a–6d u.s.p., art.8c–8f u.s.w. — dodany przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku (Dz.U. z 2015 r. poz. 1045) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 stycznia 2016 roku.

⁵⁵ Zob. art. 21a u.s.g.

⁵⁶ W chwili obecnej obowiązuje ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. z 2017 r. poz. 730, oraz wykonawcze od niej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 roku w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska *Metropolia*”, Dz.U. z 2017 r. poz. 1290. Zgodnie z art. 1 ust. 2 związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkują co najmniej 2 miliony mieszkańców. W skład związku metropolitalnego wchodzi miasto na prawach powiatu Katowice. Z systemowej wykładni przepisów ustawy wynika, że wskazany związek definiowany jako „zrzeszenie gmin” spełnia cechy związku publicznoprawnego: jest korporacją wspólnot samorządowych, posiada osobowość prawną, i co szczególnie istotne dla pojęcia związku publicznoprawnego wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność

połączonych w związek metropolitalny wspólnot w celu realizacji nowej kategorii zadań publicznych, a mianowicie zadań metropolitalnych. Otwarty pozostaje zatem problem zrzeszania się istniejących związków publicznoprawnych w nowe w celu wykonywania metropolitalnych zadań publicznych. Funkcjonujące w obowiązującym stanie prawnym możliwości wspólnot samorządowych w przedmiocie fakultatywnego zakładania związków, pogłębione instytucją związku powiatowo-gminnego, wydają się niewystarczające. Innym zagadnieniem jest kwestia współpracy międzynarodowej wspólnot samorządowych jako podmiotów prawa publicznego. Administracyjne związki publicznoprawne jako podmioty samorządu terytorialnego przystępują do międzynarodowych zrzeszeń⁵⁷. Wielokontekstowość pojęcia związku publicznoprawnego bardzo interesująco uwypukla się w instytucji europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (dalej EUWT) działającego na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej 52 i ustawy z dnia 7 listopada 2008 roku o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej⁵⁸. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia, europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej, może zostać utworzone na terytorium Wspólnoty na warunkach i z zastrzeżeniem ustaleń przewidzianych tym rozporządzeniem. Celem EUWT jest ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej, między jej członkami określonymi wyłącznie w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej. Co istotne, EUWT dysponuje osobowością prawną. W każdym z państw członkowskich EUWT posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajo-

a samodzielność związku metropolitalnego podlega ochronie sądowej. O ustroju związku metropolitalnego stanowi jego statut. Trzeba podkreślić, że omawiany związek nie stanowi jednostki samorządu terytorialnego i nie zmienia trójstopniowego układu samorządu terytorialnego. Wartościami chronionymi przez ww. Związek są: istniejące formy współpracy gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego, powiązania funkcjonalne i zaawansowanie procesów urbanizacyjnych oraz układ osadniczy i przestrzenny uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe na tym obszarze (art. 4 ust. 2 *in fine* wymienionej ustawy). Związek jest tworzony w drodze rozporządzenia Rady Ministrów wydawanego na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Minister ten sporządza wniosek, na podstawie wniosku rady miasta Katowice o utworzenie związku metropolitalnego składanego za pośrednictwem wojewody śląskiego. Szerzej zob. M. Ofiarska, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021.

⁵⁷ Zob. ustawa z dnia 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz.U. z 2000 r. Nr 91 poz. 1009, określająca zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Przez zrzeszenia w rozumieniu ustawy rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Minister właściwy do spraw zagranicznych wyraża zgodę na przystąpienie do zrzeszenia lub odmawia takiej zgody w drodze decyzji administracyjnej.

⁵⁸ Dz.U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390.

wego tego państwa członkowskiego. Może ono, w szczególności, nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz zatrudniać pracowników i występować jako strona w postępowaniu sądowym. O składzie EUWT wypowiada się art. 3 rozporządzenia, stanowiąc, że składa się ono z członków, w granicach kompetencji przyznanych im na mocy prawa krajowego, należących do jednej lub kilku z następujących kategorii: a) państwa członkowskie, b) władze regionalne, c) władze lokalne, d) podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi. Członkami mogą być także stowarzyszenia składające się z podmiotów należących do jednej lub kilku z tych kategorii. Jednocześnie EUWT składa się z członków położonych na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich. Z tego, co zostało dotąd powiedziane o instytucji związku publicznoprawnego i prywatnego, wynika, że skład EUWT można także przedstawić i wyjaśnić na ich przykładzie.

Podsumowanie

Z perspektywy prawa administracyjnego istotne są wytyczone przez Konstytucję przedmiot, zakres i granice decentralizacji ustroju, organizacji i samodzielności wspólnot (związków) samorządu terytorialnego realizujących tę decentralizację. Zdaniem autorek zarówno dla przedstawienia istoty i genezy państwa, jak i zasad wielopodmiotowości w obszarze wykonywania administracji publicznej nadal przydatne i niepozbawione znaczenia prawnego pozostaje pojęcie związku publicznoprawnego. Pojęcie związku publicznoprawnego jako pewnego rodzaju osoby prawa publicznego podkreśla korporacyjność tych osób prawnych jako związku osób i fakt, że ta korporacyjność przystaje do demokratycznego działania i posiadania przez korporację władzy zwierzchniej, tak jak to ma miejsce w przypadku pierwotnego związku publicznoprawnego. Dzięki korporacyjności wchodzimy w ciągle otwartą problematykę relacji pomiędzy pojęciami: człowiek, obywatel, członek wspólnoty państwowej, samorządowej, wspólnota samorządowa, jednostka samorządu terytorialnego, stopnie samorządu terytorialnego, gmina, powiat, samorząd województwa, związek jednostek samorządu terytorialnego, zrzeszenie jednostek samorządu terytorialnego, obszar i związek metropolitalny, państwo, międzynarodowe zrzeszenia i ugrupowania.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint: I Seria Klasyki Samorządowej (reprinty), red. M. Kulesza, D. Trapkowska, wyb. A. Wiktorowska, Warszawa 1990).
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Dembniński H., *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934
- Eatwell R., Goodwin M., *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację*, przeł. W. Kurylak, Katowice 2020.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 1995.
- Florczak-Wątor M., *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.
- Jellinek J., *Ogólna nauka o państwie. Ks. II. Nauka o państwie z punktu widzenia społecznego. Ks. III. Nauka o państwie z punktu widzenia prawnego*, przeł. M. Balsigierowa, M. Przedborski, Warszawa 1924.
- Kisiel W., *Konstytucyjna „Wspólnota samorządowa” (Założenia i wątpliwości)*, [w:] *Samorząd Terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Korczak J., *The phenomenon of recentralization of public administration in Poland*, [w:] *Local government: tasks, organization, functioning*, red. M. Bujňáková, E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Košice 2018.
- Korczak J., *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów-Sandomierz 2017.
- Niżnik-Mucha A., *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Sześciło D., *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 r.*, Warszawa 2018.
- Śpiewak P., *W stronę wspólnego dobra*, Warszawa 2005.
- Tuleja P., [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007.
- Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Zubik M., Sokolewicz W., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 2016.

Public-Law Association as a Legal Form of Organization of the Community

Summary

The authors justify the usefulness of the concept of public-law association for legal deliberations within the community (corporate) elements in the concept of a democratic state ruled by law, as well as for analyzing multi-subjectivity in the field of public administration, where the state acts as the basic public-law association, and other derivatives of it (the public-law association it creates) act in the decentralized sphere. This concept allows for the differentiation of other entities of this public administration which have the attributes of a person under public law but are not a public-law associations. The text is inspired by the academic achievements of Professor Tadeusz Bigo.

Keywords: public-law association (primary, derivative), person under public law, local government units, commune, powiat, voivodeship self-government, metropolis.